

ESTRATEGIA DE EMPLEO DEL PAÍS VASCO 2011-2014

**PROPUESTA DE
ESTRATEGIA VASCA
DE EMPLEO
2011-2014**

EUSKO JAURLARITZA



GOBIERNO VASCO

ENPLEGU ETA GIZARTE
GAIETAKO SAILA

DEPARTAMENTO DE EMPLEO
Y ASUNTOS SOCIALES

ÍNDICE

1.- INTRODUCCIÓN	3
2.- COMPETENCIA.....	5
3.- ENFOQUE	7
3.1. Alcance	7
3.2. Marco conceptual	16
3.3. Estructura lógica	18
4.- COHERENCIA ESTRATÉGICA.....	21
4.1. Nivel europeo: Directrices integradas: Europa 2020	23
4.2. Nivel estatal: Desarrollo del Sistema Nacional de Empleo	30
4.3. Euskadi: Evaluación del Plan de Empleo 2007-2010	33
5.- CONTEXTO SOCIOECONÓMICO	36
6.- PROPUESTA DE DIRECTRICES INTEGRADAS	53
6.1. Objetivo general	53
6.2. Eje 1: Mejora de la competitividad empresarial (3i+D)	57
6.3. Eje 2: Mejora de la empleabilidad y adaptabilidad.....	58
6.4. Eje 3: Fomento del Empleo de los jóvenes y mejora de la transición educación-empleo	62
6.5. Eje 4: Fortalecer la cohesión social y territorial	63
6.6. Eje 5: Mejorar los recursos y servicios para el empleo.....	65
6.7. Eje 6: Garantizar el control y evaluación de las Directrices	68
ANEXO: PARTICIPACIÓN DE ACTORES E INTERLOCUTORES.....	69

1. INTRODUCCIÓN

En consonancia con la línea argumental de la Organización Internacional del Trabajo, el crecimiento económico sin creación de empleo de calidad no es sostenible. Y ello, atendiendo a razones puramente de carácter económico, como la necesidad de evitar el abandono laboral de una parte de la fuerza de trabajo o el desarrollo de la demanda interna, pero también por motivos de cohesión derivados de la amenaza que representa para una sociedad una persistente evolución desequilibrada de los ingresos. Si añadimos la sostenibilidad de los sistemas de protección social y las posibilidades de desarrollo personal vinculadas a la ocupación, es evidente que, dentro del liderazgo social que compete a las instituciones, la “estrategia de empleo” adquiere una enorme relevancia.

En este sentido, el primer objetivo de los instrumentos de política de empleo es evitar la consolidación de ciertas tendencias hacia el desempleo estructural, que perjudica ostensiblemente a los colectivos más vulnerables, y procurar una evolución más equilibrada de los ingresos a través del empleo, como primera fórmula del modelo de crecimiento sostenible. Junto a ello, la política de empleo adecuada es esencial como parte de la estrategia de competitividad, mejorando la cualificación y disponibilidad de las personas, de acuerdo con los requerimientos productivos y las características de flexibilidad que se derivan de los mercados abiertos.

Este enfoque social y económico requiere una formulación en términos de “estrategia”, que sirva de referencia para el conjunto de la sociedad, que propicie el marco más adecuado para el desarrollo del sistema productivo, y permita el encuentro de los distintos agentes sociales y económicos en torno a directrices compartidas y objetivos comunes de la acción política, social y empresarial.

De acuerdo con ello, la “estrategia de empleo” debe ser un referente de actuación para el conjunto del cuerpo social, particularmente para los actores sociales y productivos, que no se limite a la acción gubernamental y a la aplicación coherente de los recursos públicos disponibles. Por tanto, parece adecuado que la estrategia de empleo se concrete en “directrices”, a modo de orientaciones hacia objetivos generales y específicos compartidos.

Por otra parte, estas Directrices estratégicas han de ser coherentes con el liderazgo político del Gobierno vasco y su voluntad de mejorar el funcionamiento del mercado de trabajo en Euskadi, ofreciendo una respuesta eficaz a las necesidades del conjunto del sistema productivo, de las empresas y de los trabajadores, con especial atención a los desempleados y a los colectivos con mayores dificultades de inserción o reinserción profesional.

En este sentido, el Acuerdo de Consejo de Gobierno de 13 de abril de 2010 por el que se aprobó el Calendario de Planes y Actuaciones Significativas del Gobierno para la presente legislatura, contempla la elaboración de una Estrategia Vasca para el Empleo, con la pretensión de incorporar en un solo instrumento de planificación estratégica todos los elementos críticos para una política integrada de empleabilidad, tanto desde el punto de vista orgánico y organizativo como desde el punto de vista de los principales objetivos de las acciones y medidas en que dicha estrategia deba concretarse.

Por otra parte, las actuaciones socioeconómicas también deben ser coherentes con el contexto estatal y europeo en el que se producen, y con las circunstancias propias del momento de su elaboración. Y así, la elaboración de esta Estrategia no es ajena a la situación de un mercado de trabajo sensiblemente afectado por la crisis económica y sus consecuencias sobre el empleo, sin olvidar otras realidades como la deslocalización empresarial, consecuencia de un mercado globalizado que genera oportunidades y fomenta la competencia; la consecución de nuevas competencias de ejecución para la Comunidad Autónoma del País Vasco, en el ámbito de las políticas activas de empleo, la intermediación entre oferta y demanda de trabajo y la formación para el empleo, enmarcadas estas últimas en una profunda reforma del marco jurídico regulador del mercado laboral y de la política de empleo a nivel estatal.

Es en este contexto, en el que se han realizado los trabajos conducentes a la formulación de esta Estrategia, contando con la participación de distintos actores e interlocutores y con el ánimo de impulsar y encauzar un proceso riguroso de mejora en la planificación y gestión de la política de empleo para los próximos años.

2. COMPETENCIA

Como se ha señalado, el Acuerdo de Consejo de Gobierno de 13 de abril de 2010, por el que se aprobó el Calendario de Planes y Actuaciones Significativas del Gobierno para la presente legislatura, incorpora entre ellas la elaboración de una Estrategia Vasca para el Empleo, que siguiendo las recomendaciones parlamentarias, debe contar con el más amplio apoyo interinstitucional.

De acuerdo con el artículo 12 del Decreto 4/2009 de 8 de mayo, del Lehendakari, de creación, supresión y modificación de los Departamentos de la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco y de determinación de funciones y áreas de actuación de los mismos, corresponde al Departamento de Empleo y Asuntos Sociales, entre otras, las funciones de “ejecución de la legislación laboral en materia de relaciones laborales” y la “política de empleo y de adaptación al puesto de trabajo”. Concretamente, la competencia sobre la planificación estratégica en materia de empleo se encuentra atribuida a la Viceconsejería de Planificación y Empleo, conforme al Decreto 42/2011 de 22 de marzo por el que se aprueba la estructura orgánica y funcional del Departamento de Empleo y Asuntos Sociales, correspondiendo a Lanbide-Servicio Vasco de Empleo seguir la planificación estratégica y las directrices del Departamento competente de la Administración General de la Comunidad Autónoma de Euskadi, así como la ordenación y gestión de las políticas de empleo, de acuerdo con la Ley 3/2011 de 13 de octubre (BOPV 2 de noviembre de 2011).

Asimismo, la Dirección de Planificación e Innovación en el Empleo, responsable del diseño de la Estrategia Vasca para el Empleo, de acuerdo con la normativa reguladora de sus funciones (artículo 10 del Decreto 42/2011), ha dispuesto los instrumentos técnicos y metodológicos para su elaboración a lo largo de varias fases relativas al enfoque y análisis del contexto estratégico y socioeconómico, así como a la necesaria colaboración y participación de otros Departamentos e Instituciones, incluyendo a los interlocutores sociales y económicos. En el uso de sus facultades, el Departamento de Empleo y Asuntos Sociales también ha impulsado la creación y funcionamiento de una Mesa de Diálogo Social, con representación de las organizaciones sindicales UGT y CCOO y de la organización empresarial Confebask, que ha asumido funciones de interlocución también en lo que respecta a la Estrategia Vasca de Empleo como ha sucedido durante su fase de elaboración. A este proceso de participación e interlocución interno en el propio Gobierno

Vasco y externo con los distintos interlocutores institucionales, sociales y económicos, se refiere el Anexo sobre los “Actores e interlocutores” de esta Estrategia. Una vez elaborada por el Departamento de Empleo y Asuntos Sociales y recabados los informes pertinentes, la presente Estrategia Vasca de Empleo se ha propuesto al Consejo de Gobierno para su aprobación.

Debe tenerse en cuenta que desde el Acuerdo de Gobierno (13 de abril de 2010) hasta la elaboración de la Estrategia ya se ha desarrollado el nuevo marco orgánico y funcional para la planificación y la gestión de la política de empleo en el País Vasco, particularmente con ocasión de la transferencia de las políticas activas de empleo y la creación del nuevo Servicio Vasco de Empleo-Lanbide, configurado actualmente como organismo autónomo administrativo con personalidad jurídica propia conforme a la Ley 3/2011 de 13 de octubre (BOPV 2 de noviembre de 2011).

3. ENFOQUE

Con carácter previo a la formulación de directrices y objetivos y desde un punto de vista metodológico, es preciso delimitar el **alcance** de la formulación estratégica, en el sentido de clarificar si ésta se extiende solamente al ámbito orgánico propio del Gobierno Vasco y a los programas que éste gestiona, o, por el contrario, debe contemplar todas las actuaciones de política de empleo que se desarrollen en el ámbito territorial del País Vasco, situando la Estrategia como marco referencial de todos los programas y medidas, independientemente de la Administración u órgano concreto que las aplique y gestione.

Asimismo, es preciso delimitar el **marco conceptual** de lo que se entenderá a los efectos de la Estrategia como “política de empleo”, situando de este modo el marco operativo que permitirá identificar los programas y medidas futuras.

Por último, es necesario articular una **estructura lógica de la Estrategia**, estableciendo los grandes ejes y, a partir de ellos, las Directrices y sus principales objetivos.

3.1 ALCANCE

La Estrategia se configura como referente de los elementos críticos de la política de empleo en el País Vasco, y, por tanto, como referente de todos los actores de la política de empleo, públicos y privados. En este sentido, la opción de partida de la Estrategia es que su alcance comprenda no solamente el marco orgánico y competencial actual, sino que se extienda a todo el conjunto de actuaciones que comprende la política de empleo (marco conceptual al que nos referiremos a continuación) y que se desarrollen en el ámbito territorial del País Vasco, convirtiéndose en la referencia estratégica de todas las administraciones, órganos o entidades, públicas o privadas. De este modo, la formulación estratégica resulta el paso previo para la adopción de un enfoque sistémico, que permita la creación y el desarrollo a medio plazo de un Sistema de Empleo del País Vasco, en el que se relacionen de manera coordinada y cooperativa todos los actores que participan en la política de empleo en este ámbito territorial, bajo principios, criterios y objetivos comunes.

En cierto modo, este enfoque del alcance es el que se corresponde de manera más perfecta con el concepto de “estrategia”, y el que permite diferenciar una “estrategia de empleo” de un “plan de empleo” o de un conjunto de medidas o programas, más o menos detallado. Además, este alcance no solamente se corresponde mejor con el concepto de “estrategia”, sino que resuelve los posibles cambios en el marco jurídico o competencial que puedan producirse en el futuro, asegurando su utilidad y sostenibilidad.

Asimismo, el alcance propuesto para las Directrices se corresponde adecuadamente con los compromisos expresados en el Acuerdo de Consejo de Gobierno de 13 de abril de 2010, por el que se aprobó el Calendario de Planes y Actuaciones Significativas del Gobierno para la presente legislatura, que establecía como objetivo principal “defender y fomentar el empleo, estable y de calidad, para la mejora de las condiciones de vida de la ciudadanía vasca y la lucha contra las exclusiones”, así como al desarrollo de “estrategias que ayuden a reducir la tasa de desempleo y a superar la actual coyuntura económica de crisis, promoviendo nuevas actuaciones orientadas a mantener y crear puestos de trabajo”.

Naturalmente, la formulación de las Directrices estratégicas no equivale a una norma jurídica ni pretende una atribución de potestades limitativa de la autonomía de organización y de acción de ninguna administración u órgano concreto. Por ello, las Directrices no pretenden limitar en modo alguno la autonomía o las actuaciones de los distintos actores de la política de empleo que operan en el ámbito del País Vasco, pero aspiran a convertirse en un referente común que determina prioridades y objetivos generales para todos ellos. Del mismo modo, la Estrategia Europea de Empleo no limita las competencias estatales, regionales o locales de los Estados miembros de la Unión, pero es un referente que identifica las grandes prioridades y objetivos, y, en función de ellos, propone o establece pautas de actuación para todos los actores (sectoriales, territoriales, públicos, privados) en todo el ámbito territorial (Europa) y en todo el ámbito conceptual (empleo).

De hecho, la Estrategia de Empleo se elabora con carácter previo y referencial para las actuaciones normativas previstas a lo largo de la legislatura, particularmente la Ley Vasca de Empleo y la Ley de Aprendizaje a lo Largo de toda la Vida, ambas en fase de proyecto, y previstas en el Calendario Legislativo.

En este sentido, es evidente que la aplicación práctica de algunas Directrices y la consecución de los objetivos que se formulan requieren un desarrollo normativo expreso, de tal modo que tanto la Ley Vasca de Empleo como la Ley de Aprendizaje a lo Largo de toda la Vida serán, entre otros, instrumentos facilitadores de la Estrategia, interactuando con ella como elementos normativos y, por tanto, de obligado cumplimiento, de concreción y desarrollo.

En este sentido, en el **nivel de planificación estratégica**, el Decreto 42/2011 de 22 de marzo, por el que se aprueba la estructura orgánica y funcional del Departamento de Empleo y Asuntos Sociales, atribuye a la Viceconsejería de Planificación y Empleo la planificación estratégica de las políticas de empleo y formación y la planificación y coordinación de las políticas de garantía de ingresos de los organismos públicos y privados que actúen en el ámbito de la lucha contra la exclusión social. Asimismo, atribuye en su artículo 10 a la Dirección de Planificación e Innovación en el Empleo, *“dirigir el diseño y la implantación de la Estrategia Vasca para el Empleo, evaluando su implementación e investigando sobre sus resultados”*.

Por su parte, en el **nivel operativo de ejecución de las directrices estratégicas**, el Servicio Vasco de Empleo-Lanbide, de acuerdo con la Ley 3/2011 de 13 de octubre (BOPV 2 de noviembre de 2011) queda configurado como organismo autónomo administrativo con personalidad jurídica propia y establece entre sus fines “contribuir al pleno desarrollo del derecho al empleo, estable y de calidad, y favorecer la configuración de un mercado de trabajo que contribuya de forma eficiente a garantizar la empleabilidad de las personas trabajadoras, a cubrir las necesidades de personal adaptado a los requerimientos de las empresas, así como a favorecer la cohesión social y territorial, a través de la gestión de las políticas de empleo y de ejecución de la legislación laboral que le sean encomendadas”.

En coherencia con los fines indicados, Lanbide asume funciones de ordenación y gestión de las políticas públicas en materia de empleo, formación para el empleo e inserción laboral, de acuerdo con el artículo 3 de la Ley 3/2011 de 13 de octubre, entre las que destacan, por su especial vinculación con la ejecución de las directrices de esta Estrategia de Empleo, las siguientes:

- a) Proponer la ordenación y planificación general, sectorial y territorial de las políticas públicas en materias de empleo, formación para el empleo e inserción laboral de competencia de la Comunidad Autónoma de Euskadi.
- b) Gestionar programas de empleo, de formación para el empleo y de fomento del autoempleo y la creación de empresas.
- c) Establecer programas de economía social para la creación de empleo estable.
- d) Diseñar programas de apoyo a las iniciativas locales generadoras de empleo promoviendo, en colaboración con las entidades locales, el desarrollo de pactos locales por el empleo.

Asimismo, el artículo 7 de la citada Ley 3/2011 establece la creación de un Consejo de Administración como órgano superior de Gobierno de Lanbide, integrado por quince miembros, manteniendo el carácter tripartito y paritario entre Administración, organizaciones sindicales y empresariales más representativas, de acuerdo con la siguiente composición:

- a) Presidente o presidenta, que corresponderá a la persona titular del departamento competente en materia de empleo.
- b) Vicepresidente o vicepresidenta, que corresponderá a la persona titular de la Viceconsejería competente en materia de empleo.
- c) El Director o la Directora General de Lanbide-Servicio Vasco de Empleo.
- d) Dos vocales nombrados y, en su caso, cesados por el Gobierno Vasco a propuesta del departamento competente en materia de empleo.
- e) Cinco vocales en representación de las organizaciones sindicales más representativas del País Vasco.
- f) Cinco vocales en representación de las organizaciones empresariales de carácter intersectorial más representativas del País Vasco.

De acuerdo con el artículo 8 de la Ley 3/2011, corresponde al Consejo de Administración, entre otras funciones “aprobar los planes generales y los programas de actividades del organismo” (letra b) “diseñar, aprobar y realizar el seguimiento y evaluar el Plan de

Empleo” (letra c) y “diseñar, aprobar y realizar el seguimiento y evaluar el Plan de Formación para el Empleo” (letra d).

Por lo tanto, desde el punto de vista de la concreción de actuaciones y medidas, la Estrategia Vasca de Empleo tendrá desarrollo operativo a través de los planes operativos anuales (Plan de Empleo y Plan de Formación para el Empleo) de Lanbide, órgano encargado de la ordenación y gestión de las políticas de empleo. En esta planificación operativa anual se vincularán las partidas presupuestarias con los programas y actuaciones concretas que se definan.

Cabe señalar que la Estrategia plantea objetivos que deben cumplirse a través de actuaciones programas y medidas que corresponde concretar y ejecutar a otros órganos distintos de Lanbide, específicamente los Departamentos de Educación e Industria. En este caso, la concreción de medidas y actuaciones asociadas a los objetivos de la Estrategia de Empleo, se formularán en un programa operativo anual de cada Departamento afectado.

Para facilitar el control y seguimiento operativo de la Estrategia, se realizará un Plan Operativo de Política de Empleo, dando cumplimiento a la necesidad de concreción operativa de esta Estrategia vasca.

Por lo tanto, a efectos de la concreción de programas y medidas, el Plan Anual de Política de Empleo será el instrumento básico para el desarrollo operativo de la Estrategia. En este Plan se integrarán las actuaciones singulares de política de empleo, como en el caso del “Compromiso por el Empleo” para 2012 y puede integrar actuaciones y medidas de otros Departamentos que ayudan a la consecución y logro de objetivos marcados por la estrategia. Asimismo, el Plan Anual de Política de Empleo determinará los indicadores necesarios para el seguimiento de los programas y medidas, tal y como prevé la nueva redacción del artículo 4 ter de la Ley 56/2003 de empleo.

Dada la inexistencia de un órgano que pueda realizar la función de integración de los distintos actores gubernamentales en el desarrollo operativo de la Estrategia, parece conveniente prever la creación de una Comisión Interdepartamental que haga seguimiento de los planes y programas operativos anuales del Departamento de Asuntos Sociales, del

Departamento de Educación, Universidades e Investigación, del Departamento de Industria, Innovación, Comercio y Turismo, así como de la Dirección General de Juventud. Este órgano será el encargado de la coordinación interdepartamental, y su coordinación debe corresponder a la Viceconsejería de Planificación y Empleo, responsable de la planificación estratégica de las políticas de empleo y formación y la planificación y coordinación de las políticas de garantía de ingresos de los organismos públicos y privados que actúen en el ámbito de la lucha contra la exclusión social.

Otro aspecto a considerar en el alcance del proyecto de elaboración de la Estrategia es el de las características de la **gestión territorial** de la política de empleo, tal y como se definirá en el apartado correspondiente al marco conceptual. La Estrategia y sus Directrices concretas presuponen una estructura básica comarcal, que estará presente en su aplicación futura y en el dimensionamiento del despliegue del Servicio Público de Empleo del País Vasco, como instrumento operativo, tanto en cuanto a la revisión de su red de oficinas, como en los criterios de relación con otros actores que actúan en el territorio.

En este sentido, resulta esencial considerar en el alcance de las Directrices estratégicas el papel de las **administraciones locales**, asumiendo de inicio la necesidad de flexibilizar las medidas y actuaciones que se deriven de la nueva Estrategia de empleo para permitir una mayor adecuación a las circunstancias y prioridades que requiere la diversidad territorial de Euskadi, así como la experiencia y la dinámica de actuación de entes locales y territoriales consolidados. La coherencia de las distintas Directrices estratégicas con la adecuación al territorio, requerirá una línea concreta de actuación, basada en el respeto a la autonomía local, la participación, la cooperación y la planificación integrada de objetivos y medios.

