



HEMEN ELKARTEA

Lankidetzan Hemen elkartearekin.



Estudio comparativo de las políticas de mercado de trabajo en el marco de la euro-ciudad vasca Baiona-Donostia

**Gaindegia
Behategia**

D.L.: SS-144-2008

febrero 2008

Lan koaderno/Cuaderno de trabajos/Cahier de travaux

4

Autor

- Joseba Garmendia Albarracín
Prof. de Economía de la UPV-EHU

Supervisor

- Antón Borja Álvarez
Prof. de Economía en la UPV-EHU



Índice

0.- Introducción	7
1.- Antecedentes y definiciones	9
2.- Breve repaso a las políticas de empleo en la unión europea	15
3.- Políticas de empleo en Iparralde	21
3.1.- La estructura institucional en la aplicación de las políticas de empleo ..	21
3.2.- Área de los servicios del empleo	23
3.3.- El área de formación	24
3.4.- Área de las ayudas al empleo	26
4.- Políticas de empleo en la Comunidad Autónoma de Euskadi	29
4.1.- Estructura institucional en la aplicación de las políticas de empleo	29
4.2.- Área de los servicios del empleo	31
4.3.- Área de la formación	33
4.4.- Área de ayudas al empleo	36
5.- Comparativa de las políticas activas de empleo en ambos espacios geográficos ..	39
6.- La movilidad laboral geográfica en la unión europea	43
7.- Conclusiones	47
Anexo: Glosario	51
Anexo: Bibliografía	53



Estudio comparativo de las políticas de mercado de trabajo en el marco de la euro-ciudad vasca

Joseba Garmendia, UPV-EHU



0. Introducción

El presente estudio comparativo se enmarca en la serie de trabajos realizados por iniciativa de Gaiendegia y Hemen elkarteak con el objeto de conocer la realidad del mercado laboral en el marco de la euro-ciudad vasca Baiona-Donostia.

El objetivo de este estudio es realizar un estudio comparativo de las políticas de empleo que se están aplicando en este ámbito con el objeto de aportar elementos de reflexión al proyecto principal.

Actualmente, las políticas de empleo son una materia que compete al Gobierno Central, por lo que tanto su diseño como su ejecución superan el ámbito de la euro-ciudad, con algunas excepciones en el caso de la CAV. Por lo tanto, con este estudio no se persigue aportar una visión local de su aplicación sino conocer la estructura de las políticas que se están aplicando para de esta manera poder estudiar su posible influencia en un marco transfronterizo como puede llegar a ser la euro-ciudad en un contexto político europeo donde la movilidad laboral es un objetivo destacable.

Con dicho objeto el estudio expone las políticas de empleo diseñadas en ambos estados para después pasar a comparar su aplicación. El estudio finaliza con una breve exposición de la política europea en materia de movilidad laboral y un apartado de conclusiones.



1. Antecedentes y definiciones

Los orígenes del concepto y de la práctica de una política activa de mercado de trabajo podemos encontrarlos en determinadas prácticas puestas en marcha por Suecia y Estados Unidos entre los años cincuenta y sesenta para hacer frente a coyunturas inflacionarias y de desempleo progresivo respectivamente (Alujas, 2003; OCDE, 1990). En el caso sueco se trataría de actuar selectivamente sobre la oferta y la demanda a través de ayudas para el traslado desde sectores de insuficiente demanda hacia otros necesitados, la creación directa de empleo y el fomento de la iniciativa privada. En el caso estadounidense se pone el acento en el nivel insuficiente de la cualificación de la mano de obra como principal causa del desempleo y en consecuencia, la política de mano de obra se orienta hacia la formación y la readaptación profesional.

A lo largo de los años sesenta se buscará la convergencia de ambos enfoques que dará como resultado la Recomendación de 1964 del Consejo de la OCDE para incrementar las medidas sobre formación, colocación, creación de empleo y las destinadas a los grupos desfavorecidos, y donde se explicita la concepción de política activa. En sucesivos informes (1970 y 1976) estas políticas se considerarán como las adecuadas para alcanzar el pleno empleo sin provocar tensiones inflacionistas.

En los años ochenta las políticas activas fueron relegadas a un segundo plano y adquirieron protagonismo las políticas de flexibilización y de ajuste en el mercado laboral. Por otra parte, las altas tasas de desempleo originadas a lo largo de esta década obligaron a incrementar el esfuerzo presupuestario en las políticas pasivas de protección y a modificar el marco regulatorio de las mismas.

Llegados a este punto conviene encuadrar las políticas activas dentro del conjunto de políticas de mercado de trabajo, de manera que su delimitación conceptual nos permita un análisis más exhaustivo.

Existen diversas clasificaciones en función de la variable discriminatoria utilizada. Una de ellas distingue entre aquellas que precisan de un gasto presupuestario y las que no. Entre las medidas que no reflejan gasto público o mecanismos regulatorios se encuentran:

- Los mecanismos de fijación de salarios, como por ejemplo, la modificación del salario mínimo y su ámbito de aplicación, los marcos de negociación colectiva, las normas de fijación salarial.
- La legislación sobre contratación y despido.
- La ordenación sobre el tiempo de trabajo.

En esta primera clasificación las políticas activas se incluirían entre las medidas que precisan gasto público. De hecho, la clasificación en función del presupuesto público permite realizar comparaciones internacionales tomando como variables comparativas diversos ratios compuestos por asignación de gastos a medidas concretas. Las medidas que reflejan esfuerzo presupuestario se suelen desagregar en dos tipos:

- Políticas activas, donde se incluyen los servicios de colocación, formación, ayuda a la contratación y medidas de ayuda específicas a colectivos específicos.
- Políticas pasivas, donde se incluyen principalmente las prestaciones por desempleo y los programas de jubilación anticipada.

Una segunda clasificación clásica diferencia entre medidas que inciden sobre la oferta de trabajo, sobre la demanda de trabajo o medidas que actúan sobre la interacción entre oferta y demanda de trabajo. El primer conjunto engloba, entre otras, medidas que afectan a la edad de escolarización o la edad de jubilación, medidas formativas, medidas sobre el acceso a las prestaciones o subsidios por desempleo, programas de inserción laboral, medidas relacionadas con la reordenación y reducción del tiempo de trabajo. El segundo conjunto relacionado con la demanda de trabajo recoge los incentivos a la contratación de colectivos desfavorecidos, la disminución de costes empresariales de manera directa o a través de incentivos fiscales, o los mecanismos de flexibilización laboral. Y por último, entre las medidas que inciden sobre oferta y demanda, podemos encuadrar, por ejemplo, la creación y mejora del funcionamiento de las

agencias públicas de empleo o de iniciativas locales de empleo, o el apoyo financiero y fiscal a la movilidad geográfica y funcional de los trabajadores.

Sin duda la clasificación que goza de mayor popularidad y de aceptación es la primera, la cual distingue entre políticas de regulación laboral, políticas activas y políticas pasivas. A partir de los años setenta serán las políticas activas las que experimentaron un mayor desarrollo en su diversificación, sofisticación y creación de instrumentos, que no en el esfuerzo presupuestario, ya que las políticas pasivas fueron las que mayor cantidad de gasto social precisaron fruto de las altas tasas de desempleo y de los mecanismos de ajuste vía jubilaciones anticipadas. Tampoco se deben desdeñar las transformaciones en el marco regulatorio laboral fruto de la progresiva implantación del ideario neoliberal a través del programa flexibilizador. Pero las políticas activas se configuran como la estrategia para hacer frente a un nuevo contexto de modernización donde se precisa impedir el estancamiento tecnológico y la falta de reajuste de las cualificaciones, así como paliar las deficiencias asociadas al comportamiento del mercado de trabajo. Configuración que lleva a entender la política de empleo como una política de crecimiento apoyada en la política industrial, tecnológica e innovadora. Además, diversas estimaciones realizadas por la OCDE permiten comprobar que, en general, ha habido un deslizamiento de la atención hacia las políticas activas, tal y como se puede observar en el incremento presupuestario de éstas últimas en relación al total de políticas de empleo y al PIB.

Habría que matizar que la distinción entre las políticas activas y pasivas no es exhaustiva, ya que se produce una mayor interrelación entre ambas que dificulta la limitación cerrada. Por ejemplo, actualmente existe una creciente relación entre el pago de las prestaciones por desempleo y la búsqueda activa de empleo o la recualificación formativa. También los periodos formativos subvencionados que no desembocan en una contratación pueden considerarse una forma de ayuda social a los desempleados. Y al contrario, las ayudas de protección pueden dotar a los desempleados de mejores medios u oportunidades para formarse e informarse en la búsqueda de un puesto de trabajo (Redor, 1999).

Para finalizar con este apartado queremos dejar constancia del esfuerzo realizado por el Eurostat para homogeneizar la cuantificación y recogida de información en el ámbito de las políticas de empleo. En Abril del año 2000 se publica el trabajo “Labour Market Policy. Database Methodology” donde se elabora una nueva tipología de clasificación de las políticas de empleo, tanto activas como pasivas.

En esta clasificación se proponen ocho grandes tipologías donde se recogen exhaustivas descripciones de las acciones englobadas en cada tipología. Por otra parte las medidas se clasifican atendiendo a dos dimensiones: por el tipo de acción y por el tipo de gasto. Esta última distingue en función del receptor del dinero público (transferencias a los beneficiarios, trans-

ferencias a las empresas, transferencias a los proveedores de servicios) y del tipo de gasto (pago en metálico, pérdida de ingresos para el ente público).

La más interesante, en cuanto que ofrece una descripción de la naturaleza de las medidas englobadas y de la forma en la que la medida actúa para alcanzar sus objetivos, es la clasificación por tipo de acción. La clasificación recoge diez categorías: una categoría base de servicios generales, siete categorías de políticas activas de empleo y dos categorías correspondientes a políticas pasivas. A continuación describimos resumidamente cada una de estas categorías (CES 2004):

Tipo 0: Servicios públicos generales de empleo. Facilitan el proceso de búsqueda de trabajo y están disponible para todas las personas que buscan empleo. Estos servicios incluyen la inscripción como desempleado, diagnóstico de las necesidades individuales, preferencias y perspectivas de inserción, asesoramiento, selección y remisión a puestos vacantes y a lugares en las políticas activas de empleo, supervisión del comportamiento del mercado y activación.

Tipo 1: Acompañamiento y asistencia en la búsqueda de empleo. Programas que ayudan en el proceso de búsqueda a través de asesoramiento individual a personas desempleadas con dificultades especiales para el acceso al mercado laboral.

Tipo 2: Formación. Incluyen programas dirigidos a mejorar la empleabilidad mediante la formación y financiados por entes públicos. Se distingue entre formación institucional (la mayor parte de la duración transcurre en centros formativos); formación en el puesto de trabajo; formación integrada (el tiempo de formación transcurre entre un centro de trabajo y el lugar de trabajo); y apoyo especial para el aprendizaje (incentivos a empresas para la contratación de aprendices y concesiones de formación para grupos especialmente desaventajados).

