



## ACOMPañAMIENTO A LA CREACIÓN DE LA LEY DEL SISTEMA VASCO DE EMPLEO

Fase de puesta en marcha





# ÍNDICE

## PRESENTACIÓN

### PARTE I

<b>1.- EL FORO DEL EMPLEO COMO “Km 0” DEL ITINERARIO DE LA LEY</b>	<b>5</b>
<b>2.- LA LEY DEL SISTEMA VASCO DE EMPLEO y LOS GRANDES RETOS</b>	<b>8</b>
<b>3.- LAS PAE A REVISIÓN</b>	<b>10</b>
3.1.- Las valoraciones en cifras: el retrato frío	11
3.2.- Poniendo color y profundidad a ese retrato	14
3.3.- Derecho subjetivo a las PAE como factor de cambio	22
3.4.- La información como un elemento de innovación de las PAE	25
3.5.- Mayor integración de las PAE y la negociación colectiva	27
<b>4.- MARCO DE COORDINACIÓN Y GOBERNANZA</b>	<b>28</b>
4.1.- Principios y prudencias para la constitución de un sistema	31
4.2.- Avanzando en la construcción de la gobernanza del sistema	32
4.3.- Ante una nueva fase del itinerario de la Ley: Fase de Concertación	33

### PARTE II

<b>Apéndice 1: CONSIDERACIONES DESDE LA MIRADA INTERNACIONAL: LOS CASOS DE FRANCIA Y GRAN BRETAÑA</b>	<b>35</b>
<b>Apéndice 2: ENCUADRE DEL MARCO LEGISLATIVO</b>	<b>47</b>







## PRESENTACIÓN

El presente documento se estructura en dos partes:

- La **Parte I** recoge las reflexiones asociadas a la puesta en marcha del acompañamiento a la creación de la Ley del Sistema Vasco de Empleo, a partir de la mirada de los actores que integran el Foro del Empleo; y constituye la base del documento.
- La **Parte II**, de carácter complementario, incluye por una lado informaciones ilustrativas vinculadas a los sistemas de empleo de Francia y Gran Bretaña que ofrecen referencias comparativas de interés para el proceso de construcción de la Ley (Apéndice 1); y por otra distintas consideraciones descriptivas de la arquitectura legal en la que se inscribirá la Ley del Sistema Vasco de Empleo (Apéndice 2).



# 1

## EL FORO DEL EMPLEO COMO “Km 0” DEL ITINERARIO DE LA LEY

### 1.A.- Punto de encuentro amplio y diverso:

El Foro del Empleo constituye un punto de encuentro amplio (más de 150 participantes) y diverso de los distintos agentes públicos y privados que de un modo u otro engarzan con el ámbito del empleo y configuran directa o indirectamente el extenso ecosistema de trabajo en torno al mismo. Así, además de la presencia natural del Departamento de Empleo y Trabajo y entidades dependientes; del Servicio Público de Empleo-Lanbide; y de los Agentes Sociales representativos de empresarios y trabajadores, el foro se abre, entre otras, a las perspectivas ...

- del Departamento de Educación y de distintos departamentos y entidades públicas que gestionan las políticas económicas sectoriales desde el Gobierno Vasco;
- a la mirada territorial y local que incorporan diputaciones, agencias de desarrollo y ayuntamientos;
- al mundo social de cooperativas y sociedades laborales;
- al tejido asociativo empresarial diverso (clústeres, etc.);
- al tercer sector desde distintas líneas de agentes;
- a las redes de centros de formación profesional;
- a entidades colaboradoras de Lanbide en sus distintos frentes de acción en torno a la activación del empleo;
- a la academia y, en general, los agentes del conocimiento en torno al empleo;
- etc.

### 1.B.- Pertinencia versus Dificultad y Limitaciones:

Este rasgo de ecosistema amplio es el que lo hace particularmente pertinente como punto de partida del itinerario de la LSVE; es decir, como marco de lanzamiento de una reflexión integradora de las diferentes miradas, que busca hacer comunidad en torno al empleo. Y es esta misma característica, desde la dificultad de gestión de la diversidad que incorpora su mayor “hándicap” o limitación de trabajo, por cuanto conviven sensibilidades, ámbitos de gestión y competencias muy distintas y, en ocasiones, muy distantes: miradas de parte, intereses específicos y en ocasiones contradictorios.



### 1.C.- Objetivos desde el realismo:

El esfuerzo desarrollado pretende, por tanto:

- Ayudar a **centrar la mirada en lo común, en el tronco de opinión compartido** que ha de pautar las inquietudes, objetivos y enfoques de trabajo centrales del proyecto de LSVE.
- Incorporar **las peculiaridades** y los aspectos específicos o de parte que puedan **enriquecer sinérgicamente el proyecto desde la gestión y complementariedad de diferentes**; al tiempo que ofrecer un marco de mayor comodidad y coordinación a los distintos actores del ecosistema.
- Contribuir a **hacer Comunidad** en torno a una tarea compartida.

### 1.D.- Intervenciones:

Para ello ha desarrollado...

- un proceso de encuestación a los 164 miembros del Foro en los que han participado activamente 108 (66%);
- y posteriormente ha abierto una ronda de entrevistas personalizadas con 40 de los participantes, con los que se ha podido profundizar de una manera más específica en sus opiniones.

Número de participantes con cuestionario remitido (Foro de Empleo):	<b>164</b>
Número de cuestionarios cumplimentados:	<b>108</b>
Ratio de cumplimentación:	<b>65,9%</b>
Fecha de envío de cuestionarios:	<b>27/07/2021</b>
Fecha de cierre para análisis principal:	<b>04/10/2021</b>

#### Distribución de respuestas por grupo de interés

GRUPO DE INTERÉS	N.º de respuestas	Distribución sobre total (cumplimentados + sin cumplimentar)	Distribución (entre contestadas)
GV Empleo y Lanbide	6	3,7%	<b>5,6%</b>
GV Otros Departamentos, Sociedades Públicas	34	20,7%	<b>31,5%</b>
Entidades locales (Diputaciones, Ayuntamientos, Agencias Comarcales)	10	6,1%	<b>9,3%</b>
Empresa y trabajo (As. Empresariales y Sindicatos)	16	9,8%	<b>14,8%</b>
Agentes ejecutores (Orientación, Formación, Inserción)	28	17,1%	<b>25,9%</b>
Clústeres empresariales	5	3,0%	<b>4,6%</b>
Universidades y Consultores	9	5,5%	<b>8,3%</b>
<b>Total Respuestas</b>	<b>108</b>	<b>65,9%</b>	<b>100,0%</b>
<b>Sin cumplimentar el cuestionario</b>	<b>56</b>	<b>34,1%</b>	
<b>TOTAL ENVÍOS ENTRE EL FORO DE EMPLEO</b>	<b>164</b>	<b>100,0%</b>	



## ENTREVISTAS ENTRE EL FORO DE EMPLEO

Número de entrevistas realizadas:	<b>40</b>
Fecha de comienzo de periodo de entrevistas:	<b>01/09/2021</b>
Fecha de cierre de periodo de entrevistas:	<b>05/09/2021</b>

### Distribución de respuestas por grupo de interés

GRUPO DE INTERÉS	N.º de entrevistas planteadas	N.º de entrevistas realizadas	Distribución (entre realizadas)
GV: Trabajo, Empleo, Inclusión + Lanbide	0	0*	0%
GV Otros Departamentos y Sociedades Públicas, Ararteko, Emakunde...	6	3	7,5%
Entidades locales (Diputaciones, Ayuntamientos, Agencias de Desarrollo Comarcal)	8	8	20,0%
As. Empresariales y de Cooperativas	7	3	7,5%
Sindicatos	4	3	7,5%
Centros de Formación Profesional y para la Inclusión	5	4	10%
Universidades (decanato)	3	1	2,5%
Economía Social y Tercer Sector (Agentes ejecutores)	5	3**	7,5%
Instituciones (información, Centro Tecnológicos)	5	5	12,5%
Clústeres empresariales	5	5	12,5%
Consultores de Congreso de Empleo (Expertos Universitarios, otros)	5	5	12,5%
<b>TOTAL</b>	<b>53</b>	<b>40</b>	<b>100%</b>

\* Con el Departamento de empleo, inclusión y el servicio de Lanbide se ha trabajado de modo independiente a las entrevistas al resto de integrantes del foro de empleo.

\*\* Los entrevistados de este conjunto han aportado información participada por todo su ecosistema. Además, se ha recibido y trabajado documentación recopilatoria de las propuestas hacia el empleo y el sistema vasco de empleo preparada y editada por su organización de coordinación central, y aportada por ésta.



## 2

## LA LEY DEL SISTEMA VASCO DE EMPLEO y LOS GRANDES RETOS

### 2.A.- Tres grandes retos:

Los participantes conciben la Ley como un marco generador de condiciones para afrontar un proceso transformador en el que destacan tres grandes retos:

- La “**mayor cercanía a la empresa**”, entendida como “mejora de la prospección y conexión con el tejido productivo” (63% de los participantes le otorgan la mayor relevancia).
- La “**coordinación y complementariedad de los agentes**” (62% le otorgan la mayor relevancia).
- La “**innovación y perfeccionamiento de las actuales PAE**” (44% Le otorgan la mayor relevancia).

El resto de retos que se abren remiten a la optimización de los sistemas de información, a la mejora de la planificación de las políticas, la idea de inclusión en el marco de la gobernanza, etc., pero adquieren una relevancia claramente menor entre las preocupaciones de los participantes.

### 2.B.- Complejidad (tres problemas en uno):

Encarar esos tres grandes retos citados se concibe por los participantes de forma especialmente compleja (el 85% lo considera bastante o muy complejo), porque las tres líneas de trabajo configuran un todo integrado.

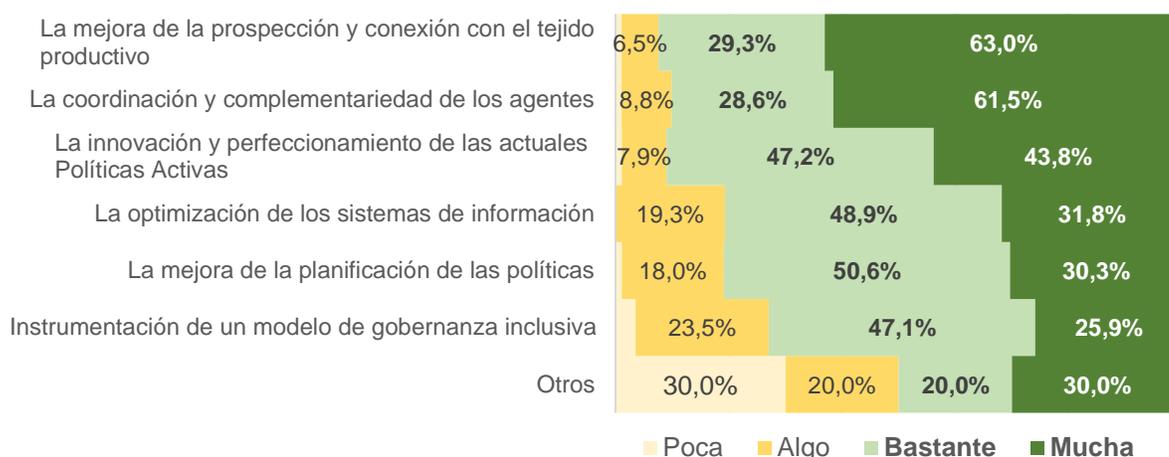
- La mayor cercanía con la empresa aparece como una condición de partida, un “previo” que condiciona el funcionamiento del sistema de empleo en su integridad. Sin una mejor conexión, conocimiento y comprensión de la empresa (actualmente muy pobre en opinión relativamente generalizada), y en última instancia sin un marco de colaboración estable y rico con la misma, difícilmente cabe entender un buen servicio de orientación, de formación, de intermediación... y, en general, de políticas activas.
- A partir de ese condicionante inicial, la necesidad de innovación y perfeccionamiento de las actuales PAE ha derivado, en general, hacia una crítica acerada de las mismas; y, en particular, del propio Lanbide como núcleo central que las vertebraba.
- Y para ello, para transformar las actuales PAE, y para convertirlas en un marco de servicios más integrado, más empático con sus usuarios, más flexible, eficaz y adaptado... la coordinación y complementariedad de los diferentes agentes aparece como imprescindible; y remite a la propia definición del sistema, sus componentes, roles y funciones de cada uno de ellos; así como su marco de gobernanza con distintos niveles que garantizan la participación, codiseño y corresponsabilización de forma coherente con la naturaleza y capacidad de cada entidad o institución.



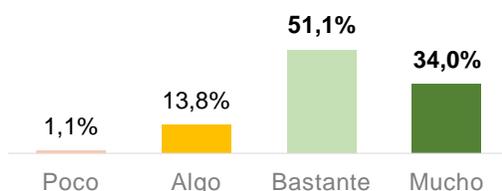
A continuación se pasa revista al posicionamiento y opiniones en torno a las dos grandes líneas de trabajo que se plantean: las PAE (capítulo 2); y la Coordinación y Complementariedad de los agentes que, en adelante, a efectos simplificadores denominaremos buena parte de las veces Gobernanza (capítulo 3). El informe se cierra con la mirada complementaria sobre otras realidades: la francesa en un proceso de renovación del servicio de sus PAE; y la inglesa como ilustración de soluciones diferentes a problemas similares.

## FICHA 1. RETOS EN EL DISEÑO DE LA LEY DEL SISTEMA VASCO DE EMPLEO

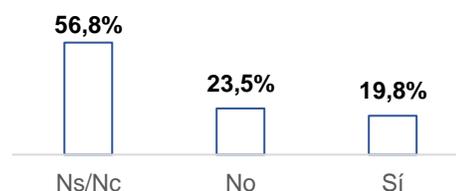
### Relevancia de retos a efectos del diseño de la Ley del Sistema Vasco de Empleo



### Grado de dificultad percibida para el proceso de ordenación y generación de condiciones para la mejora del Sistema de Empleo



### Otros servicios nuevos de valor para la cartera de las PAE





## 3 LAS PAE A REVISIÓN

### 3.1.- Las valoraciones en cifras: el retrato frío

#### 3.1.A.- Cartera de Servicios Definida:

Independientemente de su calidad, eficacia y grado de desarrollo/adaptación alcanzado, la cartera de servicios que configuran las PAE aparece ante los participantes con un alto grado de definición (e inercia). Así, apenas un 19% señala que introduciría nuevos servicios; y los comentarios recogidos en este sentido remiten más a la mejora en la ejecución o innovación en el planteamiento de los actuales servicios<sup>1</sup> que a la generación de nueva oferta. Entre estos últimos, de carácter puntual, aparecen aspectos vinculados a servicios a las empresas como la “gestión de la edad”; la extensión como servicio de las metodologías de las lanzaderas de empleo; o la generación de herramientas “inteligentes” de apoyo a la orientación y la gestión sectorializada de necesidades, a partir de la puesta en valor de los bancos de información (de contratos y ofertas disponibles, entre otros).

#### 3.1.B.- Diferentes grados de importancia:

De entre el panorama de actuales servicios de las PAE, Formación (3,6 en escala de 1 a 4) y Orientación (3,5) encabezarían el ranking de importancia como los servicios de soporte más relevantes; les siguen los Servicios a Empresas (3,4); la Intermediación (3,3); y, ya a gran distancia, el Autoempleo (2,9), que aparecería como el servicio menos relevante.

#### 3.1.C.- Valoración de Situación Desfavorable:

En todo caso, la valoración de la situación de las PAE realizada por los agentes participantes (Satisfacción Alcanzada en escala de 1 a 4) es mayoritariamente desfavorable y pesimista. Salvo la Formación (que aprueba “raspado”: 2,6<sup>2</sup>), todos los servicios de activación considerados suspenden con claridad (Autoempleo 2,2; Orientación 2,1; Intermediación 2,0; y Servicios a Empresas 2,0); situándose Intermediación y Servicios a las empresas en el “fondo” de la escala.