Igualmente, debe entenderse que la definición y gestión de la política de empleo deben considerar el importante papel que juegan las **empresas**, en su función de empleadoras y demandantes de servicios, particularmente intermediación y formación profesional para el empleo. Por esta razón, las Directrices estratégicas atenderán a la necesidad de incorporar la relación con las empresas reconociéndolas como actores principales de la política de empleo y estableciendo los cauces para su participación, de tal manera que la relación entre el futuro Servicio Público de Empleo del País Vasco y las empresas de su

ámbito territorial se convierta en un elemento nuclear y diferencial respecto de la formulación tradicional de los servicios públicos de empleo.

La formulación de Directrices tiene presente la existencia de **entidades específicas** de distinta naturaleza jurídica con experiencia en la definición y aplicación de medidas y programas de formación y empleo. Estas entidades colaboradoras, como por ejemplo las que conforman el Tercer Sector, ya sea desde la perspectiva de los colectivos de atención preferente, ya sea desde el punto de vista del tipo de programa o medida aplicable, permitirán una aplicación más eficiente de la Estrategia de empleo a través de su participación en forma de red. Para ello, las Directrices contemplan en su formulación la capacidad de articular una Estrategia con múltiples agentes y niveles, sin perjuicio de su vocación de definir prioridades y criterios globales. De esta forma se podrá continuar impulsando y fortaleciendo la colaboración con estas entidades que trabajan para reducir y eliminar las barreras de acceso al mercado de trabajo y de permanencia en el mismo de los colectivos con especiales dificultades, entre los que destaca la situación de las personas con discapacidad y las personas en riesgo de exclusión social, sin olvidar a aquéllos con déficit de formación, mujeres, parados de larga duración, mayores de 45 años u otros que puedan requerir una atención especial en cada momento. En este ámbito es relevante el papel que vienen desempeñando los Centros Especiales de Empleo con las personas con discapacidad en su lucha por facilitarles el acceso tanto al empleo ordinario como al protegido.

Para la elaboración de la Estrategia, también se ha tenido en cuenta la existencia de ciertos instrumentos que son de aplicación en el funcionamiento interno de las instituciones del Gobierno y que favorecen e impulsan la aplicación de determinadas prácticas que actúan como elementos facilitadores para la consecución de algunas de las directrices y objetivos recogidos en este documento. Cabe mencionar **el Acuerdo del Consejo de Gobierno del 29 de abril de 2008**, sobre “la incorporación de criterios sociales, ambientales y otras políticas públicas en la contratación de la Administración de la Comunidad Autónoma y de su sector público”, que pretende luchar contra la exclusión social en sus diversas manifestaciones e impulsar la incorporación laboral de personas con discapacidad o especiales dificultades de acceso al empleo, de forma que contribuya a reducir el riesgo de exclusión.

En la redacción de este documento, no se ha sido ajeno a las desigualdades que todavía existen en el mercado laboral en Euskadi para conseguir una igualdad real en el acceso al empleo entre hombres y mujeres. Y en este sentido se considera prioritario actuar sobre este ámbito fomentando la transversalidad de la perspectiva de género y la aplicación de medidas de acción positiva que permitan avanzar en la consecución de la igualdad real en el ámbito del empleo entre hombres y mujeres.

Por último, destacar que para la elaboración de la Estrategia se ha tenido presente las especiales características del mercado de trabajo en Euskadi, y en el ánimo de alcanzar objetivos de variables del mercado de trabajo superadores, se han considerado las comparativas con los indicadores de las regiones europeas de mayor desarrollo y los modelos de funcionamiento en políticas activas de empleo que están dando resultados positivos en términos de mejora de la empleabilidad, de cohesión social y de generación de empleo.

Igualmente, la Estrategia de Empleo contempla la necesidad de implantar y garantizar un **sistema de evaluación y seguimiento** del nivel de cumplimiento de los objetivos (Eje 6 “Garantizar el control y evaluación de las directrices”), lo que implica la decisión sobre la posible creación de órganos, foros o espacios específicos destinados a la coordinación interdepartamental y/o interinstitucional. Así se preveía, a modo de posibilidad, en el Calendario de Planes aprobado por el Consejo de Gobierno de 13 de abril de 2010 (apartado 4 de la ficha nº 14), tanto para asegurar la coordinación del seguimiento y evaluación como el modelo de cooperación para la elaboración de la Estrategia.

En este sentido, las características de esta Estrategia, en cuanto a sus actores e interlocutores, y sus dos niveles de planificación (estratégico y operativo), requieren una clarificación en cuanto a la evaluación y seguimiento de la misma.

Al margen de las competencias y atribuciones de control que corresponden al Parlamento Vasco, al Consejo de Gobierno y al Consejo de Administración de Lanbide, en cuanto a la evaluación de sus Planes Anuales. Desde el punto de vista interno, la evaluación y seguimiento de la Estrategia corresponde a la Dirección de Planificación e Innovación en el Empleo, competente, según el Decreto de Estructura Orgánica del Departamento, de “dirigir el diseño y la implantación de la Estrategia Vasca para el Empleo, evaluando su implementación e investigando sobre sus resultados”.

La Estrategia Española de Empleo atribuye a la Conferencia Sectorial de Empleo y del Consejo del Sistema Nacional de Empleo, órganos en los que está representado el Gobierno vasco, la evaluación y seguimiento de esta Estrategia en cuanto a su complementariedad con la Estrategia Española de Empleo.

De acuerdo con lo anterior, tanto desde el punto de vista de la cooperación interna como interinstitucional, y tanto desde la perspectiva del desarrollo operativo de la Estrategia como de su seguimiento y control, la Estrategia apuesta por no plantear la creación de nuevos órganos, foros o espacios específicos para asegurar su operatividad, salvo la Comisión Interdepartamental para seguimiento del Plan Anual de Política de Empleo. Además de establecer mecanismos de acceso a la información de todos los departamentos, órganos, instituciones y agentes que se considere que deben estar implicados en la evaluación y en el nivel de cumplimiento de la Estrategia.

De este modo, la Estrategia Vasca de Empleo asume como propia la voluntad de simplificación orgánica, procurando evitar la duplicidad y el solapamiento en funciones, aprovechando en lo posible los órganos de coordinación y participación preexistentes, tanto a nivel interdepartamental, como social e interinstitucional, sin que pueda descartarse la posibilidad de que cada uno de los órganos preexistentes requiera una participación puntual de otras instituciones en la evaluación y seguimiento de los objetivos marcados.

Por último, desde el punto de vista temporal, la Estrategia se establece para el período 2011-2014 para mantener la coherencia con el nivel europeo y estatal en sus respectivos marcos estratégicos vigentes: Directrices Europeas de Empleo 2010-2014 y Estrategia Española de Empleo 2012-2014.

3.2 MARCO CONCEPTUAL

La adopción de un criterio en cuanto al alcance de las Directrices y, por tanto, de la Estrategia de empleo, es insuficiente si no se complementa con la adopción de un criterio relativo al marco conceptual.

Puede parecer superflua esta delimitación del marco conceptual cuando ya se ha establecido como objeto la formulación de directrices estratégicas “de empleo”. Pero, en la práctica, de no definirse adecuadamente, su elaboración pudiera resultar prácticamente inabordable, por ser “el empleo” una materia extraordinariamente compleja y transversal.

Para explicarlo adecuadamente, baste señalar que una “estrategia de empleo”, podría comprender decisiones de política económica, sectorial (de política industrial, agraria, pesquera), infraestructural, energética, etc., teniendo en cuenta que el empleo es una variable compleja, pero directamente relacionada con decisiones que afectan a todos los ámbitos relacionados con la eficiencia del sistema productivo y, por tanto, con su capacidad de mantenimiento y creación de empleo. De igual modo, desde su perspectiva más social, la política y, por tanto, la “estrategia de empleo” posible, podría incluir todo el conjunto de políticas pasivas. Y, desde la perspectiva de la empleabilidad, puesto que cualquier proceso de aprendizaje tiene un cierto efecto sobre la competencia profesional, y, sin duda, lo tiene la enseñanza obligatoria que proporciona competencias instrumentales básicas que condicionan seriamente el devenir profesional y el acceso al empleo, podría justificarse la inclusión de propuestas estratégicas dirigidas al sistema educativo, incluso en sus niveles primario o secundario.

Pero es evidente que cualquiera de estos enfoques que trasciende las competencias socio-laborales en sentido estricto, obligaría a replantear el alcance de la Estrategia de Empleo y de sus Directrices, y dificultaría su relación con el contexto estratégico de las Directrices europeas para el período 2010-2014 y de la Estrategia Española de Empleo, cuyo contenido queda delimitado en el Real Decreto-ley 3/2011, de 18 de febrero, de medidas urgentes para la mejora de la empleabilidad y la reforma de las políticas activas de empleo y aprobada mediante Real Decreto 15427/2011, de 31 de Octubre (BOE 19 de Noviembre).

Es por ello por lo que, de inicio, resulta imprescindible acotar la Estrategia y sus

Directrices, al concepto estricto de “política de empleo”, de tal manera que se limite a la política de empleabilidad (inserción y reinserción profesional), tanto por cuenta ajena como por cuenta propia, de cualificación profesional (formación profesional para el empleo), y de funcionamiento del mercado de trabajo, particularmente respecto de la mejora de los procesos de ajuste entre la oferta y la demanda de empleo: orientación, itinerarios de empleo, intermediación.

Naturalmente, desde el punto de vista orgánico y organizativo es también “política de empleo” y, por tanto, objeto de estas Directrices, la mejora y modernización de todos los instrumentos administrativos y de servicio a los ciudadanos que permiten la aplicación de las políticas señaladas con anterioridad, así como la coordinación con todos los actores públicos y privados, que realizan actuaciones dirigidas a los mismos objetivos.

Desde el punto de vista conceptual, la opción es asimilar el marco de las Directrices al ámbito de competencia del Departamento de Empleo y Asuntos Sociales, especialmente en su función rectora del nuevo Servicio Público de Empleo, tanto en su gestión directa como indirecta, así como al ámbito de actuación en estas mismas materias de las entidades públicas o privadas con las que se relaciona para la consecución de objetivos estratégicos que deberían ser comunes y compartidos.

Sin embargo, la eficacia de las Directrices requiere la coherencia de otras políticas y de otros marcos de planificación estratégica que inciden sobre el sistema productivo y el capital humano, elementos esenciales para la obtención de los objetivos en materia de empleo. Particularmente, las que se derivan del **III Plan de Formación Profesional del País Vasco y del Plan de Competitividad Empresarial 2010-2013**. Asimismo, deben tener en cuenta otros marcos de planificación sectoriales que, por su concurrencia de objetivos sobre un mismo colectivo, reclaman coherencia con la Estrategia de Empleo, como sucede en el caso del **III Plan Joven**. Por esta razón, las Directrices estratégicas en materia de empleo incorporan los objetivos comunes de estos otros marcos de planificación.

Igualmente, se entiende que la delimitación conceptual de política de empleo que se formula para la Estrategia Vasca de Empleo, incluye los programas y medidas de prestación social siempre que se orienten a la inserción y reinserción profesional. Es el caso de la **Renta de Garantía de Ingresos**, porque, independientemente de que implique

transferencias de renta, también conlleva el compromiso de actividad y, consecuentemente, el acceso a los servicios de empleabilidad y el objetivo último de la obtención de un empleo, considerando las posibles excepcionalidades que puedan derivarse de la situación administrativa de cada persona. Por esta razón, la formulación de las Directrices ha tenido en cuenta su relación con el marco de planificación del **Plan Vasco de Inclusión Activa**, que recogerá, como eje prioritario de atención, la aplicación de medidas de conciliación laboral y familiar.

En resumen, el alcance y el marco conceptual de estas Directrices se corresponde, desde el punto de vista normativo, con el ámbito de aplicación de la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de empleo, especialmente con la Estrategia Española de Empleo, incorporada por el Real Decreto-ley 3/2011, de 18 de febrero, de medidas urgentes para la mejora de la empleabilidad y la reforma de las políticas activas de empleo, así como con las Directrices Europeas en materia de empleo.

3.3 ESTRUCTURA LÓGICA

La planificación del proyecto de elaboración de la Estrategia y la organización de los procesos de participación en su elaboración y puesta en marcha, requiere una identificación básica de “ejes” que delimiten su contenido y estructura, y faciliten el proceso de participación. Dichos “ejes” se han establecido en coherencia con los apartados anteriores y, por tanto, responden a los siguientes criterios:

- ✓ Respetar el enfoque de primer nivel estratégico, en tanto en cuanto permiten identificar grandes objetivos para cada uno de los ejes, y orientan la futura definición de acciones y medidas;
- ✓ Facilitar las futuras mediciones del grado de consecución de los objetivos de cada eje;
- ✓ Permitir la inclusión de acciones y medidas de cualquier Administración o entidad que opere en el ámbito del País Vasco, de acuerdo con lo señalado en el apartado de “Alcance”, y siempre que coincidan con los objetivos de las Directrices;

- ✓ Permitir la inclusión de todas las actuaciones posibles en materia de empleo, de acuerdo con el marco conceptual que se ha descrito;
- ✓ Permitir la integración de acciones y medidas presentes o futuras;
- ✓ Respetar los criterios de ordenación más habituales de las políticas de empleo a nivel europeo (Estrategia europea) o estatal (legislación estatal sobre políticas activas, etc.), de manera que resulte más sencillo encuadrar objetivos derivados de otros ámbitos de planificación, y realizar comparaciones con otros territorios.

De acuerdo con todo lo anterior, la formulación de la Estrategia se estructura en Directrices agrupadas, a nivel primario y a efectos metodológicos, en seis grandes ejes:

- ✓ **Eje 1: Mejora de la competitividad empresarial (3i+d)**, que incluye todas los objetivos para desarrollar medidas vinculadas a promover la internacionalización empresarial, una economía abierta y atractiva que permita la atracción de inversiones y talento y que favorezca la colaboración empresarial.
- ✓ **Eje 2.- Mejora de la Empleabilidad y la adaptabilidad**, que incluye todas las medidas y programas de política activa de empleo orientados a la inserción o reinserción profesional, así como las acciones de mejora de la empleabilidad a través del incremento de la competencia profesional derivada de procesos de aprendizaje, de acuerdo con el ámbito de la Ley Orgánica 5/2002 de 19 de junio de las cualificaciones y la formación profesional y con el III Plan de Formación Profesional del País Vasco.
- ✓ **Eje 3.- Fomento del empleo de los jóvenes y mejora de la transición educación-empleo**, que recoge las medidas y actuaciones que favorecen la incorporación de estas personas al mercado de trabajo, como colectivo prioritario de atención.
- ✓ **Eje 4.- Fortalecimiento de la cohesión social y territorial**, que incluye todas las medidas y actuaciones que favorece la atención personalizada a los

colectivos de mayor vulnerabilidad, garantizándoles instrumentos de apoyo que fomenten y faciliten el acceso al mercado de trabajo ordinario.

- ✓ **Eje 5.- Mejora de los recursos y servicios para el empleo**, que incluye todas las medidas y actuaciones orgánicas, organizativas, tecnológicas, infraestructurales, de formación y mejora de la capacidad del personal, etc., de las que se espera un impacto positivo en la calidad, eficacia o eficiencia de los servicios a los usuarios, ya sea de manera directa, ya sea a través de entidades colaboradoras, entendidas en sentido amplio como otros actores de la política de empleo: agentes sociales, administraciones locales, entidades que participan en la política de empleo y, específicamente, las empresas.
- ✓ **Eje 6.- Garantía de control y evaluación de las Directrices**, que contiene las medidas tendentes a evaluar el nivel de eficacia y de eficiencia que alcanzan las políticas activas vinculadas al cumplimiento de cada uno de los objetivos definidos.

A estos seis ejes, que se corresponden con el marco conceptual según se ha descrito, se han incorporado otros enfoques complementarios para procurar una visión más amplia de la Estrategia de empleo, particularmente en lo que respecta a la política de competitividad.

4. COHERENCIA ESTRATÉGICA

Una vez establecidos los criterios básicos para el enfoque estratégico, es necesario identificar los elementos contextuales que, de manera coherente con el mismo, deben tenerse en cuenta en el momento de formulación de las Directrices. En este sentido, es preciso revisar e integrar los distintos marcos de planificación estratégica que actúan sobre el empleo desde distintos niveles políticos y territoriales (europeo-estatal-autonómico) procurando aprovechar la coherencia y sinergia entre ellos. Y no solamente desde la perspectiva de la reflexión estratégica, sino también para asegurar en el futuro la complementariedad de las fuentes de financiación que se relacionan con cada nivel: fondos estructurales y comunitarios, entre ellos el Fondo Social Europeo y el Fondo Europeo de Adaptación a la Globalización (FEAG), fondos finalistas del Estado y fondos propios de la Comunidad Autónoma.

Siguiendo este criterio, y tal y como se expuso en el apartado metodológico, en la formulación de la Estrategia se han tenido en cuenta diversos **instrumentos** de valor referencial y distinta naturaleza, pero con los que se debe asegurar un cierto grado de coherencia:

- El discurso de investidura del Lehendakari de 5 de mayo de 2009, en especial la mención a la lucha contra el desplome del empleo como uno de los ejes de actuación del Gobierno, a través de políticas activas como paliativas.
- El discurso del Lehendakari en el Pleno de Política General ante el Parlamento Vasco de 29 de septiembre de 2011, particularmente en cuanto a la consideración del empleo como “prioridad” de la sociedad vasca en este momento, la concreción de este compromiso con el empleo y la economía a través de un “contrato social global” que garantice condiciones de estabilidad, seguridad jurídica, infraestructuras públicas y capacitación del capital humano que haga posible dicho compromiso “colectivo”, como un esfuerzo solidario y coordinado de todos los sectores y agentes sociales de Euskadi.
- El Acuerdo de Gobierno de 13 de abril por el que se aprobó el Calendario de Planes y Actuaciones Significativas del Gobierno para la presente legislatura que contempla la elaboración de una Estrategia Vasca para el Empleo.

- La comparecencia de la Consejera de Empleo y Asuntos Sociales ante la Comisión de Políticas Sociales e Igualdad del parlamento Vasco el 15 de junio de 2009, en particular el compromiso expresado de “defender y mejorar el empleo y asegurar la protección social de las personas”.
- El Acuerdo del Consejo de Gobierno del 29 de abril de 2008, sobre “la incorporación de criterios sociales, ambientales y otras políticas públicas en la contratación de la Administración de la Comunidad Autónoma y de su sector público”, en particular en su compromiso de lucha contra la exclusión social.
- El V Plan de Igualdad - Directrices para la IX Legislatura, aprobado por el Consejo de Gobierno el 29 de junio de 2010, como plan director que recoge de forma coordinada y global las líneas de intervención y directrices que deben orientar la actividad de los poderes públicos vascos en materia de igualdad de mujeres y hombres.
- Los distintos instrumentos del marco estratégico europeo en materia de empleo, particularmente la Estrategia Europa 2020 y la concreción de las Directrices Estratégicas en materia de empleo 2010-2014.
- Los elementos normativos y estratégicos del Estado en esta materia, particularmente el Programa Nacional de Reformas, la Ley Orgánica 5/2002 de 19 de junio de las cualificaciones y la formación profesional y la Ley 56/2003 de 16 de diciembre de empleo, así como su normativa de desarrollo, el Real Decreto-Ley 3/2011, de 18 de febrero, de medidas urgentes para la mejora de la empleabilidad y la reforma de las políticas activas de empleo, que introduce, entre otros elementos significativos, un nuevo enfoque de planificación estratégica y gestión por objetivos de la política de empleo en España, concretado en la Estrategia Española de Empleo prevista en el nuevo artículo 7 bis a) añadido a la Ley 56/2003 de 16 de diciembre, de empleo.
- La Estrategia Española de Empleo 2012-2014 aprobada mediante el Real Decreto 1542/2011, de 31 de octubre, por el que se aprueba la Estrategia Española de Empleo 2012-2014 (BOE 19 de noviembre).
- Los antecedentes en el ámbito del País Vasco, particularmente el Plan Interinstitucional por el Empleo 2000-2003, el Plan Interinstitucional por el Empleo 2003-2006 y el III Plan Interinstitucional por el Empleo 2007-2010, así como otros instrumentos de planificación estratégica coadyuvantes a la consecución de los objetivos de la nueva Estrategia de Empleo, como el Plan de Competitividad

Empresarial 2010-2013, el III Plan de Formación Profesional del País Vasco, el III Plan Joven y los proyectos de Ley Vasca de Empleo y de la Ley de Aprendizaje a lo Largo de la Vida.