Tipo 3: Reparto de trabajo y relevo laboral. Programas que facilitan la incorporación a un puesto de trabajo a través de la sustitución de un trabajador ya existente. Se distingue entre relevo laboral y reparto de trabajo, en función de si la sustitución es completa o parcial.

Tipo 4: Incentivos al empleo. Programas que facilitan la contratación de determinados colectivos objetivo o que ayudan a asegurar la continuidad del empleo de personas con riesgo involuntario de pérdida de puesto de trabajo, como causa de reestructuraciones u otras dificultades económicas.

Tipo 5: Integración de los discapacitados. Programas que persiguen la integración de las personas discapacitadas en el mercado laboral.

Tipo 6: Creación directa de empleo. Programas de creación de puestos de trabajo adicionales, es decir, que no se hubieran creado sin la intervención pública. Generalmente son para el beneficio de la comunidad o de utilidad social, y a veces con el fin de emplear a desempleados de larga duración o con dificultades para la colocación. La mayor parte del coste laboral está cubierto por financiación pública. Los puestos de trabajo generados pueden ser permanentes o temporales.

Tipo 7: Incentivos para nuevos promotores de empleo y autoempleo. Programas que ayudan a personas desempleadas y a otros grupos objetivos a crear su propio negocio o a trabajar por cuenta propia.

Tipo 8: Apoyo e ingresos extralaborales. Programas de política pasiva que pretenden ofrecer protección social a través de transferencia de rentas en situaciones de desempleo o de bancarrota.

Tipo 9: Prejubilaciones. Programas de política pasiva que incentivan la jubilación antes de la edad legalmente estimada.



2. Breve repaso a las políticas de empleo en la Unión Europea

En las siguientes líneas presentamos un breve esbozo de la evolución de las políticas de empleo en la Unión Europea con mayor detalle a medida que nos acercamos al presente y a las estrategias en vigor que inciden y enmarcan las políticas concretas de nuestro entorno geográfico. Conviene apuntar que no existe una línea de actuación continuada y coherente a lo largo del tiempo; al contrario, podemos afirmar que los inicios de una política comunitaria en materia de empleo se pueden encontrar en torno a la Cumbre de Luxemburgo celebrada en 1997.

Entre los antecedentes cabe señalar el Programa de Acción Social de 1974 que constituye el preludio de una política común en la materia que nos ocupa, ya que comprende tres objetivos principales a conseguir mediante la concertación entre las políticas estatales: la consecución del pleno empleo; la participación de los interlocutores sociales en las decisiones comunitarias en materia de empleo; y la mejora de las condiciones de vida y de trabajo. Ello se traduce en una mayor y mejor cooperación de los servicios estatales de empleo, una apolítica común de formación, garantizar la igualdad entre hombres y mujeres y actuar sobre las poblaciones de trabajadores más vulnerables.

Por otra parte, el Acta Única Europea firmado en 1986 introduce dos aspectos relevantes como son la importancia otorgada a la formación profesional como mecanismo de inserción social y laboral y que se materializa en diversos programas (PETRA, IRIS...) y la creación de mecanismos de financiación como los fondos estructurales (FEOGA, FSE y FEDER). Si bien los fondos FEOGA y FEDER coadyuvan indirectamente a la generación de empleo mediante el mantenimiento de la actividad económica y la financiación de infraestructuras, es el Fondo So-

cial Europeo quien incorpora de manera explícita objetivos relativos al empleo, enfocados a “la lucha contra el desempleo de larga duración” (objetivo 3) y a “la inserción profesional de los jóvenes” (objetivo 4).

No obstante, los avances son muy limitados y la articulación coherente de una política comunitaria de empleo habrá de esperar hasta la década de los años noventa. Así, en el Tratado de la Unión Europea, más conocido como Tratado de Maastricht, aprobado en 1992 incorpora un capítulo dedicado al empleo (Título VIII) donde se invita a los Estados miembros a desarrollar una estrategia coordinada para el empleo. Cinco años más tarde, en el Tratado de la Unión Monetaria firmado en Ámsterdam, el capítulo pasa a convertirse en un Título propio, que servirá de marco legal e institucional para promover la convergencia de las políticas de empleo, e institucionalizará el empleo como uno de los objetivos de la Unión Europea.

En la puesta en práctica de dicho objetivo jugó un papel referente la publicación en 1993 por parte de la Comisión Europea del ‘Libro Blanco sobre el crecimiento, la competitividad y el empleo’, también conocido como “Libro Blanco de Delors”. En el mismo se apunta que el crecimiento económico por sí mismo es insuficiente para lograr altas tasas de ocupación, lo que lleva a plantear un crecimiento más intensivo en empleo mediante la inversión en recursos humanos y en políticas activas de empleo, en detrimento de las políticas pasivas.

Un año más tarde, en el Consejo Europeo de Essen se plantea la exigencia de efectuar un seguimiento de la evolución del empleo en los estados miembros y se definen cinco líneas de actuación prioritarias: refuerzo de inversiones en formación profesional; aumento de la intensidad del empleo en el crecimiento; reducción de costes laborales indirectos; mejora de la efectividad de las políticas de empleo; y medidas que favorezcan a los colectivos en riesgo de exclusión.

Una vez adquirido el rango de objetivo de la Unión Europea y de Título propio en el tratado de Amsterdam, se celebra la primera cumbre europea específica sobre el empleo en la llamada Cumbre de Luxemburgo de noviembre de 1997. En dicha cumbre se pusieron los cimientos de la denominada Estrategia Europea de Empleo marcándose cuatro pilares principales, -empleabilidad, iniciativa empresarial, adaptabilidad e igualdad de oportunidades-, y poniendo en marcha una metodología de actuación denominada ‘mecanismo de Luxemburgo’.

Esta metodología consiste en un procedimiento cíclico y anual que comienza con la aprobación a principios de año por parte del Consejo Europeo de las denominadas Directrices de Empleo que contienen objetivos concretos a cumplir. Posteriormente cada Estado elabora un Plan de Acción para el Empleo donde se indican los métodos de aplicación de dichas aplicaciones, con la participación de agentes sociales y autoridades locales. En un tercer momento, la Co-



misión y el Consejo conjuntamente examinan los Planes de Acción y elaboran un Informe conjunto sobre el empleo para el Consejo Europeo de diciembre, donde también se tratarán las recomendaciones de la Comisión para revisar las Directrices de empleo. Finalmente el Consejo Europeo aprobará las Directrices de empleo para el siguiente año y formulará las recomendaciones específicas para cada Estado.

En sucesivos Consejos se ha ido refinando esta metodología apostando por una mayor participación de los agentes sociales, por la necesidad de establecer objetivos cuantificables de resultados y por establecer un enfoque de abajo a arriba en la elaboración de los Planes de Acción para el Empleo estatales, ya que se considera que las administraciones locales son más idóneas a la hora de diagnosticar nuevos yacimientos de empleo y las características socioeconómicas de los desempleados.

La elaboración de estos Planes de Acción ha contado con diversas críticas que apuntan posibles mejoras. En primer lugar, se señala que las orientaciones de Luxemburgo, a pesar de su amplitud y su vaguedad, al ser resultado de la búsqueda de ámbitos de actuación comunes, no atienden convenientemente a las especificidades de cada país e incitan a dejar fuera del debate cuestiones que en algunos países pueden ser relevantes. En segundo lugar, se cuestiona la rigurosidad en la elaboración de los Planes ya que frente a países que los utilizan para reflexionar y evaluar sus políticas de empleo, otros se han limitado a encajar formalmente las medidas que venían realizando con las directrices emanadas del Consejo Europeo, sin plantearse estrategias a medio plazo ni estudios rigurosos de evaluación de las políticas implementadas. En tercer lugar, la aplicación de esta metodología y de la estrategia europea de empleo se desarrolló en el ámbito de la voluntariedad, ya que en caso de incumplimiento no existen mecanismos sancionadores y tan sólo se prevén la prescripción de recomendaciones por parte del Consejo.

Otro punto de inflexión que afecta a la estrategia comunitaria para el empleo se producirá con en el establecimiento de la Agenda de Lisboa en el Consejo Europeo celebrado en marzo de 2000. En dicho Consejo se marca el objetivo estratégico de llegar a ser la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, capaz de sostener el crecimiento económico con más y mejores puestos de trabajo y mayor cohesión social. Concretando para el mercado de trabajo, se plantea como objetivos, alcanzar, para el año 2010, una tasa de empleo global del 70%, una tasa de empleo femenino del 60% y una tasa de empleo para las personas trabajadoras de 55 a 64 años del 50%.

La Estrategia de Lisboa fue revisada a comienzos del año 2005 y constató unos resultados decepcionantes hasta la fecha. Ello ha provocado la renovación de la Estrategia en aras de acrecentar los esfuerzos, jerarquizando mejor las prioridades y objetivos, de lograr un amplio

apoyo político y social en torno al programa de reformas y de simplificar la estrategia y el propio proceso para que pueda ser gestionado de manera efectiva.

Las Directrices también fueron reformuladas y acotadas. De un planteamiento inicial organizado en torno a 19 acciones agrupadas en cuatro pilares, más seis objetivos horizontales, se ha pasado a 8 directrices. Concretamente, las Directrices para el Empleo para el periodo 2005-2008, que actualmente sirven de base para la elaboración de los Planes Nacionales de Reforma (sustitutos de los antiguos planes nacionales de acción para el empleo), están definidas del siguiente modo:

- Directriz 17: Aplicar políticas de empleo conducentes al pleno empleo, la mejora de la calidad y la productividad del trabajo y el fortalecimiento de la cohesión social y territorial.
- Directriz 18: Promover un enfoque del trabajo basado en el ciclo de vida.
- Directriz 19: Asegurar unos mercados de trabajo inclusivos, aumentar el atractivo del trabajo y hacer que el trabajo sea remunerador para los solicitantes de empleo, entre ellos las personas desfavorecidas, y las personas inactivas.
- Directriz 20: Mejorar la adecuación a las necesidades del mercado de trabajo.
- Directriz 21: Promover la flexibilidad combinada con la seguridad del empleo y reducir la segmentación del mercado de trabajo, prestando la debida atención al papel de los interlocutores sociales.
- Directriz 22: Asegurar que la evolución de los costes laborales y los mecanismos de fijación de salarios favorezcan el empleo.
- Directriz 23: Ampliar y mejorar la inversión en capital humano.
- Directriz 24: Adaptar los sistemas de educación y formación en respuesta a las nuevas exigencias en materia de competencias.