<sup>1</sup> Monitorización/intervención temprana para la adecuación a los cambios en las necesidades del mercado de trabajo; Integración de sistemas (empleo, educación, servicios sociales, salud, vivienda); Perfilado de competencias por sector y territorio; Creación de una carpeta individual e integrada con todos los puntos de contacto de las personas con el sistema de empleo (orientación, formación, experiencia, dificultades y éxitos...); Formación según modelos duales, con prácticas e integración en empresa; Puesta del foco en la prospección y en los servicios a la empresa.

<sup>2</sup> El aprobado en una escala de 1 a 4 se situaría en 2,5.



### **3.1.D.- Fuerte Necesidad de Transformación:**

Cruzando ambos rankings (importancia otorgada a cada servicio; y satisfacción actual del mismo) el panorama resultante reclamaría cambios significativos por cuanto todos ellos (salvo el autoempleo) aparecen como servicios considerados “Muy Importantes” pero en situación de ejecución “Poco Satisfactoria”; o lo que es lo mismo necesitados de una importante transformación y mejora. La brecha que se abre entre Importancia Otorgada y Satisfacción Alcanzada es particularmente grande en Orientación; Intermediación; y Servicios a Empresas que se situarían como los más necesitados de cambio.

### **3.1.E.- Cuatro vectores de cambio esenciales:**

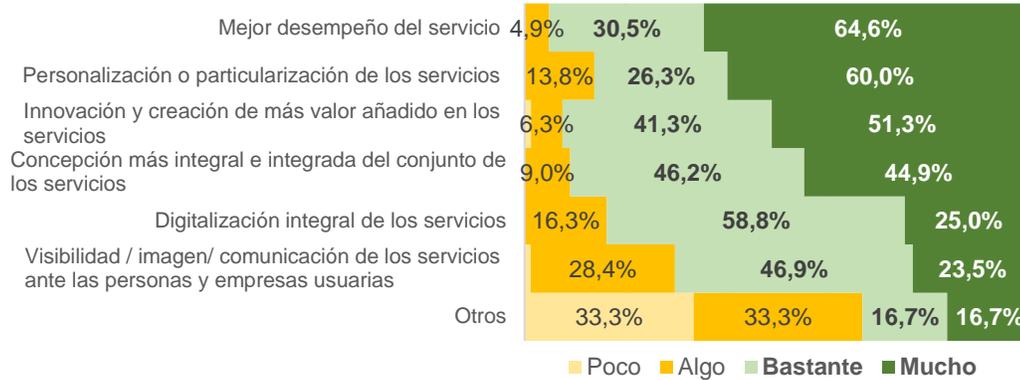
En términos de transformación, los cuatro vectores de cambio planteados como más relevantes remiten a:

- En primer lugar (64% de los participantes), al “mejor desempeño del servicio”; en lo que constituye quizá la crítica más directa al SPE en el sentido de capacitación y motivación.
- En segundo lugar (60% de los participantes), a la “adaptación / personalización” de los servicios” en función de los colectivos a los que se dirigen.
- En tercer lugar (51% de los participantes), a la “creación de valor añadido” efectivo en los servicios.
- En cuarto lugar (45% de los participantes), a la “concepción más integral e integrada” de los servicios. Una concepción que integre el conjunto de las actuaciones de acompañamiento y apoyo a la inserción de las personas, de forma particularizada y tutorizada en el tiempo.



**FICHA 2. VECTORES DE TRABAJO EN LA CARTERA DE SERVICIOS**

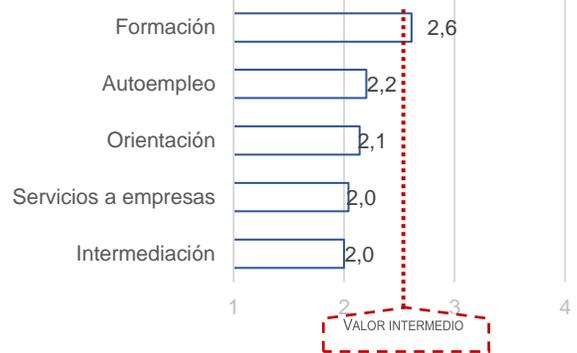
**Vectores de trabajo más relevantes en el futuro en relación con la cartera de servicios de las políticas activas de empleo (PAE). Nivel de importancia**



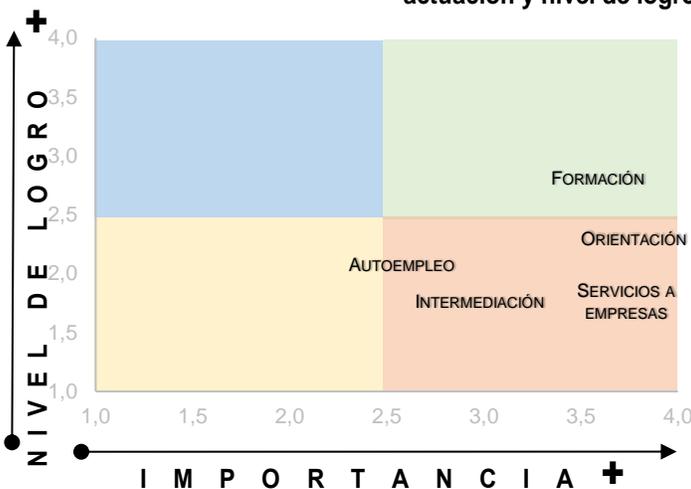
**Políticas activas de empleo. Importancia otorgada por los agentes**



**Políticas activas de empleo. Nivel de logro percibido por los agentes**



**Situación de la cartera de servicios de las políticas activas, según importancia de las líneas de actuación y nivel de logro actual**



Priorización en la actuación:

**INTERVENCIÓN URGENTE:** ORIENTACIÓN, SERVICIOS A EMPRESAS E INTERMEDIACIÓN

**INTERVENCIÓN SECUNDARIA:** AUTOEMPLEO, QUE ES PERCIBIDO COMO UN SERVICIO DE NICHOS DE SERVICIO NO NECESARIAMENTE CENTRALIZADO

**SEMICUBIERTO:** FORMACIÓN, SI BIEN, LA DIFERENCIA ENTRE IMPORTANCIA Y LOGRO INDICA UNA NECESIDAD DE INTERVENCIÓN DE SEGUNDO PLAZO



## **3.2.- Poniendo color y profundidad a ese retrato**

### **3.2.A.- Visión crítica hacia Lanbide:**

La oscura valoración descrita se focaliza, en buena medida, en una visión crítica hacia Lanbide y su labor desarrollada hasta el momento. En este sentido no son pocos los participantes que miran hacia atrás (situación pretransferencia de competencias) con cierta nostalgia; señalando que en el ámbito del empleo, las transferencias y la integración de las estructuras del INEM no han supuesto un mejor servicio. Y que, en ese sentido, no se ha sido capaz de generar hasta el momento:

- una cultura propia para Lanbide que incorpore a su ADN la flexibilidad y la empatía hacia el “cliente”, la búsqueda de la adaptación a cada colectivo y la agilidad como cultura de servicio;
- dotarse de un planteamiento operativo con una concepción personalizada e integradora de los distintos servicios propios existentes (itinerarios integrados y tutorizados); o de abrir la mirada de una forma eficaz hacia otros ámbitos conectados (vivienda, servicios sociales,...)

### **3.2.B.- De la autoreferenciación a situar el foco en el exterior:**

Buena parte de esa crítica se asocia a la idea de autoreferenciación sobre la propia actividad. Es decir, la consideración de que el objetivo y razón de ser de un SPE es hacer formación, es hacer orientación...; y no tanto insertar, facilitar la cobertura de las competencias que requieren las empresas, etc.

### **3.2.C.- Mirada hacia afuera: Objetivo de triple foco:**

Al respecto, los participantes sugieren poner el foco y el objetivo en torno a tres realidades externas a Lanbide que conformarían “su mercado” y misión:

- La persona: y su inserción y desarrollo profesional como objetivo (ya sea como desempleado o como ocupado).
- La empresa: y la facilitación de la cobertura de sus necesidades de competencias como objetivo; en tanto que factor clave de competitividad.
- La inclusión social: entendida tanto desde el empleo a colectivos más fragilizados; como en términos de empleo de calidad en general.



### 3.2.D.- Posiciones no homogéneas:

Este planteamiento que reclama un “nuevo paradigma de intervención” y piensa que la Ley debe actuar con “luces largas” ante las tres transiciones que vivimos, es una síntesis o mínimo común denominador de posiciones no completamente homogéneas entre los distintos participantes que, en función de su posicionamiento y experiencia, invocan prudencias y sesgos particulares:

- Desde la mirada empresarial: se valoran los logros y el trabajo realizado sobre las personas, pero se remarca el déficit, hasta el momento, de focalización en la empresa e identificación y comprensión de sus necesidades como aspecto esencial.
- Desde la mirada de los trabajadores: que entendiendo la necesidad de mejora de la prospección empresarial como condicionante de servicio dejan claro que eso no significa resolver a la empresa sus problemas como organización productiva; y que la persona (ocupada y desempleada) es el foco central.
- Desde la mirada más social se pone el énfasis en no orillar la inclusión como un elemento igualmente central; y asumirlo como reto.

### 3.2.E.- El peso de la RGI como condicionante de la mirada:

Existe un consenso general en que la carga administrativa de la RGI ha absorbido recursos y energías que no se han podido dedicar a la transformación de los servicios de activación para el empleo. Pero más allá de ello, es igualmente compartido desde la mayor parte de las perspectivas que la atención a los colectivos más fragilizados que asocia la RGI ha sesgado la mirada del SPE hacia los mismos en términos de PAE; circunstancia que entra en contradicción con las tendencias que pautan nuestro mercado de trabajo en términos de futuro, que apunta hacia necesidades amplias de empleos cualificados y muy cualificados para seguir sosteniendo nuestra ADN industrial; y para apostar por el desarrollo de servicios de valor en el marco de las tres transiciones que vivimos (digital, medioambiental y sociosanitaria).

### 3.2.F.- Modelo Público versus “Público/Privado”:

En ese contexto de preocupaciones, uno de los debates de fondo que configura el escenario de reflexión crítica sobre las PAE es el de la posibilidad de asunción directa de los servicios por las estructuras públicas de Lanbide; o el de la gestión transferida (delegada, subcontratada...) de las mismas a la red de colaboradores público-privados (Entidades Colaboradoras).

Al respecto, más allá de posicionamientos teóricos o ideológicos extremos (servicio público versus “resolver privadamente todo lo que se puede solucionar desde el tejido privado”), existe un cierto consenso sobre la necesidad de realismo y evitar los maximalismos.



### **3.2.G.- Servicios Nucleares versus No Nucleares y Especializados:**

Desde el realismo citado, parece claro desde distintas miradas que es necesario “ordenar las políticas activas” en términos de identificación de aquellos Servicios Nucleares o estratégicos en los que Lanbide debe ser referente directo de su desarrollo, respecto a otros que puedan ser considerados No Nucleares y de oferta más abierta. En este sentido, distintos interlocutores apuntan hacia la referencia de Lanbide en el contacto / tutorización base para, en su caso, transferir o apoyarse posteriormente en otras entidades específicas conforme se avanza en el grado de especialización del servicio requerido<sup>3</sup>.

### **3.2.H.- Optimización del marco de colaboración público-privado:**

Se abre un marco amplio de posibilidades si se generan condiciones para optimizar a los colaboradores de acuerdo con sus capacidades y virtudes; al tiempo que se introducen prácticas de gestión de esa colaboración que combinen la necesaria lógica de “control”, con la búsqueda de la calidad en el servicio; y en este sentido, el refuerzo y “crecimiento profesional” de los colaboradores que lo ejecutan, su estabilización y mejora de la especialización y competencias.

### **3.2.I.- Procedimiento: Superar las convocatorias de ayudas:**

En línea con lo señalado, es una reclamación unánime la necesidad de superar las convocatorias como mecanismo de gestión de servicios<sup>4</sup>. Se perciben como instrumentos no sólo pesados, sino que fragilizan a los colaboradores, generan inestabilidad e incertidumbre que dificultan las apuestas de mirada larga; y, en última instancia, limitan la calidad de la prestación del servicio. Abrir vías alternativas a través de convenios plurianuales u otras fórmulas es un petición generalizada.

### **3.2.J.- Marco de colaboración participativa ordenado (ordenar las PAE para ordenar la gobernanza):**

Desde el realismo anteriormente citado, además de distinguir entre Servicios Nucleares y No Nucleares, y poner sobre el papel la búsqueda de mecanismos de gestión que minimicen los efectos no deseados generados por las convocatorias, es necesario optimizar los recursos público-privados disponibles, situando a los actores del sistema alineados con los objetivos de Lanbide en aquellos ámbitos de las PAE en los que ofrecen mayores ventajas competitivas. Dicho de otro modo, se hace necesario “ordenar las PAE en su relación con los actores, para ordenar la gobernanza del sistema”.

<sup>3</sup> Por ejemplo en el caso del Emprendimiento Colectivo; la derivación a fuentes especializadas en función de la fórmula específica elegida.

<sup>4</sup> En palabras de una de las personas entrevistadas: “el procedimiento nos aplasta”.



Al respecto y de una forma no exhaustiva:

- Las diputaciones se presentan como agentes con competencias en el ámbito social que sitúan el binomio empleo-inclusión como espacio natural de colaboración. Dinamizan igualmente distintas fórmulas de emprendimiento, en un campo cuya competencia e intervención es institucionalmente compartida. Velan por el impuso económico general y, desde él, los proyectos de empleo asociados... en un menú matizadamente diferente en cada territorio; pero que en todos los casos reclamaría liderazgo público desde Empleo para su orientación sinérgica.
- Las entidades locales se presentan como los actores del sistema más cercanos al territorio desde una lógica no sectorial, sino integradora; además de cocompetentes. En el marco de su estrecha relación con diputaciones, aparecen como brazos ejecutores sobre el terreno en el ámbito de la inclusión y el empleo desde su lógica más social. Y desde su proximidad al territorio, se reivindican como agentes naturales de prospección y generación de relación y conocimiento con el tejido productivo. Al respecto, reclaman no solo participación en la ejecución de convocatorias ya cerradas sino participación en su ideación (ver capítulo de gobernanza y coordinación institucional).
- Los distintos departamentos del Gobierno Vasco abren un marco potencial de colaboración con Empleo, en algunos casos aún no optimizado.
  - En el caso de la Educación, por ejemplo, la orientación, constituye un marco de encuentro natural en términos de cercanía y relación con la realidad del tejido productivo de cada comarca, de la evolución de las necesidades empresariales sectoriales etc. Y de la misma manera, el nuevo escenario de vinculación de los Certificados de Profesionalidad con Educación, cuando se concretara, podría abrir un marco intenso de colaboración entre los responsables de su gestión -Educación- y las entidades laborales -Lanbide- más cercanas a los desempleados como parte significativa de su alumnado.
  - Y más allá de la evidencia de la natural necesidad de coordinación con Educación, la necesidad de optimizar sinergias con los departamentos de gestión de políticas económicas sectoriales -Industria, entre otros- abren igualmente un camino de interés, que invita a reproducir, de manera adaptada, los marcos de colaboración que ya se producen, por ejemplo, en el ámbito de la Educación. Y, a más, a intentar que el empleo constituya un elemento transversal de reflexión en los procedimientos de trabajo de Industria, Comercio, Turismo etc. La colaboración, en este sentido, en términos ambiciosos de hacer presente la perspectiva del empleo de manera transversal y sistemática en la planificación y gestión de las políticas sectoriales, y de gestión compartida del conocimiento, serían posibles puntos de anclaje.
- Los clústeres por su parte, dentro de su heterogeneidad, se focalizan en procesos de modernización y transformación sectorial; y apuestas de cambio y/o modernización tecnológica novedosas. Miran en ese sentido hacia la evolución del sector correspondiente (anticipación), y al trabajo con los perfiles de empleo más cualificados o los aspectos más actuales y/o de futuro de las competencias del empleo sectorial. Presentan en general una vinculación al tejido empresarial relevante y dinámica.