Se exponen a continuación los **elementos principales** a tener en cuenta en la formulación de las Directrices y objetivos de la Estrategia Vasca de Empleo que se derivan respectivamente del nivel europeo, estatal y autonómico de planificación.

4.1 NIVEL EUROPEO: DIRECTRICES INTEGRADAS EUROPA 2020

Desde la perspectiva europea, las Directrices estratégicas para Euskadi se relacionan, de manera coherente, con la nueva **Estrategia Europa 2020**, de la que se derivan las directrices y recomendaciones en materia de empleo para todos los Estados miembros de la Unión Europea de cara a la consecución de objetivos económicos y laborales para la próxima década. En el nivel europeo el marco estratégico viene determinado por las orientaciones para la política de empleo de los Estados miembros, derivadas de la Decisión del Consejo Europeo 2010/707/UE de 21 de octubre, que serán determinantes en la futura Estrategia Europea de Empleo y, consecuentemente, de sus fuentes de financiación. Este nuevo marco estratégico de la Unión en materia de crecimiento y empleo, sustituye y mejora el marco anterior derivado de la Estrategia de Lisboa para el Crecimiento y el Empleo, de la que se derivaron las anteriores directrices en materia de empleo de 2005 (COM 2005) 141) revisadas a partir de 2008 (COM(2007) 803).

La Decisión del Consejo Europeo establece un sistema de complementariedad y sinergia entre las planificaciones y medidas a adoptar en materia de empleo, de manera que estas directrices operen como directrices integradas, para garantizar que las políticas nacionales y comunitarias contribuyan plenamente al logro de los objetivos de la Estrategia Europa 2020, y considerando que la adecuación de las políticas de empleo nacionales y regionales a este marco estratégico ayudará a aprovechar los efectos indirectos positivos de unas reformas estructurales coordinadas, especialmente dentro de la zona del euro. Según este método, los Estados miembros elaborarán programas nacionales de reforma en los que expondrán detalladamente las medidas que vayan a tomar en virtud de esta nueva Estrategia, haciendo especial hincapié en los esfuerzos necesarios para cumplir los objetivos.

En este sentido, el Consejo de Ministros de Empleo, Política Social y Consumidores (EPSCO) a través de la Decisión del Consejo Europeo 2010/707/UE de 21 de octubre aprobó las orientaciones para las políticas de empleo, que junto con las directrices generales de política económica aprobadas el mes de julio constituirán las “Directrices integradas Europa 2020”.

De las diez nuevas Directrices para la Estrategia 2020 del documento, cuatro se refieren específicamente al ámbito de la política de empleo:

Gráfico 1.- Directrices de la Estrategia 2020 relativas a la política de empleo



Una visión más detallada, a los efectos de considerar cada una de estas Directrices en el proceso de formulación de las Directrices estratégicas para el País Vasco, permite establecer los siguientes principios y criterios de actuación:

- ✓ **Directriz nº 7:** Aumentar la participación de mujeres y hombres en el mercado laboral, reducir el desempleo estructural y fomentar el empleo de calidad. La activación resulta esencial para que aumente la participación en el mercado laboral. Se aplicarán los principios de flexibilidad y seguridad laboral ("flexiseguridad"), y se procurará aumentar la participación en el mercado laboral y

luchar contra la segmentación, la inactividad y las desigualdades entre sexos, reduciendo a la vez el desempleo estructural.

- ✓ **Directriz nº 8:** Conseguir una población activa cualificada que responda a las necesidades del mercado laboral y promover el aprendizaje permanente, así como promover la productividad y la capacidad de inserción profesional facilitando conocimientos y competencias adecuadas para responder a la demanda actual y futura en el mercado de trabajo.
- ✓ **Directriz nº 9:** Mejorar la calidad y los resultados de los sistemas educativos y de formación en todos los niveles e incrementar la participación en la enseñanza superior o equivalente, para garantizar el acceso universal a una educación y una formación de calidad y mejorar los resultados educativos.
- ✓ **Directriz nº 10:** Promover la inclusión social y luchar contra la pobreza, para lo cual deberán concentrarse los esfuerzos en garantizar la igualdad de oportunidades, entre otras cosas mediante el acceso de todas las personas a servicios asequibles, viables y de gran calidad, especialmente en el ámbito social. La capacitación de las personas, y la promoción de la participación en el mercado laboral de aquéllas que están más alejadas del mismo. Asimismo, deberán reforzarse los sistemas de protección social, el aprendizaje permanente y las políticas activas y completas de inclusión, a fin de crear posibilidades en distintas etapas de las vidas de las personas y protegerlas contra los riesgos de exclusión, dedicando especial atención a las mujeres.

Se ha tenido también presente el informe consultivo del Parlamento europeo sobre las directrices 2020, que propone concretar estas orientaciones en **objetivos cuantificables**:

- Mejorar la tasa de empleo hasta al menos un 75% de la población entre 20 y 64 años, incluso mediante una mayor participación de los jóvenes, los trabajadores de mayor edad y los trabajadores de menor cualificación, y mejorando la integración de los migrantes legales.
- Aumentar la tasa de empleo en un 10% para 2014, prestando particular atención a los jóvenes, las mujeres, los discapacitados, los trabajadores mayores y no cualificados y los inmigrantes.
- Que el porcentaje de mujeres y hombres entre 15 y 24 años de edad en la educación, la formación o el empleo alcance el 90%.

- Reducir el índice de abandono escolar por debajo del 10%, aumentando a la vez al menos a un 40% el porcentaje de personas entre los 30 y 34 años que finalicen la enseñanza superior o equivalente.
- Reducir en un 25% el número de ciudadanos europeos que viven por debajo de los umbrales nacionales de pobreza.

Las Directrices estratégicas de Euskadi asumen como propias las recomendaciones de la Estrategia 2020 y particularmente el objetivo general de orientar la política socioeconómica hacia un crecimiento inteligente, sostenible e integrador:

- **Crecimiento inteligente**, a través del desarrollo de una economía basada en el conocimiento y la innovación.
- **Crecimiento sostenible**, mediante la promoción de una economía que utilice más eficazmente los recursos, que sea verde y más competitiva.
- **Crecimiento integrador**, a través del fomento de una economía con un alto nivel de empleo que redunde en la cohesión económica, social y territorial.

Sin embargo, siendo coherente en sus objetivos generales con la nueva Estrategia europea de crecimiento y empleo, las Directrices estratégicas de Euskadi no se deben limitar a sus objetivos, atendiendo al punto de partida del mercado de trabajo y de la cualificación de la población activa en su ámbito territorial y en el momento de formular dichas Directrices, de acuerdo con los siguientes indicadores homogéneos:

- ✓ La tasa de empleo de 15 a 64 años en Euskadi es del, 66,3 % (EPA 3T 2011) superior a la media española (58,7% EPA 3T 2011 EFT, Eurostat) y superior a la europea (UE27, 64,2%, EFT, Eurostat);
- ✓ La tasa de paro del País Vasco, 12,17% (EPA 3T 2011), está más de dos puntos porcentuales por encima de la media europea (UE27-Eurostat, 9,5%) y es sustancialmente inferior a la media española (EPA 3T 2011, 21,52%);
- ✓ La población con estudios secundarios alcanza en Euskadi el 78%(20-24 años, Eustat, 2008), ligeramente por debajo de la media de la UE27 (78,5%), pero muy por encima de la media española (60%);
- ✓ Los graduados superiores en ciencia y tecnología representan en Euskadi el 27,2% (24-29 años, Eustat, 2007), muy por encima de la media UE27 (13,4%) y española (11,2%);

- ✓ El fracaso escolar en Euskadi es inferior a la media española y muy cercana a la europea.

Por ello, además de ser coherente con el Sistema Nacional de Empleo y con las Directrices europeas, la estrategia de empleo del País Vasco no renuncia a **objetivos superiores**, ya sea a través de la consecución de mejores resultados cuantitativos o cualitativos, ya sea a través de la consecución de los objetivos propuestos por la Unión Europea para 2020 de manera anticipada.

Además, esta “coherencia superadora” respecto de las directrices europeas que inspira las Directrices estratégicas para el País Vasco debe permitir recuperar otros objetivos cualitativos de la Estrategia europea de empleo, que parecen darse por perdidos en las nuevas prioridades europeas dictadas en el contexto de la crisis económica.

Particularmente, las Directrices de empleo del País Vasco se proponen recuperar, integrar y asumir en la medida de lo posible ciertos objetivos establecidos en el marco de la Estrategia de Lisboa, que inspiró la política de la Unión Europea hasta 2010, y que se recogen en la Decisión del Consejo 12 de julio de 2005 relativa a las Directrices para las políticas de empleo de los Estados miembros, en lo que se refiere al objetivo último del pleno empleo, a la mejora de la calidad del empleo, a la mejora de la productividad del trabajo, y al refuerzo de la cohesión social y territorial.

Este planteamiento “superador” permite responder a un conjunto de directrices más amplio, más exigente, pero también más respetuoso con los principios de igualdad de oportunidades, así como con la cohesión social y territorial, mediante la integración de las nuevas directrices para 2020 con otros objetivos de mayor impacto cualitativo que, a pesar de la crisis económica, pueden y deben mantenerse, al menos en el caso de aquellas regiones que, como Euskadi, aspiran a convertirse en modelos de desarrollo económico y social sostenible.

Por otra parte, este planteamiento más exigente que la mera comparación con las medias nacionales y europeas, responde a la aspiración de equiparar al País Vasco con las regiones europeas más avanzadas, adaptando la política de empleo a la consecución de magnitudes homogéneas de mercado de trabajo, cualificación y condiciones laborales. Particularmente, este enfoque lleva aparejado una comparación dinámica con aquellos

territorios similares desde el punto de vista productivo, y, por tanto, con aquellas regiones que albergan empresas competidoras de las empresas vascas, procurando a éstas un entorno laboral que responda a sus necesidades de productividad y competitividad. Es el caso de las regiones más industrializadas, que configuran entornos productivos y mercados de trabajo asimilables al País Vasco, en términos relativos, y sobre los que deben basarse los objetivos más cualitativos de las Directrices.

En este sentido, las Directrices estratégicas en materia de empleo pretenden ser coherentes con los objetivos del Plan de competitividad empresarial definido para el período 2010-2013, que pretende reforzar la “capacidad de las empresas de competir en los mercados globales”, así como “crear y mantener ventajas comparativas respecto a los competidores”. Los elementos sustantivos de la competitividad, entre los que se encuentra el entorno laboral, la cualificación y disponibilidad de las personas de acuerdo con las necesidades empresariales, ayudan a las empresas a posicionarse frente a los mercados. Pero, al mismo tiempo, y en función del nivel competitivo del conjunto del sistema de producción de bienes y servicios, se determina su capacidad para mantener y generar empleo y riqueza para el conjunto de la sociedad, de forma eficiente.

Por este motivo, las Directrices para el empleo, al igual que el Plan de Competitividad Empresarial 2010-2013, parten de la convicción de que *“las instituciones son responsables de favorecer los factores de competitividad del país, y crear las condiciones necesarias para asegurar una senda de progreso sostenible a largo plazo”*. En la política de empleo, al igual que en la política económica, industrial o sectorial, deben tenerse en cuenta, por lo tanto, no solamente los elementos genéricos que afectan a la competitividad, sino, más concretamente, lo que afectan a la competencia directa con las empresas y territorios afines desde el punto de vista productivo, en el caso de Euskadi en particular, las regiones europeas de fuerte arraigo industrial. En definitiva, la estructura sectorial y su previsible evolución, debe marcar también la respuesta laboral, para adecuar sus características, a los objetivos de competitividad de los que dependerá el empleo, en último término, a medio y largo plazo.

Cobran así especial relevancia las cuestiones relativas a la “flexiseguridad” laboral, es decir, a la combinación de la flexibilidad que permita la mejor adecuación a los ciclos y requerimientos de la demanda, y a la estabilidad que estimule la inversión e innovación

productiva, incluyendo las que se refieren al capital humano. También las directrices de la cualificación de la población activa, tal y como se recogen en el III Plan de Formación Profesional, en el sentido de proporcionar las competencias necesarias para el empleo de la población activa y evitar su obsolescencia.

Así considerada, la referencia europea para la formulación de las Directrices estratégicas del País Vasco resulta de la integración de las nuevas directrices y objetivos de la Estrategia 2020 con las antiguas directrices y objetivos de la Estrategia de Lisboa que, por su valor axiológico y cualitativo, mantienen su vigencia:

- ✓ Aumentar la participación de mujeres y hombres en el mercado laboral, reducir el desempleo estructural y fomentar el empleo de calidad (nueva orientación 7).
- ✓ Conseguir una población activa cualificada que responda a las necesidades del mercado laboral y promover el aprendizaje permanente (nueva orientación 8).
- ✓ Mejorar la calidad y los resultados de los sistemas educativos y de formación en todos los niveles e incrementar la participación en la enseñanza superior o equivalente (nueva orientación 9).
- ✓ Promover la inclusión social y luchar contra la pobreza (nueva orientación 10)
- ✓ 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 (antigua D17).
- ✓ Promover un enfoque del trabajo basado en el ciclo de vida (antigua D18).
- ✓ 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 (antigua D19).
- ✓ Mejorar la adecuación a las necesidades del mercado de trabajo (antigua D20).
- ✓ 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 (antigua D21).
- ✓ Asegurar que la evolución de los costes laborales y los mecanismos de fijación de salarios favorezcan el empleo (antigua D22).
- ✓ Ampliar y mejorar la inversión en capital humano (antigua D23).
- ✓ Adaptar los sistemas de educación y formación en respuesta a las nuevas exigencias en materia de competencias (antigua D24).

4.2 NIVEL ESTATAL: DESARROLLO DEL SISTEMA NACIONAL DE EMPLEO

En relación con el **nivel de planificación estratégica del Estado** en materia de empleo, debe tenerse presente que la reflexión estratégica en Euskadi se realiza en el marco del Sistema Nacional de Empleo, conforme a la definición de la Ley 56/2003, de empleo, de acuerdo con las competencias propias previstas en el Estatuto de Autonomía del País Vasco, y con las competencias transferidas a través del Real Decreto 1441/2010, de 5 de noviembre, sobre traspaso de funciones y servicios a la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de ejecución de la legislación laboral en el ámbito del trabajo, el empleo y la formación profesional para el empleo, que realiza el Servicio Público de Empleo Estatal y del Real Decreto 1442/2010, de 5 de noviembre, sobre traspaso a la Comunidad Autónoma del País Vasco de las funciones y servicios del instituto social de la marina, en materia educativa, de empleo y formación profesional para el empleo.

Asimismo, debe tenerse en cuenta el **Decreto 289/2010 de 9 de noviembre**, por el que se aprueba el Acuerdo de la Comisión Mixta de Transferencias, de 28 de octubre de 2010, sobre traspaso de funciones y servicios a la Comunidad Autónomas del País Vasco en materia de ejecución de la legislación laboral en el ámbito del trabajo, el empleo y la formación profesional para el empleo, que realiza el Servicio Público de Empleo Estatal, en los términos establecidos por el Real decreto 1441/2010, de 5 de noviembre.

En este sentido, el traspaso acordado el 28 de octubre de 2010 durante el Pleno de la Comisión Mixta de Transferencias Estado-País Vasco celebrado en Vitoria-Gasteiz, efectivo a partir del 1 de enero de 2011, y concretado en el Real Decreto 1441/2010 y en el Real Decreto 1442/2010, ha establecido un nuevo marco operativo para la política de empleo en Euskadi que se tiene presente en el momento de elaborar las Directrices estratégicas.

Además del nuevo marco competencial, la formulación de las directrices en materia de empleo viene condicionada desde el ámbito estatal por la aprobación de la Ley 35/2010 de medidas urgentes para la reforma del mercado de trabajo, particularmente en su capítulo de mejora de la intermediación, así como por el proceso de reforma de las Políticas Activas de Empleo, impulsado a través del Real Decreto-ley 3/2011, de 18 de

febrero, de medidas urgentes para la mejora de la empleabilidad y la reforma de las políticas activas de empleo, y, finalmente por el Real Decreto 1542/2011 de 31 de octubre por el que se aprueba la Estrategia Española de Empleo 2012-2014.

Particular importancia en la coherencia estratégica con el marco estatal presenta la nueva formulación legal de esta Estrategia Española de Empleo que aparece en el Real Decreto-Ley 3/2011, de 18 de febrero, de medidas urgentes para la mejora de la empleabilidad y la reforma de las políticas activas de empleo, como el primer instrumento de coordinación del Sistema Nacional de Empleo, según el artículo 7 bis a) añadido a la Ley 56/2003 de 16 de diciembre, de empleo, como respuesta a la necesidad de un mejor encaje entre la competencia normativa sobre las políticas activas de empleo, que corresponde a la Administración General del Estado, y la que corresponde a las Comunidades Autónomas. En otras palabras, podría decirse que la nueva EEE aspira a convertirse en el primer referente estratégico de la política de empleo del Estado, y como el instrumento necesario para incorporar un modelo de gestión por objetivos de dicha política en España, de tal modo que resulte directamente aplicable al funcionamiento del Sistema Nacional de Empleo (SNE), ya que éste representa el conjunto de medios necesarios para promover y desarrollar dicha política.

En este sentido, esta pretensión de incorporar una mayor visión estratégica a la política de empleo y al conjunto del SNE, parece responder adecuadamente a las características del mercado de trabajo español, que presenta fuertes diferencias territoriales, lo que obliga a conciliar objetivos estatales y autonómicos, y a compartir la unidad de mercado y de derechos de acceso de la ciudadanía a los servicios para la empleabilidad, con la diversidad y flexibilidad de las medidas para responder a las características de los mercados regionales. Asimismo, se corresponde con el marco institucional español para la política de empleo, una vez completado el proceso de transferencia de la gestión de la política de empleo a todas las CCAA, y puede ser útil para el establecimiento de objetivos comunes y reglas coherentes entre el nivel legislativo y el nivel de gestión de la política de empleo. Por tanto, conceptualmente, la Estrategia Española de Empleo (EEE) podría explicarse como el marco para la determinación de objetivos comunes y la consecución de un conjunto de medios orientados hacia la eficacia y la eficiencia de las políticas a favor del empleo, suficientemente coherente como para garantizar la unidad en la atención de los usuarios en todo el territorio y suficientemente flexible como para permitir

su adecuación a las características de los mercados de trabajo de cada Comunidad Autónoma.

La Estrategia Española de Empleo (EEE) 2012-2014 establece cuatro líneas que engloban la totalidad de las políticas activas de empleo y todos sus ámbitos de actuación. Estas cuatro “líneas”, tal y como las denomina la EEE, son las siguientes:

- Orientación
- Cualificación
- Empleo e igualdad de oportunidades
- Emprendimiento y desarrollo local

Atendiendo a la propia EEE, estas cuatro líneas permiten integrar funcionalmente los diez ámbitos de actuación de las políticas activas de empleo, conforme a su definición legal en el artículo 25 de la Ley de empleo.

Sin perjuicio de ello, debe tenerse en cuenta que este nuevo marco estratégico no debe ser limitativo de las capacidades de planificación y ordenación de una política de empleo propia y adaptada a las circunstancias de Euskadi. Y ello, en el doble sentido de reclamar el protagonismo de la Comunidad Autónoma de Euskadi en la concreción de la Estrategia Estatal a través de los Planes Anuales de Política de Empleo, y de desarrollar plenamente el marco jurídico, administrativo y operativo que configure el Sistema Vasco de Empleo, que requerirá la aprobación de la Ley Vasca de Empleo, además de la ejecución de las actuaciones previstas en esta Estrategia.

En este sentido, la nueva redacción de la Ley 56/2003 de 16 de diciembre, de empleo, establece la capacidad de los Servicios Públicos de Empleo de las Comunidades Autónomas para diseñar y establecer, “en el ejercicio de sus competencias, las medidas necesarias para determinar las actuaciones de las entidades que colaboren con ellos en la ejecución y desarrollo de las políticas activas de empleo y la gestión de la intermediación laboral”, así como para participar “en la elaboración de la Estrategia Española de Empleo y del Plan Anual de Política de Empleo.” Asimismo, faculta a las Comunidades Autónomas, en ejercicio de sus competencias de ejecución de las políticas activas de empleo, para que puedan “elaborar sus propios Planes de Política de Empleo, de

acuerdo con los objetivos del Plan Anual de Política de Empleo y en coherencia con las orientaciones y objetivos de la Estrategia Española de Empleo.”