Paralelamente y de cara a consolidar la dimensión social de la estrategia renovada de Lisboa, se ha aprobado la Agenda Social 2005-2010 donde se reafirma en el objetivo de alcanzar el pleno empleo y la mejora de la calidad del empleo. También se propone adoptar un Libro Verde sobre la evolución del derecho del trabajo, analizando las actuales tendencias en materia de nuevos modelos de trabajo y cómo aportar un entorno más seguro y capaz de promover

transiciones eficaces en el mercado laboral. Asimismo se trabaja en la eliminación de los obstáculos a la movilidad laboral y en la modernización de los reglamentos sobre coordinación de los regímenes de seguridad social, con el fin de caminar hacia un mercado de trabajo europeo.

Finalizamos este apartado con algunas pinceladas de la evaluación que el Informe Conjunto sobre el Empleo 2005/2006 recoge sobre el grado de cumplimiento de las tres prioridades de la Estrategia Europea de Empleo. En términos generales, todos los Estados miembros en sus Planes Nacionales de Reforma han concedido especial relevancia al primer objetivo consistente en atraer y retener un mayor número de personas en el mercado laboral. Pero esta línea de actuación ha estado sustentada en acciones fragmentarias, dirigidas a un número limitado de grupos específicos, lo cual merma su eficacia y viabilidad. La Comisión apuesta por un planteamiento basado en el ciclo de vida, que incluya la dimensión de género, para facilitar el empleo y las transiciones profesionales. También se ha dedicado una amplia atención al aumento de la inversión en capital humano, objeto del tercer objetivo, para mejorar el empleo y la productividad, pero se considera que se ha dedicado menos al esfuerzo de mejora de la eficacia de esa inversión, que se ven afectadas por la naturaleza fragmentaria de sus medidas.

Según esta última evaluación, es el segundo objetivo, referido a la adopción de nuevas medidas para mejorar la capacidad de adaptación de los trabajadores y las empresas, el que resulta más descuidado en estos Planes. En muchos Estados miembros se está produciendo una creciente segmentación de los mercados laborales y un aumento de la precariedad del empleo, lo cual merma la integración sostenible en el empleo y limita la formación de capital humano. El informe apuesta por dedicar más esfuerzo al establecimiento de condiciones de “flexiguridad” eficaces, como por ejemplo, contratos de trabajo suficientemente flexibles, combinados con políticas activas y eficaces del mercado de trabajo para fomentar las transiciones dentro del mismo. También se inclina por un sistema fiable y reactivo de aprendizaje permanente, así como regímenes modernos de seguridad social que concilien la aportación de unos ingresos adecuados con la necesidad de facilitar la movilidad dentro del mercado de trabajo. Y ve la conveniencia de velar más por la participación activa de los interlocutores sociales, portadores de una importante responsabilidad en este ámbito.



3. Políticas de empleo en Iparralde

3.1.- La estructura institucional en la aplicación de las políticas de empleo

El servicio público de empleo que opera en Iparralde engloba los servicios desconcentrados del Ministerio de Trabajo, de la Cohesión Social y de la Vivienda, la Agencia Nacional para el Empleo (ANPE), la Asociación para la Formación Profesional de los Adultos (AFPA), y la Unión Nacional para el Empleo en la Industria y el Comercio (UNEDIC) junto con las Asociaciones para el Empleo en la Industria y el Comercio (ASSEDIC).

La Agencia Nacional para el Empleo (ANPE) es uno de los instrumentos principales en la lucha contra el paro de larga duración, la mejora de la inserción profesional de los jóvenes y el reciclaje de los trabajadores despedidos. Tiene por objeto proporcionar a los demandantes de empleo consejos y orientaciones para ayudarles a integrarse en el mercado de trabajo. Entre sus actividades el asesoramiento en la elección de la formación adecuada, la asistencia en la búsqueda de empleo, el registro de demandantes de empleo, la compilación estadística y la asistencia a empresarios en la contratación y en el reciclaje de sus empleados.

La Asociación para la Formación Profesional de los Adultos (AFPA) tienen como funciones principales: la formación de trabajadores acorde con los niveles de cualificación reconocidos en las ramas de actividad y en la negociación colectiva; facilitar el reciclaje de los trabajado-

res desempleados; la intervención a favor de los grupos con condiciones más desfavorables, especialmente los jóvenes; y el desarrollo de la formación continua. Cuenta con centros de formación y centros psicotécnicos.

La Unión Nacional para el Empleo en la Industria y el Comercio (UNEDIC) a nivel estatal, junto con las Asociaciones para el Empleo en la Industria y el Comercio (ASSEDIC) a nivel regional, son asociaciones sin ánimo de lucro que administran el sistema de seguro de desempleo. En conexión con las oficinas del ANPE y en concordancia con las líneas de actuación determinados por UNEDIC, las ASSEDIC administran los fondos del sistema no contributivo o asistencial de desempleo. Estas Asociaciones no dependen del Estado, no tiene estructura tripartita, ya que son únicamente los agentes sociales (sindicatos y asociaciones empresariales) quienes las gestionan.

A lo largo de la década de los noventa ha habido diferentes reformas tendentes a reducir la ineficiencia derivada de la falta de coordinación entre los diferentes organismos. Sin llegar a crear una única administración que gestione todas las políticas activas y vincule directamente éstas al sistema de prestaciones, las reformas articuladas a través de los denominados tres “Contrat de Progrès” (1990-1994; 1994-1998; 1999-2003) han servido para una mayor profesionalización de los agentes del ANPE, dotar de servicios inmediatos, reforzar la eficacia en la búsqueda de empleo, mejorar la coordinación de la ANPE con la AFRA, la ASSEDIC y otros organismos, hacer partícipes y ampliar la colaboración a agentes locales y grandes empresas, descentralizar la capacidad de decisión y de gestión administrativa y presupuestaria, o incrementar el número de agentes de colocación. Estas reformas están orientadas a racionalizar el servicio público de empleo y a la activación de la política de empleo basado en el incentivo a una búsqueda activa de empleo, la reforma del sistema de prestaciones por desempleo para evitar la permanencia en el desempleo y el fomento de la inserción de los colectivos más desfavorecidos.

3.2.- Área de los servicios del empleo

Los servicios de seguimiento y acompañamiento en la búsqueda de empleo se organiza entre la agencia ANPE y las asociaciones regionales ASSEDIC. Un demandante de empleo se inscribe en una oficina de ASSEDIC y debe renovar mensualmente dicha situación, pero no precisa de ninguna justificación sobre la intensidad de su búsqueda de empleo. La agencia ANPE realiza una primera entrevista para elaborar un Proyecto Personalizado de Acceso al Empleo, en el cual se recogen las características personales del demandante y las características del puesto de trabajo que se busca. Además, en dicho Proyecto se recoge un planning de las acciones a

realizar en dicha búsqueda, como acciones de evaluación de competencias, acciones de búsqueda de empleo, acciones formativas, y acciones de acompañamiento. Al cabo de tres meses de permanencia como demandante de empleo, se pone en marcha un proceso de seguimiento con el consejero personal en el cual se revisa mensualmente el Proyecto con el fin de adecuarlo a las circunstancias que obran a lo largo de la búsqueda y que dura hasta la colocación laboral. El consejero personal se encarga de dar apoyo y consejo para acelerar el retorno a un puesto de trabajo y para reelaborar el plan de acción.

La agencia ANPE dispone de tres tipos de servicios de ayuda para la búsqueda. En primer lugar, los servicios de acompañamiento que se establecen junto con un consejero para ir definiendo el Proyecto Personalizado. Entre estos servicios podemos encontrar:

a) “Du diplôme à l’emploi” dirigida a jóvenes diplomados en busca de su primer empleo, que durante tres meses alterna secuencias de trabajo en grupo, entrevistas individuales y periodos de búsqueda sobre el terreno, y que finaliza con un periodo de trabajo en empresa;

b) “L’Accompagnement des Cadres ATIC” dirigido a cuadros intermedios y que asesora en el manejo de las tecnologías de la información y de la comunicación para la búsqueda de empleo;

c) “L’Objectif Emploi” enfocado al retorno al empleo, otorga un acompañamiento personal durante tres meses que se concreta en simulaciones de entrevistas, consulta de ofertas, preparación de relaciones con empleadores o el aprendizaje de técnicas de búsquedas;

d) “L’Objectif Projet” asesora en la puesta en marcha de un proyecto profesional realista o en el cambio de profesión;

e) “La Prestation d’Accompagnement dans l’Emploi” dirigido a casos de deficiente o dificultosa integración en el puesto de trabajo;

f) “Le Bilan de Compétences Approfondi” dirigido a desempleados que pretenden revisar sus competencias y encarar nuevas orientaciones profesionales;

g) “Le Cercle de Recherche Active d’Emploi” organiza grupos de búsqueda de empleo, donde con la atención de un dinamizador se precisan objetivos de empleo, se elaboran argumentarios y se aprenden comportamientos adaptados a la búsqueda;

h) “Le Club de Chercheurs d’Emploi” dirigido a jóvenes y que se organiza intensamente en reuniones semanales donde grupalmente y con asesoramiento experto se elaboran planes para la búsqueda activa;

i) “Le Marketing Emploi” alterna periodos de tiempo de trabajo grupal, acciones individuales y balances intermedios realizados con el consejero de la agencia ANPE.

En segundo lugar, se encuentran los servicios de evaluación que sirven para medir la situación de los desempleados en relación a una oferta de empleo o a un sector de actividad. Algunos de estos servicios, como “L’Evaluation Préalable à la Création ou Reprise d’Entreprise (EPCRE)” están orientados a creadores potenciales de empresas que reciben asesoramiento en el análisis del proyecto y en la orientación hacia organismos especializados. Otros como “L’Evaluation des Compétences et des Capacités Professionnelles” sirven para testar las competencias profesionales de los demandantes mediante una entrevista con un especialista o como “L’Evaluation en Milieu de Travail” que efectúan la evaluación en el seno de la empresa.

Y en tercer lugar, están las ayudas en talleres temáticos para la búsqueda de empleo que ofrecen consejos prácticos sobre el *Curriculum Vitae*, la candidatura, la entrevista...

3.3.- El área de formación

Las actuaciones en esta materia se pueden dividir en dos apartados: por un lado, aquellas medidas que implican un contrato laboral en una empresa que combina reducciones de costes laborales y una formación a cargo del empresario; y por otro lado, medidas formativas a cargo de centros especializados.