- Las entidades de la red vasca de ciencia y tecnología se convierten en agentes vinculados a los empleos más cualificados; vinculados a los aspectos tecnológica o empresarialmente más novedosos y el talento que asocian. Se presentan, en este sentido, como posibles agentes articuladores de la recuperación / atracción / canalización del talento en los escalones más estrechos de la pirámide de las cualificaciones. Un ámbito de reflexión marginal en el marco de la actividad global de nuestra SPE pero no por ello poco relevante y que requiere una reflexión y consideración específica (ver ficha que recoge opiniones correspondientes).
- Existe un amplio abanico de entidades colaboradoras diversas, privadas y/o del tercer sector (que aplican tanto en la actividad directa de Lanbide como de las diputaciones y entidades locales), que abren una presencia múltiple en el sistema con gran heterogeneidad tanto en el nivel especialización como de calidad. En este sentido, de las opiniones recogidas se desprendería que la oferta al respecto en formación sería de mayor calidad que en orientación; y que en todo caso, velar por su conocimiento, garantía e impulso es una necesidad.

### FICHA 3. PARTICULARIZACIÓN DE SOLUCIONES HACIA FIGURAS INVESTIGADORAS Y/O EMPLEOS DE MUY ALTA CUALIFICACIÓN: SUGERENCIAS Y OPINIONES

Son numerosas las llamadas a la necesidad de particularizar y arbitrar soluciones a los empleos del ámbito de la investigación y/o muy alta cualificación.

#### Los participantes plantean...

BECARIOS	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Definición jurídica para cerrar el carácter formativo de la inserción en la empresa</i></li> <li>• <i>Abarcar el amplio arco de actividad de la figura, en sectores, tipos de organización y empresa y ocupación</i></li> <li>• <i>Unificación de fiscalidad</i></li> <li>• <i>Resolución de problemáticas de visados y participación exterior</i></li> </ul>
INVESTIGADORES	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Redefinición del modelo de contratación basado en la concurrencia competitiva. Genera inestabilidades a personas de alto valor en la innovación empresarial</i></li> <li>• <i>Derivación hacia un modelo de vinculación por contrato, con fomento de la competitividad por objetivos (modelo francés)</i></li> </ul>
PERSONAL EN CENTROS TECNOLÓGICOS	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Extensión del papel diseminador de conocimiento de los centros tecnológicos hacia la empresa: desde servicios, procesos, productos y patentes a personal de alta cualificación</i></li> <li>• <i>Modelos de diseminación de conocimiento en personas a través del fomento de Spin-off tecnológicas, desde los Centros tecnológicos</i></li> <li>• <i>Garantías de calidad de las ofertas, que hagan atractivas las ofertas empresariales al personal</i></li> </ul>
DOCTORADOS	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Fomento de la contratación de doctores industriales por parte de las empresas, que contribuyan a la innovación y el incremento de la competitividad empresarial</i></li> </ul>



### 3.2.K.- Servicios de valor realistas y prospección empresarial como binomio:

Los servicios a las empresas constituyen, en opinión de un buen número de informantes, un reto de difícil materialización, por cuanto su operativización exige pensar en términos de servicio finalista o “producto comercializable”. Y ello reclama:

- identificar qué tipo de servicios generadores de valor son los que el SPE puede ofrecer de manera realista; en competencia, en su caso, con oferentes privados de servicios de RRHH. Debe encontrar / elegir sus “nichos” de negocio naturales y factibles; un aspecto que hasta ahora no se ha resuelto con claridad.
- contar con una red de empresas colaboradoras viva y activa; o lo que es lo mismo, un servicio de prospección que tienda puentes efectivos con el tejido productivo de forma que haga factible la introducción y desarrollo de esos servicios.



## FICHA 4. ALGUNOS RASGOS DE LAS POLITICAS ACTIVAS DESEADAS...

### Los participantes plantean...

#### Orientación

- *“Personalizada: que considere integralmente los itinerarios individuales”*
- *“Integrada con el paso por otros servicios públicos: salud, servicios sociales, vivienda...”*
- *“Conectada con el sistema escolar”*
- *“Que refleje un esquema piramidal de actuación, con base en un sistema robusto de información y conexión con el mercado”*
- *“Con esquemas de actuación estables: orientados al medio y largo plazo”*
- *“Atento a necesidades competenciales flexibles y realistas, aplicables en todo el recorrido”*

#### Formación

- *“Dirigida a los diversos niveles de cualificación, pero con atención específica a la inclusión”*
- *“Que habilite el traslado de trabajadores entre sectores”*
- *“Alineada con las necesidades empresariales: Basada en perfiles competenciales por sector, posición y territorio”*
- *“Flexible y personalizada”*
- *“Adaptada en sus tiempos de aplicación”*

#### Autoempleo

- *“Inserto en las líneas de desarrollo inteligente”*
- *“Con énfasis en sectores de alta cualificación y en sectores económicos de alta actividad”*
- *“Capaz de diferenciar los servicios, de acuerdo al sector de emprendizaje”*

#### Intermediación

- *“Basado en un sistema de información y prospección empresarial”*
- *“Flexible en la recolección, reconocimiento y aplicación de habilidades y cualificaciones”*
- *“Que integre competencias técnicas y transversales”*
- *“Que incluya el criterio del logro en los objetivos como fórmula de retribución por servicios”*
- *“Que atienda a la calidad de las ofertas laborales, y fomente su mejora”*

#### Servicios a empresas

- *“Basados en un servicio robusto de prospección empresarial, y la integración de Promoción económica, y otros agentes especializados y territoriales”*
- *“Asesoramiento personalizado, con planes específicos”*
- *“Con orientación cliente: servicios para la mejora de la competitividad”*
- *“Con prevalencia del mix información + asesoramiento + formación + intermediación sobre los esquemas de ayudas a la contratación”*



## FICHA 5. OTRAS LÍNEAS ESPECÍFICAS SUGERIDAS PARA LA CARTERA DE SERVICIOS

### Los participantes plantean...

Gestión de la edad	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Inserción juvenil</li> <li>• Capacitación madura</li> <li>• Renovación de plantillas y Gestión del conocimiento en la organización</li> </ul>
Apoyo a formación	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Apoyos económicos a la formación, generales o específicos entre personas en riesgo de exclusión</li> </ul>
Lanzaderas de empleo	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Extensión del modelo de reuniones dinamizadas entre demandantes de empleo, para compartir rutas y experiencias</li> </ul>
Acompañamiento	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Integral</li> <li>• Con esquemas psicológicos</li> <li>• Con esquemas de empoderamiento</li> <li>• Enfocado al desempleo de larga duración</li> </ul>
Sistemas de ofertas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Que recoja todas las ofertas en el sistema</li> <li>• Independiente de los agentes de intermediación</li> <li>• Enfocado a la alerta temprana en las necesidades empresariales</li> </ul>
Sistema de ofertas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Que recoja todas las ofertas en el sistema</li> <li>• Independiente de los agentes de intermediación</li> <li>• Enfocado a la alerta temprana en las necesidades empresariales</li> </ul>
Garantía de empleo	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Para colectivos especiales</li> <li>• Independiente de los sistemas de remuneración, o como trabajo voluntario</li> <li>• Como propuesta de incorporación a las dinámicas de trabajo: horarios, trabajo en grupo, capacitación, etc.</li> </ul>

### **3.3.- Derecho subjetivo a las PAE como factor de cambio**

#### **3.3.A.- Entre la novedad y las expectativas contradictorias:**

Es un tema relativamente nuevo o alejado para una buena parte de los actores; sólo los que se mueven en el círculo más cercano y centrado en el empleo tiene una clara reflexión formada al respecto.

El elemento más interiorizado es que definir el acompañamiento en el empleo a lo largo de la vida como derecho subjetivo lo convierte en “reclamable” y esto, aunque sólo sea en términos intuitivos, genera expectativas de impacto de distinto tipo: Favorables u optimistas en la mayor parte de los casos; y no exentas de prudencias asociadas a los problemas que puede acarrear en algunas otros.

#### **3.3.B.- Generador de Impactos:**

La cifras al respecto son claramente ilustrativas: Un 21% no tiene claro si la declaración de las PAE como derecho subjetivo tendrá impacto. Un 15% se muestra relativamente escéptico al respecto y considera que no tendrá impacto alguno; y el 64% restante piensa que tendrán impacto significativo.

Para estos últimos, los impactos o repercusiones esperadas generarían, en positivo, un escenario con mayores y mejores recursos para la activación y el acompañamiento en el empleo (78% y 52%); transformará los procesos de trabajo de las PAE (68%); y generará nuevos servicios (66%). En última instancia lo visibilizan como un elemento transformador que, aunque a corto no encuentre condiciones para su materialización efectiva, a largo va a representar un profundo motor de cambio.

Los pesimistas son menos, y aluden al coste que acarreará todo ello como argumento de fondo más relevante (20%); pero no sólo. Entre el escepticismo y las prudencias, se presentan temores en cuanto al efecto dispersador de los recursos que traerá consigo, y sus efectos secundarios. Se alude igualmente la introducción de un sesgo que aleja el foco de la empresa y la competitividad como elemento esencial del empleo, para dar prioridad a una visión más social y de dependencia. Se menciona la supeditación del enfoque de las políticas activas a las pasivas, que acabarían ahogando a las primeras. E incluso, el temor a la existencia de problemas judiciales asociados a la reclamación insatisfecha del derecho.



### 3.3.C.- Transformación de la cartera de servicios: entre la expectativa y la dificultad:

Tanto optimistas como pesimistas, son en buena medida conscientes de que la materialización de este derecho reclama unos mejores servicios de PAE. En palabras de uno de los participantes, supone una “prestación en especie que requiere de servicios demandables”; algo que actualmente no encuentra condiciones objetivas para su desarrollo y, en este sentido, reclamará cambio y transformación.

Al respecto, y vinculando al derecho subjetivo ideas como la del Cribado masivo de Competencias<sup>5</sup>, introducido en el debate a modo de ejemplo, hay que señalar que el 77% de los participantes califican la iniciativa de deseable (sólo 10% se muestran contrarios). Y aunque enumeran distintos “peros” y dificultades (asociados básicamente a la necesidad de voluntariedad y privacidad en su aplicación, para evitar potenciales usos perversos de los resultados contra las propias personas), identifican claramente efectos favorables rotundos para la gestión, eficacia y puesta en valor de las PAE, que los animan a posicionarse favorablemente ante una hipotética iniciativa de estas características.

### 3.3.D.- En síntesis: “Acelerador” de cambio para un sistema de empleo más integrado, eficaz y eficiente:

Recapitulando, el debate sobre el derecho subjetivo, limitado aún por su relativa novedad, se orienta hacia su instrumentalidad o repercusiones en tres direcciones:

- Su “utilidad” como instrumento de impulso para la consecución de unas mejores políticas activas de empleo; y un empleo de mayor calidad para todos.
- Su posible “sesgo” del sistema y sus servicios hacia la dimensión social en detrimento del foco empresarial y la competitividad.
- Los efectos “secundarios” o no deseados en términos de coste, conflictos y reclamaciones que pudieran generarse.

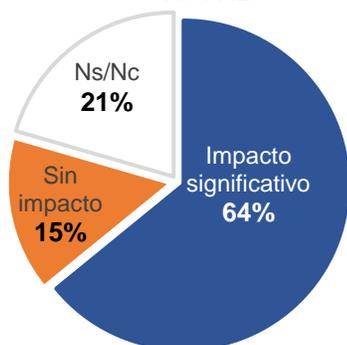
Y sintetizando las opiniones y posicionamientos recogidos, el grueso de los participantes en la reflexión (64%) entiende que, más allá de los riesgos y dificultades, la declaración de las PAE como derecho subjetivo vendría a representar un “acelerador” en el proceso de construcción y perfeccionamiento del sistema vasco de empleo.

<sup>5</sup> Cribado de competencias masivas en determinados segmentos de edad o colectivos; del mismo modo que en Sanidad se aplican cribados masivos preventivos sobre posibles problemas de salud.



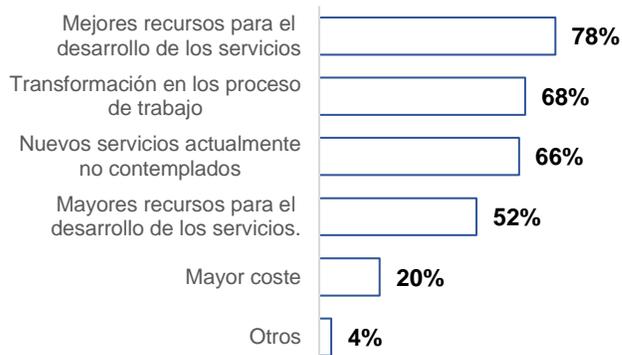
## FICHA 6. LAS PAE COMO DERECHO SUBJETIVO

### Impacto de la declaración de Derecho Subjetivo de las PAE



Fuente: Elaboración propia. Base: 78 agentes del Foro de Empleo Vasco

### Impactos o repercusiones esperadas



Fuente: Elaboración propia. Base: 50 agentes del Foro de Empleo Vasco

### Declarar las PAE como derecho subjetivo favorece el camino hacia un sistema de empleo integrado



Fuente: Elaboración propia. Base: 79 agentes del Foro de Empleo Vasco

### Conceptos subyacentes a la aplicación de PAE como derecho subjetivo



Fuente: Elaboración propia. Cuestionario Delphi y entrevistas personales entre el Foro de Empleo Vasco



### **3.4.- La información como un elemento de innovación de las PAE**

#### **3.4.A.- La Información como base de un gran cambio en la cartera de servicios:**

La concepción de un sistema de información integral, capaz de gestionar la información generada por el sistema de empleo y de crear conocimiento sobre las personas y las empresas en relación con el empleo, es considerada de forma generalizada (88%) como una vertiente crucial de la cartera de servicios de las Políticas Activas de Empleo por la casi totalidad de los agentes de empleo. Proporciona la base de trabajo para dar un salto innovador en la definición y desempeño del resto de la cartera de servicios, y por otro, posibilita hacer de la innovación el valor central de la misma y de las instituciones asociadas a su oferta.

#### **3.4.B.- Elemento habilitador de la innovación y mejora:**

El grueso de las opiniones sitúa la información como el elemento habilitador para la personalización / particularización de los servicios existentes; su concepción y funcionamiento integrado en forma de itinerarios; la base para la generación de instrumentos inteligentes de apoyo a la orientación, el perfilado a nivel sectorial, territorial etc. Y en términos de proceso y desempeño, factor de rapidez y agilización de las tramitaciones diversas (eliminación de papeleos y formalismos); y mejora de la integración entre los agentes de sistema de empleo.

#### **3.4.C.- Exigencias diversas:**

Desde esta positiva mirada, son muchas, sin embargo, las consideraciones trasladadas sobre las exigencias previas que incorpora para su optimización, en términos de: la generación de mecanismo de captura e integración de las informaciones existentes desde diversas fuentes para su optimización (ejemplo registro de contratos); la capacitación de los agentes públicos y privados para la operación en ese nuevo marco; la llamada a las buenas prácticas en términos de respeto a la privacidad y la confidencialidad; la búsqueda de soluciones para la apertura de la información, con las debidas garantías, al conjunto de agentes del sistema que trabajan en torno al os mismos esfuerzos.