Según esto, la Estrategia Española de Empleo no solamente no limita las potencialidades de la Estrategia Vasca y su desarrollo, sino que impulsa el proceso de planificación estratégico autonómico, estableciendo un cauce concreto de complementariedad a través del Plan Anual de Política de Empleo, que incorporará los Planes Autonómicos de Política de Empleo.

4.3 EUSKADI. EVALUACIÓN DEL PLAN DE EMPLEO 2007-2010

En Euskadi, existen también referentes estratégicos a tener en cuenta en el momento de elaboración de la Estrategia vasca de Empleo, particularmente los antecedentes gubernamentales en la misma materia: el Plan Interinstitucional por el Empleo 2000-2003, el Plan Interinstitucional por el Empleo 2003-2006 y el III Plan Interinstitucional por el Empleo 2007-2010.,

Especial interés presenta la referencia contextual que se deriva de la evaluación del **Plan de Empleo 2007-2010**, habida cuenta que, aunque el contexto económico, social y político fuera diferente, contiene aspectos y objetivos que se deben tener en cuenta en la formulación de las nuevas Directrices.

El Plan de Empleo vasco 2007-2010 formuló como su Objetivo general “Contribuir a lograr el pleno empleo, estable y de calidad y favorecer un mercado de trabajo inclusivo que coadyuve a la cohesión social y territorial”, y estableció como objetivos de su aplicación los siguientes:

- Alcanzar una tasa de empleo global del 72% en 2010.
- Alcanzar una tasa de empleo femenino (16-64 años) 62,5% en 2010.
- Alcanzar una tasa de empleo del 47% para el colectivo de 55 a 64 años.
- Reducir a la mitad el diferencial entre la tasa de temporalidad de Euskadi y la media de la UE-25.

En este sentido, puede decirse que, tanto desde el punto de vista cuantitativo como cualitativo, el Plan de Empleo vasco 2007-2010 ha incumplido claramente sus

expectativas, puesto que las tasas de empleo en el momento de la finalización de la vigencia del Plan se encuentran alejadas de sus objetivos.

Además, como eje complementario, establecía el objetivo de optimizar los recursos e instrumentos al servicio de la política de empleo y, concretamente, la consolidación de Lanbide como instrumento de dicha política. Es cierto que, como se sabe, el retraso en las transferencias de gestión de las políticas activas de empleo, formación e intermediación, sin efecto hasta el 1 de enero de 2011, ha debilitado la capacidad de cumplir las previsiones del Plan. Pero, al igual que sucede con la consecución de los objetivos en materia de empleo, tampoco puede decirse que en el período de aplicación del Plan se haya producido un seguimiento pormenorizado del grado de avance y cumplimiento de los distintos Ejes, al punto de que no se definieron indicadores cuantitativos y cualitativos para su verificación.

Por lo tanto, sin pretender una evaluación exhaustiva, es evidente que no se previó la crisis económica o se infravaloró su impacto sobre el mercado de trabajo.

Sin embargo, desde el punto de vista de la formulación estratégica, el Plan de Empleo 2007-2010 establecía algunos objetivos en sí mismos útiles. Por esta razón, en el momento de elaborar un nuevo marco estratégico, al objeto de mantener la coherencia con las directrices europeas ya analizadas, de actualizar las prioridades de acuerdo con el contexto real del mercado de trabajo que se analiza en el análisis socioeconómico y de atender las prioridades formuladas en los Grupos de Trabajo, en las reuniones mantenidas con las Mesas de Diálogo Social y Civil, respectivamente, con las Diputaciones y los Ayuntamientos y en la reflexión interna, se recuperan ciertas actuaciones puntuales previstas en el Plan de Empleo 2007-2010, tal y como se recoge expresamente en la propuesta de Directrices integradas.

- ✓ Por otra parte, la Estrategia Vasca de Empleo se alinea con otros instrumentos de planificación estratégica coadyuvantes a la consecución de los objetivos de la nueva Estrategia de Empleo, como el Plan de Competitividad Empresarial 2010-2013, el III Plan de Formación Profesional del País Vasco, el III Plan Joven y los proyectos de Ley Vasca de Empleo y de la Ley de Aprendizaje a lo Largo de la Vida. En estos dos casos, esta Estrategia considera que ambas leyes deben contribuir decisivamente a la consecución de

sus objetivos, y aunque la interrelación definitiva deberá establecerse una vez finalizado el proceso legislativo correspondiente, se prevé que se produzca particularmente a través de la regulación e impulso del Sistema Vasco de Empleo, que concretará la articulación de todos los actores e interlocutores en las políticas de empleo, y de la plena implantación del modelo de aprendizaje permanente a lo largo de la vida como derecho subjetivo y garantía de la capacidad de plena participación en la sociedad mediante la cualificación y recualificación profesional que resultan esenciales para el empleo. Esta interrelación en aspectos esenciales entre estas dos disposiciones legales y esta Estrategia, aunque afecta transversalmente al contenido de la Estrategia, se ha tenido en cuenta particularmente, en cuanto a la futura Ley Vasca de Empleo, en la formulación de la Directriz 17 “Definir y ordenar adecuadamente el Sistema de Empleo del País Vasco”, y en el caso del proyecto de Ley de Aprendizaje Permanente en la formulación de la Directriz 7 “Ampliar y mejorar la inversión en capital humano y adaptar los sistemas formativos a la gestión de competencias”.

En este mismo sentido, la Estrategia de Empleo se alinea con la Estrategia de desarrollo sostenible ECO Euskadi 2020, concretamente con su objetivo 2 dirigido a “consolidar una Euskadi plenamente integradora y cohesionada sobre la base del empleo, la educación, la prevención y la solidaridad”.

5. CONTEXTO SOCIOECONÓMICO

Además del marco estatal (Sistema Nacional de Empleo y Estrategia Española de Empleo), europeo (Estrategia 2020) y de la consideración del Plan de Empleo precedente, la propuesta de Directrices se basa en el análisis del contexto socioeconómico actual del País Vasco, en términos absolutos y relativos, así como el comportamiento histórico de su economía y mercado de trabajo para comprender mejor sus potencialidades y debilidades, aprovechando las primeras como palancas de la nueva Estrategia, e identificando las segundas como elementos a superar a través de políticas correctoras. En este sentido, al margen de la comparación estadística con las medias del Estado y de la Unión Europea, resulta de especial interés el contraste de nuestra realidad socioeconómica con otras regiones europeas de referencia, atendiendo a su estructura productiva, sus cotas de cohesión y bienestar, y su condición de competidoras del tejido productivo de Euskadi.

De acuerdo con dicho análisis, es evidente que la situación socioeconómica del País Vasco es hoy, a pesar de la crisis de los últimos años, sensiblemente mejor que la media del Estado y homologable a las medias europeas en sus principales magnitudes. Así, la tasa de paro en el País Vasco (12,17% según EPA 3T 2011) es más de 9 puntos porcentuales inferior a la media nacional (21,52% EPA 3T 2011) y casi 2,5 puntos porcentuales por encima de la media europea (9,8%, Eurostat, Octubre 2010), aunque la tasa de actividad es del 58,55% (3T EPA 2011), levemente inferior a la media española, que se sitúa en el 60,11% (3T EPA 2011), y a la del resto de Europa 64,2%

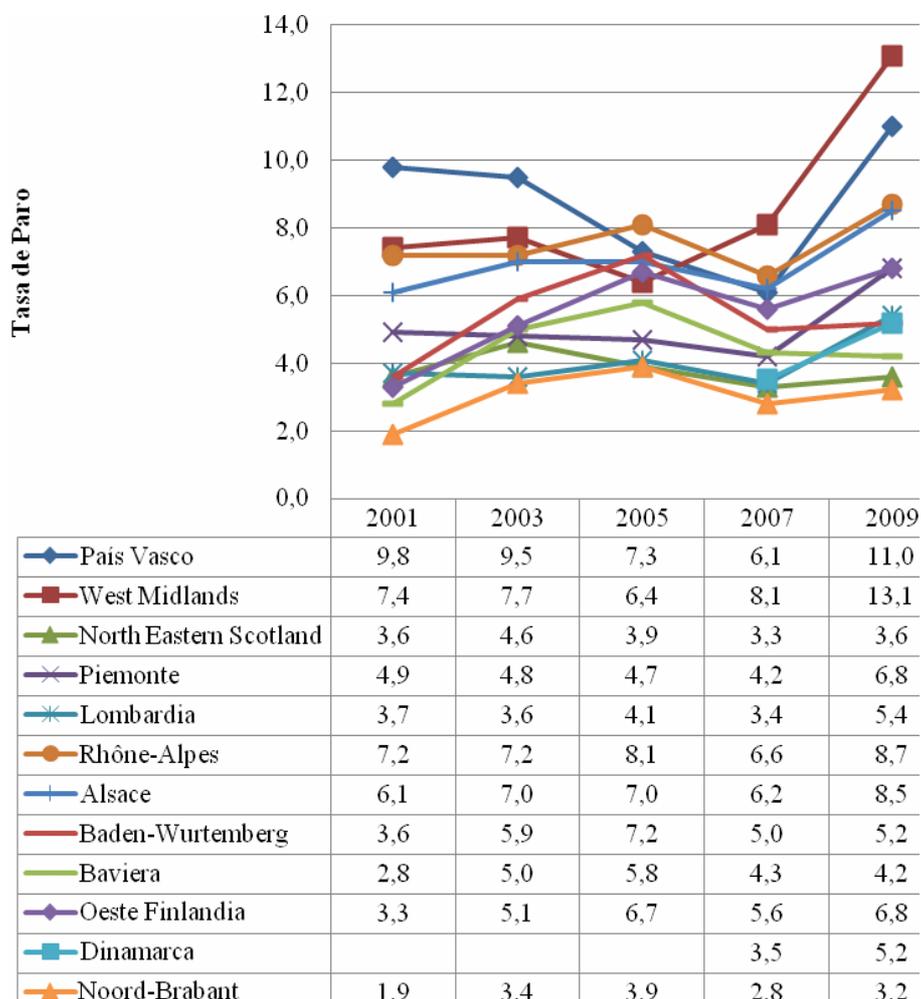
Otras magnitudes relevantes que se han tenido en cuenta en la formulación de las Directrices son la tasa de empleo femenina, la tasa de paro de larga duración o la Productividad laboral por empleado que, sobre base 100 para la UE 27, alcanza en España un valor de 110 y en el País Vasco de 130. Todas ellas, en líneas generales, como ya se indicó en la valoración contextual de las Directrices europeas para 2020, y con la excepción de la tasa de actividad, presentan en el País Vasco mejores indicadores de empleo, ocupación, paro y cualificación que las medias españolas y europeas.

Pero esta constatación, lejos de la autocomplacencia, exige que los objetivos a trasladar a las Directrices estratégicas sean más ambiciosos, tanto en la consecución de resultados

cuantitativos como, especialmente, en los resultados cualitativos que se proponen como objetivos específicos.

De hecho, si se compara con regiones europeas afines de acuerdo con su estructura productiva y su grado de desarrollo, es evidente que el mercado de trabajo vasco presenta debilidades. En la medida en que son estas regiones más avanzadas y sus empresas, las que compiten con las empresas vascas, es imprescindible que la estrategia de empleo tengan en cuenta estas comparaciones cualitativas más desfavorables, poniendo el énfasis en las políticas de crecimiento y empleo que aseguren la competitividad de nuestras empresas y la sostenibilidad de nuestro modelo de desarrollo. De lo contrario, se corre el riesgo de perder competitividad a medio plazo y retroceder en las cotas de bienestar alcanzadas y en la capacidad de mantener las políticas de cohesión.

Gráfico 2- Cuadro comparativo tasa de paro (por regiones) %



Fuente: Eurostat (2009)

Para tener una visión amplia de las circunstancias socioeconómicas en que se produce esta reflexión estratégica, es imprescindible reconocer que Euskadi ha conocido en los últimos años una intensa transformación económica, enfrentándose a varias crisis profundas que ha sabido superar con notables éxitos, hasta consolidar una economía regional moderna y competitiva, equiparable en muchos aspectos a las regiones europeas más dinámicas. En este proceso, es comúnmente aceptado que la industria ha tenido históricamente un papel preponderante en el desarrollo socio-económico del País Vasco.

Durante el proceso de industrialización de los años 60, la industria vasca experimentó un

gran crecimiento centrado particularmente en sectores maduros como la industria naval, siderúrgica, metalúrgica y de bienes de equipo. La crisis energética de 1973 y 1979 sacudió con toda su fuerza a la economía vasca y puso en entredicho su modelo industrial y la estructura de su mercado de trabajo, mostrando graves carencias relacionadas con el retraso tecnológico del tejido productivo o la excesiva dependencia energética o una mano de obra muy poco cualificada. El impacto de la crisis sobre la industria vasca y, en consecuencia sobre el empleo, amplificó sus efectos a nivel económico y social dada la presencia de empresas de gran tamaño, con enormes plantillas, en sectores intensivos en la utilización de recursos energéticos, lo que obligó a llevar a cabo un intenso proceso de reconversión industrial con una fuerte destrucción de empleo, hasta alcanzar una tasa de paro superior al 23% en 1985.

Tabla 1 - Macro magnitudes de la economía vasca 1977-1990

	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Tasa de Desempleo	3,9	7,1	9,4	12,4	15,7	18,2	19,6	21,6	23,0	23,2	22,1	21,2	19,3	18,6
PIB PPC (España=100)	124,5	-	115,0	114,2	112,8	109,6	107,4	107,6	107,7	106,9	106,5	109,0	111,3	112,7
PIB PPC (UE-100)	98,0	98,0	84,0	-	81,0	-	87,3	-	80,0	-	82,9	-	84,4	-
PIB por habitante. Precios corrientes	-	-	-	3.132	3.545	2.980	4.371	4.890	5.448	6.132	6.969	7.952	9.046	9.993

(Fuente: INE, Eurostat)

La entrada de España en la Comunidad Económica Europea (1986), el aumento de las exportaciones y, en menor medida, la entrada de inversiones extranjeras, unido al flujo de fondos estructurales comunitarios contra el declive industrial, permitió acometer la reconversión industrial y habilitar fondos sociales de cobertura y recolocación de los excedentes laborales, en una apuesta por una nueva política industrial más coherente con el nuevo marco europeo. Al mismo tiempo, Euskadi se lanza con ímpetu a la construcción de su recuperada autonomía, de amplio apoyo social, estructurando desde el primer día un poderoso entramado institucional y, desde el primer Gobierno Vasco, políticas

decididas de promoción industrial, a través de planes como el PRE (Plan de Relanzamiento Excepcional) o el Plan 3-R (Rescate, Reestructuración y Reorientación Laboral), con objetivos de reconversión y reestructuración del tejido industrial. Ya en aquellos años se empieza a desarrollar una política industrial con una mirada de modernización y adaptación tecnológica, que hoy llamaríamos “competitividad”, a través del Programa IMI o los Planes de Estrategia Tecnológica.

Todo ello va a tener una profunda repercusión sobre el empleo y el mercado de trabajo vasco. De un lado, las industrias empiezan a dejar de ser intensivas en mano de obra para ser intensivas en capital: un ejemplo, la mítica AHV pasará en unos años a ser la ACS con idéntica producción, tecnológicamente mucho más avanzada, pero sólo con 400 trabajadores. Del otro, se empieza a desarrollar un amplio sector público que en unos años va a dar ocupación a miles de trabajadores.

Tabla 2 - Macromagnitudes de la economía vasca 1991-2000

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Tasa de Desempleo	18,3	19,6	23,4	24,4	22,5	20,7	19,0	17,0	13,9	12,1
PIB PPC (España=100)	113,1	113,5	114,3	116,0	117,2	117,4	117,8	120,0	121,6	124,5
PIB PPC (UE-100)	87,7	-	85,8	-	92,0	92,0	94,0	99,0	101,0	101,0
PIB por habitante. Precios corrientes	10.700	11.383	11.754	12.600	13.635	14.573	16.653	17.108	18.537	20.030

(Fuente: INE, Eurostat)

El ciclo siguiente viene condicionado por la recesión del período 1989-1993, pasando de un crecimiento del PIB del 6,3 % en 1989 hasta alcanzar cifras negativas en 1993 (-0,8 %). Durante aquellos años, la tasa de desempleo aumentó progresivamente desde 1992 (19,6 %) hasta alcanzar un máximo de 24,4 en 1994, poniendo ya en evidencia algunas debilidades de fondo de la primera transformación competitiva y del mercado de trabajo.

A pesar de ello, a partir de 1993, con la apertura del mercado único europeo, la economía

vasca comienza a mostrar un comportamiento positivo que se prolonga hasta el ejercicio 2000 con tasas de crecimiento de PIB superiores al 5%. En estos años, la política económica y, en particular la política industrial impulsada desde el Gobierno Vasco, empieza a orientarse hacia la modernización y diversificación del tejido productivo. Se consolidan los Parques y Centros Tecnológicos y se pone en marcha una política de *clusterización* y competitividad, todo ello en el contexto del Marco General de Política Industrial 1991-1995 y 1996-1999 y, algo más tarde, del Plan Interinstitucional de Promoción Económica (PIPE). Dichas políticas se apoyan además con Fondos Interinstitucionales, así como en infraestructuras de suelo y comunicaciones, todo lo cual configura en gran manera la estructura económica moderna y su mercado de trabajo, caracterizado por un sector primario reducido, un sector de la construcción de menor peso relativo que en las medias estatales, un tejido industrial de especial relevancia y un sector de servicios creciente, donde los servicios públicos poseen un peso preponderante.

La década del nuevo milenio se inicia con un proceso de desaceleración de la economía mundial como consecuencia del desplome de las empresas “punto com” y los atentados del 11-S que no dejaron de afectar a la economía vasca, ya del todo interdependiente e interrelacionada con la economía internacional. Sin embargo, esta desaceleración no va a tener una incidencia tan importante en el mercado de trabajo y, además, se supera con rapidez ya a finales de 2003 cuando se inicia un periodo de expansión económica que durará hasta mediados de 2008.

En esos años, la economía española parece avanzar sin freno, en buena parte por los efectos del mercado inmobiliario, aparentemente imparable e inagotable, y puede alardear de crear en esos años más de 4 millones de empleos y pasar de golpe de ser un país de emigrantes a ser el país europeo que más emigrantes atrae, llegando a la cifra de más de 5 millones de extranjeros.

Por su parte, Euskadi se ve beneficiada por las ayudas europeas, el crédito barato y la demanda industrial generada por el tirón inmobiliario y su efecto sobre cierto tipo de bienes como electrodomésticos, coches, equipamiento de hogar, muebles... En ese contexto, el Plan Interinstitucional de Empleo 2003-2006 propone objetivos ambiciosos en consonancia con la Estrategia de Lisboa, y aún estos resultan alcanzados y superados como se aprecia en la tabla adjunta.

Tabla 3 - Objetivos propuestos por el Plan Interinstitucional de Empleo 2003-2006 y resultados obtenidos en

2006

<i>Objetivos del Plan</i>	<i>Valores propuestos</i>	<i>Valor 2006</i>
Total. Tasa de ocupación (15-64 años)	63 %	66,5 %
Total. Tasa de Actividad (>16 años)	54,5 %	54,6 %
Total. Tasa de desempleo	7 %	4,1 %
Mujeres. Tasa de ocupación	50 %	57,0 %
Mujeres. Tasa de Actividad	44 %	45,2 %
Mujeres. Tasa de desempleo	11 %	4,5 %
Jóvenes. Tasa de desempleo	9 %	8,2 %
P.L.D. % s/desempleo	30 %	27,4 %

(Fuente: Plan de Empleo 2007-2010 [Eusko Jaurlaritza-Gobierno Vasco])

En resumen, el periodo 2000-2007 permite crear en el País Vasco 140.600 empleos netos, de los que 120.600 se generan en el sector servicios y 21.000 en la construcción. El empleo en la industria se mantiene bastante estable, con pequeñas oscilaciones, que producen una pérdida global de 8.000 puestos de trabajo en el mismo período. No obstante, el porcentaje de empleo industrial sobre el empleo total alcanzó en Euskadi un nivel del 23.6 % en el cuarto trimestre de 2007, casi 8 puntos por encima de la media española (16 %), cifra excepcional incluso en el panorama regional europeo.

Además, este período puede señalarse como una etapa de intensa planificación en materia de política industrial, como indica la puesta en marcha de los Planes de Ciencia y Tecnología, el Plan de la Sociedad de la Información y, en especial, el Plan de Competitividad Empresarial e Innovación Social 2006-2009.