En el primer apartado destacan los contratos formativos dirigidos a los jóvenes entre los cuales podemos encontrar:

a) “Le Parcours d’accès aux carrières des trois fonctions (PACTE)” está dirigido a jóvenes entre 16 y 26 años con un nivel bajo de cualificación, y la contratación en la función pública en empleos de categoría C. Este contrato de una duración entre 12 y 24 meses integra una formación en alternancia dirigida a la adquisición de una formación en la labor desempeñada. El salario a percibir no puede resultar inferior al 55% (menores de 21 años) o al 70% (mayores de 21 años) del salario mínimo de un funcionario público.

b) “Le contrat d’apprentissage” dirigido a menores de 26 años o menores de 30 en el caso de trabajadores disminuidos o de renovación de contrato de aprendizaje o incluso a adultos con un proyecto de creación de empresa. En función de la naturaleza del diploma la duración del contrato puede ser de 1 a 3 años. La formación profesional se ar-

ticula mediante una parte teórica de 400 a 750 horas a dispensar en un Centro de Formación de Aprendices y un seguimiento en la empresa realizado por un maestro de aprendizaje experimentado. Dicha formación se reconoce por un diploma. La percepción salarial es un porcentaje del Salario Mínimo Interprofesional de Crecimiento (SMIC) o del mínimo convencional, que puede ir de un 25% a un 78% en función de la edad y del año de ejecución en curso. Los incentivos al empresario consisten en una exoneración de las cargas sociales, una indemnización compensadora, un crédito impositivo entre 1.600 y 2.200 euros y la gratuidad para la formación en los Centros formativos.

c) “Le contrat de professionnalisation” está dirigido a jóvenes entre 16 y 25 años y demandantes de empleo de 26 o más años. La duración mínima del contrato es de 6 a 12 meses, ampliable a 24 meses en algunos sectores profesionales. La formación comprende entre un 15 y 25 % de la duración total del contrato y se podrá dispensar por la propia empresa o por un centro formativo. El salario percibido oscila entre un mínimo de 55 % del SMIC (menores de 21 años), 70 % del SMIC (entre 21 y 25 años) y un 85 % para demandantes mayores de 25 años, ampliable en 10 puntos en caso de tener un bachillerato profesional). Además, las asociaciones ASSEDIC otorgan una subvención adicional en el caso de que el demandante de empleo mayor de 25 años receptor de la prestación por desempleo perciba un salario inferior al 120 % del montante de la prestación. El empresario está exonerado de las cotizaciones patronales a la Seguridad Social y dispone de ayudas adicionales en función de la labor tutora y de otras otorgadas por ASSEDIC.

d) “Le contrat jeunes en entreprise” está dirigido a menores de 26 años con un nivel formativo inferior al bachillerato, inscritos como demandantes de empleo al menos durante 6 meses y que no hayan trabajado en los últimos 12 meses. Se podrán beneficiar de una formación en alternancia convenido entre la administración y el empresario, que puede ser validado posteriormente de manera oficial. La duración del contrato es indeterminado y el salario será igual o superior al SMIC o al mínimo convencional. Las ayudas percibidas por el empresario están determinadas en función del perfil de la persona contratada y las condiciones laborales.

En el segundo apartado, las acciones formativas principalmente se articulan a través del trabajo conjunto entre la agencia ANPE y la Asociación nacional para la Formación Profesional de los Adultos (AFPA). Esta asociación acompaña a los desempleados y a los asalariados a lo largo de su vida profesional ofreciendo orientación, formación y validación. Los recorridos formativos propuestos a los desempleados pueden ser de corta o larga duración, en función de si

¹ AFPA Aquitaine (2006): Regard sur l'activité 2005.

son cursos de perfeccionamiento o cursos de cualificación. La duración media de los primeros es de 180 horas y la de los segundos 520 horas¹. Los desempleados también pueden proponer a título personal la realización de diferentes acciones formativas.

Para la realización de estas actividades formativas existen diversas ayudas. Principalmente la “Action préparatoire au recrutement” dirigido a los demandantes no receptores de la prestación por desempleo. Se establece entre la ANPE, el demandante y una empresa que se compromete a la contratación en caso de adquirir el nivel requerido en la acción formativa. La duración máxima de la formación será de tres meses o de 450 horas y tiene el objetivo de adaptar las competencias profesionales a las características del puesto de trabajo ofertado. El demandante, en el caso de cumplir una serie de requisitos, puede recibir una remuneración por parte del Estado de hasta el 80% del antiguo salario, así como ayudas para el desplazamiento, alimentación y residencia en caso necesario. Los gastos de formación pueden ser subvencionados con un montante de 3 euros por hora.

Para el caso de los demandantes perceptores de prestaciones por desempleo existe la línea “Action de formation préalable à l’embauche” en las mismas condiciones que la anterior acción. Las diferencias residen en que el demandante recibe la “asignación de ayuda al retorno al empleo formación (AREF), de la misma cuantía a la prestación recibida anteriormente y sujeto a los límites de dicha prestación. Asimismo, la subvención de los gastos en formación aumenta hasta 7’7 euros/hora hasta un máximo de 1.525 euros.

Por último, existe un sistema de reconocimiento oficial de la experiencia laboral a fin de obtener u diploma o certificación. La “Validation des Acquis de l’Expérience (VAE)” se puede otorgar a aquellos que justifiquen tres años de actividad en relación directa con el certificado solicitado.

3.4.- Área de las ayudas al empleo

Los programas se pueden clasificar en tres tipologías: las subvenciones al empleo en el sector privado, las subvenciones al empleo en el sector público y las ayudas a la creación de empresas y autoempleo.

Entre los contratos subvencionados del sector privado destacan dos:

- a) “Le contrat initiative emploi (CIE)” está dirigido principalmente a personas con dificultades para encontrar un empleo duradero en el sector privado. Los criterios de

acceso se fijan a nivel regional. El contrato de trabajo puede ser de duración indefinida o de duración determinada con un máximo de 24 meses, a tiempo completo o a tiempo parcial mínimo de 20 horas semanales. La remuneración debe ser al menos el salario mínimo o el mínimo de convenio. El empleador percibe una ayuda mensual hasta el equivalente al 47 % de salario mínimo interprofesional, además de la posibilidad de ciertas disminuciones o exoneraciones en las cotizaciones patronales a la seguridad social en función de las características concretas del contrato.

b) “Le contrat d’insertion Revenu Minimum d’Activité (CI-RMA)” está dirigido a los perceptores de rentas mínimas de inserción (RMI), de la asignación de solidaridad específica (ASS) y de otros subsidios específicos (API, AAH). El contrato de trabajo puede ser de duración indefinida o de duración determinada con un mínimo de 6 meses y un máximo de 18 meses, a tiempo completo o a tiempo parcial mínimo de 20 horas semanales. La remuneración debe ser al menos el salario mínimo. El empleador percibe una ayuda mensual hasta el equivalente a la Renta Mínima de Inserción (440’85 euros en 2007), además de la posibilidad de ciertas disminuciones o exoneraciones en las cotizaciones patronales a la seguridad social en función de las características concretas del contrato.

Entre los contratos subvencionados suscritos por entes públicos o por la economía social destacan:

a) “Le contrat d’avenir (CA)” está dirigido los perceptores de rentas mínimas de inserción (RMI), de la asignación de solidaridad específica (ASS) y de otros subsidios específicos (API, AAH). La parte contratante puede ser un organismo de derecho privado sin ánimo de lucro (asociaciones, comités de empresa, mutuas,...), una colectividad territorial (comuna, departamento), una persona jurídica de derecho público o encargado de la gestión de un servicio público (SNCF, RATP, La Poste,...) o una estructura de inserción para la actividad económica. El contrato de trabajo es de una duración de 24 meses renovable hasta 36, y en el caso de trabajadores mayores de 50 años o discapacitados ampliable hasta 5 años. La remuneración debe ser al menos el salario mínimo y la jornada semanal de 26 horas. El empleador percibe ayudas financieras mensuales y la exoneración de cotizaciones y contribuciones patronales a la seguridad social. En concreto recibe una ayuda equivalente a la Renta Mínima de Inserción y un 75 % del coste adicional del empleador en el primer año, reducible al 50 % en posteriores años.

b) “Le contrat d’accompagnement dans l’emploi (CAE)” está dirigido principalmente a personas con dificultades para encontrar un empleo duradero en el sector privado. Los criterios de acceso se fijan a nivel regional. Las partes contratantes pueden ser las

mismas entidades que se recogen en el caso del “contrat d’avenir”. El contrato de trabajo puede ser de duración determinada entre 6 y 24 meses, a tiempo completo o a tiempo parcial mínimo de 20 horas semanales. La remuneración debe ser al menos el salario mínimo o el mínimo de convenio. El empleador percibe una ayuda mensual hasta el 95 % del salario mínimo interprofesional, por una duración fijada por la región en función de la naturaleza del contrato. Además de una limitada exoneración en las cotizaciones y contribuciones patronales a la seguridad social.

Por último, las ayudas para la creación de empresas están disponibles para aquellas personas perceptoras de la prestación por desempleo, personas inscritas como demandantes durante al menos 6 meses y beneficiarios de la asignación de inserción o de viudedad. La “aide à la création ou à la reprise d’entreprise (ACCRE)” otorga ayudas mediante la exoneración por un año de determinadas cotizaciones sociales y mediante rentas sociales durante los primeros seis meses de actividad.

Por otra parte, se otorgan una serie de ayudas destinadas al pago de asesoramiento de expertos cualificados en materia jurídica, financiera, fiscal, comunicativa, publicitaria...

Además, los beneficiarios de rentas mínimas de inserción (RMI), de la asignación de solidaridad específica (ASS) y de otros subsidios específicos (API), asalariados de empresas en situación de reestructuración o liquidación judicial y los jóvenes menores de 30 años seleccionados para los contratos “Nouveaux services-emplois jeunes” pueden recibir adelantos financieros del Estado hasta una cuantía de 6.098 euros en el caso de un proyecto individual, 9.145 euros en el caso de proyecto colectivo y 76.225 euros para los asalariados que toman las riendas de la empresa en dificultad. Estos adelantos son reembolsables en un plazo de cinco años a un tipo de interés cero.

Los perceptores de prestaciones por desempleo tienen la oportunidad de elegir entre percibir las ayudas encuadradas en el programa ACCRE o de continuar percibiendo parte de la prestación durante la puesta en marcha del proyecto empresarial.

4. Políticas de empleo en la Comunidad Autónoma de Euskadi

4.1.- Estructura institucional en la aplicación de las políticas de empleo

El servicio público de empleo que opera en la Comunidad Autónoma de Euskadi y por tanto en la parte guipuzcoana de la euro-ciudad engloba el Instituto Nacional de Empleo (INEM), la Sociedad Pública de Promoción de Formación y el Empleo (EGAILAN S.A.), las Diputaciones Forales y otras Entidades Locales.

Antes de pasar a describir las competencias y características de cada entidad, es preciso aclarar la cuestión sobre la distribución de competencias en materia de políticas de empleo.

En lo que se refiere a la prestaciones por desempleo se trata de una competencia exclusiva del Estado, tanto en su normativa como en su gestión. Concretamente, el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales es la encargada de la coordinación de la política de empleo, la aprobación de los proyectos de normas con rango de ley y la elaboración y aprobación de las disposiciones reglamentarias en relación con la intermediación y colocación en el mercado de trabajo, fomento de empleo, protección por desempleo, formación profesional ocupacional y continua en el ámbito estatal, así como el desarrollo de dicha ordenación, y la gestión y control de las prestaciones por desempleo.