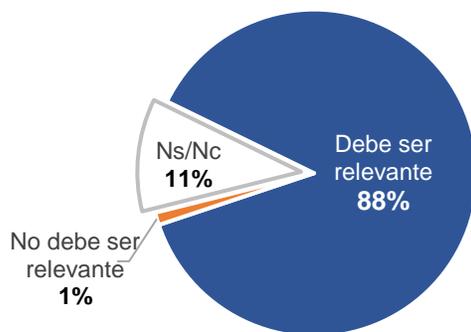


### 3.4.D.- Aspectos específicos:

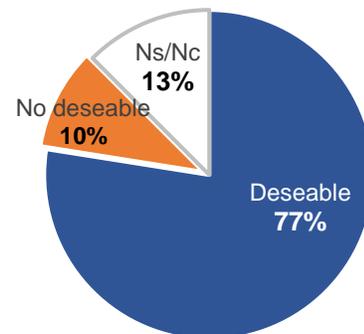
Al calor de estas reflexiones, una de las iniciativas “sugeridas” en torno al información, en línea con algunos otros países europeos, es la constitución de un banco de todas las ofertas realizadas por las empresas de la CAE. Se basaría en la obligatoriedad de la inscripción de las ofertas en el Sistema Vasco de Empleo, independientemente de que la captación e inserción se realice a través de Lanbide o a través de cualquier otra entidad pública o privada; con el objetivo de constituir un banco de datos exhaustivo y robusto de la evolución de las ofertas, los sectores demandantes, y las competencias asociadas a estas ofertas.

## FICHA 7. SISTEMAS DE INFORMACIÓN COMO BASE DE LAS PAE; Y POSICIONAMIENTO ANTE INICIATIVAS NOVEDOSAS

**Consideración de los Sistemas de Información como nueva vertiente de la cartera de servicios**



**Posicionamiento ante la introducción de cribados masivos de competencias**





### 3.5.- Mayor integración de las PAE y la negociación colectiva

#### 3.5.A.- Tema complejo:

Constituye un tema complejo y relativamente alejado para buena parte del colectivo de participantes. Hasta un 42% ha respondido que no tenía opinión clara al respecto (Ns/Nc). En todo caso, sólo el 10% piensa que PAE y negociación colectiva están suficientemente conectadas; frente al 49% que considera que la conexión es insuficiente.

#### 3.5.B.- Entre el voluntarismo y el realismo:

En todo caso, entre los que piensan que ambas realidades están insuficientemente conectadas, se perciben dos rasgos o vivencias simultáneas:

- Por un lado, el voluntarismo mayoritario (85%) que entiende que, teóricamente, una mayor interacción entre ambas realidades redundaría en una mejor conexión de las PAE con la empresa (actualmente muy distantes). Y que este mejor “cosido” de los mundos del Empleo y del Trabajo redundaría en una mejor integración de los propios agentes sociales en el ámbito del empleo; y en un mayor protagonismo de los factores de modernización y competitividad a través de las personas de las organizaciones.
- Y por otro, el realismo efectivo de esas mismas personas, que certifica que partiendo de ese interés teórico, el recorrido de ese esfuerzo es, hoy por hoy, muy limitado.

En última instancia, a corto plazo hablamos de un desiderátum (sería deseable); pero de un recorrido real aún estrecho tanto por condicionantes de dificultad temática objetiva, como por el propio clima del marco de negociación colectiva.

#### 3.5.E.- Oportunidad en clave de futuro:

En todo caso, superando la inmediatez, parece claro que el funcionamiento del mercado de trabajo, las formas de relación que incorpora, y la forma de entender la calidad del empleo y las condiciones de trabajo (no solo centrado en estabilidad, categorías y niveles salariales; dedicaciones horarias, etc.) aboca progresivamente a nuevos paradigmas de relaciones laborales.

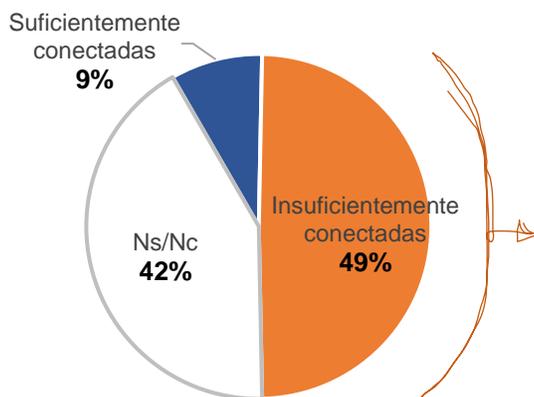


Estos nuevos paradigmas, sin caer en el buenismo, van incorporando un número creciente de variables que abren el debate hacia elementos vinculados a la carrera, la formación y la actualización de las propias competencias, el clima, la conciliación y la calidad de vida, la satisfacción y la autorrealización, etc., como variables que definen el atractivo de determinadas actividades y empresas. Todas esas “condiciones” definen crecientemente el atractivo, las posibilidades de captación de talento y la propia calidad en el empleo. Las PAE van cobrando así, progresivamente, más centralidad en el debate de las condiciones laborales y la calidad en el empleo<sup>6</sup>.

En ese contexto de largo plazo se ha sugerido trabajar por crear marcos apropiados y mejores condiciones para hacer realidad ese desiderátum.

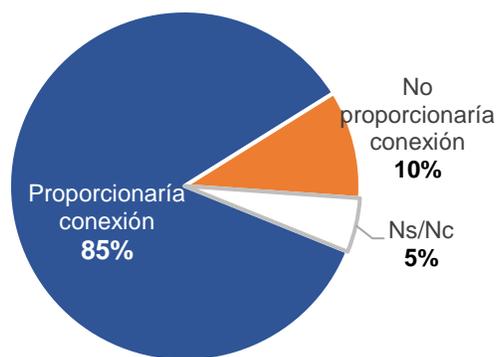
## FICHA 8. LAS PAE EN LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA

### Consideración sobre la conexión entre PAE y Negociación Colectiva



Fuente: Elaboración propia. Base: 74 agentes del Foro de Empleo Vasco

### Utilidad de la Integración de las PAE en la negociación colectiva como medio para el acercamiento a la empresa



Fuente: Elaboración propia. Base: 40 agentes del Foro de Empleo Vasco

<sup>6</sup> Los participantes han identificado en el proceso algunos focos de empleo particularmente ilustrativos de ello: como mecanismo en la atracción de talento y la cobertura del empleo de alta cualificación; como mecanismo de retención del talento investigador en sus fases avanzadas -doctores, etc.- e inicial -becarios-, con el mismo propósito que el anterior; y como mecanismo de cumplimentación de las ofertas de baja cualificación, como respuesta a la dualidad en ocasiones excluyente entre la oferta y las prestaciones por pobreza.



## 4 MARCO DE COORDINACIÓN Y GOBERNANZA

### 4.A.- El gran reto desde la perspectiva de la Ley:

La “coordinación y complementariedad de los agentes” constituye, junto a la “mejora de la conexión con la empresa”, el gran reto del sistema de empleo en opinión general de los actores consultados. Se trata de propiciar el tránsito de un “ecosistema” en el que conviven numerosos actores no optimizados hacia un “sistema” estructurado; operativamente eficaz y eficiente; que optimice el impacto de sus intervenciones y sus recursos.

### 4.B.- Competencia versus incumbencia:

El empleo constituye un espacio interseccional en sí mismo; en el que personas, empresas y territorio, y las diversas políticas que asocian, inciden en él de uno u otro modo. Pero a esta realidad evidente, que ya hace de la gestión del empleo un ámbito con un gran componente transversal, se unen otra serie de factores que, en el caso de la CAE, han acentuado esa característica y han hecho de la necesidad y coordinación entre los actores su reto principal.

La complejidad de nuestro sistema administrativo-institucional; la tardía transferencia de las competencias de empleo que propició una situación de intervención sobre el empleo múltiple y diversa; la insuficiencia de las soluciones y/o servicios de empleo existentes que animaban a la búsqueda de otras vías adicionales; y la propia búsqueda de visibilidad institucional, entre otros motivos, han contribuido a generar un amplio ecosistema de actores que intervienen en torno al empleo que, más allá de la pauta estricta de la competencia, actúan por incumbencia, porque se sienten concernidos.

Fruto de todo ello, el escenario de trabajo no genera referencias de liderazgo suficientemente claras ni competencias delimitadas de hecho en todos los casos; y, como consecuencia, se producen espacios de solape y duplicidad que conviven con algunos puntos ciegos; y flujos financieros que se superponen y/o invierten los niveles competenciales. La ausencia de un marco de coordinación y gobernanza se hace, en consecuencia, especialmente sentida entre el conjunto de actores.

### 4.C.- Una clara llamada a la Coordinación Interinstitucional:

De los diversos ámbitos de trabajo propuestos a los participantes como “focos de interés para la coordinación y sinergias entre los agentes del sistema”, todos superan la puntuación de 3 en una escala de 1 a 4; aspecto que ilustra de partida la relevancia que adquiere el tema. Pero de entre todos ellos, el que se sitúa a la cabeza de las valoraciones es la **Simplificación y Clarificación de la Oferta de Servicios ante Empresas y Ciudadanía** (3,5) en lo que constituye, de facto, una llamada a la coordinación interinstitucional.



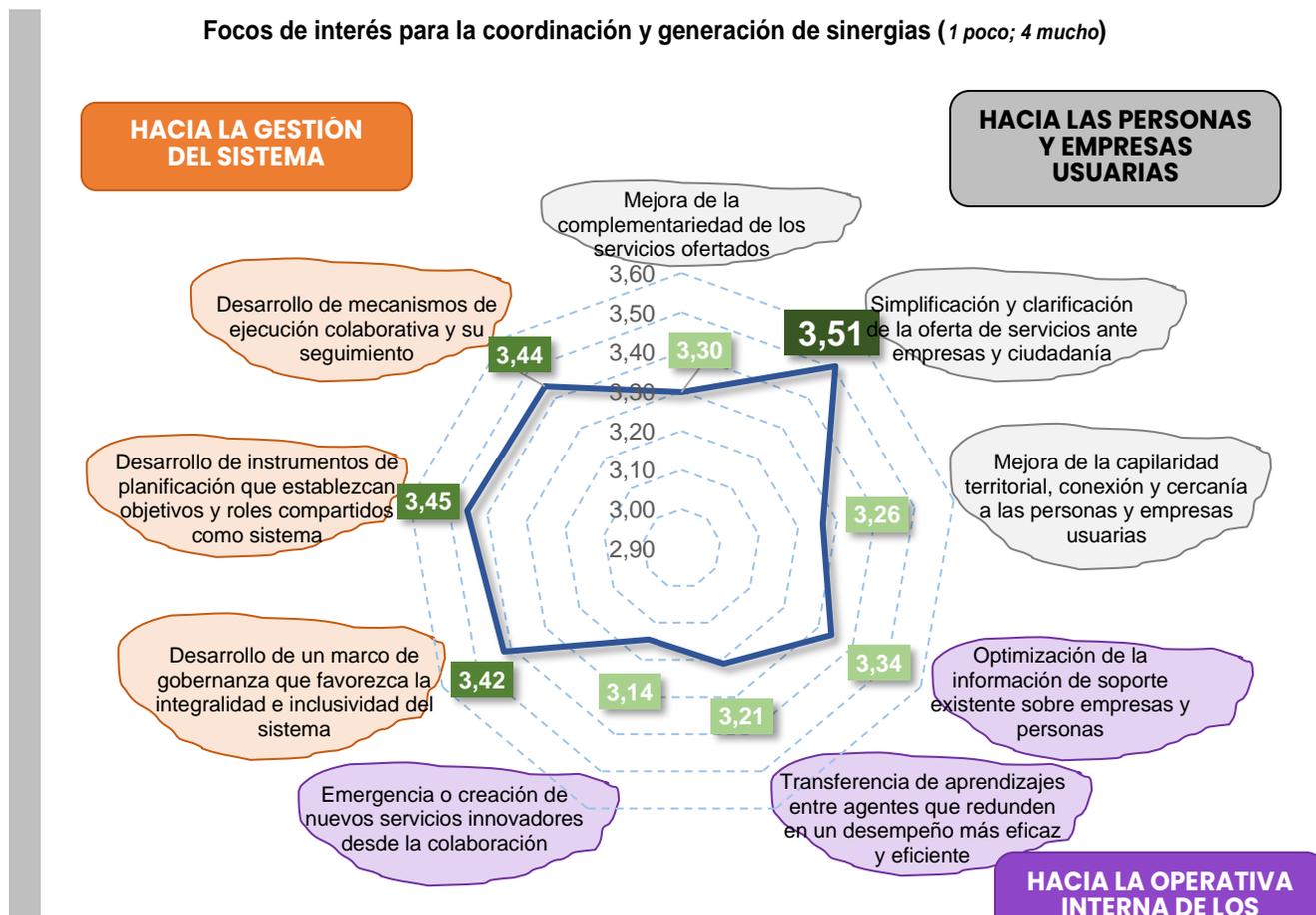
No es casual tampoco que, tras este foco de interés destacado, sean los aspectos vinculados hacia la “**gestión del sistema**” los que se sitúen a continuación, muy cerca (3,4), como mecanismos que busquen y hagan posible esa necesaria simplificación y clarificación de la oferta de servicios ante empresas y ciudadanía. Así, aparecen inmediatamente a continuación, con un valoración de 3,4, el “Desarrollo de Mecanismos de Planificación que establezcan objetivos y roles compartidos como sistema”; el “Desarrollo de Mecanismos de Ejecución Colaborativa” y el “Desarrollo de una Marco de Gobernanza que favorezca la integralidad e inclusividad del sistema”.

Los aspectos más técnicos y de calidad del sistema, ya se refieran a la operativa de los agentes o a los propios servicios, (creación de nuevos servicios, transferencia de aprendizajes entre los agentes, optimización de información entre ellos, mejora de la capilaridad territorial...), con ser considerados aspectos de interés (entre 3,1 y 3,3), todos quedan por detrás de las referencias previamente citadas.

Desde ese contexto, y en lo que supone una llamada a la Coordinación, a continuación se presentan diversas reflexiones, ideas de trabajo, preocupaciones y prudencias que los distintos participantes han sugerido en relación con ese gran reto, que algunos han definido como el “Quién hace Qué” y “Cómo se Hace”.

## FICHA 9. ACTUACIONES EN EL CONTEXTO DE LA GOBERNANZA DEL SISTEMA

### Focos de interés para la coordinación y generación de sinergias (1 poco; 4 mucho)



Fuente: Elaboración propia. Base: 77 agentes del Foro de Empleo Vasco



## 4.1.- Principios y prudencias para la constitución de un sistema

La llamada o interpelación de los diferentes actores a la coordinación y la complementariedad es clara. Para su abordaje, no son pocos los participantes que han trasladado elementos, principios o prudencias, que componen un marco para la constitución de un sistema más eficiente.

### 4.1.A.- Integración desde la Especialización inteligente:

Los diversos actores presentan rasgos, experiencias, especializaciones y posiciones que los sitúan en ventaja o desventaja comparativa respecto a determinadas funciones y servicios. No sobra nadie, pero todos deben “jugar en la posición que mejor lo hacen”. Definir los roles es necesario, y para ello es imprescindible contar con las características de los actores para optimizar el resultado del sistema (ver consideraciones ya avanzadas al respecto en el capítulo 3 del documento: ordenar las PAE para ordenar la gobernanza).

### 4.1.B.- Liderazgo proactivo:

En un sistema complejo como el que se configura en la CAE, la titularidad de la competencia debe actuar como legitimador del liderazgo; y este debe ser ejercido proactivamente, más allá de quién ejecuta el servicio, en un contexto de especialización inteligente; es decir, teniendo presente que en un sistema complejo, el liderazgo debe entenderse colaborativamente. No sólo el “qué hace quién”, el “cómo ha de hacerse” es igualmente importante; y es relevante que desde el rol de liderazgo se trabaje, colaborativamente, en su construcción desde el inicio, desde la concepción e ideación del servicio. Las llamadas en ese doble sentido al ejercicio activo del liderazgo; y a contar colaborativamente con los diferentes agentes desde la fase de ideación de los servicios (y de las propias convocatorias para su desarrollo<sup>7</sup>) es una constante; en particular desde el ámbito local.