Tabla 4 - Empleo por sectores. País Vasco. 2000-2007. Miles de personas

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
	(IVT)							
Total	858,0	883,2	899,5	916,6	934,6	981,3	994,3	998,6
Agricultura	11,7	16,0	16,6	10,8	14,2	13,6	15,3	18,9
Industria	244,1	252,0	254,6	245,7	256,0	242,0	239,0	236,0
Construcción	74,2	81,6	89,9	85,2	79,5	79,9	89,0	95,1
Servicios	527,9	533,2	538,4	574,9	585,0	645,8	650,9	648,5

(Fuente: EPA)

Durante este periodo, combinando dos datos dispares como la generación de 140.000 empleos y, sin embargo, el estancamiento de la población, -pese al inicio de llegada de trabajadores emigrantes-, el paro se redujo en Euskadi en 35.000 personas. La tasa de paro alcanza su nivel más bajo en el segundo trimestre de 2008 con un nivel del 5.57 %, muy por debajo de la media española, que se situaba en esa fechas en el 10.44 %, es decir prácticamente el doble.

Existían, sin embargo, ciertos rasgos estructurales negativos que con la crisis se han acentuado. El paro juvenil era ya esos años del 20,6 %, asumido como consecuencia de una sociedad con alto nivel de vida que apostaba por tener una juventud muy cualificada con un nivel de estudios superiores por encima de la media europea. Asimismo, la tasa de actividad de los mayores de 55 años se mantenía extraordinariamente baja, la menor de España y muy por debajo de la tasa media europea, dato aparentemente inocuo ligado a la aplicación masiva de contratos de relevo y de jubilaciones anticipadas.

A partir de 2008, la crisis ha provocado cambios estructurales profundos en el panorama económico mundial. La economía vasca se enfrenta a un nuevo escenario económico en el que los países emergentes han pasado a ocupar una posición central, y donde se ha producido un desplazamiento de la posición de la economía europea en el contexto mundial y, en ese contexto, unos nuevos parámetros de competitividad que han puesto en cuestión el papel de la economía europea en el mundo, su adaptación a las nuevas condiciones de competitividad y dejado en entredicho el optimismo de la Estrategia de Lisboa, que creyó posible consolidar en apenas una década a la economía europea como la “economía más avanzada y competitiva del mundo”.

La crisis financiera pasó de inmediato a afectar a la economía real, a la economía productiva, en especial en Europa, muy acusadamente en España y, como no podía ser menos, a la economía vasca, al menos en tres aspectos críticos:

- El efecto de la crisis del sector de la construcción en el conjunto de España, que afecta a una economía vasca suministradora de servicios y equipos, productos siderúrgicos, muebles, electrodomésticos o materiales para la construcción, provocando una destrucción de empleo directa y masiva.

- La caída de la demanda nacional, el primer mercado del tejido productivo vasco, que afecta de lleno a su sector industrial.
- El retroceso de algunos de los principales mercados exteriores, Alemania, Francia, Reino Unido o Estados Unidos, que se hizo notar en los intercambios comerciales, con una caída de las exportaciones en 2009 del 26,3% con respecto al periodo anterior.

Todo ello provoca que el índice de producción industrial cayese ese mismo año un 21,8%, llegando a una caída record en el sector naval de hasta un 90%. Según datos de la EPA, del primer trimestre de 2008 al primer trimestre de 2009 se pierden del orden de 51.000 empleos. La industria pierde aproximadamente 22.000 empleos, la construcción 15.000 y el sector servicios 11.300. En este contexto sólo el turismo aguanta el embate de la crisis con una creación de más de 2.000 empleos en el período, según datos del Eustat.

Y sin embargo, se da la paradoja de que Euskadi pasa a tener de pronto hasta 150.000 emigrantes, que acuden desde otras regiones españolas donde la caída del empleo es brutal, provocando el repunte de la población activa vasca, la consolidación de un sector de economía sumergida, en especial en servicio domiciliario, y un crecimiento importante del número de parados.

Tabla 5 - Población ocupada por sectores (miles). Fuente EPA

	2007 I tri	2008 I tri	2009 I tri	2010 I tri	2011 I tri
Total	980,3	993,6	942,2	928,7	939,5
Sector Primario	14,6	17,8	13,8	12,4	9,3
Industria	239,7	244,4	218,9	207,5	212,0
Construcción	90,2	94,9	81,5	68,7	62,0
Servicios	635,8	636,5	628,0	640,2	656,2

Ante esta situación y como fórmula más eficaz para evitar el cierre masivo de empresas, desde finales del 2008, se generaliza en Euskadi la aplicación de EREs de suspensión temporal de empleo, lo que va a permitir mantener durante meses, en tanto se recuperan los pedidos, a más de 100.000 trabajadores ligados a sus empresas –en su gran mayoría industriales y de más de 5 trabajadores-, permitiendo mantener la actividad de la empresa en mínimos sin aplicar despidos masivos, sin dejar por ello de impulsar otras políticas de apoyo a transformaciones estructurales del tejido empresarial (Compite, Renove Máquina Herramienta, GAUZATU, programas tradicionales, en colaboración con Europa y con

España, de apoyo a la tecnología y la innovación...), y de potenciar con especial vigor la política de apoyo a la internacionalización.

Tabla 6 - Nº de trabajadores afectados por ERE 2008-2011 (1)

	2008	2009	2010	2011 Enero-Noviembre
Total	12.807	68.710	35.348	17.957
EREs de reducción	120	1.158	1.051	1.632
EREs de suspensión	11.217	65.568	32.271	14.689
EREs de extinción	1.470	1.984	2.026	1.632

(Fuente: Departamento de Empleo y Asuntos Sociales del Gobierno Vasco)

(1) A estos hay que sumar los Ere aprobados en Madrid por afectar a empresas con centros de trabajo en más de una Comunidad Autónoma

Puede decirse que el período 2009-2011, la política del Gobierno Vasco ha estado centrada en aplicar una política económica de ajuste del gasto, priorizando sobre todo las políticas de sostenimiento de la inversión y de la actividad productiva, y reforzando las políticas sociales, activando programas de nueva factura u orientación (RESISTE, Ayudas al circulante, Avales de choque, Capital riesgo), aplicando EREs como herramienta de salvación de empleo y freno a los despidos masivos, y apoyando los planes de choque y ajuste en las empresas. Del mismo modo, cabe destacar el refuerzo de la política social y el impulso de las políticas de empleo, con especial significación en la culminación del proceso de transferencia de la gestión de las políticas activas de empleo en 2010.

El balance de este período de crisis económica y destrucción de empleo debe incluir también el mantenimiento de la capacidad productiva, particularmente del potencial industrial, el sostenimiento del mercado de trabajo vasco dentro de las medias europeas, en cuanto a la tasa de desempleo, la mitad de la media española. El mantenimiento de lo principal del tejido industrial y de su peso sectorial en la economía vasca, resulta crítico para afrontar la recuperación y enmarcar la nueva Estrategia de empleo ser la primera comunidad Autónoma. En este sentido, el País Vasco ha sido, junto con Navarra, la primera Comunidad Autónoma en recuperar las tasas de crecimiento positivo de la Industria en el IPI, la exportación y la recuperación de la actividad económica y el empleo. En el último año, el empleo industrial se ha mantenido estable en una cifra del orden de los 210.000 ocupados y el sector servicios lleva creando empleo de una manera continuada desde el primer trimestre de 2010.

Tabla 7 - Población ocupada por sectores (miles de personas)

	2008	2009	2010	2011
Sector primario	16,9	13,8	12,4	9,6
Industria	241,0	218,9	207,5	209,6
Construcción	96,5	81,5	68,6	62,4
Servicios	639,3	628,0	640,2	648,3

Fuente: INE

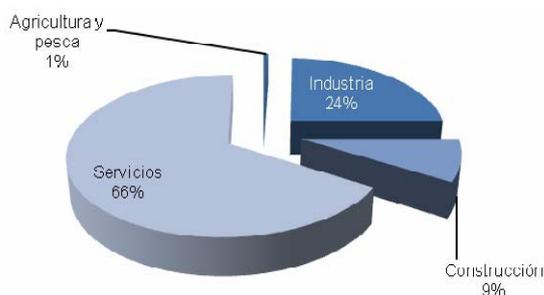
Por otra parte, el reciente período de crisis, que ha destruido globalmente 66.000 empleos y ha incrementado la tasa de paro desde el 5,7% (2007) hasta el 11,63% en el 2T del 2011, también ha puesto de manifiesto, la existencia de colectivos especialmente vulnerables que deben considerarse prioritarios en la futura Estrategia de empleo:

- ✓ Los jóvenes, cuya tasa de paro es del 35,31% (EPA 3T 2011), muy inferior a la media española (45,84%, EPA 3T 2011), pero no por ello menos preocupante. La tasa de paro, en el 3T EPA 2011, se eleva al 33,44% entre los jóvenes varones del País Vasco, frente al 47,09% de la media española, y entre las mujeres jóvenes, se alcanza el 37,15% en el País Vasco, frente al 44,45% de la media española. Casi la mitad de estos jóvenes solo tiene estudios primarios, es decir no ha conseguido ni siquiera el título de enseñanza secundaria obligatoria. De los 15.367 desempleados menores de 25 años inscritos en Lanbide- Servicio Vasco de Empleo, 11.367 no han superado el bachillerato.
- ✓ Las mujeres, que según los datos del 3T EPA 2011, mantienen en el País Vasco una tasa de actividad del 52,42%, más de 12 puntos porcentuales por debajo de la media de los hombres (65,16%) y por debajo de la media de mujeres en España (52,93%), y tienen una tasa de paro del 12,85%, frente al 11,59% de los hombres en Euskadi.
- ✓ Los parados de larga duración, que representaron en 2010 el 16,3 % del paro (EPA), lo que se traduce en 18.100 personas.

En resumen, la opinión de los diferentes analistas es casi unánime al reconocer elementos diferenciales que explican el distinto comportamiento del mercado de trabajo del País Vasco respecto de las medias españolas y, particularmente, en el contexto de la crisis económica. Dichos elementos permiten identificar una mezcla de aspectos estructurales, políticas económicas y políticas activas de empleo:

1. Una estructura productiva diferente, menos dependiente de la construcción y los servicios básicos. El País Vasco sobresale por ser la región con un mayor peso relativo de la industria en términos de VAB y de empleo y más específicamente en metalurgia, material de transporte y material eléctrico, que la hace muy sensible en los momentos más intensos de la crisis pero, por los mismos motivos, una vez se inicia la senda de la recuperación, le permite aprovechar su alto grado de posicionamiento en los mercados mundiales.

Gráfico 3 – Estructura del PIB por sectores



Fuente: INE

2. Un tejido empresarial muy volcado hacia el exterior. El grado de apertura de la economía vasca también es superior al de la mayoría de las regiones españolas. El porcentaje de exportaciones sobre el PIB en 2010 ha sido del 26 %, una de las mejores tasas exportadoras de España. Cinco sectores generan ya más cifra de negocio fuera que dentro. El sector aeronáutico exporta el 73 %, la automoción el 71%, el naval el 68%, los electrodomésticos el 64 %, la máquina herramienta el 61 %. La experiencia reciente ha demostrado que las empresas más internacionalizadas son las que mejor han superado la crisis y, en particular, una industria exportadora tiene mayor capacidad de aprovechar los factores de recuperación de los mercados exteriores.
3. Una mayor intensidad en gasto en I+D+i. Existe consenso en considerar la innovación como fuente básica de competitividad. A juicio de todos los expertos es la garantía del empleo del futuro. En el País Vasco se ha hecho un

gran esfuerzo en los últimos años en esta dirección. Desde el ejercicio 2000 al 2009 se ha pasado de un gasto de 594.115 (miles de €) a 1.280.917 (miles de €). En 2009, el % de gasto en I+D sobre el PIB fue del 1,98 %, superior a la media española situada en el 1,38%. Según el INE, el País Vasco ocupa el segundo puesto en el ranking español, detrás de Navarra (2,13 %) y a la par que Madrid, (2,06 %), representando el 9,2 % del gasto total nacional. Entre las 1000 empresas europeas, con mayor gasto en I+D, hay siete vascas: Iberdrola, Fagor, ITP, Gamesa, Cie Automotive, Faes Farma y CAF. Existen muchas más que son líderes en sus respectivos sectores.

4. Unas infraestructuras físicas (Parques Tecnológicos, Polígonos Industriales, Centros de Desarrollo Empresarial, etc.), de asistencia técnica y de apoyo a la competitividad empresarial (clústers, Innovación, emprendizaje, 3i +D) que presentan unos grandes resultados en la creación de empleo sostenible y de calidad y han mostrado una gran capacidad para generar riqueza y demostrado una gran resistencia a la actual situación de crisis.
5. Un tejido empresarial y social con elementos propios diferenciados:
 - ✓ Dimensión media de la empresa vasca algo superior a la media española.
 - ✓ Existencia de Grupos industriales tractores.
 - ✓ Una economía muy clusterizada.
 - ✓ Una cultura de trabajo y de visión compartida de la empresa.
 - ✓ Un sistema de Formación Profesional muy ligado y cercano a las empresas.
 - ✓ Una política de transformación competitiva del tejido empresarial firme y sostenida en el tiempo.

De todos los factores anteriores, relevantes para la creación y sostenibilidad del empleo, es particularmente destacable el entorno de relaciones laborales basado en la cultura del trabajo y la visión compartida de la empresa, que ha dado como resultado, durante la crisis económica reciente, un buen número de ejemplos de medidas de flexiseguridad a través de acuerdos de viabilidad empresarial y laboral. No solamente mediante los EREs suspensivos a los que ya se ha hecho referencia, sino también mediante la adopción de medidas de ajuste en costes, salarios, movilidad organizativa, adecuación de la plantilla... etc. En definitiva, la flexibilidad en la negociación colectiva con los sindicatos y los trabajadores ha conseguido que, en muchos casos, las empresas hayan optado por

reducir su actividad y esperar una recuperación de la demanda en lugar de despedir trabajadores.

Respaldando esta voluntad de mantener el potencial productivo y laboral mediante el “riesgo compartido”, se ha visto respaldado desde el ámbito institucional con instrumentos específicos como el programa BIDERATU, programa anticrisis para la PYME, cuyas ayudas sólo se aplican si se dan dos condiciones: que los socios amplíen capital en igual cantidad que la ayuda solicitada y que se adopte un pacto de reestructuración entre socios y trabajadores. Esta filosofía ha inspirado la aplicación de otros programas como los Avales de choque a Proyectos o Pedidos Tractores, las Ayudas de Capital Riesgo, o los mismos Planes de reactivación de la demanda (Renove).

A la vista del contexto socioeconómico y a pesar de la destrucción de empleo de los últimos dos años, puede afirmarse que el País Vasco está liderando en el ámbito español, la salida a la crisis. Presenta el mayor crecimiento de la producción industrial y de las exportaciones, y es la única Comunidad Autónoma con unos índices de paro similares a la media europea. La recuperación del empleo está siendo lenta porque todavía la industria está absorbiendo los excesos de capacidad productiva acumulada durante los años de expansión, pero se han puesto unas bases sólidas para el crecimiento y la creación de empleo.

Como recuerda el Plan de competitividad empresarial, la política económica de Euskadi y, particularmente, su política industrial, ha perseguido, desde sus inicios, la mejora de la competitividad del tejido empresarial. En un primer momento, en el contexto de la crisis industrial de la década de los ochenta y de la desaparición del proteccionismo económico, como consecuencia de la entrada de España en la Comunidad Europea, las estrategias económicas y socio-laborales del País Vasco se concentraron en minimizar el impacto de la reconversión sobre el empleo, a través de políticas compensatorias. Posteriormente, la política de crecimiento priorizó la modernización tecnológica y evolucionó hacia la competitividad, con especial atención hacia los procesos de internacionalización y la apertura y consolidación de nuevos mercados. En los últimos años, la clave de la política vasca de competitividad ha sido la innovación, que solo se produce en un contexto de personas cualificadas que mejoran los indicadores de negocio.

El resultado de este largo proceso es un tejido empresarial más eficiente y competitivo, con un nivel de cualificación elevado y asimilable a las mejores regiones europeas, y un sistema de innovación arraigado en las principales empresas y organizaciones.

Sin embargo, la reciente crisis ha demostrado que todo esto, siendo imprescindible, no es suficiente para evitar la destrucción de empleo coyuntural y el riesgo de incrementar las bolsas de desempleo estructural. Distintas causas, financieras y económicas, han frenado el crecimiento pero, sobre todo, han puesto de manifiesto serios problemas estructurales que han afectado dramáticamente al empleo, ante la incapacidad de gestionar el brusco cambio de ciclo. En este sentido, cabe interpretar que el comportamiento de nuestro tejido productivo, y particularmente del mercado de trabajo, demanda nuevas actuaciones que deben implementarse a corto plazo, para paliar las consecuencias de la crisis y acelerar la recuperación, y a medio y largo plazo, para consolidar el nuevo ciclo expansivo y evitar situaciones similares cuando éste finalice. En definitiva, las características de este período reciente, las consecuencias sobre el mercado de trabajo, los cambios que se perciben en distintos sectores productivos, indican que se ha producido un punto de inflexión que exige nuevas respuestas, tanto en el plano económico como en el laboral.

En ambos casos, parece necesario aportar un nuevo impulso a la innovación productiva y, por tanto, desarrollar plenamente el talento de las personas. Pero también parece imprescindible perfeccionar las fórmulas de flexibilidad interna, que permitan una respuesta eficaz a las circunstancias de la demanda de los mercados, compensadas por una mayor estabilidad y calidad en el empleo, que permitan una mayor inversión y desarrollo del capital humano, una mejor conciliación laboral y personal y, en definitiva, una mejor vertebración social. Los modelos organizativos han perdido cierta validez, y requieren ajustes, al menos en dos direcciones: mayor flexibilidad en las organizaciones para afrontar los cambios en los mercados sin repercutirlos directamente sobre el empleo; mayor capacidad de puesta en valor del talento de las personas, poniendo el énfasis en la generación de valor, no sólo para sus clientes sino para todo su entorno.

Es evidente que algunos aspectos de la flexibilidad se derivan del marco de relaciones laborales. En este sentido, las reformas en materia de negociación colectiva y la evaluación, para su corrección o profundización, de la reforma laboral, deben incorporar este principio de flexibilidad y adaptación al cambio, sin renunciar a la mejora laboral de las personas, en términos de calidad estabilidad, competencia y movilidad funcional.

Pero, al margen de los aspectos normativos y del ámbito propio de la negociación colectiva, que compete fundamentalmente a los interlocutores sociales, la estrategia de empleo tiene presentes otros mecanismos que se han demostrado eficaces:

- ✓ Protección del empleo, a través de fórmulas de diálogo social vinculadas seriamente a la viabilidad de las empresas.
- ✓ Apoyo directo a sectores intensivos en empleo, que ayude al mantenimiento y a la creación de empleo.
- ✓ Formación para la adaptación y el reciclaje profesional, especialmente a través de la colaboración en formas de empleo-formación.
- ✓ Relación entre el servicio público de empleo y los clientes, sobre la base de servicios personalizados y evaluables, que impliquen la coordinación de derechos y deberes respecto del empleo.
- ✓ Atención preferente a los grupos sociales más vulnerables respecto del empleo, aplicando criterios de equidad.

Desde el punto de vista del contexto económico previsible para los próximos años, es razonable pensar que la economía vasca se enfrentará a un entorno nacional (y también internacional en algunos casos) en el que la prioridad de las políticas económicas van a ir encaminadas a sanear los desequilibrios, o en otras palabras, a reducir el endeudamiento público y privado, lo que se traducirá en una política de gasto público marcada por la austeridad, con escasa capacidad para crear empleo de manera directa, y en un entorno de crecimiento económico bajo y de lenta recuperación. La pervivencia de la crisis financiera y la previsible tardanza de la recuperación de la construcción acentúan las dificultades para un crecimiento más acelerado. Pero, aun en estas condiciones de demanda interna y nacional débil, es posible crear empleo.

Para ello, la Estrategia de empleo debe vincularse al máximo aprovechamiento de las fortalezas productivas, particularmente su capacidad de innovación, de mejora en la calidad de los productos y servicios de atención al cliente y de exportación. Internacionalización, a corto plazo, e innovación, a medio y largo, se convierten así en factores decisivos de crecimiento y competitividad y, por tanto, del potencial de generación de empleo en el período de aplicación de la Estrategia. La vertiente complementaria de estas oportunidades es, por una parte, la necesidad de mejorar la

calificación, la empleabilidad y adaptabilidad de las personas, para responder adecuadamente al contexto productivo; por otra, la necesidad de priorizar las políticas de igualdad de oportunidades que impulsen medidas que reduzcan las brechas existentes entre los colectivos más vulnerables y las diferencias entre hombres y mujeres y eviten la creación de un mercado de trabajo dual, poco accesible para determinados grupos sociales. Especial mención merece el caso de los jóvenes, cuya incorporación al empleo ha coincidido con el período de crisis, y que requiere una actuación decidida del conjunto de actores socioeconómicos, institucionales y empresariales, para evitar una pérdida irreparable.