Por otra parte, las Comunidades Autónomas han ido asumiendo la gestión de las políticas activas desde 1990. Salvo, en el caso de la Comunidad Autónoma de Euskadi, siendo la única que no tiene transferido este ámbito de actuación. El resto de Comunidades tienen transferidas la gestión en materias de servicio público de empleo, la formación profesional ocupacional, las escuelas taller y casas de oficio y los talleres de empleo. De hecho, las últimas transferencias se realizaron en el año 2003 para las Comunidades Autónomas de Andalucía y Murcia.

A pesar de ello, el Gobierno autonómico, las Diputaciones Forales e incluso, algunas agencias de desarrollo comarcal, desarrollan diversos programas de políticas activas de empleo amparándose en la competencia transferida para el fomento del desarrollo económico. No obstante, el grueso de las políticas activas quedan bajo la gestión del INEM, ya que administran más del 75% del gasto realizado en esta materia (CES, 2004).

El Instituto Nacional de Empleo-Servicio Público de Empleo Estatal es el órgano gestor de la política de empleo del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Este organismo autónomo se organiza en unos servicios centrales y territoriales. Sus tres Direcciones Provinciales gestionan las 29 oficinas de empleo locales y 4 centros de formación profesional. Las funciones encomendadas son la inscripción y registro de demandantes de empleo, la tramitación de prestaciones y subsidios, la información sobre prestaciones, mercado de trabajo, contratos de trabajo... la oferta de puestos de trabajo, la gestión de ayudas y subvenciones para el fomento de empleo, los programas personalizados de búsqueda de empleo y fomentar la formación de los desempleados.

En el área de la orientación y ayuda a la búsqueda también colaboran los Centros Colaboradores de Orientación Profesional para el Empleo y Asistencia al Autoempleo (OPEA) y las Agencias de colocación sin ánimo de lucro. Entre estas últimas se encuadra el Servicio Vasco de Colocación EGAILAN S.A. Esta entidad ofrece servicios de información, orientación profesional y promoción de empleo y gestiona el Servicio Vasco de Colocación - LANBIDE, quien realiza labores de intermediación.

El Gobierno Vasco, a través del Departamento de Justicia, Trabajo y Seguridad Social, además de EGAILAN S.A., gestiona determinados programas de empleo y formación, dirigidos fundamentalmente a colectivos con problemas especiales de integración laboral.

Entre las Diputaciones Forales destaca sobre todo el caso de Bizkaia, ya que concentra cerca del 80% del gasto que efectúa la administración foral en su conjunto, y porque cuenta con los denominados Behargintza-Centro Locales de Empleo en más de veinte municipios, para el desarrollo de labores de orientación, acompañamiento para el empleo y la formación, ayuda al autoempleo...

En materia formativa, no podemos incluir la Fundación para la Formación Continua (FOR-CEM) ni su homóloga vasca HOBETUZ, ya que la actividad de formación continua se excluye como política activa de empleo, puesto que la finalidad de la formación ha de ser la empleabilidad del que está en riesgo, no tiene empleo o tiene especiales dificultades de inserción (EUROSTAT, 2006).

El INEM realiza acciones de formación ocupacional para los desempleados a través del Plan Nacional de Formación e Inserción Profesional (Planes FIP) y Programas de Escuelas Taller y Casas de Oficios. Estos programas se imparten en sus cuatro Centros de Formación Profesional, y en los Centros Colaboradores públicos o privados de Formación Profesional.

El Departamento de Justicia, Trabajo y Seguridad Social del Gobierno vasco, también implementa acciones formativas dirigidas a desempleados con problemas de inserción, a la cualificación de desempleados en profesiones con demanda, a nuevos promotores de empresas y a primeros demandantes de empleo.

4.2.- Área de los servicios del empleo

La inscripción como demandante de empleo se efectúa en las oficinas locales del INEM: la inscripción lleva parejo el derecho de beneficiarse de los servicios para la inserción laboral y la obligación de renovar la demanda de empleo en las fechas indicadas, presentarse en la oficina cuando se le cite, comunicar variaciones en los datos personales y profesionales y comunicar el resultado de las entrevistas realizadas.

A partir de la inscripción y de una entrevista personal, y según los casos, las pruebas de cualificación profesional, el demandante es incluido en un banco de datos. En el caso de que su perfil fuere el adecuado para alguna oferta el demandante pasa a considerarse candidato. En caso contrario, se apoya el proceso de inserción laboral mediante orientación profesional.

El INEM ofrece diversos servicios de ayuda para la inserción profesional, entre los cuales destacan:

- a) Los “Servicios Integrados para el Empleo” son actuaciones de carácter personalizado y sistemático que integran el proceso completo de acompañamiento del demandante en la búsqueda de empleo. Incluye actuaciones como la entrevista ocupacional, la formación profesional para el empleo, el plan personal de empleo y formación, la cualificación profesional, el desarrollo de los aspectos personales para la ocupación, la búsqueda activa de em-

pleo, los programas mixtos de empleo-formación, planes específicos para la adquisición de experiencia profesional, información y asesoramiento para el autoempleo. Estos servicios pueden ser ofrecidos directamente por el Servicio Público de Empleo Estatal o por Entidades Asociadas públicas o privadas que suscriban un convenio con el INEM. En la entrevista personal que se efectúa en la Oficina de Empleo se determina la necesidad o no de estos servicios para cada demandante.

b) Los “Servicios de Orientación Profesional para el Empleo y Asistencia al Autoempleo (OPEA)” destinados a cualquier demandante, contempla acciones de información, orientación o acompañamiento para facilitar la mejora en el posicionamiento del demandante y en la búsqueda de empleo por cuenta ajena. También incluye acciones de información, motivación o asesoramiento que faciliten la detección y dinamización de iniciativas de autoempleo. Entre las medidas de primer tipo se incluyen:

- “Tutoría Individualizada (TI)”, donde técnico y usuario acuerdan los pasos a seguir para conseguir un óptimo desarrollo del itinerario de inserción profesional;
- “Desarrollo de los Aspectos Personales para la Ocupación (DAPO)”, consiste en una actividad colectiva orientado a reforzar actitudes positivas de inserción y asumir autónomamente el desarrollo y ajuste de su proyecto personal de inserción;
- “Grupo de Búsqueda de Empleo (BAE-G)”, consiste en una actividad colectiva orientada a la adquisición de técnicas y habilidades para buscar empleo de manera activa y planificada;
- “Taller de Entrevista (TE)”, consiste en una actividad colectiva dirigida a incrementar los conocimientos básicos y los recursos personales para afrontar las entrevistas de trabajo con más posibilidades de éxito.

Y entre las medidas de segundo tipo, dirigidas al autoempleo, se incluyen:

- “Información y Motivación para el Autoempleo (INMA)”, consiste en una actividad colectiva dirigida a la motivación, a la información sobre el autoempleo y al conocimiento de cómo elaborar un Plan de Negocio.
- “Asesoramiento de Proyectos Empresariales (APE)”, consiste en una acción individual destinada a asesorar en la elaboración y puesta en marcha de un Plan de Negocio concreto personal.

c) El “Programa de Inserción Laboral (PILRAI)” está destinado a desempleados de larga duración, mayores de 45 años, sin ingresos por prestaciones o de otra naturaleza. También pueden ser beneficiarios los trabajadores emigrantes en retorno mayores de 45 años, y las personas discapacitadas o víctimas de violencia de género o doméstica, en estos dos últimos casos sin límite de edad. Incluye dos tipos de acciones: por una parte, la orientación profesional consistente en medidas ya mencionadas para facilitar la inserción laboral y sujeto a la formalización de un compromiso de participación en las acciones previstas; y por otra parte, la percepción de la “Renta Activa de Inserción (RAI)”, cuya cuantía es el 80% del Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples (399’26 euros para el años 2007), con una duración máxima de once meses.

En relación a las labores de intermediación laboral, hay que decir que desde la Reforma de 1994, el INEM deja de ostentar el monopolio de colocación y entran a participar las Agencias de Colocación sin fines lucrativos. Estas Agencias pueden ser públicas o privadas y estarán sujetas a una autorización administrativa y al cumplimiento de una serie de obligaciones como garantizar el principio de igualdad de acceso al empleo, limitar la remuneración a los gastos ocasionados por la presentación a los empleadores de trabajadores adecuados al perfil profesional solicitado, llevar una contabilidad separada, comunicar datos administrativos de la intermediación (solicitantes, bajas, ofertas recibidas, ofertas rechazadas y causas).

Una de estas agencias colaborados es LANBIDE, quien coordina una red de instituciones, empresas y colectivos relacionados con el mundo de la intermediación laboral.

4.3.- Área de la formación

Las actuaciones en esta materia se pueden dividir en dos apartados: de un lado, aquellas medidas que implican un contrato laboral en una empresa que combina reducciones de costes laborales y una formación a cargo del empresario; y de otro lado, medidas formativas a cargo de centros especializados.

En el primer apartado destacan los contratos formativos dirigidos a los jóvenes entre los cuales podemos encontrar:

a) El “Contrato para la formación” está dirigido a jóvenes entre 16 y 21 años (ampliable a 24 en el caso de alumnos de los programas de escuelas taller y casas de oficios) con un nivel bajo de cualificación. Su duración no podrá ser inferior a seis meses ni superior a dos años, salvo que por convenio colectivo y atendiendo a las características del oficio o puesto de trabajo a desempeñar, la duración máxima puede ser ampliada hasta tres años o cuatro para perso-

nas discapacitadas. El contrato será a tiempo completo. Este contrato combina una formación teórica que no podrá ser inferior al 15% de la jornada máxima, que se impartirá siempre fuera del puesto de trabajo y dentro de la jornada laboral. Tanto el empresario como el centro encargado de la formación teórica deberán emitir un certificado de formación donde conste la duración de la formación teórica, el contenido formativo asignado, el grado de aprovechamiento y el nivel de la formación práctica adquirida. El salario a percibir será el fijado en convenio colectivo, sin que, en su defecto, pueda ser inferior al salario mínimo interprofesional en proporción al tiempo de trabajo efectivo. Los empresarios, vía reducción de la cuota de cotización, recibirán una retribución de entre 8 y 5 euros/hora para la financiación de la formación teórica comprendida en el 15 por 100 de la jornada máxima prevista. Además, las cotizaciones a la Seguridad Social serán reducidas porque no se incluyen determinadas contingencias, por ejemplo, desempleo, y porque su cuantía se fija cada año (39,91 euros en 2007 incluyendo la parte empresarial y la parte del trabajador).

b) El “Contrato en prácticas” está dirigido a titulados universitarios, a técnicos de Formación Profesional reglada y titulaciones equivalentes en el plazo de cuatro años desde la finalización de los correspondientes estudios. El puesto de trabajo deberá permitir la obtención de la práctica profesional adecuada al nivel de estudios cursados. La duración del contrato no podrá ser inferior a seis meses ni exceder de dos años, salvo que el convenio colectivo estipule algo diferente, y atendiendo a las características del sector y de las prácticas a realizar. El contrato podrá ser a tiempo completo o a tiempo parcial. La retribución salarial será fijada en convenio colectivo, sin que pueda ser inferior al 60 o el 75 por 100 durante el primero o el segundo año de vigencia del contrato, respectivamente, del salario fijado en convenio para un trabajador que desempeñe el mismo o equivalente puesto de trabajo. A la terminación del contrato el empresario deberá entregar al trabajador un certificado en el que conste la duración de las prácticas, el puesto o puestos de trabajo desempeñados y las principales tareas realizadas en cada uno de ellos.