### 4.1.C.- Realismo participativo:

La participación como valor genera un consenso unánime. Pero más allá de ello, se hace necesario pasar de la liturgia de la cogobernanza y los foros de participación, a la operatividad de los procesos. Y eso reclama elementos “más duros”. Bajar a los procedimientos y a las “obligaciones”.

En este sentido hay diferentes llamadas al “realismo participativo”, a la necesidad de que la participación sea operativa (no compleja) y estructurada; así como a la necesidad de “aterrizar” la coordinación interinstitucional no solo en foros o mesas de cooperación y cogobernanza; sino a la operativización de la coordinación y la colaboración en “procedimientos” y rutinas de trabajo “duras” (informaciones, comunicaciones, validaciones, etc.) preceptivas y aceptadas.

<sup>7</sup> Independientemente de la crítica general a esa figura -Convocatoria-



#### **4.1.D.- Pensar en clave de economía y de sociedad, no sólo de empleo:**

Desde la transversalidad del empleo, es necesario pensar en clave económica y social, no sólo de empleo, y esto abre la necesidad de “coser” el sistema de empleo con otros sistemas; Promoción económica, Educación, Vivienda, Servicios Sociales, etc.

### **4.2.- Avanzando en la construcción de la gobernanza del sistema**

#### **4.2.A.- Nivel Rector:**

Partiendo de las condiciones preexistentes tanto en términos competenciales (Departamento de Empleo y Trabajo del Gobierno Vasco) como de acompañamiento consultivo por parte de los agentes sociales representativos (Mesa de Dialogo Social), existe ya un marco o nivel rector (o “político”) del sistema, que puede considerarse estable y relativamente consolidado en términos funcionales y operativos; y en este sentido, a preservar, más allá de las circunstancias que vive en cuanto a la no participación o presencia en el mismo de algunos de los agentes.

#### **4.2.B.- Nivel de Base:**

Existen igualmente otros marcos, como el Foro del Empleo, que actúa como espacio amplio de seguimiento y punto de encuentro. Este foro puede ser, sin duda, objeto de perfeccionamiento y articulación operativa, aspecto que sería deseable para propiciar una mayor riqueza y canalización de opiniones y aportaciones; pero su propia naturaleza, características y dimensión, limitan su rol en sí mismo; y lo ubican en la base de la pirámide del sistema.

#### **4.2.C.- Nivel de Gestión y Ejecución: espacio clave de la cogobernanza:**

Pero entre ambas realidades (vértice y base, respectivamente, de la hipotética pirámide de la Gobernanza sectorial del empleo) se sitúa el grueso de agentes que gestionan y ejecutan las políticas de empleo; o que las condicionan y contribuyen a generar condiciones para su diseño y aplicación: Lanbide como agente ejecutor de las políticas de empleo del Gobierno Vasco; Departamentos del Gobierno Vasco que gestionan las políticas de otras áreas con alta intersección con el empleo y sus sociedades públicas o entidades vinculadas diversas; Diputaciones y resto de Entidades Locales en sus diversas variantes; Tejido asociativo empresarial de diverso tipo; Agentes de economía social; representantes diversos del tercer sector; y un amplio colectivo de entidades colaboradoras, públicas y privadas, que ejecutan servicios asociados a las políticas activas.



Es ahí, en ese nivel amplio, diverso y difuso donde se sitúa el gran reto de trabajo. Es ahí donde ese “Quién hace Qué”, y “Cómo se hace” cobra especial relevancia en términos de cogobernanza en sus distintos registros “in crescendo”: colaboración (3º); coordinación (2º); y cocreación o codefinición de los instrumentos (1º).

Es en este nivel de trabajo en el que conviene encontrar mecanismos colaborativos de gobernanza (no sólo Foros<sup>8</sup>, sino también procedimientos y protocolos, en su caso, normativos) en los que hacer, concretar y aplicar los principios y prudencias antes señalados: Integración desde la especialización inteligente; liderazgo proactivo; realismo participativo; y pensamiento en clave de economía y sociedad, no sólo de empleo; entre otros.

#### 4.2.D.- Pacto Social por la gobernanza del empleo:

Afrontar esa tarea, más allá de la resolución técnica de las fórmulas más apropiadas de cogobernanza, remite a la necesidad de dar respuesta a una “llamada generalizada a la coordinación y complementariedad entre agentes” en un ámbito que resulta crucial económica y socialmente. Estamos, por tanto, ante la necesidad de una solución de dimensión eminentemente política, en clave de pacto social por la gobernanza del empleo.

#### 4.2.D.- Gestión en Proceso:

En términos dinámicos, un reto de estas características requiere de base o condiciones (pacto social), pero aconseja igualmente un planteamiento operativo de construcción progresiva o gestión en proceso. En palabras de uno de los participantes: “Comernos la tarta pedazo a pedazo”.

### 4.3.- Ante una nueva fase del itinerario de la Ley: Fase de Concertación

Tras esta primera fase o kilómetro cero del itinerario de la Ley, a modo de Diagnóstico Participativo, el recorrido del proyecto apuntaría a la necesidad de abrir una nueva etapa o fase de Concertación.

Esta segunda fase, de concertación tanto interinstitucional como público-privada, plantearía el objetivo de **“avanzar en la construcción del sistema” en paralelo a la “materialización de la Ley”**; en un proceso simultáneo que debería retroalimentarse y unirse finalmente en una estación terminus o de llegada en la que la Ley sancionaría la operatividad y gobernanza de un sistema construido colaborativamente y pactado.

Centrando la mirada en la idea de concertación, parece claro que la misma plantearía dos dimensiones de trabajo: una dimensión político-estratégica que cree condiciones adecuadas y otra de carácter técnica que ofrezca soluciones realistas, eficaces y eficientes.

<sup>8</sup> En este sentido, entre las sugerencias recogidas, se ha planteado el refuerzo de la presencia de la economía social en este nivel. En concreto en órganos de relevancia como el Consejo de Lanbide.







## Apéndice 1.

### CONSIDERACIONES DESDE LA MIRADA INTERNACIONAL: LOS CASOS DE FRANCIA Y GRAN BRETAÑA

A continuación se presentan unas breves referencias de los sistemas de empleo de Francia y Gran Bretaña.

- El caso Francés se ha seleccionado atendiendo al hecho de que:
  - o Su sistema de empleo integra igualmente una número importante de actores de distinta naturaleza y a distinta escala territorial.
  - o Desde finales de 2019 se encuentran inmersos en un proceso de concertación nacional primero, posterior pilotaje y, finalmente escalado del proyecto para la coordinación de los distintos servicios y actores que intervienen en los procesos de inserción (SPIE).

En ese sentido, se presentaba como una referencia de particular interés.

- El caso británico se plantea como contrapunto de un país cuyas miradas en políticas públicas ofrecen para problemas similares, soluciones o planteamientos desde lógicas o miradas diferentes.







## EL CASO DE FRANCIA

La informaciones que se refieren al caso francés se estructuran en dos partes:

### 1.- ¿Qué es el Servicio Público de Empleo Francés?

Entendido como sistema que integra a numerosos actores de naturalezas distintas y rangos territoriales diversos; y que ilustra la complejidad del mismo.

### 2.- ¿Qué es el SPIE-Servicio Público de Inserción y del empleo?

Como método de coordinación para que las numerosas y diversas estructuras existentes que ofrecen servicios en el recorrido hacia el empleo de una persona se complementen de manera organizada y eficaz (proyecto en proceso).

## 1.- ¿QUÉ ES EL SERVICIO PÚBLICO DE EMPLEO?

El servicio público de empleo (SPE) reúne los actores públicos y privados en la puesta en funcionamiento de la política de empleo y formación profesional. Se sitúa bajo la tutela del ministerio encargado de empleo y de la formación profesional, y está dirigida por la Delegación general de empleo y formación profesional (DGEFP).

Sus misiones están definidas por el artículo L5311-1 del Código de trabajo que dispone que “el servicio público de empleo tiene como misión la acogida, orientación, formación e integración, comprende la colocación, aportación de prestaciones, apoyo para quienes buscan empleo y ayuda para asegurar carreras profesionales para todos los empleados”.

En 2012, los gastos relacionados con el SPE ascendieron a 5.200 millones de euros, principalmente destinados a los gastos operativos y al personal del Polo de Empleo (3.900 millones de euros).

El SPE está participado principalmente por:

- **El Estado.** Tradicionalmente a través de, principalmente, el ministerio a cargo del empleo y la formación profesional; y de las direcciones regionales de empresa, competencia, consumo, de trabajo y empleo (DIRECCTE), que conservaban la competencia de derecho común en materia de política de empleo; **pero desde el 1 de Abril de 2012 los DIRECCTE se han reorganizado con los servicios “desconcentrados” de Cohesión Social (DCRS) en el seno de una nueva estructura: Las direcciones regionales de economía, empleo, trabajo y solidaridad (DREETS).**
- **Pôle emploi**, resultante de la fusión en 2008 de la Agencia Nacional de Empleo (ANPE) - encargada de la colocación de los solicitantes de empleo -y Asociaciones para el Empleo en la Industria y el Comercio (ASSEDIC)- encargadas de las prestaciones a desempleados; la Asociación para la Formación Profesional de Adultos (AFPA); la UNEDIC, que administra el régimen de seguro de desempleo y establece las modalidades de compensación.

Igualmente pueden participar en el Servicio Público de Empleo los organismos públicos o privados cuyo objeto consiste en la prestación de servicios relativos a la intermediación, la inserción, la formación, el acompañamiento de demandantes de empleo, organizaciones orientadas a la integración a través de la actividad económica, empresas de trabajo temporal, así como agencias de empleo privadas (art. L5311-4 del Código del Trabajo).



En este sentido cabe señalar las Misiones Locales y los CAP Empleo

- **Las Misiones Locales** “cubren una función de servicio público para la orientación y la inserción profesional y social de los jóvenes, cedida por el Estado a las colectividades y autoridades locales, cada una en su ámbito de competencia”. **Refuerzan así la colaboración entre el Estado y las colectividades territoriales y desarrollan una política de activación concertada.**

**Tienen forma de asociaciones, integradas por representantes del Estado, autoridades locales, establecimientos públicos, organizaciones profesionales y sindicales y, en ocasiones, asociaciones.** Debe ser presidido por el alcalde del municipio o el presidente de la asociación intermunicipal (más raramente por un grupo de interés público).

La financiación está asegurada por las colectividades regionales o locales, el Estado y los fondos sociales europeos, así como por otros organismos públicos y privados.

El objetivo de las misiones locales es promover la consulta entre los distintos socios para construir acciones adaptadas a las necesidades de los jóvenes y a las realidades locales. Acogen a los jóvenes **de 16 a 25 años para proporcionar información, orientación y acompañamiento en su inserción social y profesional.**

**Las Animaciones Regionales de las Misiones Locales aseguran la animación regional de las Misiones locales y son los interlocutores del Estado a nivel regional<sup>9</sup>.**

- **Cap emploi:** Se trata de una red nacional de organismos de colocación especializados en el servicio a personas con discapacidades y situaciones de exclusión y sus empleadores. Son organismos de colocación **especializados (OPS)** que ejercen una misión de servicio público. Se encargan de la preparación, el acompañamiento, del seguimiento sostenido y del mantenimiento en el empleo de las personas con discapacidades. Acogen y apoyan a más de 100.00 personas con discapacidades cada año.

El SPE está estructurado en cuatro niveles geográficos -nacional, regional, departamental y local- que agrupan a los órganos de dirección y coordinación del Estado, del Polo de Empleo y de la AEPA, pero también de las colectividades comarcales, con el fin de poner en práctica de la manera más adecuada la política de empleo. Incluso si éstas obedecen a las normas y directivas nacionales, se coordinan localmente para satisfacer las necesidades de los territorios y sus realidades económicas.

<sup>9</sup> La misión local es un espacio de intervención al servicio de los jóvenes. Como parte de sus procedimientos, cada joven se beneficia de un seguimiento personalizado. Las estructuras de acogida deben dar respuesta a cuestiones de empleo y formación pero también de vivienda o salud.

Cada joven, según su nivel, sus necesidades, sus dificultades puede beneficiarse de respuestas individualizadas para definir su objetivo profesional y las etapas de su realización, establecer su proyecto formativo y cumplirlo, para encontrar y acceder al empleo.

Las misiones locales son las encargadas de acoger, informar, orientar y ayudar a los jóvenes en el proceso de integración profesional y social. La misión local interviene en la integración social y profesional de los jóvenes en todos los ámbitos: orientación, formación, empleo, vivienda, salud, movilidad, ciudadanía, deporte, ocio, cultura y apoyo para ayudar a los jóvenes de 16 a 25 años en los problemas que plantea su integración social y profesional.

Las misiones locales también tienen como objetivo experimentar e innovar en el campo de la juventud para construir respuestas adecuadas. Las misiones locales crean, desarrollan y coordinan redes de socios, incluidos los especializados.

En las misiones locales, los jóvenes se benefician de un seguimiento integral, es decir, se benefician de un seguimiento teniendo en cuenta todas las dificultades (salud, vivienda, etc.) que puedan interferir o dificultar su proyecto de integración profesional, esto con el objetivo de ayudar a eliminar estos frenos.

Las misiones locales dan respuestas adaptadas a todas las dificultades que encuentran, dando prioridad al empleo y la formación, pero también a la vivienda, la salud, el deporte y las actividades de ocio.



## 2.- ¿QUÉ ES EL SPIE: SERVICIO PÚBLICO DE INSERCIÓN Y DEL EMPLEO?

En el corazón de la estrategia nacional de prevención y lucha contra la pobreza, el Servicio Público de Integración y Empleo (SPIE) tiene la ambición de que todos aquellos que quieran encontrar un lugar en la sociedad a través del trabajo y la actividad lo logren. Este deseo se basa en la convicción de que solo el acceso al empleo permite una salida duradera de la pobreza.

El derecho al apoyo personalizado debe convertirse más que nunca en una realidad tangible y accesible en todos los puntos del territorio.

En septiembre de 2019 el Gobierno lanzó una concertación nacional que en marzo de 2020 se concretó en el apoyo a 14 territorios para iniciar la experimentación que definiera el método SPIE. Un método para reforzar la eficacia del acompañamiento hacia el empleo de las personas que encuentra dificultades para su inserción.

En abril de 2021 se hace un nuevo llamamiento nacional al que se incorporan 31 territorios. Y a fin de 2021 se continua el despliegue en 35 nuevos territorios:

- Septiembre 2019: Lanzamiento de la concertación nacional.
- Marzo 2020: Lanzamiento experimental en 14 territorios.
- Abril 2021: Lanzamiento del SPIE en 31 territorios.
- Fin 2021: Lanzamiento del SPIE en 35 nuevos territorios.

**El Servicio Público de Integración y Empleo (SPIE) es un método para asegurar que todas las estructuras llamadas a intervenir en el camino de una persona hacia el empleo (Consejo Departamental, Pôle Emploi, Caisse d'Allocations Familiales, Cap Emploi, misión local, asociaciones, CCAS, etc. ) se coordinen y simplifiquen sus procedimientos.**

A cada individuo se le debe ofrecer un camino de acompañamiento personalizado que tenga en cuenta todas sus dificultades de integración (vivienda, salud, movilidad, etc.). Este itinerario se coordina entre los distintos profesionales para evitar tener que hacer más de un paso, con un seguimiento en el tiempo del servicio ofrecido.

SPIE se materializa en un consorcio que reúne a los socios implicados en cada territorio: consejos departamentales, Pôle Emploi, Estado, Fondos de asignación familiar, Cap Emploi, Misiones locales, Autoridades locales, actores de la formación, la vivienda, la salud, la movilidad, las asociaciones y las empresas.

Estos consorcios deben constituir una base de servicios con el objetivo de tender eventualmente hacia el mismo tipo de servicio prestado al usuario en todo el territorio.