6. PROPUESTA DE DIRECTRICES INTEGRADAS

Como resultado de los trabajos desarrollados, se ha elaborado una propuesta de Directrices estratégicas que responde a las características definidas en la fase de enfoque, mantiene la coherencia con los distintos elementos contextuales, se corresponde con el análisis socioeconómico e incorpora las principales conclusiones del proceso de participación y de la reflexión interna.

En su formulación, se ha optado por una estructura de tres niveles: un objetivo general, del que se derivan directrices y, a su vez, objetivos específicos. Las directrices y los objetivos específicos, siempre que resulta posible, contienen el detalle de los indicadores que permiten cuantificar y evaluar su grado de cumplimiento.

El nuevo marco estratégico se establece con carácter general para el período 2011-2014. Sin embargo, algunas directrices, que se relacionan directamente con las directrices de la estrategia europea para 2020, mantienen como objetivo temporal esta misma fecha, de manera que puedan resultar coherentes con la citada estrategia europea. En estos casos, se respeta el objetivo europeo para 2020 y se establece un objetivo intermedio coincidente con el período temporal de la Estrategia Vasca de Empleo (2014). **La Estrategia establece las herramientas y los indicadores que coadyuvan a la consecución de los objetivos reseñados, pero siempre bajo el principio de que es la actividad económica del tejido productivo el que dinamiza o no el mercado laboral. En este sentido, el cumplimiento de los objetivos puede verse directamente afectado por coyunturas económicas desfavorables.**

6.1 OBJETIVO GENERAL

Aumentar la actividad de la población y el empleo estable y de calidad de la población activa, mejorando la productividad, en un mercado de trabajo abierto y sostenible, basado en la igualdad de oportunidades, la cohesión social y territorial.

La formulación de este objetivo general responde a los siguientes criterios particularizados:

❖ **Aumentar la actividad**

La tasa de actividad (16 años en adelante) del País Vasco (58,55% EPA3T 2011) es inferior a la media estatal (60,11%), lo que representa una limitación para el incremento de la tasa de empleo y afecta negativamente a la sostenibilidad de los sistemas de protección social. Responde a la orientación 7ª de las Directrices 2020 (*“aumentar la participación de mujeres y hombres en el mercado laboral”*) y recupera el objetivo parcial del Plan de empleo del País Vasco 2007-2010 que se expresaba bajo la fórmula *“atrayendo” a más personas al mercado laboral*.

❖ **Aumentar el empleo estable y de calidad**

Sin pretender convertirlo en un objetivo específico evaluable de manera cuantitativa, supone recuperar la formulación de un principio coherente con el “derecho al trabajo” de toda la población activa. Al mismo tiempo, es coherente con la formulación de la nueva orientación 7ª de las Directrices europeas 2020 de *“reducir el desempleo estructural”*, y, particularmente, con el objetivo de incrementar la tasa de empleo hasta el 75% de la población de 20 a 64 años en 2020.

Por otra parte, formula la necesidad de que el proceso de crecimiento económico y generación de empleo mantenga una perspectiva cualitativa, que incorpore el objetivo de estabilidad.

Este objetivo es consustancial al concepto de “flexiseguridad” en cuanto a la necesidad de compensar los mecanismos de flexibilidad, para una mejor

adecuación a las circunstancias de los mercados, con una mayor estabilidad y calidad de las condiciones de trabajo. Tiene presente el efecto de la estabilidad sobre el desarrollo personal y profesional, puesto que procura un incremento de la competencia y una mayor tendencia a la inversión en el capital humano, así como su efecto positivo sobre la vertebración social al permitir las decisiones personales y familiares de medio y largo plazo. Al mismo tiempo, la apuesta por la “calidad” del empleo incorpora al primer nivel del marco estratégico el objetivo de la mejora de las condiciones de trabajo, no solamente desde una perspectiva salarial, sino desde la visión más amplia de la conciliación entre la ocupación y el resto de las dimensiones personales.

En definitiva, el objetivo general de aumentar el empleo se pondera con la necesidad de que dicho aumento sea compatible con la estabilidad y la calidad, como elementos consustanciales de la Estrategia que debe procurar las condiciones para la consolidación y el desarrollo empresarial al tiempo que apoya a las personas que trabajan o desean trabajar, a las familias, y mejora la vertebración de la sociedad.

❖ **Mejorando la productividad y la calidad**

La mejora de la “productividad” hace referencia a la sostenibilidad de los empleos, pero también al modelo productivo propio del “crecimiento inteligente” que propugna la Estrategia y las Directrices 2020. En este sentido, el objetivo general así expresado pretende primar las actuaciones dirigidas al binomio “conocimiento e innovación”, aplicado al ámbito del empleo y, en particular, a la inversión productiva y al desarrollo del capital humano.

❖ **Mercado de trabajo abierto y sostenible**

El concepto de mercado de trabajo abierto hace referencia a la reforma del mercado de trabajo y, concretamente, de la intermediación entre demanda y oferta de empleo, en cuanto a la facilidad de entrada y salida del empleo, y recoge las directrices europeas de fortalecer el concepto de “flexiseguridad”. Pero también quiere significar una referencia explícita hacia la incorporación de nuevos ocupados y nuevos activos, en coherencia con el objetivo de aumentar la

actividad. Por esta razón, esta expresión de “mercado de trabajo abierto” quiere ser una referencia explícita a los colectivos con mayores dificultades, en quienes debe basarse el incremento de la actividad y del empleo: jóvenes, mujeres, inmigrantes, discapacitados, inactivos en general.

En cuanto al concepto de mercado de trabajo “sostenible”, pretende hacer referencia a la evolución del modelo productivo hacia fórmulas que permitan construir una economía que aproveche los recursos con eficacia, que sea sostenible y competitiva y que prime la utilización de los conceptos de innovación y conocimiento frente al modelo basado en el consumo y explotación de recursos naturales, por lo que resulta coherente con el modelo de crecimiento sostenible de las Directrices europeas 2020.

❖ **Igualdad de oportunidades**

Recupera una visión cualitativa que figuraba en los objetivos de la Estrategia de Lisboa pero no aparece expresamente en las nuevas Directrices 2020. Hace también referencia a la gestión de las políticas activas y al principio de no discriminación, pero, sobre todo, representa una apuesta por la recuperación de un principio básico de funcionamiento del mercado de trabajo y de las instituciones competentes que debe hacerse explícito particularmente en el momento de constitución del nuevo Servicio Público de Empleo del País Vasco y de la integración en Lanbide de las funciones de intermediación entre oferta y demanda de trabajo, incluyendo la aprobación y relación con las nuevas agencias de colocación que operen en el ámbito territorial del País Vasco. Señala también la necesidad de la intervención pública en esta materia.

Al mismo tiempo, desde el punto de vista jurídico, es coherente con la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, fruto de la trasposición al ordenamiento jurídico interno de la Directiva 76/207/CEE, relativa al principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en lo que se refiere al acceso al empleo, a la formación y a la promoción profesionales, y a las condiciones de trabajo, y a la Directiva 2004/113/CEE, sobre aplicación del principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres en el acceso a bienes y servicios y sus suministros. También con la igualdad de trato independientemente

del origen racial o étnico, así como sin discriminaciones por motivos de religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual, conforme al artículo 14 de la Constitución Española de 1978 y a las Directivas 2000/43/CE y 2000/78/CE.

❖ **Cohesión social**

Recupera la expresión “mercado inclusivo” del Plan de Empleo 2007-2010 y hace referencia al modelo de “crecimiento integrador” de la Estrategia 2020. Desde el punto de vista de la aplicación de la futura Estrategia, esta expresión en el objetivo general pretende condicionar la determinación de objetivos específicos, con sus respectivos indicadores, que hagan referencia a la cohesión, a través de la aplicación de políticas específicas para colectivos con especiales dificultades. Al igual que en el caso del concepto de calidad en el empleo, la referencia a la cohesión presupone que no es válida la consecución de resultados puramente cuantitativos en la tasa de empleo, si no se corrigen desequilibrios estructurales que afectan a ciertos grupos sociales.

❖ **Cohesión territorial**

Al igual que la cohesión social respecto de la consecución de los objetivos de empleo de manera equilibrada desde la perspectiva de los distintos grupos sociales, la referencia expresa a la cohesión territorial aporta la visión de equilibrio en cuanto a la mejora de los parámetros de empleo sin exclusión territorial. Es coherente con el crecimiento sostenible e integrador, previsto en la Directrices D2020, y debe permitir e impulsar actuaciones puntuales frente a deslocalizaciones o crisis sectoriales de zona. En este sentido, recupera también el objetivo general del Plan 2007-2010. Además, la cohesión territorial hace referencia al modelo de gestión, basado en el principio de concertación territorial, que se deriva de la voluntad de aplicación de la Estrategia en cooperación con múltiples agentes y niveles territoriales, reiteradamente expresada en los Grupos de Trabajo y coherente con el alcance estratégico de que las Directrices sean un “referente para todos los actores que participan en la política de empleo en este ámbito territorial, bajo principios, criterios y objetivos comunes”.

De acuerdo con los antecedentes, la formulación de la Estrategia de Empleo se concreta en 6 Ejes de actuación que integran 19 Directrices y 116 objetivos específicos.

6.2 EJE 1: MEJORA DE LA COMPETITIVIDAD EMPRESARIAL (3I+ D)

Objetivo general del Eje 1: Facilitar la sostenibilidad del empleo impulsando y apoyando la competitividad de las empresas a través de la internacionalización, la innovación y la I+D.

- ✓ **Directriz 1: Promover la economía abierta potenciando la internacionalización de las empresas.**
 1. Apoyar proyectos tractores en el exterior.
 2. Apoyar proyectos de crecimiento y expansión internacional.
 3. Impulsar proyectos de creación y expansión internacional.
 4. Desarrollar un sector servicios avanzados competitivo a nivel internacional.

- ✓ **Directriz 2: Promover la economía abierta mediante la atracción de inversiones y talento.**
 5. Apoyar la innovación empresarial.
 6. Impulsar la atracción y el intercambio de talento científico, académico, profesional y técnico para contribuir a mejorar la capacidad de adaptación de la economía vasca a los cambios y transformaciones productivas y tecnológicas.
 7. Atraer el talento joven vasco actualmente en el exterior.
 8. Fomentar el acercamiento entre la Red de Ciencia y Tecnología con las Empresas mediante instrumentos de transferencia tecnológica y de investigación.

- ✓ **Directriz 3: Impulsar la colaboración empresarial.**
 9. Aumentar el tamaño medio del tejido empresarial.
 10. Implantar medidas de mejora de la gestión y la productividad apoyándose en las experiencias compartidas.

6.3 EJE 2: MEJORA DE LA EMPLEABILIDAD Y LA ADAPTABILIDAD

Objetivo general del Eje 2: Mejorar las oportunidades de la población para acceder a un empleo estable y de calidad, adaptarse a sus cambios y transformaciones, y aumentar su productividad.

✓ **Directriz 4: Aumentar la participación de mujeres y hombres en el mercado laboral y reducir el desempleo.**

11. Aumentar la tasa de empleo hasta el 69% en 2014 y hasta el 75% en 2020, de 20 a 64 años.
12. Aumentar la tasa de actividad hasta el 76,5% en 2014 y al 78% para el 2020 (de 16 a 64 años)
13. Reducir y mantener la tasa de paro por debajo del 8% para el 2014 y del 6% para el 2020 (para mayores o igual de 16 años) (Dato estadístico referido a la PRA).

✓ **Directriz 5: Conseguir una población activa cualificada que responda a las necesidades del mercado laboral.**

14. Procurar formación en competencias clave a todos los demandantes de empleo que lo necesiten/requieran.
15. Procurar formación al 20% de los desempleados cada año.
16. Procurar formación al 40% de los trabajadores ocupados cada año
17. Procurar formación para el 75% de las personas perceptoras de RGI con convenio de inclusión activa cada año.

✓ **Directriz 6: Mejorar la calidad y los resultados de los sistemas educativos y de formación.**

18. Reducir el índice de abandono escolar al 10% en 2020 y al 12,5% en 2014, en la población entre 18 y 24 años.
19. Conseguir que al menos el 16% de la población entre 25 y 64 años participe en procesos formativos.
20. Priorizar la capacitación urgente de idiomas en todo el sistema educativo, en la capacitación para el empleo y en la formación continua de los trabajadores.
21. Fomentar y reforzar los programas de empleo y formación en todas sus modalidades, teniendo como destinatarios preferentes a los colectivos con especiales dificultades de adaptación al mundo laboral.
22. Establecer una normativa más flexible que facilite la adaptación de las prácticas en el puesto de trabajo a la situación de cada persona.

23. Diseñar y aprobar un Plan de Formación del Profesorado dando prioridad a materias ligadas con la innovación, la iniciativa profesional y la gobernanza.
 24. Continuar con la adaptación de la FP a las necesidades concretas de las empresas.
 25. Impulsar modelos de gobernanza en los Centros de FP.
 26. Consolidar y extender, a todos los centros de FP, los modelos de gestión basados en estándares de calidad.
 27. Establecer mecanismos de prospección, en colaboración con otras instituciones, para determinar las necesidades del mercado (adecuación oferta-demanda), así como futuros déficits de cualificaciones.
 28. Priorizar planes de acción para la adquisición de las capacidades básicas en el ámbito de la atención de las personas adultas.
- ✓ **Directriz 7: Ampliar y mejorar la inversión en capital humano y adaptar los sistemas formativos a la gestión de competencias.**
29. Aumentar la cooperación con las empresas en la detección de necesidades formativas.
 30. Promover el uso de las competencias profesionales del Catálogo Modular Integrado en la negociación colectiva.
 31. Incrementar la formación en las especialidades innovadoras y relacionadas con empleos emergentes.
 32. Aumentar la formación en centros de trabajo.
 33. Adaptar permanentemente los conocimientos de los trabajadores en activo a los cambios tecnológicos y a los nuevos conocimientos.
 34. Priorizar la capacitación para el empleo a la carta, según necesidades específicas de los nuevos proyectos.
 35. Impulsar la formación certificable, modular y multicanal.
 36. Establecer un sistema integrado de orientación y asesoramiento para la competencia profesional.
 37. Establecer un sistema de evaluación, reconocimiento y acreditación de la competencia profesional, capaz de coordinar las diferentes acciones entre los distintos sistemas (empleo, servicios sociales, educación, etc).

38. Establecer los mecanismos necesarios para facilitar la acreditación de competencias profesionales a través de los itinerarios establecidos para las personas con convenio en las empresas de inserción.
 39. Estimular la asimilación y la incorporación en el proceso educativo de los profundos cambios en el modelo productivo y de la innovación que conllevan tanto en los procesos de la producción de bienes y servicios como de organización y de gestión.
 40. Promover convenios de colaboración equilibrados y apoyados en inversión privada-pública entre los Centros de Enseñanza, TKNIKA y las empresas que aporten valor añadido contrastado.
- ✓ **Directriz 8: Mejorar la calidad en el empleo y promover la responsabilidad social de las empresas.**
41. Reducir la temporalidad del empleo y aproximar la estabilidad a la media europea.
 42. Promover la implantación de planes de conciliación y de igualdad de oportunidades a nivel de empresa y de sector de actividad, que promuevan nuevas formas de trabajo que favorezcan la igualdad, la conciliación y salud laboral, mejorando la productividad.
 43. Promover el compromiso social y empresarial con la mejora de las condiciones de trabajo.
 44. Promover e impulsar en y desde las administraciones públicas, medidas de estímulo que favorezcan la incorporación socio-laboral de las personas en situación o en riesgo de exclusión.
 45. Asimilar la importancia de la RSE como elemento de competitividad y diferenciación de las organizaciones públicas y privadas, y de avance de la sociedad.
 46. Comprender la responsabilidad social de las organizaciones, evaluando la esfera de influencia y el impacto de las mismas frente a sus grupos de interés.
 47. Impulsar la implantación e integración de políticas de responsabilidad social en los sistemas de las organizaciones.
 48. Apoyar que desde las organizaciones, se fomente la comunicación interna y externa sobre su situación ante la RSE.

49. Legitimar y reforzar la credibilidad de la RSE ante cualquier grupo de interés.
 50. Revisar y mejorar las acciones y prácticas de las organizaciones en materia de responsabilidad social y realizar un seguimiento de los progresos de una organización y su reputación y percepción de los grupos de interés.
 51. Fomentar un modelo innovador de relaciones laborales y de condiciones organizativas y de trabajo desde los principios de la flexiseguridad.
- ✓ **Directriz 9: Reforzar la prospección y el carácter preventivo de las políticas de empleo y reducir el impacto de las reestructuraciones empresariales, sectoriales o territoriales.**
52. Aumentar la cooperación con las empresas para anticipar transformaciones.
 53. Planificar y ejecutar planes de reciclaje profesional, integrando el análisis de competencias, la formación adaptativa y el tránsito empresarial o sectorial.
 54. Reforzar las competencias transversales de la población activa para responder a la demanda actual y futura del mercado laboral.
- ✓ **Directriz 10: Promover el emprendimiento y el espíritu de empresa y facilitar competencias empresariales a la población activa, particularmente a los jóvenes.**
55. Promover la cultura del emprendizaje y la apuesta por la asunción de riesgos como un valor positivo en nuestra sociedad, con el objeto de fomentar una cultura favorable para la creación de nuevas empresas que den lugar a más y mejores empleos.
 56. Impulsar la creación de nuevas empresas mediante una política integral de emprendizaje que dé origen a empresas sólidas financieramente, innovadoras e internacionales.
 57. Promover medidas que favorezcan el impulso de la iniciativa emprendedora y su formación entre las personas en situación de mayor desventaja.

58. Fomentar el intra-emprendimiento en el interior de las empresas como fórmula para generar nuevos negocios y actividades que contribuyan a diversificar las empresas y a crear nuevos nichos de empleo.
59. Impulsar proyectos innovadores que puedan suponer nuevos yacimientos de empleo en servicios de alto valor añadido.
60. Fomentar el emprendimiento colectivo a través, entre otras, de fórmulas de Economía Social, como modelos de empresas participativas, sostenibles y vinculadas al territorio.

6.4 EJE 3: FOMENTO DEL EMPLEO DE LOS JÓVENES Y MEJORA DE LA TRANSICIÓN EDUCACIÓN-EMPLEO

Objetivo general del Eje 3: Reducir el desempleo juvenil y facilitar el tránsito del sistema educativo al mercado de trabajo, a través de la mejora de la cualificación, el impulso del emprendimiento y el acceso a la primera experiencia laboral

- ✓ **Directriz 11: Mejorar la cualificación profesional de los jóvenes**
 61. Aumentar el porcentaje de mujeres y hombres entre 15 y 24 años en educación, formación o empleo.
 62. Aumentar el porcentaje de personas entre 20 y 29 años que hayan finalizado la enseñanza superior o equivalente.
 63. Aumentar la población entre 20-24 años que ha superado los estudios secundarios hasta el 82%.
 64. Incrementar la oferta de formación en alternancia.
- ✓ **Directriz 12: Potenciar el talento e impulsar el emprendizaje de los jóvenes.**
 65. Incorporar la orientación y formación sobre competencias emprendedoras en el sistema educativo y en la oferta de formación para el empleo.
 66. Potenciar el talento joven en una acción coordinada para asociar la creación de empleo joven a los programas de I+D+I.
 67. Promover la cultura del emprendizaje desde etapas muy tempranas de escolarización, impulsar la asunción de riesgos como un valor positivo en

nuestra sociedad, con el objeto de fomentar una cultura favorable para la creación de nuevas empresas que den lugar a más y mejores empleos.

✓ **Directriz 13: Fomentar el empleo juvenil.**

68. Disminuir la tasa de paro juvenil por debajo del 20% en 2014, en el colectivo entre 16 y 24 años.
69. Acercar y adaptar para los jóvenes el sistema de orientación y asesoramiento para la competencia profesional.
70. Promover la movilidad geográfica y las estancias en otros países de la Unión Europea.
71. Procurar la obtención de la primera experiencia profesional a través de la cooperación con empresas e instituciones.

6.5 EJE 4: FORTALECER LA COHESIÓN SOCIAL Y TERRITORIAL

Objetivo general del Eje 4: Garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso al empleo.