En el apartado referido a la formación en centros especializados, la mayoría de los programas se concentran en el Plan Nacional de Formación e Inserción Profesional, que para el colectivo específico de desempleados establece una serie de preferencias en torno a los desempleados perceptores de prestaciones, parados de larga duración y desempleados con especiales dificultades de inserción (mujeres, discapacitados e inmigrantes).

Entre los programas incluidos destacan los programas de “Escuelas taller y Casas de oficio” y de “Talleres de empleo”.

La finalidad de las “Escuelas taller y las casas de oficios” es la inserción de desempleados jóvenes menores de veinticinco años en ocupaciones relacionadas con la recuperación y la pro-

moción del patrimonio artístico, histórico, cultural y natural, así como con la rehabilitación de entornos urbanos y del medio ambiente, la mejora de las condiciones de vida de las ciudades, y cualquier otra actividad de utilidad pública o de interés general y social que permita la inserción a través de la profesionalización y la experiencia de los participantes.

Los proyectos constarán de dos etapas: una primera donde los alumnos recibirán formación profesional ocupacional y serán becados; y una segunda donde los alumnos trabajadores complementarán su formación en alternancia con el trabajo y la práctica profesional. En esta etapa los alumnos trabajadores serán contratados por las entidades promotoras en la modalidad del contrato para la formación. La duración de cada etapa será de un año a dos años en el caso de las Escuelas Taller y de seis meses en el caso de las Casas de oficios.

Al término de su participación el alumno trabajador recibe un certificado expedido por la entidad promotora en el que consta la duración de su participación en el programa, el nivel de formación teórico-práctico adquirido y los módulos formativos cursados. Este certificado puede ser convalidado, total o parcialmente, por el certificado de profesionalidad previsto en el Plan Nacional de Formación e Inserción Profesional, previo cumplimiento de determinados requisitos.

La finalidad de los “Talleres de empleo” es la cualificación profesional y la inserción laboral de los trabajadores desempleados de veinticinco o más años que tengan especiales dificultades para insertarse en el mercado de trabajo. Estos trabajadores participan con un trabajo efectivo en la realización de obras o servicios de utilidad pública o interés social, a la vez reciben formación profesional ocupacional relacionada con dicho trabajo, facilitando así su posterior integración en el mercado de trabajo, tanto en el empleo por cuenta ajena como mediante la creación de proyectos empresariales o de economía social. Los talleres de empleo desarrollan sus actividades en áreas relacionadas con los nuevos yacimientos de empleo. Los proyectos son promovidos por la Administración General del Estado, las Comunidades Autónomas y las entidades locales a través de sus órganos, organismos autónomos y entidades con competencias en materia de promoción de empleo, así como por asociaciones, fundaciones y otras entidades sin ánimo de lucro.

La duración de estos proyectos es de seis meses a un año. Durante el proceso formativo los alumnos-trabajadores reciben orientación profesional, asesoramiento, información profesional y formación profesional. La remuneración estará de acuerdo con la normativa vigente, normalmente el 150% del salario mínimo interprofesional.

Al término de su participación en un Taller de Empleo, los trabajadores participantes recibirán un certificado, expedido por la entidad promotora, en el que constará la duración en horas de su participación en el programa, así como el nivel de formación teórico-práctico adquirido y

los módulos formativos cursados. La cualificación o competencia profesional adquirida será objeto de acreditación de acuerdo con la normativa reguladora de los certificados de profesionalidad.

4.4.- Área de ayudas al empleo

Las medidas de fomento y de creación de empleo se pueden organizar en medidas para el fomento de empleo con incentivo económico, programas de fomento de empleo del sector público y medidas de apoyo a iniciativas empresariales y al autoempleo.

Las medidas de fomento del empleo con incentivo económico están muy influenciadas por las altas y persistentes tasas de temporalidad alcanzadas. Ante esta situación se ha tratado de propiciar la estabilidad y la prevención del desempleo, reforzando la contratación indefinida. Paralelamente, también se ha procurado atender a colectivos con mayores dificultades, como jóvenes, desempleados de larga duración, mujeres, discapacitados y trabajadores mayores de 45 años.

Con el objetivo de fomentar la contratación indefinida se han articulado diferentes bonificaciones empresariales que rondan entre 600 y 1.200 euros anuales durante cuatro ejercicios para la contratación de parados de al menos de 6 meses, jóvenes entre 16 y 30 años y mujeres desempleadas. En el caso de mayores de 45 años y de discapacitados la bonificación se abona durante toda la vigencia del contrato; y en el caso de este último colectivo las bonificaciones van desde 4.500 euros hasta 6.300 anuales. En este colectivo de discapacitados también se subvenciona la contratación temporal entre una cuantía de 3.500 y 5.300 euros anuales. Los otros dos casos de colectivos que reciben bonificaciones por la contratación temporal son las víctimas de violencia de género y las personas en situación de exclusión social, con una percepción anual de entre 500 y 600 euros. Estas bonificaciones no podrán superar el 100% de la cuota empresarial a la Seguridad Social, ni el 60% del coste salarial anual, excepto en el caso de discapacitados contratados por centros especiales de empleo.

El segundo grupo de medidas incluye los programas de fomento del empleo en el sector público. Entre estos programas destacan el “Programa de empleo público local”, el “Programa de empleo público institucional” y el “Programa de adscripción de los beneficiarios de prestaciones a trabajos temporales de colaboración social”.

El “Programa de empleo público local” se constituye fruto de la colaboración de los servicios públicos con los Ayuntamientos o entidades dependientes. Este programa subvenciona los costes laborales de contratación, incluida la cotización empresarial, de trabajadores desempleados para la realización de obras y servicios de interés general y social. El contrato utilizado es el de inserción y permite al trabajador cobrar, por lo menos, de acuerdo al convenio colectivo aplicable.

El “Programa de empleo público institucional” es equivalente al anterior, pero constituido con los órganos de la Administración Central, las Comunidades Autónomas, Universidades e instituciones sin ánimo de lucro.

El “Programa de adscripción de los beneficiarios de prestaciones a trabajos temporales de colaboración social” consiste en la ejecución de trabajos temporales, con carácter obligatorio, por los trabajadores mencionados. El trabajador continúa percibiendo la prestación o el subsidio por desempleo, completando la Administración Pública que lo emplea, la diferencia entre la cuantía de la prestación o el subsidio y la base reguladora que sirvió para determinar la prestación de nivel contributivo, garantizando, en todo caso, el salario mínimo interprofesional vigente.

El tercer grupo de medidas hace referencia al apoyo a las iniciativas empresariales y a la creación de empleo. Dada la gran variedad de ayudas y de entidades (INEM, Gobierno Vasco, Diputación Foral de Bizkaia...) que participan en este apartado, únicamente mostraremos los programas más importantes.

En primer lugar, el programa destinado a la promoción del empleo autónomo para desempleados del INEM conlleva una subvención de hasta la totalidad del coste de estudios de viabilidad, auditoria y asesoramiento, una subvención financiera de hasta 6 puntos del interés con el fin de facilitar la inversión en capital fijo y una subvención por rentas de subsistencia de hasta 3.005 euros para menores de 25 años o mayores desempleados de larga duración.

En segundo lugar, los desempleados perceptores de la prestación por desempleo que pretendan realizar actividad profesional como socios de una cooperativa de trabajo asociado o de una sociedad laboral o constituirse como autónomos, pueden percibir de un solo pago el importe de la prestación al que tienen derecho. Esta medida es compatible con otras ayudas a la promoción de empleo.

En tercer lugar, el programa para el fomento del desarrollo local e impulso de los proyectos y empresas calificados como I+E, está dirigido tanto a los ayuntamientos y las entidades vinculadas a estos, como a las personas físicas o jurídicas con proyectos calificados como I+E. El programa incluye ayudas financieras para la reducción de hasta tres puntos del interés, subvenciones de apoyo a la función gerencial, subvenciones por asistencia técnica y subvenciones por la contratación indefinida de trabajadores desempleados.

Por último, debemos mencionar que existen programas para el fomento del empleo en cooperativas y sociedades laborales y para la integración laboral de discapacitados.



5. Comparativa de las políticas activas de empleo en ambos espacios geográficos

En este apartado pretendemos realizar un análisis comparativo de la actividad en materia de políticas activas de empleo en la Comunidad Autónoma de Euskadi y en Iparralde. Para dicho análisis se utilizan las variables de gasto y de participantes por programas para observar las similitudes y diferencias cuantitativas más relevantes.

Los datos reflejados en los dos cuadros siguientes se han obtenido del estudio “European Social Statistics. Labour Market Policy. Expenditure and Participants. Data 2000” realizado por EUROSTAT y del estudio “Las políticas activas de empleo en la C.A.V. y la U.E.” realizado por el CES. Los datos se refieren al año 2000. Si bien contamos con datos para la Comunidad Autónoma de Euskadi, carecemos de un estudio pormenorizado para el caso de las tres provincias de Iparralde, con lo que deberemos suponer que no estarán muy alejadas de las reflejadas para el conjunto del Estado francés, supuesto muy plausible teniendo en cuenta que en dicho ámbito geográfico las instituciones locales no disponen de competencias ni de recursos para realizar un planteamiento complementario y autónomo de políticas activas de empleo.

En relación al gasto agregado podemos observar que el esfuerzo realizado en políticas activas de empleo es claramente superior en Iparralde que en la CAV. En términos de porcentaje del PIB, el ratio para la CAV (0,639 %) se sitúa por debajo de la media de la Unión Europea-15 países (0,751 %) e incluso por debajo de la media del Estado español (0,642 %). Lo cual contrasta claramente con el esfuerzo realizado en Iparralde (1,029 % del PIB) que si sitúa

claramente por encima de la media europea y alejado de los porcentajes de la CAV y del Estado español. Más evidente se vuelve dicha diferencia si se mide en términos de gasto por persona activa, ya que esta variable en Iparralde dobla al realizado en la CAV, 560 euros frente a 272 euros por persona activa. En el caso de la CAV esta variable mejora a la media estatal situada en 233 euros por persona, pero aún queda bastante por debajo de la media europea (371 euros). Un hecho curioso en este aspecto consiste en que los países que más recursos dedican relativamente a estas políticas activas son precisamente los que cuentan con mejores situaciones de sus mercados laborales, destacando Dinamarca y Suecia.