Estos servicios son :

- **Un diagnóstico social y profesional sistemático para la ayuda a la persona a elaborar su proyecto profesional.**
- **Una coordinación y un seguimiento del itinerario compartido entre los profesionales de diferentes estructuras que acompañan una misma persona en su proyecto de retorno a la actividad, a fin de garantizar un itinerario “sin descosidos”.** (empleo, formación, vivienda, alojamiento, salud, movilidad, etc.).
- **Una coordinación de la oferta de acompañamiento social y profesional en la región, a fin de que los profesionales puedan proponer todas las soluciones para ayudar a las personas a realizar su proyecto de retorno a la actividad.**

Más allá de la coordinación institucional, SPIE implica, por lo tanto, una revisión de la cooperación operativa entre profesionales de diferentes estructuras que apoyan a las personas en el día a día.

Para facilitar estos desarrollos y esta coordinación diaria, el Estado también está invirtiendo en el aspecto digital, por ejemplo, con un mejor intercambio de datos entre instituciones y nuevos servicios digitales en el campo de la integración social y profesional.

### ¿CUÁLES SON SUS OBJETIVOS?

Los objetivos del SPIE reposan en 4 grandes orientaciones:

- **SIMPLIFICAR** los trámites y las distintas etapas de las personas hasta su reincorporación al trabajo, gracias a la conexión entre los socios, lo que significa que, gracias a un enfoque global (movilidad, puericultura, salud, etc.), sea cual sea el interlocutor inicial ese será el interlocutor adecuado.
- **ACCELERAR** la vuelta a la actividad ofreciendo citas y acompañamiento en un plazo breve y reforzando la coordinación y los intercambios entre los distintos grupos de interés para que la persona solo explique su situación una vez.
- **REVELAR** deseos, ambiciones pero también talentos y permitir que las personas se recuperen en nuevas profesiones combinando así la oferta y la demanda de trabajo.
- **CUMPLIR** con el apoyo a las personas hacia el éxito de su proyecto profesional habiendo levantado todos los frenos.

### ¿POR QUÉ?

El SPIE concierne a todos los colectivos que encuentran dificultades sociales y profesionales en su acceso al mercado laboral: beneficiarios de RGI, jóvenes, personas con discapacidad, desempleados de larga duración, etc.

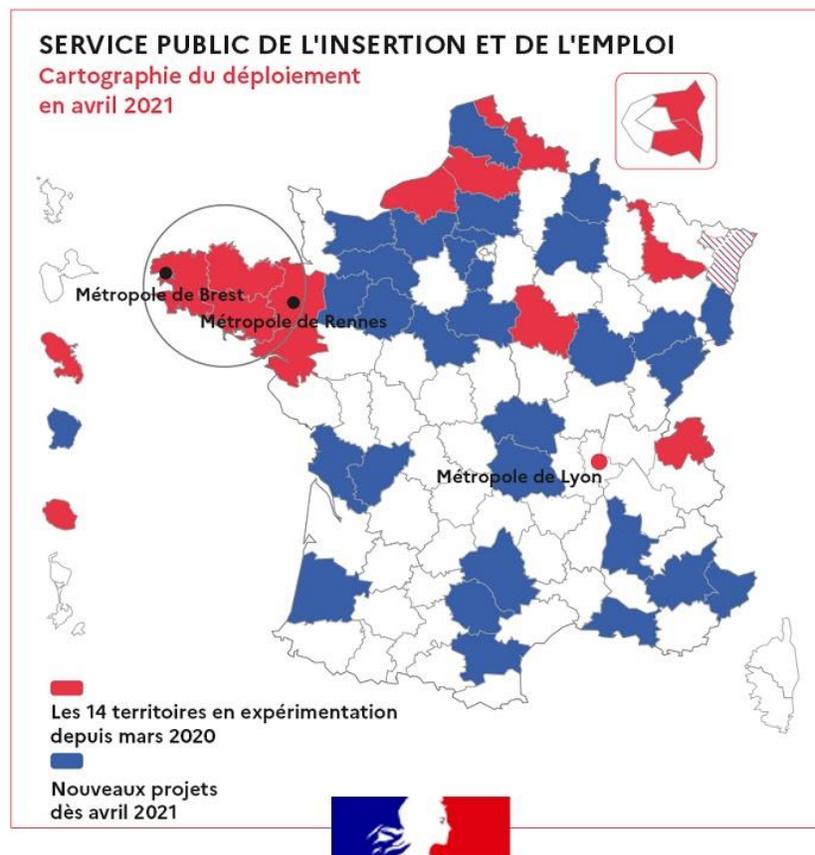
Cada persona debe poder beneficiarse de un apoyo adaptado a su situación, coordinado entre los distintos actores sin tener que multiplicar los procedimientos.

## ¿CUÁLES SON LOS CAMBIOS ESPECÍFICOS EN EL RECORRIDO DEL ACOMPAÑAMIENTO HACIA EL EMPLEO?

Las cuestiones relacionadas con el cuidado de los niños, la vivienda y la movilidad pueden ser obstáculos para encontrar empleo. Por ello, el Servicio Público de Integración y Empleo ofrece un apoyo personalizado que responde de forma concreta a las dificultades cotidianas y las necesidades de las personas.

Las personas apoyadas se benefician de un curso construido para ellos y con ellos por profesionales que ponen en común su saber hacer.

Se realiza un diagnóstico lo antes posible para identificar el proyecto de la persona y las mejores acciones a tomar para que pueda llevarlo a cabo. Se organizan intercambios regulares para apoyarlo en cada una de las etapas. Todas las soluciones disponibles en la región son más conocidas por los profesionales y, por lo tanto, mejor movilizadas para brindar tantas oportunidades como sea posible para la vuelta a la actividad si se esta movilización se realiza por ellos de forma integrada.



¿Cuáles son las acciones propuestas por los 31 primeros territorios participantes?

#### **1. Un diagnóstico para concretizar el proyecto de inserción:**

- proponer a las personas un mismo método de diagnóstico independientemente de las estructura de apoyo (departamento, Pôle emploi, mision local, Cap emploi, PLIE...),
- realizar estas entrevistas de diagnóstico y proyecto conjuntamente por un especialista en el ámbito social y profesional.

**2. La coordinación y el seguimiento compartido del itinerario:** sistematizar un informe de estado de todas las personas apoyadas para asegurar que tengan entrevistas periódicas, que los plazos se reduzcan entre cada paso del curso, por ejemplo, entre una inmersión en una empresa y una entrada en la formación:

- Organizar grupos de profesionales de diferentes estructuras para que identifiquen conjuntamente soluciones para las personas que encuentran más dificultades en su regreso a la actividad.
- Ofrecer a las personas la continuidad de los apoyos en los primeros meses de su reanudación de actividad.

#### **3. La coordinación y el conocimiento de la oferta:**

- Identificar soluciones de integración en el ámbito profesional y social en el territorio.
- Organizar la movilización de empresas para promover la vuelta al empleo en sectores bajo estrés a través de inmersiones y formación.
- Diseñar conjuntamente nuevas ofertas de soporte.

#### **4. Una metodología de acompañamiento:**

- Involucrar a los usuarios en la evaluación del sistema de soporte.
- Desarrollar tiempos de formación e intercambio conjunto entre profesionales de diferentes actores.

### **¿CUÁL SERÁ EL SOPORTE Y PAPEL DEL ESTADO?**

En 2021, el Estado destina un presupuesto total de 30 millones de euros para el despliegue del SPIE, de los cuales:

- **15 millones de euros para apoyar la implementación de proyectos en los territorios seleccionados.**
- **15 millones de euros para soporte técnico nacional, incluidas soluciones digitales.**

Como miembro de cada consorcio, el Estado estimulará una dinámica, junto con el consejo departamental y Pôle Emploi en particular, para ayudar a fortalecer las alianzas y proyectos en el territorio; prefectos, comisarios de lucha contra la pobreza, DREETS y DDETS se movilizarán fuertemente.

También se organizará un espacio de intercambio entre territorios a nivel nacional para capitalizar buenas prácticas, detectar dificultades, identificar soluciones comunes para avanzar rápidamente en el despliegue de este nuevo servicio público. Los 14 territorios que ya están en experimentación estarán plenamente involucrados y se unirán a la dinámica común.



## ¿CÓMO SERÁ EL SEGUIMIENTO DE LOS PROYECTOS?

Todas las acciones y recursos movilizados en el marco del SPIE deben estar orientados hacia el impacto concreto en la vida de los usuarios.

El estado prevé procedimientos de evaluación participativa, que se definirán con los territorios seleccionados. Se realizará un estudio de impacto entre los beneficiarios, además del seguimiento de indicadores de resultados y recursos.

## ¿CUÁNTO TIEMPO DURARÁN LOS PROYECTOS?

Los proyectos deberán ser puestos en marcha en 2021 y 2022.



## EL CASO DE GRAN BRETAÑA

El rasgo más importante del Sistema de Empleo Británico es que se trata de un sistema **muy centralizado** en términos de liderazgo, y descentralizado en términos de ejecución:



- **Departamentales.** El Departamento de Empleo es uno de los más importantes en términos de personal contratado y de presupuesto.
- **Territoriales:** Algunas competencias han sido descentralizadas a los Parlamentos escocés y galés. Sus competencias se dirigen a la organización práctica de los programas, pero el esquema de dirección y gobernanza del sistema es el mismo.
- **Ejecutivas:** Existe un elevado grado de especialización entre los agentes. El sistema de empleo organiza el esquema de trabajo con la ciudadanía -orientación, intermediación, competencias en empleabilidad, competencias laborales- y las empresas -prospección, training y formatos de prácticas, trabajo voluntario-, y con los agentes de servicio. Las empresas de servicios diseñan la orientación, formación e inserción.
- **Doble capa** de actuación global y local.
- **Orientación:** Existe una separación práctica entre las políticas pasivas y las políticas activas. Las políticas pasivas tienden a separarse de la situación de ocupación. En otros países anglosajones, por ejemplo, la prestación por desempleo se separa completamente de empleo y se inserta con el resto de prestaciones y ayudas.
- **Esquema de externalización de servicios.** La externalización incluye la definición de los servicios de políticas activas por parte de los proveedores. Estos compiten entre ellos, y reciben la financiación según los niveles de logro, al menos parcialmente.

### Cuadro de competencias institucional

DEPARTAMENTO DE TRABAJO Y PENSIONES (DWP)		
SERVICIO PÚBLICO DE EMPLEO		
Intermediación laboral	Guía de medidas activas	JOBCENTRE PLUS (Esta agencia integra todas las anteriores de servicios de empleabilidad y beneficios) Orientación, asistencia a la empleabilidad y obligación de participar. Desde 2011 es un servicio en recesión. Políticas pasivas: subsidios y Crédito Universal (sustituye a subsidio de desempleo), e ingresos por discapacidad, etc. Servicios sociales.
18 áreas territoriales y subcontratación de los servicios activos, dos o tres por área, con competencia y pago por logros.		
DEPARTAMENTO DE INNOVACIÓN EMPRESARIAL Y COMPETENCIAS (BIS) (3, con Gales y Escocia)	DEPARTAMENTO DE EDUCACIÓN (dFe)	UK COMISSION POR EL EMPLEO Y LAS COMPETENCIAS (UKCES)
Financia programas de aprendizaje para parados de larga duración.	Políticas de educación de menores de 19 años. Coordinación con Departamento de Empleo en orientación en los estudios.	Proporciona inteligencia de mercado y orienta a individuos y empresas en sus decisiones sobre inversión en competencias. Elabora investigaciones como el Estudio de Perspectivas de Empleo.



Las políticas activas se canalizan a través de:

### 1.- El Servicio de Empleo y el programa INTERMEDIACIÓN Y BENEFICIOS, Y PAE INICIALES

- Muy eficiente en la intermediación entre empresa y buscador de empleo (buen servicio y comprensión de competencias esperadas y ofrecidas).
- Procesa una proporción elevada de los huecos existentes en el mercado.
- Servicio non-stop para beneficiarios pasivos: orientación, búsqueda, formación y subsidios.
  - Acceso a portal web, o en terminales en oficinas. Entrada directa de las empresas para anunciar sus huecos. También por las agencias de reclutamiento.
  - Servicios de asesoramiento, con intensidad en colectivos en desempleo de larga duración y discapacidades.
  - Orientación a la empresa, para cubrir sus huecos.
  - Guía para programas de activación.
  - Modelan formación para necesidades empresariales. Flexible. Además, orientación a empresas para el reclutamiento (competencias necesarias, etc.)
- Pueden remitir a programas de políticas activas PRE-WORK PROGRAMME, voluntarios u obligatorios. Trabajo voluntario, servicios a la comunidad, programas de emprendimiento, como condición para el cobro de la prestación por desempleo u otras, como la participación en otras partes de los programas de la oferta.

### 2.- THE WORK PROGRAMME. Programa para la aplicación de políticas activas específicas y efectivas finales. Sus características son:

- Fondos públicos.
- Subcontratación privada.
- Tipología “Caja negra”: los proveedores son libres de proporcionar los servicios de formación, prácticas, orientación, etc., que crean convenientes. Actualmente no cuentan con una guía central. (Antes sí lo hacían).
- Sistema de cobros por logros, con una tarifa fija por entrada en el sistema, otra por entrada en el mercado laboral temporal, y otra para contratos de larga duración, con límites temporales y de pago por persona.
- Se asignan los participantes a uno de los dos o tres proveedores locales, en competencia (pensada como desencadenante de resultados).
- El país se divide en 18 áreas, con 40 contratistas entre todas ellas. Además, existen subcontratistas locales para la prestación de los servicios finales.
- Segmentación de las personas (regresión) según su perfilado y en unas cuantas categorías profesionales. Sin embargo, se está yendo hacia un sistema de perfilado por competencias como predictor, y para la orientación y formación, con uso de cuestionarios e historial.

### 3.- OTROS PUNTOS RELEVANTES DE LAS POLÍTICAS ACTIVAS Y EL SISTEMA DE EMPLEO BRITÁNICO

- Bajas tasas de desempleo.
- Mercado flexible, con mucha rotación. Fácil y rápida contratación, pero fácil pérdida de empleo.



- Las PAE no prestan atención a la calidad del empleo, buscan la rápida empleabilidad. El mercado regula las condiciones en función de la demanda de las posiciones.
- Fomenta la adopción de más de un trabajo, como respuesta al empleo precario, y en general la búsqueda de un empleo mejor a través de la proactividad del individuo en un sistema de intermediación privado, con dos tipologías de intermediadores: finalista y ETTs.
- Pone el énfasis en la acción de empresas e individuos, en la formación para el empleo y en la formación de carrera.
- Adopta un sistema complejo de prácticas de distintos niveles para la formación de los trabajadores. Las políticas activas entre la juventud se sustentan en estos programas de *interships, training, y practice*.

Las políticas activas presentes son:

1. Formación: reglada, en la empresa, experiencia laboral.
2. Incentivos a la contratación.
3. Provisiones de trabajo público.
4. Servicios de intermediación, orientación, y sanciones.

#### **Con colectivos diana para su priorización en la inserción:**

- Piensan en términos de programas diferenciados, a veces definidos por colectivos, pero en todo caso, con objetivos y metodologías diferentes. Una vez entrado en el sistema, se distribuye según la conveniencia.
- Formación, trabajo subsidiado y empleo voluntario.
  - Programas de derivación a terceros de desempleados para formación en el empleo, en entorno laboral. Libertad de las empresas o tercer sector para personalizar los pack formativos y las búsquedas de empleo según interés/conveniencia del individuo y las necesidades del mercado laboral local.
- Garantía de empleo a menores de 24 años, con 10 meses de desempleo. Recepción obligada.
- Los programas de incentivos a la contratación están suspendidos en el momento actual.
- Rutas sectoriales específicas, con formación adaptativa. Sectores de interés, inteligentes, etc.
- Formación especializada para el empleo.
- Utiliza el trabajo comunitario como generador de experiencia, también aceptada entre empresas.
- El paso a los programas de gestión privada es obligado y se asocia a la política pasiva, tras 9 meses de cobro del subsidio.
- El pago a los proveedores depende de los resultados obtenidos. Pago inicial, pago tras inserción temporal, y pago tras inserción de larga duración, en tanto dure el contrato, con un máximo temporal y con un tope por persona.
- Tiempo limitado al proveedor para la incorporación del individuo en el mercado laboral (104 semanas).
  - Incluye aprendizaje en búsqueda de trabajo.
  - Incluye prácticas en el trabajo.
  - Incluye incentivos a la contratación para subcolectivos.
  - Incluye un programa intensivo para los que después de dos años no consiguen empleo, con asistencia diaria al centro de empleo, pagos de dietas de transporte, o adecuación de vestimentas a las entrevistas, por ejemplo.