✓ **Directriz 14: Promover la inclusión social y aumentar la tasa de empleo de colectivos de personas más vulnerables.**

72. Aumentar la tasa de empleo femenina entre 20 y 64 años por encima del 63% en 2014 y del 67% en 2020.
73. Aumentar la tasa de empleo del grupo de 55-64 años hasta el 47% en el 2014 y del 50% para el 2020.
74. Aumentar la actividad y el empleo de la población activa con discapacidad.
75. Aumentar la actividad y el empleo de la población inmigrante.
76. Fomentar medidas que reduzcan el empleo sumergido y ayuden a reflotarlo.
77. Promover medidas y programas que favorezcan la conciliación laboral y familiar.
78. Priorizar la formación, orientación e inserción profesional de los desempleados con mayores dificultades de acceso al empleo y de las personas más alejadas del mercado de trabajo.

79. Incorporar el acompañamiento y los itinerarios personalizados de inclusión en el trabajo con las personas usuarias del servicio.
 80. Adoptar medidas especiales para los colectivos de personas más vulnerables, para que puedan completar u homologar estudios y acceder en igualdad de condiciones y de oportunidades al mercado laboral, ampliando así sus posibilidades de empleo.
 81. Promover medidas y programas que permitan la existencia, tanto en las instituciones públicas como en las entidades y centros del Tercer Sector, de personas técnicas especializadas en el acompañamiento individualizado, en la intermediación y el empleo con apoyo, en la comunicación y en la información con el tejido empresarial, que favorezca la incorporación y el apoyo al mantenimiento en el puesto de trabajo de las personas con mayores dificultades de acceso al mercado laboral.
 82. Fomentar la participación de las Empresas de Inserción, Centros Especiales de Empleo y Cooperativas de Iniciativa Social en las medidas y programas vinculados con la mejora de la empleabilidad de los colectivos con mayores dificultades de empleo.
- ✓ **Directriz 15: Reforzar la empleabilidad y las políticas activas para la inclusión social y laboral.**
83. Incrementar la cooperación del servicio público de empleo con todos los sistemas sociales.
 84. Integrar la política de garantía de ingresos con la de empleo, mediante la activación laboral del colectivo receptor de RGI.
 85. Reforzar la vinculación de las políticas activas de empleo con las políticas pasivas y de protección social.
 86. Adaptar las políticas activas y los programas de empleabilidad a los distintos tipos de riesgos de exclusión y a las distintas etapas de la vida de las personas
 87. Gestionar la diversidad de las personas atendidas por los servicios de empleo para adaptar las políticas y actuaciones e incrementar su eficacia y eficiencia.
 88. Desarrollar políticas de empleo inclusivas.

✓ **Directriz 16: Asegurar la eficacia de las políticas de empleo y el acceso de la población independientemente de su residencia.**

89. Flexibilizar la adaptación a las necesidades territoriales y sectoriales de las políticas de empleo.
90. Reforzar la dimensión local de la política de empleo mediante acuerdos que permitan compartir objetivos, definir compromisos y criterios de actuación con los actores locales.
91. Diseñar servicios y programas en forma de red con otros actores y proveedores de servicios al empleo.
92. Desarrollar un modelo de gestión multinivel y multiagente, basado en la corresponsabilidad en la gestión de la cartera de servicios, en la concertación y en la cooperación.

6.6 EJE 5: MEJORAR LOS RECURSOS Y SERVICIOS PARA EL EMPLEO

Objetivo general del Eje 5: Optimizar y reforzar el Sistema de empleo, articular su dimensión territorial y la cooperación público-privada.

✓ **Directriz 17: Definir y ordenar adecuadamente el Sistema de Empleo del País Vasco.**

93. Definir el papel y la relación del Sistema de Empleo Vasco con los agentes intervinientes en los territorios para adaptar las políticas de empleo a la diversidad territorial y avanzar hacia fórmulas de colaboración que garanticen un marco estable de intervención.
94. Establecer un marco estable de interlocución y cooperación con las empresas para consolidar a Lanbide como organización que comparte con el tejido productivo el compromiso de la competitividad.
95. Aumentar la transparencia del mercado de trabajo y del Sistema de Empleo, liderando la política de información, prospectiva, evaluación y gestión del conocimiento, atendiendo a criterios de coste-utilidad.
96. Reforzar la cultura de evaluación en todo el Sistema de Empleo como herramienta indispensable para avanzar en calidad.

97. Definir un modelo de intervención flexible ajustado a la realidad social y económica local, sustentado en el conocimiento profundo del entorno productivo y de los agentes intervinientes.
 98. Impulsar la planificación estratégica territorial como instrumento básico de articulación de las políticas del territorio.
- ✓ **Directriz 18: Diseñar y gestionar de manera eficiente el Servicio Público de Empleo, liderando la aplicación de la política de empleo en el territorio, ofreciendo atención personalizada a la población activa y empresas.**
99. Liderar la aplicación de la política de empleo en el territorio.
 100. Adecuar determinadas prácticas internas para mejorar el ajuste entre los requisitos de la oferta y las características de la demanda.
 101. Adaptar, distribuir y modernizar las oficinas de Lanbide como símbolo de una nueva cultura de atención.
 102. Dotar a los servicios de los recursos tecnológicos precisos y de las plantillas adecuadas en tamaño, composición y formación.
 103. Promover recursos formativos ajustados a las necesidades de la persona desempleada teniendo como referencia el entorno productivo próximo.
 104. Contribuir a la adecuación de la oferta formativa para la población ocupada, introduciendo los principios de ajuste, planificación, flexibilidad y regularidad, para que pueda cumplir su papel de instrumento para la competitividad.
 105. Promover la atención personalizada para el conjunto de la población activa, garantizando el acceso universal de la población al Sistema de Empleo, independientemente de su condición y su situación administrativa.
 106. Abordar la segmentación de colectivos como paso para la atención según necesidades.
 107. Desarrollar los servicios específicos a las empresas, debidamente adaptados a sus necesidades y que, por su calidad, contribuyan a crear un clima de confianza y credibilidad hacia el Servicio Vasco de Empleo.

108. Desarrollar un marco normativo regulador de la acción formativa que garantice su estabilidad y calidad y con ello el cumplimiento de su compromiso con la empleabilidad y la competitividad.
109. Promover recursos formativos ajustados a las necesidades de la persona desempleada y teniendo como referencia el entorno productivo próximo tanto para su inserción como asalariado o como autónomo, creando su propio puesto de trabajo, y promoviendo la cultura y habilidades emprendedoras.
110. Articular la intervención con la de otros agentes externos implicados en los procesos de inserción socio-laboral.
111. Desarrollar el modelo de intervención en materia de RGI y adecuar los recursos internos a las necesidades que implica su gestión, buscando la máxima eficiencia y racionalidad.
112. Abordar una estrategia de comunicación y pedagogía que ponga en valor la estrategia de la activación laboral como oportunidad, individual y social, de acelerar el tránsito de lo asistencial al empleo.
113. Desarrollar e implantar la cartera de servicios que incluya la información y orientación para el empleo, la formación para el empleo, la intermediación en el mercado de trabajo, el autoempleo y el apoyo a la creación de empresas, la prospección de oportunidades de empleo, el fomento del empleo, con especial atención a las ocupaciones y sectores emergentes, y la protección social activa.

6.7 EJE 6: GARANTIZAR EL CONTROL Y EVALUACIÓN DE LAS DIRECTRICES

Objetivo general del Eje 6: Implantar y garantizar un sistema de evaluación y seguimiento del nivel de cumplimiento de los objetivos establecidos en el documento estratégico.

- ✓ **Directriz 19: Garantizar la evaluación y/o el seguimiento y consecución de las directrices y objetivos establecidos en el presente documento.**

114. Revisar periódicamente el nivel de ejecución y cumplimiento de las directrices y objetivos.
115. Implantar sistemas de medición que faciliten la información actualizada y en tiempo real de las directrices y objetivos acordados.
116. Establecer mecanismos de acceso a la información de todos los departamentos, órganos, instituciones y agentes que se considere que deben estar implicados en la evaluación y en el nivel de cumplimiento de la Estrategia.

ANEXO I

METODOLOGÍA Y PARTICIPACIÓN DE ACTORES E INTERLOCUTORES

De acuerdo con su propio Mapa Estratégico, la “misión” de la Viceconsejería de Planificación y Empleo es la de *“garantizar a la sociedad, desde la perspectiva de Servicio Público, la calidad, seguridad y eficacia de las Políticas a favor del empleo, la formación y la inclusión laboral, potenciando la solidaridad activa y la gestión eficiente”*. Coherentemente, el Mapa Estratégico del Departamento define la “visión” de la Viceconsejería como su *“consolidación como autoridad y referencia para ciudadanos y profesionales, en sus relaciones administrativas, en materia de garantía de información y accesibilidad a los programas de Fomento de Empleo, Formación ocupacional para el Empleo e Inclusión Social”*.

Esta “misión” y “visión” de la Viceconsejería de Planificación y Empleo así como las competencias que asume dentro de la estructura actual del Gobierno Vasco, le compromete como órgano impulsor del proceso de planificación estratégica en materia de empleo, que ha decidido concretar en la elaboración de unas Directrices estratégicas. Bajo su dirección, la formulación de la Estrategia Vasca de Empleo ha implicado varias fases, sucesivas o paralelas, que se exponen brevemente a continuación:

- 1) Fase de enfoque, dirigida a la adopción de los criterios básicos de alcance, marco conceptual y estructura lógica que delimitan el marco estratégico y, por tanto, condicionan la formulación de las Directrices. En esta Fase se adoptaron también cuestiones instrumentales que aseguraran la consecución en tiempo y forma de la Estrategia, tales como la designación del equipo de trabajo y la articulación del proceso de participación de los distintos actores.
- 2) Fase de análisis del contexto estratégico, al objeto de identificar y valorar en detalle los distintos instrumentos de referencia, en el nivel europeo, estatal y autonómico.

- 3) Fase de análisis socioeconómico, al objeto de conocer, estudiar y ponderar las principales magnitudes del mercado de trabajo del País Vasco, y su posición relativa comparada con otros ámbitos territoriales. Este análisis se ha realizado atendiendo a fuentes oficiales publicadas, sobre los principales indicadores demográficos y laborales.
- 4) Fase de reflexión estratégica.
- 5) Fase de participación. La transversalidad de la materia de empleo ha sido, entre otros, lo que ha llevado al Gobierno Vasco a impulsar un documento que recoja en su Estrategia las aportaciones de los departamentos internos más directamente afectados, así como la opinión de los agentes sociales y económicos y otros actores implicados en el territorio en materia de Empleo.

Así se consideró conveniente dar entrada en el proceso de elaboración de la Estrategia de Empleo, además de los órganos propios del departamento de Empleo y Asuntos Sociales, al Departamento de Educación, Universidades e Investigación, al Departamento de Cultura, en concreto a la Dirección General de la Juventud, y al Departamento de Industria, Innovación, Comercio y Turismo. Asimismo y en el ánimo de alcanzar un mayor consenso y concertación social, se abrió un proceso externo de participación, a través de:

- la Mesa de Diálogo Social, constituida por las organizaciones sindicales y empresariales más representativas,
- la Mesa de Diálogo Civil, compuesta por organizaciones representativas de la economía social y el Tercer Sector,
- las Diputaciones Forales, a través de una Mesa interinstitucional.
- Expertos en el campo de la Formación y Empleo con especial participación del ámbito municipal: agencias de desarrollo local, ayuntamientos...

- 6) Fase de redacción del documento.

Las distintas fases y fuentes utilizadas requieren una integración que resulte más operativa a la hora de analizar y desarrollar las Directrices, al menos en dos sentidos:

- ajustando su formulación a las características del enfoque estratégico, en cuanto a la competencia material de las políticas de empleo en sentido estricto y la mejora de los instrumentos administrativos a su servicio, así como a la relación con los actores públicos y privados que actúan en Euskadi en este ámbito de competencia;
- adecuando su contenido a las conclusiones del proceso de participación, de reflexión interna y de análisis socioeconómico.

De este modo, las Directrices responden al resultado esperado del proceso de elaboración: constituirse en el referente que identifique y señale las grandes prioridades y objetivos de la estrategia de empleo en los próximos años, proponiendo o estableciendo pautas de actuación para todos los actores públicos y privados en el ámbito territorial (País Vasco) y en el ámbito conceptual (Empleo).

ESTRATEGIA DE EMPLEO DEL PAIS VASCO 2011-2014

PROPUESTA DE UN SISTEMA DE INDICADORES PARA
LA ESTRATEGIA DE EMPLEO Y MEDICIÓN DE LAS
POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO
INDICADORES DE PROCESOS
INDICADORES ESTRUCTURALES

EUSKO JAURLARITZA



GOBIERNO VASCO

ENPLEGU ETA GIZARTE
GAIETAKO SAILA

DEPARTAMENTO DE EMPLEO
Y ASUNTOS SOCIALES

ÍNDICE

1. SOBRE LOS INDICADORES.....	1
2. EJES DEL DOCUMENTO DE DIRECTRICES ESTRATÉGICAS DEL GOBIERNO VASCO.....	4
2.1. Eje 1. Mejora de la competitividad empresarial (3i+d).....	4
2.2. Eje 2. Mejora de la empleabilidad y adaptabilidad.....	5
2.3. Eje 3. Fomento del empleo de los jóvenes y mejora de la transición educación- empleo.....	8
2.4. Eje 4. Fortalecer la cohesión social y territorial.....	10
2.5. Eje 5. Mejorar los recursos y servicios para el empleo.....	12
2.6. Eje 6. Garantizar el control y evaluación de las directrices.....	16
3. INDICADORES ESTRUCTURALES.....	16
3.1 Dimensión demográfica.....	17
3.2. Dimensión económica.....	18
3.3. Dimensión mercado de trabajo.....	18
3.3.1. Subdimensión población activa.....	18
3.3.2. Subdimensión población ocupada.....	19
3.3.3. Subdimensión población desempleada.....	20
3.4. Dimensión Educación.....	20
3.5. Dimensión igualdad de oportunidades.....	21
3.6. Dimensión I+D+i.....	22
3.7. Dimensión Políticas Activas de empleo.....	23

Índice de tablas

<i>Tabla 1</i> Tabla 2 Indicadores de la Directriz 1.....	4
<i>Tabla 3</i> Indicadores de la Directriz 2.....	4
<i>Tabla 4</i> Indicadores de la Directriz 3.....	5
<i>Tabla 5</i> Indicadores de la Directriz 4.....	5
<i>Tabla 6</i> Indicadores de la Directriz 5.....	5

<i>Tabla 7 Indicadores de la Directriz 6</i>	6
<i>Tabla 8 Indicadores de la Directriz 7</i>	6
<i>Tabla 9 Indicadores de la Directriz 8</i>	7
<i>Tabla 10 Indicadores de la Directriz 9</i>	7
<i>Tabla 11 Indicadores de la Directriz 10</i>	8
<i>Tabla 12 Indicadores de la Directriz 11</i>	8
<i>Tabla 13 Indicadores de la Directriz 12</i>	9
<i>Tabla 14 Indicadores de la Directriz 13</i>	9
<i>Tabla 15 Indicadores de la Directriz 14</i>	10
<i>Tabla 16 Indicadores de la Directriz 15</i>	11
<i>Tabla 17 Indicadores de la Directriz 16</i>	11
<i>Tabla 18 Indicadores de la Directriz 17</i>	12
<i>Tabla 19 Indicadores de la Directriz 18</i>	13
<i>Tabla 20 Indicadores de la Directriz 19</i>	16
<i>Tabla 21 Indicadores demográficos</i>	17
<i>Tabla 22 Indicadores económicos</i>	18
<i>Tabla 23 Indicadores de población activa</i>	19
<i>Tabla 24 Indicadores de ocupación</i>	19
<i>Tabla 25 Indicadores de desempleo</i>	20
<i>Tabla 26 Indicadores de educación</i>	21
<i>Tabla 27 Indicadores de Igualdad</i>	22
<i>Tabla 28 Indicadores de I+D+i</i>	23
<i>Tabla 29 Indicadores de Políticas Activas de Empleo</i>	23

1. SOBRE LOS INDICADORES

Existe una clasificación muy amplia de indicadores, lo que, generalmente, produce confusión entre los responsables del diseño y aplicación de estos instrumentos de medición. No obstante, es importante tener en cuenta que en las Administraciones públicas la selección de los distintos indicadores dependerá de los objetivos de la organización y de su capacidad institucional para generar y procesar información.

En este caso, se formula la necesidad de diseñar un sistema de indicadores que resulte adecuado para el seguimiento y evaluación de la futura Estrategia vasca de empleo, lo que supone incorporar la medición de los ejes en que dicha Estrategia se concrete así como la evolución del mercado de trabajo del País Vasco, en sí mismo y en comparación con otros semejantes.

Por esta razón, este documento tiene un carácter mixto: la vinculación de indicadores de proceso, más ligados a la medición de la gestión de los programas de empleo, con indicadores estructurales, más orientados a la medición de los objetivos estratégicos y al impacto de dichos programas en la sociedad, y que se corresponden con el seguimiento y la evaluación continuada de una Estrategia de Empleo en sentido estricto.

Los **indicadores de procesos** son aquellos que miden el desempeño de las actividades que las organizaciones llevan a cabo para la producción de bienes y servicios, como es el caso de los procedimientos de compra o procesos tecnológicos. En las Administraciones públicas, estos indicadores son útiles para identificar los aspectos centrales de la gestión de los servicios públicos y, en consecuencia, para hacer un seguimiento de las tareas previamente programadas. En el caso del Servicio Público de Empleo, deben permitir la evaluación de los aspectos principales de su gestión, en términos de calidad, eficacia y eficiencia, y en su relación con sus usuarios.

Por otra parte, los **indicadores estructurales** permiten determinar la manera de cómo se generan cambios o se logra avanzar en la consecución de un objetivo, en relación

con la población de incidencia, el bienestar general de una sociedad y con otras materias interdependientes como son, para el caso del empleo, la educación, la innovación o la igualdad de oportunidades.

Con este planteamiento mixto, se cumple con la previsión de diseñar un sistema de indicadores aplicable a la Estrategia vasca de empleo que se relacione adecuadamente con el análisis de los programas de empleo en los que dicha Estrategia se vaya concretando, y, al mismo tiempo, con los principales indicadores de la evolución del mercado de trabajo, que informarán del grado de consecución de los objetivos estratégicos y permitirán su comparación con otros territorios al incorporar fuentes y elementos homogéneos, y que se concreta en el punto 3 de este documento.

El hecho de trabajar en paralelo en la definición de las directrices de la Estrategia, objeto último del proyecto, y en el sistema de indicadores, plantea, por una parte, la dificultad de concretar alguna de las variables, que no podrán definirse con exactitud hasta la formulación definitiva de la Estrategia y del Plan Estratégico que ésta finalmente se concrete en el futuro. Pero, por otra parte, obliga a diseñar un sistema de indicadores suficientemente flexible, articulados en seis grandes ejes de actuación que, precisamente por su amplitud y flexibilidad conceptual, permitirán dar cabida a toda la Estrategia y a todas sus directrices, sean éstos cuales fueren, sin necesidad de revisar conceptual y metodológicamente el sistema de indicadores propuesto. Sin perjuicio, como es lógico, de que pueda resultar conveniente determinar nuevas variables para nuevos ejes o directrices que se puedan definir en el futuro.

Por otra parte, el sistema de indicadores que se propone, incorpora y se relaciona con las fuentes principales de análisis del mercado de trabajo, lo que asegura una evaluación de mayor calado estratégico que la que se derivaría de una mera evaluación de eficacia o eficiencia de las directrices.

Todas estas razones, llevan a formular, como se ha indicado:

- ✓ un sistema mixto (de procesos y estructurales),
- ✓ un sistema flexible, organizado en grandes ejes,
- ✓ un sistema complejo, que incorpora fuentes internas y de gestión propias del SPE, especialmente para satisfacer las variables de procesos, y fuentes generales de mercado de trabajo, especialmente para evaluar el impacto estratégico y social de las actuaciones, como corresponde al sistema de seguimiento y evaluación de una Estrategia de Empleo, que pretende ir más allá de una yuxtaposición de medidas y programas.

Dicho esto, hay criterios que permiten sintetizar las propuestas de diversos autores e instituciones especializadas en la materia para establecer una clasificación sencilla y útil sobre los tipos de indicadores, como son: grado de complejidad o forma de cálculo; ámbito de aplicación de los indicadores; momento de la medición; dimensión de la evaluación y objeto de la medición. Los indicadores de procesos forman parte de este último criterio, el cual está relacionado con las características propias de la organización y de las políticas o programas que pretenden analizarse siguiendo las fases de planificación y producción de los bienes y servicios, por lo que en este criterio se incluyen los denominados indicadores de insumos, de procesos como ya se ha advertido, los indicadores de producto y los indicadores de resultado.