CUADRO 1: ANÁLISIS DE GASTO EN POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO

	Iparralde- Estado francés	CAV	Estado español	Unión Europea- 15
Gasto en PAE por persona activa (euros)	560	272	233	371
Gasto en PAE (% PIB)	1,029	0,639	0,642	0,751
1. Servicios públicos generales de empleo/ Acompañamiento y asistencia en la búsqueda de empleo	9,5	4,5	1,5	9,4
2. Formación	26,9	22,0	23,8	31,2
3. Reparto de trabajo y relevo laboral	0,0	1,7	0,7	0,7
4. Incentivos a empleo	15,1	50,6	41,2	17,0
5. Integración de personas discapacitadas	8,6	6,5	10,0	14,1
6. Creación directa de empleo	39,6	5,5	16,8	24,9
7. Incentivos para nuevos promotores de empresas y autoempleo	0,3	9,2	6,0	2,7
Total Categorías (0-7)	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Eurostat (2002) y CES (2004)

Asimismo resulta interesante observar la distribución del gasto entre los diferentes tipos de programas, ya que dibujan los detalles de las diferentes orientaciones que siguen las políticas activas en cada ámbito geográfico. Las diferencias más acusadas se observan en los capítulos destinados al incentivo al empleo, a la creación directa de empleo y a los incentivos para nuevos promotores de empresas y autoempleo. La CAV destaca sobre todo en los incentivos que reciben las empresas para la contratación de trabajadores y en los incentivos para nuevos promotores de empresas y autoempleo, ya que en estas materias se concentran la mitad y el 9% respectivamente del gasto en políticas activas, porcentajes que se sitúan en el 15% y el 0,3% en Iparralde.

En cambio Iparralde destaca en la creación directa de empleo, invirtiendo cerca del 40% del gasto, muy alejado del 5,5% de la CAV. La distribución del gasto en el resto de programas no presenta diferencias tan abultadas, pero se ve un mayor esfuerzo en estos capítulos en Iparralde: en el caso del gasto en ‘Servicios públicos generales de empleo/ Acompañamiento y asistencia en la búsqueda de empleo’ la diferencia es de 5 puntos porcentuales, otros 5 puntos más en el caso de la ‘formación’ y 2 puntos de diferencia en el caso de la ‘integración de personas

discapacitadas'. La CAV tan sólo supera en los programas de 'reparto de trabajo y relevo laboral', con un diferencial de 1,7 puntos.

Realizando la comparación respectiva con la distribución de gasto en la Unión Europea-15 países, se puede observar que el perfil de Iparralde se asemeja mucho más al perfil medio europeo, perdiendo cierto peso en formación, incentivos al empleo e integración de personas discapacitadas y ganando peso en creación directa de empleo. En el caso del perfil que presenta la CAV podemos decir que es completamente diferente al perfil europeo, ya que las prioridades de gasto se concentran en incentivos al empleo, formación e incentivos al autoempleo, abarcando casi tres cuartas partes del gasto total, mientras que en la Unión Europea las prioridades medias se distribuyen de manera más equilibrada entre formación, creación directa de empleo, incentivos al empleo, integración de personas discapacitadas y servicios públicos generales de empleo.

En cuanto al análisis comparativo de participantes en los programas activos de empleo, tal y como queda recogido en el Cuadro nº 2, destaca el alto porcentaje de la Comunidad Autónoma de Euskadi, donde el 18,5 % de la población activa ha participado en este tipo de programas. Porcentaje que dobla la media europea (7,4%) y que sólo es superado por Bélgica (24,6%) y por Finlandia (24,3%). En el Estado francés dicha participación se sitúa en el 14,6 %.

Por otra parte, llama la atención las diferencias existentes en cuanto a la participación femenina y juvenil en estos programas. En el caso de la CAV la participación de las mujeres alcanza el 52,1 %, mientras que en Iparralde del total del conjunto de participantes tan sólo el 13,8 % son mujeres. En el primer caso la participación femenina se encuentra por encima de la media europea (33%) y en el segundo por debajo. Algo similar ocurre con la participación de jóvenes menores de 25 años. Este colectivo abarca el 27,5% de los participantes de la CAV, muy por encima tanto de la media europea (17,4%) como del porcentaje en el Estado francés (9,6%). Por tanto, cabe decir que las políticas activas de empleo en la CAV están orientadas hacia los colectivos de jóvenes y de mujeres de manera significativa, mientras que en Iparralde el esfuerzo se centra fundamentalmente en el colectivo de varones de edad adulta.

CUADRO 2: ANÁLISIS DE PARTICIPANTES EN PROGRAMAS ACTIVOS DE EMPLEO

	Iparralde- Estado francés	CAV	Estado español	Unión Europea- 15
Participantes en PAE (% Población Activa)	14,6	18,5	13,8	7,4
Gasto medio por participante (euros)	3.800	1.500	1.700	5.000
Porcentaje participantes mujeres (%)	13,8	52,1	36,9	33,0
Porcentaje participantes menores de 25 años (%)	9,6	27,5	31,1	17,4
1. Servicios públicos generales de empleo/ Acompañamiento y asistencia en la búsqueda de empleo	63	41	-	37
2. Formación	3	24	1	13
3. Reparto de trabajo y relevo laboral	0	1	2	1
4. Incentivos a empleo	17	29	94	33
5. Integración de personas discapacitadas	3	2	4	5
6. Creación directa de empleo	14	1	0	10
7. Incentivos para nuevos promotores de empresas y autoempleo	1	2	0	1
Total Categorías (0-7)	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Eurostat (2002) y CES (2004)

Si bien el ámbito de actuación de las políticas en la CAV parece más extensiva, ya que afecta a un porcentaje mayor de población activa, en el caso de Iparralde el esfuerzo es más intenso por cada individuo. El gasto medio por participante es de 3.800 euros en Iparralde, por debajo de la media europea (5.000 euros por participante), pero doblando con creces el gasto por persona en la CAV, que se sitúa en 1.500 euros, dicho de paso por debajo de los 1.700 euros/persona de media en el Estado español.

Analizando la distribución de los participantes por tipos de programa podemos observar cuatro diferencias claras entre la CAV e Iparralde. En primer lugar, los programas de acompañamiento, orientación y servicios generales de empleo concentran un mayor número de participantes en Iparralde (63%) en comparación con la CAV (41%), si bien en ambos casos se sitúan por encima del porcentaje europeo (37%). En segundo lugar, la formación concentra un porcentaje de participantes muy superior en la CAV (24%) frente al caso de Iparralde (3%). De hecho, esta alta tasa de participación en este tipo de programas se encuentra por encima del nivel medio europeo (13%). En tercer lugar, algo parecido ocurre con la alta participación en los programas de incentivos al empleo en la CAV (29%) en relación a Iparralde (17%), aunque en este caso se sitúe por debajo de la media europea (33%). Y por último, Iparralde presenta un alto porcentaje de participantes en programas para la creación directa (14%) en relación al caso de la CAV (1%), incluso superior a la media europea (10%).

6.- La movilidad laboral geográfica en la Unión Europea

Uno de los efectos más relevantes del proceso de construcción europea es la libre circulación de personas en este espacio geográfico. Esta libertad de movimientos se concreta en que los ciudadanos de los Estados miembros de la Unión Europea y de los restantes Estados parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo, así como los ciudadanos de la Confederación Suiza y sus familiares, cualquiera que sea su nacionalidad, tienen derecho a entrar, salir, circular y residir libremente en cualquiera de estos países, así como a acceder a cualquier actividad tanto por cuenta ajena como por cuenta propia, prestación de servicios o estudios.

Este derecho genérico tiene ramificaciones prácticas en diferentes ámbitos. Abundando más en la concreción de estos derechos, la ciudadanía de los 29 países contemplados tiene derecho a:

- a) La libre circulación y derechos derivados para ejercer un trabajo por cuenta propia o ajena, desplazarse, residir y permanecer en cualquiera de los países miembros. Asimismo no se les podrá discriminar ni expulsar por motivos administrativos o personales, salvo las exclusiones determinadas por razones de orden público, seguridad pública o salud pública.
- b) A desplazarse a cualquier país de la UE para buscar empleo, sin necesidad de solicitar “Tarjeta de Residencia”, por un tiempo no superior a tres meses; transcurrido dicho

plazo deberá solicitar dicha tarjeta o prórroga de estancia. Cuando la actividad a desarrollar tenga una duración inferior a tres meses no será necesaria la obtención de la “Tarjeta de Residencia”.

c) Acceder a cualquier actividad, tanto por cuenta ajena como por cuenta propia, para prestar o recibir servicios o para residir permanentemente después de haber desarrollado una actividad laboral en las mismas condiciones que los residentes en el país de destino, así como acceder a las ofertas de empleo público que se convoquen por las Administraciones públicas y ser contratados como personal laboral al servicio de éstas.

d) La equiparación con los trabajadores del país en: salarios, promoción y formación profesional, Seguridad Social, condiciones de trabajo, afiliación y acción sindical, etc.

e) La totalización de períodos de seguros cumplidos en los países miembros, a efectos de las prestaciones de la Seguridad Social.

Con el motivo de facilitar la libre circulación por los territorios citados, se ha creado la Red de Servicios Europeos de Empleo (EURES) que facilita el acceso a las ofertas de empleo en estos países por los trabajadores de cualquiera de ellos.

Esta red cuenta con una base de datos sobre ofertas de empleo en estos países y otra base con información de carácter general sobre las condiciones de vida y trabajo en los países miembros. Se puede acceder a través de los portales de los servicios públicos de empleo (ANPE, INEM, Lanbide).

Un aspecto importante es el relativo a la convalidación de estudios realizados. En principio, el derecho comunitario busca garantizar que las cualificaciones y experiencia práctica obtenidas en un país tengan igual validez en toda la Unión Europea, y para ello se están desarrollando diferentes iniciativas, como por ejemplo, la derivada del Acuerdo de Bologna en el ámbito universitario. No obstante, existen profesiones “no reglamentadas” cuyo ejercicio no precisa ni una cualificación específica, ni ningún requisito suplementario. En el caso de las profesiones “reglamentadas”, se distingue entre las profesiones en las que se debe solicitar la convalidación del título (como, por ejemplo, docente, abogado o ingeniero), y aquellas cuyos títulos, en principio, se reconocen automáticamente (médico, enfermera, dentista, etc.). La solicitud debe presentarse a la autoridad pública competente en función de la profesión que desee ejercer. Se puede obtener la lista de las autoridades públicas competentes en cada servicio público de información.