## Apéndice 2: ENCUADRE DEL MARCO LEGISLATIVO

En el presente anexo, se sitúa el marco legislativo en el que se encuadra el sistema vasco de empleo y el proyecto de ley asociado.

Se estructura en dos grandes vertientes.

- El marco legislativo desde la perspectiva de la CAE (desde el marco de referencia de la UE hasta el ámbito local, pasando por el estado y la CAE).
- Referencias de diferentes CCAA.



# ÍNDICE

## **I: El marco legislativo desde la perspectiva de la CAE 49**

INTRODUCCIÓN 49

1.- ESQUEMA LEGISLATIVO 50

2.- DETALLE LEGISLATIVO 51

2.1.- Europa 51

2.2.- España 53

2.3.- Comunidad Autónoma de Euskadi 55

2.4.- Relaciones competenciales con las Diputaciones Forales de los Territorios Históricos 56

2.5.- Relaciones competenciales con Municipios 57

## **II: Referencias de otras CCAA 58**

1.- MAPA GENERAL DE SITUACIÓN 58

1.1.- Marco de colaboración Inter autonómico 60

2.- EL CASO DE CATALUÑA 61



## I: El marco legislativo desde la perspectiva de la CAE

### INTRODUCCIÓN

Presentamos en las páginas siguientes un esquema del marco normativo y competencial del sistema de empleo.

Como puede observarse, el modelo presenta un formato de escalera (Europa, España, Euskadi, Ámbito Local) con orientaciones básicas y atribuciones competenciales que descienden desde las entidades con mayor rango administrativo hacia abajo.

El modelo de escalera presenta algunas intersecciones. Estas tienen que ver con el papel de las Diputaciones Forales (en tanto que entidades locales), cuyo funcionamiento se rige por distintas atribuciones, estatales y autonómicas, que permitirían la actuación en materia de empleo; a pesar de que la Ley específica de distribución competencial entre la Comunidad Autónoma Vasca y las entidades forales no contempla expresamente el empleo como una de las competencias transferidas/desarrolladas/ejecutadas por las Diputaciones Forales.

A lo largo de las siguientes páginas entraremos en más detalle de cómo se da la atribución competencial de la materia por parte de las Diputaciones. En todo caso, impera que la competencia corresponde a la Comunidad Autónoma del País Vasco, y a los municipios en su ámbito de actuación.

A continuación presentamos:

- El marco normativo (en escalera).
- Los niveles normativos, con las normas que rigen en cada uno de ellos y los enlaces a estas leyes y normas.
- Una descripción con más detalle de cada uno de los niveles competenciales, las normas, y algunas transcripciones relevantes de estas leyes.

Con todo ello puede establecerse el marco legislativo y la estructura de las relaciones competenciales previstas en el sistema de empleo en Euskadi.



# 1.- ESQUEMA NORMATIVO





## 2.- DETALLE LEGISLATIVO

### 2.1.- Europa

En los términos orientadores que representa Europa en términos de empleo hay que señalar:

#### → Estrategia Europea de Empleo.

La Estrategia Europea de Empleo iniciada en 1997 bajo el impulso de **crear más y mejores puestos de trabajo en toda la Unión** supuso la fijación de objetivos comunes para la política de empleo.

Su puesta en práctica se canaliza a través del “**Semestre Europeo**”, que ofrece un marco de coordinación consolidado con el conjunto de políticas. Así, en 2020 la estrategia de empleo formaba parte de la estrategia de crecimiento Europa 2020; que tiene su prolongación a todos los efectos en la Estrategia Anual de Crecimiento Sostenible 2021. En este ejercicio, en que el ciclo del semestre europeo ha sido adaptado temporalmente a fin de coordinarlo con el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, ofrece un marco de coordinación para orientar a la Unión y a los Estados miembros en la superación de los obstáculos que plantean la recuperación y la doble transición digital y medioambiental.

#### → Pilar Social.

En 2017, la proclamación del Pilar Social Europeo en la cumbre de Gotemburgo supuso la creación de un carta de 20 principios o derechos sociales de la UE, una hoja de ruta hacia una Europa social fuerte, que determinan el enfoque del nuevo «**código normativo social**».

Se trata de principios y derechos esenciales para el funcionamiento correcto y justo de los mercados laborales y de los sistemas de bienestar de la Europa del siglo XXI. Algunos de ellos reafirman derechos ya presentes en el acervo de la Unión. Otros establecen objetivos claros para el camino a seguir a medida que se abordan los desafíos que surgen de los avances sociales, tecnológicos y económicos.

Así, este código Normativo Social, en su capítulo 1 “Igualdad de Oportunidades y de acceso al mercado de Trabajo” instituye los Principios de Educación, Formación y Aprendizaje permanente; Igualdad de género; e Igualdad de oportunidades. Y, el primero de ellos, en particular, institucionaliza el derecho a las Políticas Activas en tanto que señala que

*“Toda persona tiene derecho a una educación, formación y aprendizaje permanente inclusivos y de calidad a fin de adquirir y mantener capacidades que les permitan participar plenamente en la sociedad y gestionar con éxito las transiciones en el mercado laboral”*



La aplicación eficaz del pilar europeo de derechos sociales es ahora más importante que nunca y depende en gran medida de la determinación y la toma de acción de los Estados miembros, que son los principales responsables de las políticas sociales, de empleo y de capacitación. Pero las acciones a nivel de la Unión pueden complementar las acciones nacionales: Así, el Plan de Acción del Pilar de los Derechos Sociales es la contribución de la Comisión a la aplicación de los principios del pilar social; y la Cumbre Social de Oporto una oportunidad para unir fuerzas para renovar, al más alto nivel político, el compromiso de aplicación del pilar social.

- **Plan de Acción del Pilar de los Derechos Sociales:** En marzo de 2021, la Comisión Europea presentó un Plan de Acción para la aplicación del pilar europeo de derechos sociales. El plan de acción propone una serie de iniciativas y fija tres objetivos principales a escala de la Unión que deben alcanzarse para 2030 y que ayudarán a dirigir las políticas y reformas nacionales:
  - una tasa de empleo de al menos el 78% en la Unión Europea;
  - que cada año al menos el 60% de los adultos asistan a cursos de formación;
  - reducir en al menos quince millones el número de personas en riesgo de pobreza o de exclusión social, incluidos cinco millones de menores.
- **La Cumbre Social de Oporto**, celebrada en el mes de mayo de 2021, ha supuesto un espaldarazo definitivo a esos objetivos y al refuerzo del compromiso de transformar los principios del Pilar Social en acciones para poner en marcha una recuperación fuerte, justa y que genere empleo. En la cumbre, los interlocutores sociales y la sociedad civil han solicitado a los jefes de Estado y de Gobierno de la UE que respalden el Plan de Acción y sus objetivos principales y que establezcan objetivos nacionales ambiciosos que puedan contribuir adecuadamente a la consecución de los objetivos europeos.

En lo que se refiere a España, la nueva Estrategia de Apoyo Activo para el Empleo 2021-24 (EEAAE 21-24) incorpora esta sensibilidad apostando por la promoción del acceso a la cartera de servicios en línea con el Pilar Social Europeo (implantación paulatina de los servicios) en un enfoque centrado en las personas y los empleos; en coherencia con la transformación productiva; y orientado hacia resultados; que incorpora la mejora de las capacidades de los servicios públicos de empleo como como camino necesario.



## 2.2.- España

- **La Constitución**, en su artículo 149, establece la competencia exclusiva del Estado en materia de legislación laboral; sin perjuicio de su ejecución por los órganos de las Comunidades Autónomas.

1.- El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias:  
7.<sup>a</sup> Legislación laboral; sin perjuicio de su ejecución por los órganos de las Comunidades Autónomas.

- **La Ley de Empleo** (aprobación del texto refundido mediante Real Decreto 3/2015).

- En su artículo 1 define las Políticas de Empleo como el conjunto de decisiones adoptadas por el Estado y las CCAA, que tienen por finalidad el desarrollo de programas y medidas tendentes a la consecución del pleno empleo, así como la calidad en el empleo, a la adecuación cuantitativa y cualitativa de la oferta y demanda de empleo, a la reducción y a la debida protección de las situaciones de desempleo.
- En su artículo 3 señala que corresponde a las CCAA en sus ámbitos territoriales el desarrollo de la política de empleo, el fomento del empleo y de la ejecución de la legislación laboral y de los programas y medidas que les hayan sido transferidos.

3.2. De conformidad con la Constitución Española y sus Estatutos de Autonomía, 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 transferidos.

- En su artículo 4 introduce la dimensión "local" en el diseño y gestión de las políticas de empleo para ajustarla a las necesidades del territorio y apoyar las iniciativas de generación de empleo en el ámbito local. De este modo, de conformidad con la constitución, los estatutos y **la ley de 7/1985 Reguladora de las Bases de Régimen Local**, las CCAA podrán establecer los mecanismos de colaboración oportunos con las entidades locales y éstas podrán participar en la concertación territorial de las políticas activas de empleo mediante su participación en los órganos de participación institucional de ámbito autonómico.

La política de empleo, en su diseño y modelo de gestión, deberá tener en cuenta su dimensión local para ajustarla a las necesidades del territorio, de manera que favorezca y apoye las iniciativas de generación de empleo en el ámbito local.

De conformidad con la Constitución Española, con los Estatutos de Autonomía y con la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, los servicios públicos de empleo de las comunidades autónomas, en ejecución de los servicios y programas de políticas activas de empleo, podrán establecer los mecanismos de colaboración oportunos con las entidades locales.



Las entidades locales podrán participar en el proceso de concertación territorial de las políticas activas de empleo, mediante su representación y participación en los órganos de participación institucional de ámbito autonómico.

Los servicios públicos de empleo de las comunidades autónomas serán los responsables de trasladar al marco del Sistema Nacional de Empleo la dimensión territorial de las políticas activas de empleo y de determinar, en su caso, la representación de las entidades locales en los órganos de participación institucional de ámbito autonómico.

- En su artículo 6 establece un Sistema Nacional de Empleo descentralizado integrado por el Servicio Público de Empleo Estatal y los Servicios Públicos de Empleo de las Comunidades Autónomas.
- En su artículo 42 describe la necesaria cooperación y colaboración entre los servicios públicos de empleo que gestionan las políticas activas y el Servicio Público de Empleo Estatal en materia de protección económica frente al desempleo.

42.1. Las administraciones y los organismos públicos que tengan atribuidas la competencia de la gestión del empleo y el Servicio Público de Empleo Estatal deberán cooperar y colaborar en el ejercicio de sus competencias garantizando la coordinación de las distintas actuaciones de intermediación e inserción laboral y las de solicitud, reconocimiento y percepción de las prestaciones por desempleo, a través de los acuerdos que se adopten en la Conferencia Sectorial de Empleo y Asuntos Laborales y de los convenios de colaboración que se alcancen, en aplicación de lo previsto en los artículos 5 y 6 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

- Disposición final primera. Títulos competenciales.

Esta ley se dicta al amparo de lo establecido en los apartados 1.ª, 7.ª y 17.ª del artículo 149.1 de la Constitución que atribuyen al Estado, respectivamente, «la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales, «la legislación laboral; sin perjuicio de su ejecución por los órganos de las Comunidades Autónomas» y «el régimen económico de la seguridad social, sin perjuicio de la ejecución de sus servicios por las Comunidades Autónomas». Se exceptúa de lo anterior el apartado h) del artículo 18, que se dicta al amparo del artículo 149.1.13.ª de la constitución sobre «Bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica» referido a programas de aplicación supracomunitaria.



→ **El Real Decreto 1441/2010** recoge la transferencia de funciones y servicios a la CAE en materia de ejecución de la legislación laboral en el ámbito del trabajo, el empleo y la formación profesional para el empleo.

- En su Artículo 1 se aprueba el acuerdo de traspaso de funciones y servicios a la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de ejecución de la legislación laboral en el ámbito del trabajo, el empleo y la formación profesional para el empleo, que realiza el Servicio Público de Empleo Estatal. En el artículo 2 se sanciona el acuerdo.
- En el Anexo del citado decreto se recogen las Funciones y servicios de la Administración del Estado que asume la Comunidad Autónoma del País Vasco.

## 2.3.- Comunidad Autónoma de Euskadi

→ **El estatuto de Autonomía (Ley Orgánica 3/1979).**

- En su artículo 10 determina la competencia exclusiva en materia de promoción, desarrollo económico y planificación de la actividad económica del País Vasco de acuerdo con la ordenación general de la economía.
- En su artículo 9 dispone que los poderes públicos vascos, en el ámbito de su competencia, impulsarán particularmente una política tendente a la mejora de las condiciones de vida y trabajo y adoptarán aquellas medidas que tiendan a fomentar el incremento del empleo y la estabilidad económica.
- En el artículo 12.2 dispone la competencia laboral y en la reducción del desempleo.

12.2 corresponde a la Comunidad del País Vasco la ejecución de la legislación del Estado en materia de legislación laboral, asumiendo las facultades y competencias que en este terreno ostenta actualmente el Estado respecto a las relaciones laborales; también la facultad de organizar, dirigir y tutelar, con la alta inspección del Estado, los servicios de éste para la ejecución de la legislación laboral, procurando que las condiciones de trabajo se adecuen al nivel del desarrollo y progreso social, promoviendo la cualificación de los trabajadores y su formación integral.

- Recoge igualmente el principio esencial del **Concierto Económico**, amparado por la constitución, conforme al cual las instituciones competentes de los territorios históricos del País Vasco pueden mantener, establecer y regular su propio sistema tributario; y desde esa soberanía fiscal financiar con sus propios recursos las competencias transferidas por parte del estado. Así, los recursos económicos destinados a la cobertura de las PAE no provienen de la distribución de fondos acordada en la Conferencia Sectorial de Empleo y Asuntos Laborales, sino que tienen origen en la minoración del cupo, mediante aplicación del porcentaje correspondiente al índice de imputación utilizado para su cálculo.

→ **La Ley 3/2011**, por el que se crea Lanbide-Servicio Vasco de Empleo posibilita la gestión directa de las políticas activas de empleo de la Comunidad Autónoma de Euskadi.

- En el artículo 1.3 se recoge la adscripción de Lanbide al Departamento que tenga atribuidas las competencias de empleo.



## 2.4.- Relaciones competenciales con las Diputaciones Forales de los Territorios Históricos

*El empleo no figura expresamente entre las competencias de las Diputaciones Forales; ni desde el marco de la legislación autonómica (Ley de Territorios Históricos), ni desde el estatal. Sin embargo, cuenta con una puerta de acceso a este ámbito a través de las leyes de régimen local estatal (Ley de Bases de Régimen Local) y autonómica (Ley de Instituciones Locales de Euskadi-LILE), tal como se describe a continuación, a través de la facultad de actuar en temáticas no transferidas en régimen de no duplicidad y, en un sentido más laxo, como organismo orientador de los municipios, quienes sí cuentan con estas competencias.*

→ **Ley 27/1983**, de 25 de noviembre, de Relaciones entre las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma y los Órganos Forales de sus Territorios Históricos, comúnmente conocida como «Ley de Territorios Históricos».

- El Título Primero está dedicado a regular el nivel competencial de las Instituciones Comunes (Capítulo 1.º) y el propio de los Territorios Históricos (Capítulo 2.º).
- En su artículo 2 regula que las relaciones entre las Instituciones Comunes del País Vasco y los Órganos Forales de sus Territorios Históricos se basarán en los principios de colaboración y solidaridad, y que en el ejercicio de sus respectivas competencias, las Administraciones del País Vasco actuarán de acuerdo con los principios de eficacia y coordinación.
- En su **artículo 6** se delimitan las competencias forales a las citadas en el Estatuto de Autonomía.
- El **artículo 7** define las competencias exclusivas (a) y las competencias emanadas de las Instituciones Comunes pero de desarrollo y ejecución foral (b) y (c). **Entre ellas no figuran el empleo o el fomento del empleo.**

→ **Ley de 7/1985** Reguladora de las Bases de Régimen Local (**Estado**).

- El **artículo 7.3** de la ley prevé que el Estado y las Comunidades Autónomas pueden delegar en las entidades locales (**entre las que se incluyen las provincias según el artículo 3**) el ejercicio de sus competencias.
- El **artículo 7.4** prevé el ejercicio de competencias no atribuidas, siempre que no supongan un riesgo financiero y una duplicidad de servicios.

7.4. Las Entidades Locales solo podrán ejercer competencias distintas de las propias y de las atribuidas por delegación cuando no se ponga en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda municipal, de acuerdo con los requerimientos de la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera y no se incurra en un supuesto de ejecución simultánea del mismo servicio público con otra Administración Pública. A estos efectos, serán necesarios y vinculantes los informes previos de la Administración competente por razón de materia, en el que se señale la inexistencia de duplicidades, y de la Administración que tenga atribuida la tutela financiera sobre la sostenibilidad financiera de las nuevas competencias.

En todo caso, el ejercicio de estas competencias deberá realizarse en los términos previstos en la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas.

De acuerdo con el artículo 10, la Administración Local y las demás Administraciones públicas ajustarán sus relaciones recíprocas a los deberes de información mutua, colaboración coordinación y respeto a los ámbitos competenciales respectivos.



## 2.5.- Relaciones competenciales con Municipios

- La Ley 2/2016, de Instituciones Locales de Euskadi incluye el empleo entre los ámbitos dentro de los cuales son competentes los municipios.
- En el artículo 17.1.25) se establece como **competencia propia del municipio** el “**Desarrollo local económico y social y políticas o planes locales de empleo**”.

17.2. Con la finalidad de garantizar el principio de autonomía local, las leyes sectoriales del Parlamento Vasco o, en su caso, las normas forales que atribuyan competencias propias en los ámbitos materiales contenidos en el apartado primero del presente artículo salvaguardarán las facultades previstas para cada materia en el apartado anterior. Cualquier limitación de tales facultades reservadas a los municipios deberá ser motivada adecuadamente de acuerdo con los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad, así como materializada normativamente de forma expresa.

- Adicionalmente hay que señalar que en el **Artículo 14** se establece que las competencias de las entidades locales pueden ser propias, transferidas o delegadas. Además, de forma similar a como lo hace la Ley de Bases de Régimen Local se establece adicionalmente, la posibilidad de ejercer otros servicios o prestaciones que no se corresponden con esas competencias, siempre que no se incurra en duplicidad o suponga un riesgo financiero para la entidad.

Y en este sentido, de acuerdo al **Artículo 2** se considerarían entidades locales no sólo los municipios, o las mancomunidades si no “cualesquiera otras entidades que agrupen a varias entidades locales, bajo la denominación específica que corresponda, conforme a lo dispuesto en esta ley y demás normativa que sea de aplicación”; especificación en la que se situarían las Diputaciones.



## II.- Referencias de otras CCAA

### 1.- MAPA GENERAL DE SITUACIÓN

Con la excepción de Cataluña, que ha desarrollado una Ley del Sistema Catalán de Empleo otorgándole una dimensión y perspectiva diferente, el resto de las Comunidades Autónomas españolas presentarían un marco normativo que se ciñe a:

- La transferencia de las competencias de gestión ejecutivas desempeñadas anteriormente por el Instituto Nacional de Empleo.
- La creación de un Servicio Autonómico de Empleo.
- La regulación ocasional de algunos aspectos de políticas activas (formación para el empleo, modelos de contratación con proveedores de servicios, modelo de declaración de entidad colaboradora...). Se trataría de aspectos parciales de la relación con otros actores, en ningún caso una ordenación sistémica de responsabilidades y modelos de relación.
- La normativa en ocasiones se extiende a la organización interna -estatutos-.

...sin entrar en la definición de un Sistema de Empleo territorial.

<b>MADRID</b>	<a href="#"><u>Ley 5/2001, de 3 de julio, de Creación del Servicio Regional de Empleo</u></a> <a href="#"><u>Real Decreto 30/2000, de 14 de enero, sobre traspaso a la Comunidad de Madrid de la gestión realizada por el Instituto Nacional de Empleo en el ámbito del trabajo, el empleo y la formación</u></a> <a href="#"><u>Recopilación normativa</u></a> empleo, trabajo, autónomos y economía social
<b>ANDALUCÍA</b>	<a href="#"><u>Ley 4/2002, de 16 de diciembre, de Creación del Servicio Andaluz de Empleo</u></a>
<b>GALICIA</b>	<a href="#"><u>Real Decreto 1375/1997, de 29 de agosto, sobre traspaso a la Comunidad Autónoma de Galicia de la gestión realizada por el Instituto Nacional de Empleo en el ámbito del trabajo, el empleo y la formación</u></a> <a href="#"><u>DECRETO 251/2007, de 13 de diciembre, por el que se regula el reconocimiento de la condición de entidad colaboradora del Servicio Público de Empleo</u></a>
<b>CASTILLA Y LEÓN</b>	<a href="#"><u>DECRETO 41/2016, de 10 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Servicio Público de Empleo de Castilla y León</u></a>
<b>CASTILLA-LA MANCHA</b>	<a href="#"><u>Ley 2/2003, de 30 de enero, del Servicio Público de Empleo de Castilla-La Mancha</u></a>
<b>ASTURIAS</b>	<a href="#"><u>Ley 3/2005, de 8 de julio, del Servicio Público de Empleo</u></a>
<b>ARAGÓN</b>	<a href="#"><u>Ley 9/1999, de 9 de abril, de creación del Instituto Aragonés de Empleo</u></a>



ILLES BALEARS	<p><a href="#">Ley 7/2000, de 15 de junio, de creación del Servicio de Empleo de las Illes Balears</a>  <a href="#">Decreto 22/2020 de 24 de julio, por el cual se aprueba el Texto consolidado del Decreto de aprobación de los Estatutos del Servicio de Empleo de las Illes Balears</a></p>
EXTREMADURA	<p><a href="#">Real Decreto 664/2001, de 22 de junio, sobre traspaso a la Comunidad Autónoma de Extremadura de la gestión realizada por el Instituto Nacional de Empleo en el ámbito del trabajo, el empleo y la formación</a>  <a href="#">Ley 7/2001, de 14 de junio, de creación del Servicio Extremeño Público de Empleo</a>  <a href="#">DECRETO 26/2009, de 27 de febrero, por el que se aprueban los estatutos del Servicio Extremeño Público de Empleo (SEXPE), modificado por el Decreto 9/2013, de 19 de febrero, por el Decreto 172/2014, de 5 de agosto y por el Decreto 264/2015, de 7 de agosto</a>  <a href="#">DECRETO 156/2016, de 20 de septiembre, por el que se regula la Formación Profesional para el Empleo</a></p>
COMUNITAT VALENCIANA	<p><a href="#">Ley 3/2000, de 17 de abril, por la que se crea el Servicio Valenciano de Empleo y Formación (SERVEF)</a>  <a href="#">DECRETO 216/2020, de 29 de diciembre, del Consell, de aprobación del Reglamento de organización, régimen jurídico y funcional de LABORA Servicio Valenciano de Ocupación y Formación</a>  <a href="#">Ley 27/2018, de 27 de diciembre, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera y de organización de la Generalitat, por la que el servicio pasa a denominarse LABORA</a></p>
CANTABRIA	<p><a href="#">Ley 1/2003, de 18 de marzo, de creación del Servicio Cántabro de Empleo</a>  <a href="#">Decreto 50/2019, de 4 de abril, de segunda modificación parcial del Estatuto del Organismo Autónomo Servicio Cántabro de Empleo</a></p>
NAVARRA	<p><a href="#">Decreto foral 302/2019, de 6 de noviembre, por el que se aprueban los estatutos del organismo autónomo servicio navarro de empleo-nafar lansare</a></p>
MURCIA	<p><a href="#">Ley 9/2002, de 11 de noviembre, de Creación del Servicio Regional de Empleo y Formación Normativa Básica Regional de Formación y Empleo – Compendio normativo hacia Centros de trabajo, Convenios con SEPE, empresas, competencias, estructura, formación ocupacional, órganos de participación, y otros</a></p>
CANARIAS	<p><a href="#">Ley 12/2003, de 4 de abril, del Servicio Canario de Empleo</a></p>
CATALUNYA	<p><a href="#">Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña</a>  <a href="#">Ley 13/2015, de 9 de julio, de ordenación del sistema de empleo y del Servicio Público de Empleo de Cataluña</a></p>

## 1.1.- Marco de colaboración Inter autonómico

El texto refundido de la Ley de Empleo, aprobado por el Real Decreto Legislativo 3/2015, de 23 de octubre, establece como instrumentos de coordinación del Sistema Nacional de Empleo, la Estrategia Española de Activación para el Empleo, los Planes Anuales de Política de Empleo y el Sistema de Información de los Servicios Públicos de Empleo. Estos instrumentos se configuran como el marco para la coordinación y ejecución de las políticas de activación para el empleo en toda España y como marco de referencia compartido:

- En un contexto de colaboración entre los Servicios Públicos de Empleo, las Comunidades Autónomas determinan los servicios y programas que van a desarrollar con cargo a los fondos distribuidos por el Servicio Público de Empleo Estatal de acuerdo con los criterios acordados en la Conferencia Sectorial de Empleo y Asuntos Laborales.
- La Estrategia Española de Activación para el Empleo constituye el marco para la determinación de objetivos comunes a conseguir por el conjunto de servicios públicos de empleo, al establecer un marco que garantiza la igualdad en el acceso y atención a los beneficiarios de las políticas de activación para el empleo en toda España.
- El Plan Anual de Política de Empleo concreta los objetivos a alcanzar en este año en el conjunto de España y en cada una de las distintas Comunidades Autónomas, de acuerdo con los tipos de objetivos descritos en la Estrategia de Activación para el Empleo.



## 2.- EL CASO DE CATALUÑA

Cataluña conforma un modelo de asunción competencial de las políticas de empleo de vocación participativa. Basado en la participación de los agentes y en una territorialización de la ejecución de los planes y programas de ámbito comarcal, o municipal entre municipios de tamaño superior a los 50.000 habitantes. Es un modelo que discurre paralelo a las políticas pasivas y propone una relación con las políticas sociales. Así mismo, dispone una colaboración con las instituciones responsables de la formación reglada y ocupacional. Además, instaura el derecho subjetivo de la ciudadanía a las políticas activas de empleo, en términos de corresponsabilidad.

### → El estatuto de Autonomía (Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña).

- En su artículo 152 establece la competencia de la Generalitat para la promoción de la actividad económica en Cataluña y la competencia compartida sobre la ordenación de dicha actividad.
- En su artículo 170 reconoce a la Generalitat la competencia **ejecutiva** en materia de trabajo y relaciones laborales, incluyendo en todo caso las políticas activas de empleo, con la formación de las personas en demanda de empleo y los trabajadores en activo, así como la gestión de las correspondientes subvenciones; las cualificaciones profesionales en Cataluña; la intermediación laboral, que incluye la regulación, la autorización y el control de las agencias de colocación con sede en Cataluña, y la potestad sancionadora de las infracciones del orden social, en el ámbito de sus competencias.
- En su artículo 166 el estatuto de autonomía establece la competencia exclusiva de la Generalitat en materia de servicios sociales, incluyendo, entre otras, las prestaciones técnicas y económicas con finalidad asistencial o complementarias de otros sistemas de previsión pública.

### → La Ley 13/2015, de ordenación del sistema público de empleo y del Servicio Público de Empleo de Cataluña.

- En su artículo 1.c) establece el Servicio Público de Empleo como organismo autónomo del Gobierno y como competente en materia de políticas de empleo y centro de gobernanza del sistema de empleo de Cataluña.
- En su artículo 1.d) establece el derecho subjetivo a la empleabilidad de las personas.

Garantizar el derecho subjetivo a la empleabilidad de las personas, entendido como el derecho a disponer, a lo largo de toda la vida activa y especialmente en el caso de las personas en demanda de empleo, de una cartera de servicios que incluya como mínimo la orientación, formación, intermediación y acompañamiento, adecuados a las características y necesidades de cada persona, que les ayude a mejorar su empleabilidad.

- En su artículo 4 establece el deber de dirigir, planificar, coordinar, ejecutar, establecer la trazabilidad y transparencia de las políticas de empleo. En su apartado 2.b establece el tratamiento individualizado del usuario mediante un expediente único y común en todo el sistema de empleo de Cataluña, que integre la información personal y profesional relacionada con las políticas de empleo, así como las prestaciones y los subsidios.
- En su artículo 15 establece una Concertación territorial para la integración de las actuaciones ocupacionales previstas en los Planes Plurianuales de Empleo, con resultado en Planes de fomento del empleo y coordinación de entidades públicas y privadas. El ámbito de referencia para la concertación territorial es la Comarca, con prioridad a las agregaciones de Comarcas que compartan necesidades y objetivos. También pueden concertar directamente los municipios de 50.000 o más habitantes.
- En su artículo 16 establece una cartera de servicios, que incluye orientación, intermediación, cualificación profesional, fomento del empleo, desarrollo económico local, fomento de la contratación, atención a empresas, fomento del emprendimiento y fomento de la movilidad geográfica.

La orientación profesional y la cualificación profesional son servicios que deben prestarse en coordinación con el sistema de formación y cualificación profesionales de Cataluña.

- En su artículo 24 establece la gestión de la formación para el empleo como función del Servicio Público de Empleo catalán, con garantía necesaria de coordinación con el sistema de formación y cualificación profesional vigente en Cataluña.
- En su artículo 31 establece unos órganos de participación compuesto por consejos territoriales, un Consejo de Participación y Grupos técnicos de participación y asesoramiento temporales. Según el artículo 33, el Consejo de Participación está compuesto por las Entidades proveedoras, entidades representativas del tercer sector, economía social y sector de formación, por el Consejo Nacional de Juventud, y por el Consejo Interuniversitario de Cataluña.

➔ **El servicio de Ocupación de Cataluña (SOC) establece que la Cartera de servicios la componen los servicios ocupacionales:**

- Ámbito de la orientación profesional:
  - Servicio de orientación profesional.
  - Servicio de información profesional.
- Ámbito de la gestión de la colocación en el mercado de trabajo:
  - Servicio de la gestión de la colocación en el mercado de trabajo.
- Ámbito de la calificación profesional:
  - Servicio de formación profesional para el empleo.
  - Servicio de acreditación de competencias.
- Ámbito del fomento del empleo:
  - Servicio de fomento del empleo.
- Ámbito de la atención a las empresas:
  - Servicio de atención a las empresas.
- Ámbito de la promoción de la creación de empleo y el desarrollo económico local y el fomento de la contratación:
  - Servicio de desarrollo económico local.
- Ámbito del fomento del emprendimiento y del autoempleo:
  - Servicio de fomento del emprendimiento y del autoempleo.
- Ámbito del fomento de la movilidad geográfica:
  - Servicio del fomento de la movilidad geográfica.