Una medida dispuesta a fin de favorecer la movilidad en la búsqueda de empleo se refiere a la conservación del derecho a prestación en caso de desplazamiento a otro país. En la práctica, un desempleado receptor de prestación podrá seguir recibéndolo durante tres meses a pesar de trasladarse a otro país. Para ello debe cumplir determinados requisitos, como haber intentado encontrar en el país de origen un nuevo puesto de trabajo durante al menos cuatro semanas, o como inscribirse en el instituto de empleo del nuevo país en un plazo máximo de siete días tras su llegada y realizar los trámites para continuar percibiendo la prestación. Si no se consigue encontrar trabajo durante los tres meses, sólo podrá continuar recibiendo la prestación por desempleo si se regresa al país de origen antes de que expire ese plazo.

En lo relativo a los derechos de seguridad social, los sistemas de seguridad social en la Unión Europea siguen siendo muy divergentes. Pero el derecho comunitario garantiza que, en principio, un trabajador emigrante puede acogerse a todas las prestaciones sociales (seguro de enfermedad y maternidad, seguro de invalidez, pensiones de jubilación) en las mismas condiciones que los residentes en ese país, y también cotizará igual que los residentes del país de acogida.

Además, al regresar al país de origen tras haber trabajado en otro país, se vuelve a quedar asegurado dentro de la legislación del primero. Se deja de acumular derechos en el otro país y vuelve a acumular derechos de seguridad social en el país de origen. Pero los derechos acumulados anteriormente no se pierden, puesto que cada país de la UE tiene en cuenta los períodos trabajados en los demás países de la UE al calcular los derechos a prestaciones.

Esto último reviste particular importancia en el caso de las pensiones, ya que al alcanzar la edad de jubilación se podrá recibir una pensión de cada país en el que se haya estado asegurado durante al menos un año. Cada pensión se calculará de conformidad con lo que haya cotizado en ese país, pero teniendo en cuenta el total cotizado en el espacio económico europeo.



7. Conclusiones

Tanto en el estado español como en el francés la política de empleo es competencia del Gobierno Central. Ello supone que para el caso que nos ocupa, actualmente hay grandes limitaciones a la hora de diseñar una política de empleo con visión transfronteriza. Este hecho tiene importantes repercusiones a la hora de plantear un mercado laboral unificado donde se puedan aprovechar su diversidad tanto en el ámbito de oferta como en el de la demanda de empleo. Este hecho es aún más sangrante si se tiene en cuenta los múltiples lazos lingüísticos, culturales o familiares que aportan un elemento de cohesión importantísimo, y especialmente favorecedor para el desarrollo económico local si se sabe aprovechar.

Los criterios de movilidad laboral postulados por la Unión Europea encuentran una importante barrera en el caso de la euro-ciudad, ya que las políticas estatales se limitan a atender a la población local y no a aquella que convive en vecindad dentro del conjunto urbano poli-nuclear que es la euro-ciudad. Hay que destacar esta carencia especialmente en el ámbito de la oferta o el emprendizaje, ya que a pesar de que el ámbito geográfico es relativamente pequeño no se fomenta la oferta de empleo allende la frontera, donde pudiera haber candidatos. Se observa la misma carencia con respecto al emprendizaje, el fomento de la colaboración entre emprendedores de ambos lados de la frontera pudiera posibilitar la conjunción de conocimientos, recursos y sobre todo una actuación mercantil que supere los límites administrativos. Esta posibilidad pudiera ser especialmente interesante para el sector de los servicios en la euro-ciudad, puesto que facilitaría una mayor oferta, y especialmente, poder disponer un abanico más amplio de recursos, tecnología y *know how*.

Las grandes diferencias que se observan en el esfuerzo inversor para el fomento del empleo por parte de ambos estados hacen suponer que en el caso de Iparralde hay una mayor res-

puesta local a la demanda y la oferta de empleo, puesto que hay un mayor esfuerzo. Esto nos puede señalar una situación en la que en el contexto de Iparralde existe poca demanda sin atender. No obstante, la evidente diferencia que existe entre ambos lados de la frontera con respecto a las actividades económicas (Iparralde cuenta con un tejido económico circunscrito casi exclusivamente al turismo y el comercio) hace que la oferta de empleo de Hegoalde pueda resultar atractiva para aquellos trabajadores de Iparralde que por formación o vocación prefieren las actividades industriales. No olvidemos que actualmente hay una fuerte demanda de trabajadores en la industria guipuzcoana. Así mismo, tanto trabajadores de Hegoalde como empleadores de Iparralde pudieran encontrarse en común cuando el objetivo de la empresa de Iparralde sea trabajar con clientes de Hegoalde. Desgraciadamente, el diferente esfuerzo que realizan las dos administraciones en estos ámbitos hace que esta posibilidad resulte aún lejana.

Concluimos, por tanto, que las actuales políticas de empleo y su estructura de gestión no permiten implementar políticas transfronterizas comunes en esta materia con todo lo que ello implica en nuestro caso. Significa, sobre todo desaprovechar recursos y posibilidades de crear un mercado laboral transfronterizo que atienda las necesidades de empleadores y empleados en el marco de la euro-ciudad. Parece difícil que esta situación pueda superarse en los próximos años.

No obstante, los actuales recursos con los que se cuenta en la euro-ciudad, además de la voluntad de una gran parte de agentes institucionales, sociales y económicos, así como las políticas transfronterizas que actualmente fomenta la Unión Europea ofrecen posibilidades de avanzar hacia una mayor colaboración en este ámbito. Desde la visión que nos ofrece este estudio algunas de las iniciativas a adoptar pudieran ser las siguientes:

FORMACIÓN, ORIENTACIÓN E INSERCIÓN: Desarrollo de planes con firma de convenios transfronterizos para el intercambio y la difusión de información, ofertas de empleo, oferta formativa... que consiga superar el horizonte que plantean recursos como el EURES.

Estos convenios pudieran ser multilaterales o bilaterales en los que pudieran participar indistintamente agentes institucionales, sociales, universitarios, educativos, mediáticos... Y pudieran adquirir distintas formas, así como dirigirse a distintos sectores (estudiantes, parados, empleadores...). Por ejemplo:

- Desarrollo de servicios de información y orientación estudiantil y/o social sobre formación, asesoramiento al emprendizaje, oferta de empleo... con visión transfronteriza. Así como ayudas oficiales para los que decidan desplazarse.

- Fomento de la formación en euskara dirigida al mercado laboral local, así como fomento de puestos de trabajo con perfil lingüístico trilingüe, con especial reconocimiento de la capacitación en euskara, que atienda la demanda existente dentro del sector servicios.
- Convenios de colaboración transfronteriza entre centros de formación profesional y/o universitaria, tanto para la transferencia de conocimientos como para el intercambio de alumnos.
- Planes especiales de captación de alumnos de Iparralde dentro del programa ERASMUS por parte de la UPV-EHU.
- Planes de integración en el mercado laboral local de aquellas personas que hayan dado el paso de formarse allende la frontera y evitar su desplazamiento a otras comarcas.
- ...

MOVILIDAD: Planes y convenios institucionales para el fomento de la movilidad transfronteriza, especialmente en lo relativo a las ayudas económicas destinadas a este objetivo (bonificaciones por uso de transportes públicos -billete único-, ayudas al desplazamiento transfronterizo por estudios para estudiantes o trabajadores en formación...).



Anexo: Glosario

Iparralde: Entendemos que el ámbito de influencia de la euro-ciudad supera su mera dimensión administrativa. El estado francés no ha dispuesto ninguna entidad administrativa que englobe el territorio vasco que conforman las provincias de Lapurdi, Nafarroa Beherea y Zuberoa (Según la nomenclatura de Euskaltzaindia). De este hecho derivan dos consecuencias en la cuestión que nos ocupa. Por un lado, no existe constancia de la influencia tractora de la zona costera de Lapurdi (ambito de la euro-ciudad) sobre el interior del territorio, que aporta mano de obra. Y tampoco existe contabilidad sobre el esfuerzo inversor ni sus resultados para este ámbito. Por lo tanto, en este estudio cuando hagamos referencia a Iparralde nos referimos a dicho ámbito geográfico.

Hegoalde: Hace referencia al territorio que engloba a Araba, Bizkaia, Gipuzkoa y Nafarroa Garaia (Según la nomenclatura de Euskaltzaindia). Consideramos que es un territorio a considerar cuando nos referimos a la parte guipuzcoana de la euro-ciudad puesto que entendemos que su ámbito de influencia puede llegar a abarcar dicho territorio, especialmente en cuestiones empleo y formación. No obstante, la referencia de este estudio con respecto a los distintos entes administrativos que coexisten en Hegoalde (autonomías, gobiernos forales, municipios...) será hecha con la denominación oficial correspondiente.



Anexo: Bibliografía

AFPA Aquitaine (2006): Regard sur l'activité 2005. www.afpa.fr

ALUJAS RUIZ, J.A. (2003): Políticas activas de mercado de trabajo en España. Situación en el contexto europeo. CES. Colección Estudios. Madrid.

CONSEJO ECONOMICO Y SOCIAL VASCO (2004): Las políticas activas de empleo en la C.A.V. y la U.E. Colección Estudios e Informes. Bilbo.

CONSEIL DE L'EMPLOI, DES REVENUS ET DE LA COHESIÓN SOCIAL (CERC) (2005): Aider au retour à l'emploi. Rapport n° 6. La documentation Française. Paris.

DARES (2007): "Les contrats d'aide à l'emploi du Plan de Cohésion Sociale en 2006" Premières Informations. N° 41.2 Octobre 2007. Paris.

EUROSTAT (2002): Labour Market Policy. Expenditure and participants. Data 2000. European Communities. Luxemburgo.

EUROSTAT (2006): Labour market policy database. Methodology. Revision of June 2006. European Communities. Luxemburgo.

MINISTERIO DE TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES (2003): La Política de Empleo en España. Informe de base sobre instituciones, procedimientos y medidas de política de empleo. Informes y Estudios. Madrid.

MINISTERIO DE TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES (2007): Guía laboral y de asuntos sociales. Madrid.

OCDE (1990): "Labour Market Policies for the 1990s" Perspectivas del Empleo.

REDOR, D. (1999): Économie du travail et de l'emploi. Éditions Montchrestien. Paris.

SANTOS, A.; MONTALBÁ, C.; MOLDES, R. (2004): Paro, exclusión y políticas de empleo: aspectos sociológicos. Tirant Lo Blanch. Valencia

Estudio comparativo de las políticas de mercado de trabajo en el marco de la euro-ciudad vasca Baiona-Donostia



Euskal Herriko ekonomia eta gizarte garapenerako behategia
Observatorio para el desarrollo socio-económico de Euskal Herria
Observatoire pour le développement économique et social du Pays Basque

Martin Ugalde Kultur Parkea · 20140 Andoain · www.gaiendegia.org · Tel. +34 943 304 365

Subvencionado por:



LEHENAKASITZA
PRESIDENCIA

R E G I O N



AQUITAINE