Analizadas las fuentes y procurando responder a todos los criterios expresados, se propone una batería de indicadores de procesos e indicadores estructurales, de acuerdo con los ejes estratégicos relacionados con cada tipo de actuación.

2. EJES DEL DOCUMENTO DE DIRECTRICES ESTRATÉGICAS DEL GOBIERNO VASCO

2.1. Eje 1. Mejora de la competitividad empresarial (3i+d)

Tabla 1 Tabla 2 Indicadores de la Directriz 1

DIRECTRIZ (D1)	INDICADORES
Promover la economía abierta potenciando la internacionalización de las empresas	- Número de apoyos a proyectos tractores en el exterior.
	- Número de apoyos a proyectos de crecimiento y expansión internacional.
	- Número de proyectos impulsados para la creación y expansión internacional.
	- Número de medidas para desarrollar un sector servicios avanzados competitivo a nivel internacional.

Tabla 3 Indicadores de la Directriz 2

DIRECTRIZ (D2)	INDICADORES
Promover la economía abierta mediante la atracción de inversiones y talento.	- Número de medidas para apoyar la innovación empresarial.
	- Número de científicos, académicos, profesionales y técnicos del exterior que se han incorporado a la economía vasca.
	- Número de medidas para atraer el talento joven vasco en el exterior.
	- Número de jóvenes vascos en el exterior insertos en el mercado laboral.
	- Número de instrumentos de transferencia tecnológica y de investigación para el fomento del acercamiento entre la Red de Ciencia y Tecnología con las empresas.

Tabla 4 Indicadores de la Directriz 3

DIRECTRIZ (D3)	INDICADORES
Impulsar la colaboración empresarial	- Evolución del número de empresas de tamaño medio.
	- Número de medidas para la mejora de la gestión y la productividad apoyándose en experiencias compartidas.

2.2. Eje 2. Mejora de la empleabilidad y adaptabilidad

Tabla 5 Indicadores de la Directriz 4

DIRECTRIZ (D4)	INDICADORES
Aumentar participación de mujeres y hombres en el mercado laboral y reducir el desempleo.	-Tasa de empleo
	-Tasa de actividad
	- Tasa de paro

Tabla 6 Indicadores de la Directriz 5

DIRECTRIZ (D5)	INDICADORES
Población activa cualificada que responda a las necesidades del mercado laboral	- Porcentaje de formación en competencias clave a aquellos demandantes de empleo que lo hayan necesitado o requerido.
	- Porcentaje de formación dada a los desempleados por año.
	- Porcentaje de formación dada a los trabajadores ocupados por año.

Tabla 7 Indicadores de la Directriz 6

DIRECTRIZ (D6)	INDICADORES
-Mejora de la calidad y los resultados de los sistemas educativos y de formación.	- Índice de abandono escolar por año.
	- Porcentaje de población entre 25 y 64 años que han participado en procesos formativos.
	- Porcentaje de Centros de FP que han adoptado un modelo de gestión basado en estándares de calidad.
	- Número de horas dedicadas a acciones de comunicación y formación en materia de calidad y mejora de los servicios.

Tabla 8 Indicadores de la Directriz 7

DIRECTRIZ (D7)	INDICADORES
Ampliar y mejorar la inversión en capital humano y adaptar los sistemas formativos a la gestión de competencias.	- Porcentaje de empresas con necesidades formativas.
	- Número de convenios entre los centros de enseñanza, TKNIKA y empresas.
	-Número de actuaciones de cada modalidad de formación para el empleo.
	-Número de usuarios por sexo y edad (cuando este dato sea posible por la naturaleza del programa) en cada actuación en cada modalidad de formación para el empleo.
	- Número de usuarios que no finalizan las distintas actuaciones de cada modalidad de formación para el empleo.
	- Actuaciones más ofertadas/demandadas en cada modalidad formativa.
	- Distribución porcentual del gasto total en formación para el empleo por modalidad.

Tabla 9 Indicadores de la Directriz 8

DIRECTRIZ (D8)	INDICADORES
Mejorar la calidad en el empleo y promover la responsabilidad social de las empresas.	- Porcentaje contratos temporales respecto al total de contratos.
	- Ayudas a la elaboración de Planes de Conciliación.
	-Ayudas a la implementación de Planes de Conciliación.
	-Cheque-empleo.
	- Contrato sustitución.
	- Ayudas cuidado personas dependientes.
	- Ayudas reducción de jornada
	- Ayudas para la creación de empleo
	- Acciones de formación e información
- Publicidad y difusión de implantación e integración de políticas de responsabilidad social en los sistemas de las organizaciones.	

Tabla 10 Indicadores de la Directriz 9

DIRECTRIZ (D9)	INDICADORES
Reforzar el carácter preventivo de las políticas de empleo y reducir el impacto de las reestructuraciones empresariales, sectoriales o territoriales.	- Número de empresas con las que se coopera para anticipar transformaciones.
	- Número de planificaciones de planes de reciclaje profesional.
	- Número de ejecuciones de planes de reciclaje profesional.

Tabla 11 Indicadores de la Directriz 10

DIRECTRIZ (D10)	INDICADORES
-Promover el emprendimiento y el espíritu de empresa.	- Número de acciones destinadas a promover la cultura del emprendizaje.
	- Número de nuevas empresas creadas.
	- Número de actividades destinadas a fomentar el intra-emprendimiento.
	- Número de nuevos proyectos innovadores.

2.3. Eje 3. Fomento del empleo de los jóvenes y mejora de la transición educación-empleo.

Tabla 12 Indicadores de la Directriz 11.

DIRECTRIZ (D11)	INDICADORES
Mejorar la cualificación profesional de los jóvenes	-Evolución de la formación de mujeres entre 15 y 24 años.
	- Tasa de empleo de mujeres entre 15 y 24 años.
	-Evolución del nivel educativo de mujeres entre 15 y 24 años.
	- Evolución de la formación de hombres entre 15 y 24 años.
	- Tasa de empleo de hombres entre 15 y 24 años.
	- Evolución del nivel educativo de hombres entre 15 y 24 años.
	- Porcentaje de personas entre 20 y 29 años han finalizado la enseñanza superior o equivalente.
	- Porcentaje de población entre 20 y 24 años que han superado los estudios secundarios.
	- Número de medidas para incrementar la oferta de formación en alternancia.

Tabla 13 Indicadores de la Directriz 12

DIRECTRIZ (D12)	INDICADORES
Potenciar el talento e impulsar el emprendizaje de los jóvenes.	-Número de acciones para incorporar la orientación y formación sobre competencias emprendedoras en el sistema educativo y en la oferta de formación para el empleo.
	-Número de medidas para potenciar el talento joven.
	- Porcentaje de alumnos afectados por acciones de promoción de la cultura emprendedora en edad escolar (edad, sexo, número de acciones,...)

Tabla 14 Indicadores de la Directriz 13

DIRECTRIZ (D13)	INDICADORES
Fomentar el empleo juvenil.	- Tasa de paro juvenil.
	- Número de acciones destinadas a acercar y adaptar para los jóvenes el sistema de orientación y asesoramiento para la competencia profesional.
	-Número de medidas que promueven la movilidad geográfica y las estancias en otros países de la Unión Europea.
	-Número de medidas de cooperación entre empresas e instituciones para la obtención de la primera experiencia laboral.
	- Número de jóvenes que han obtenido su primera experiencia laboral gracias a las medidas de cooperación entre empresas e instituciones.

2.4. Eje 4. Fortalecer la cohesión social y territorial.

Tabla 15 Indicadores de la Directriz 14

DIRECTRIZ (D14)	INDICADORES
Promover la inclusión social y aumentar la tasa de empleo de colectivos de personas más vulnerables.	- Tasa de empleo femenina entre 20 y 64 años.
	- Tasa de empleo del grupo de 55 a 64 años.
	- Tasa de actividad de la población activa con discapacidad.
	- Tasa de empleo de la población activa con discapacidad.
	- Tasa de actividad de la población activa inmigrante.
	- Tasa de empleo de la población activa inmigrante.
	- Número de medidas que reducen el empleo sumergido y ayudan a reflotarlo.
	- Número de medidas para priorizar la formación, orientación e inserción profesional de los desempleados con mayores dificultades de acceso al empleo y de las personas más alejadas del mercado de trabajo.
- Número de medidas especiales para los colectivos de personas más vulnerables.	

Tabla 16 Indicadores de la Directriz 15

DIRECTRIZ (D15)	INDICADORES
Reforzar la empleabilidad y las políticas activas para la inclusión social y laboral.	- Número de medidas de cooperación del SPE con todos los sistemas sociales.
	- Porcentaje de personas perceptoras del RGI activadas laboralmente.
	- Número de medidas para reforzar la vinculación de las políticas activas de empleo con las políticas pasivas y de protección social.
	- Número de acciones para adaptar las políticas activas y los programas de empleabilidad a los distintos tipos de riesgo de exclusión y a las distintas etapas de la vida de las personas.
	- Número de medidas para gestionar la diversidad de las personas atendidas por los servicios de empleo.

Tabla 17 Indicadores de la Directriz 16

DIRECTRIZ (D16)	INDICADORES
- Asegurar la eficacia de las políticas de empleo y el acceso de la población independientemente de su residencia	- Número de acciones para flexibilizar la adaptación a las necesidades territoriales y sectoriales de las políticas de empleo.
	- Número de acuerdos con los actores locales para reforzar la dimensión local de la política de empleo.
	- Número de servicios y programas en forma de red con otros actores y proveedores de servicios al empleo.
	- Número de medidas para desarrollar un modelo de gestión multinivel y multiagente.

2.5. Eje 5. Mejorar los recursos y servicios para el empleo

Tabla 18 Indicadores de la Directriz 17

DIRECTRIZ (D17)		INDICADORES
Definir y ordenar adecuadamente el Sistema de Empleo del País Vasco.	- Desarrollo del Plan Estratégico.	-Número de proyectos del Plan Estratégico de Empleo impulsados al año.
		-Presupuesto invertido en el desarrollo del Plan al año.
		-Grado de cumplimiento del Plan en determinados periodos de tiempo.
		-Número de personas de la organización que participan en las fases de diseño, ejecución y/o evaluación ejecución del Plan.
	- Aumento de la transparencia e información.	-Número de horas dedicadas a acciones de comunicación y formación en materia de calidad y mejora de los servicios.
		-Número de medidas de mejora de los servicios emprendidas por la organización
		-Número de personas de la organización que participan en proyectos de organización y mejora
	-Cultura de calidad y orientación al ciudadano	-Número de horas dedicadas a acciones de comunicación y formación en materia de calidad y mejora de los servicios.
		-Número de medidas de mejora de los servicios emprendidas por la organización
		-Número de personas de la organización que participan en proyectos de organización y mejora

Tabla 19 Indicadores de la Directriz 18

DIRECTRIZ (D18)		INDICADORES
Diseñar y gestionar de manera eficiente el SPE, liderando la aplicación de la política de empleo en el territorio, ofreciendo atención personalizada a la población activa y empresas.	-Nivel de utilización de los servicios	-Nº de usuarios del servicio.
	-Coste de los servicios	-Coste del servicio/Nº de usuarios al año
	-Porcentaje de autofinanciación de servicios	-Porcentaje de ingresos asociados al servicio sobre el coste total del servicio al año.
	-Tiempo de resolución de expedientes	-Tiempo medio de resolución de los expedientes por tipología.
	- Atención preferente	-Porcentaje de un determinado segmento de usuarios que son atendidos.
		-Porcentaje de solicitudes tramitadas de un determinado segmento de los usuarios población.
		-Porcentaje de actividades desarrolladas preferentemente hacia un determinado segmento de los usuarios.
	-Satisfacción de la ciudadanía	-Porcentaje de aprobación del contenido de los servicios
		-Porcentaje de usuarios satisfechos con el trato en la atención
		-Número de pregunta, reclamaciones y recursos recibidas por la prestación de un determinado servicio -Número de resoluciones negativas por fallos formales en la presentación de documentación
-Formación de los empleados de la	-Número de horas destinadas a la formación por empleado.	

DIRECTRIZ (D18)		INDICADORES
	organización	-Porcentaje de empleados que reciben cursos sobre el total de empleados
		-Número de empleados que asisten por primera vez a un curso de formación.
	-Mejora de la organización	-Número de equipos de mejora
		-Porcentaje de personas participantes en los equipos de mejora sobre la plantilla total
	-Participación en redes institucionales.	-Número de entidades a las que pertenece para la coordinación y/o prestación de algunos servicios
		- Número de grupos de calidad, buenas prácticas, etc. en los que participa la organización
		- Número de convenios con otras Administraciones públicas para la prestación de servicios
		- Número de convenios de colaboración con agentes privados y sociales de la región
		- Número de actores con los que mantiene intercambio directo de información para la prestación de los servicios
	-Comunicación interna	-Valoración del conocimiento de la organización y su funcionamiento por parte del personal
		- Número de sesiones destinadas a informar al personal y/o solicitar su participación
		-Porcentaje de personas asistentes a sesiones informativas sobre la plantilla total
		-Número de técnicos y empleados que aprueban la imagen diseñada

DIRECTRIZ (D18)		INDICADORES
	-Comunicación externa	-Número de visitas hechas al portales online de la organización
		-Numero de medios de comunicación digitales y/o impresos que publican información sobre las actividades o servicios prestados por la organización
		-Número de informaciones positivas publicadas sobre servicios, proyectos o actividades de la organización
		-Número de informaciones neutrales publicadas sobre servicios, proyectos o actividades de la organización
		-Número de informaciones negativas publicadas sobre servicios, proyectos o actividades de la organización
		-Número de ruedas de prensas y presentaciones públicas celebradas.
		-Número de personas que manifiestan conocer los servicios prestados por la organización

2.6. Eje 6. Garantizar el control y evaluación de las directrices

Tabla 20 Indicadores de la Directriz 19

DIRECTRIZ (D19)	INDICADORES
- Garantizar la evaluación y/o el seguimiento y consecución de las directrices y objetivos establecidos en el presente documento.	- Número de acciones destinadas al cumplimiento de directrices y objetivos.
	- Porcentaje de cumplimiento de cada directriz.
	- Porcentaje de objetivos alcanzados.
	- Nivel de utilización en el acceso a la información de los departamentos implicados.

Tabla 19. Indicadores de Directriz 19.

3. INDICADORES ESTRUCTURALES

Como se comentaba al inicio del documento, es importante vincular los indicadores de gestión del Documento de la Estrategia Vasca de Empleo a indicadores de carácter estructural para elaborar un discurso corporativo más sólido de legitimación de las actuaciones estratégicas de la organización en los ámbitos interno (frente a otros organismos del gobierno autonómico) y externo (proyección hacia la sociedad y sus agentes) y valorar el impacto de las políticas de empleo.

Para la medición del mercado de trabajo y de las políticas activas de empleo se han considerado siete dimensiones de referencia. Estas son:

- Demografía
- Economía
- Mercado de trabajo
- Educación
- Igualdad de Oportunidades
- I+D+i

– Políticas activas de empleo

Para cada una de ellas se ha propuesto una lista abierta de indicadores extraídos de fuentes estadísticas validadas que permiten análisis de series temporales y comparaciones en diversos ámbitos territoriales de gobierno. Se trataría de seleccionar aquellos indicadores que puedan integrarse al trabajo desarrollado para potenciar el análisis que realizan de las características del mercado laboral y de las políticas activas de empleo.

3.1 Dimensión demográfica

A la hora de valorar el mercado de trabajo es conveniente tener como referencias algunos aspectos demográficos. Así, se señalan como posibles indicadores los que aparecen en la siguiente tabla, indicadores recogidos del anuario estadístico del Instituto de Estadística.

Tabla 21 Indicadores demográficos

INDICADORES GENERALES DE POBLACIÓN
-Población (total por provincia y sexo).
-Población por sexo y grupos de edad.
-Población de las capitales de provincia por sexo y edad
-Densidad de población (por provincia). - Población extranjera sobre el total de población por sexo, edad, grado de formación y provincia.
-Población por Comunidades Autónomas (Superficie, población y densidad de población).

3.2. Dimensión económica

Esta dimensión tiene por objeto reflejar el impacto económico de las políticas activas de empleo en el marco más general de la economía. Para ello, se han seleccionado algunos indicadores básicos provenientes del INE, especialmente de Contabilidad Regional de España.

Tabla 22 Indicadores económicos

INDICADORES ECONÓMICOS
-PIB por habitante por Comunidad Autónoma. España.
-Índice de actividad económica.
-% participación del VAB por sectores.
-PIB a precios de mercado Variación Volumen.
-Empleo total por ramas de actividad. Puestos de trabajo.
-Renta anual neta media por hogar, por persona y unidad de consumo del año anterior.

3.3. Dimensión mercado de trabajo

En esta dimensión, que aglutina la mayoría de los indicadores propuestos, se han establecido tres subdimensiones; población activa, población ocupada y población desempleada.

3.3.1. Subdimensión población activa

En esta subdimensión se han incluido los indicadores básicos que recogen la EPA y la Unión Europea.

Tabla 23 Indicadores de población activa

INDICADORES DE POBLACIÓN ACTIVA
-Tasas de actividad por sexo y edad.
-Diferencia absoluta por sexo en las tasas de actividad (16 y más).
-Crecimiento anual de la oferta de trabajo por sexo.
-Tasas de actividad de personas “no nacionales de la U.E.” por sexo (16 y más).

3.3.2. Subdimensión población ocupada

Esta subdimensión contempla los indicadores básicos de empleo que recogen, como en la anterior subdimensión, la EPA y la Unión Europea, excepto el indicador afiliación a la Seguridad Social que se ha extraído del SISPE/SPEE y los indicadores sobre costes laborales y accidentes de trabajo que están extraídos del Anuario de Estadísticas Laborales del Ministerio de Trabajo e Inmigración. Se han seguido los intervalos o grupos de edad que utiliza la Unión Europea, no los de la EPA.

Tabla 24 Indicadores de ocupación

INDICADORES DE POBLACIÓN OCUPADA
-Tasas de empleo por sexo (16 a 64 años).
-Tasas de empleo de las personas con edades entre 16-24 años por sexo.
-Tasas de empleo de las personas con edades entre 25-54 años por sexo.
-Tasas de empleo de las personas con edades entre 20 y 64 años por sexo.
-Tasa de empleo de las personas con edades entre 55 y 64 años por sexo.
-Tasas de empleo por sexo y nivel de estudios.
-Diferencia absoluta en las tasas de empleo de mujeres y hombres según nivel de estudios (16 y más años).
-Diferencia absoluta por sexo en las tasas de empleo (16-64 años).
-Tasa de empleo a tiempo parcial por sexo.

-Tasas de temporalidad.
-Afiliación a la Seguridad Social por tipo de régimen y provincia.
-Coste laboral medio por hora efectiva, por Comunidad Autónoma.
-Coste salarial medio total por hora efectiva, por Comunidad Autónoma.
-Coste salarial medio ordinario por hora efectiva, por Comunidad Autónoma.
-Coste laboral medio por trabajador y mes, por Comunidad Autónoma.
-Coste salarial medio total por trabajador y mes, por Comunidad Autónoma.
-Coste salarial medio ordinario por trabajador y mes, por Comunidad Autónoma

3.3.3. Subdimensión población desempleada

En este apartado se ubican los indicadores básicos de desempleo que recoge la EPA y la Unión Europea, excepto el indicador de beneficiarios de prestaciones por desempleo que está extraído del SISPE/SPEE.

Tabla 25 Indicadores de desempleo

INDICADORES POBLACIÓN DESEMPLEADA
-Tasas de paro por sexo y edad.
-Tasas de paro por sexo y nivel de estudios.
-Tasa o coeficiente de paro juvenil por sexo.
-Diferencia absoluta por sexo en las tasas de paro.
-Parados por tiempo de búsqueda de empleo y sexo.
-Tasas de paro de larga duración por sexo (16 y más años).
-Tasas de paro de personas “no nacionales de la U.E.” por sexo (16 y más años).
-Beneficiarios de prestaciones por desempleo por tipo de prestación y provincia.

3.4. Dimensión Educación

El nivel de estudios de la población es un factor que condiciona en gran medida las expectativas y motivaciones de la población sobre el sistema educativo, estando correlacionado con la actividad laboral. Los indicadores provienen del Sistema de indicadores educativos del Ministerio de Educación.

Tabla 26 Indicadores de educación

INDICADORES EDUCACIÓN
-Nivel de estudios de la población adulta por Comunidad Autónoma.
-Alumnos escolarizados por 100 personas de la población de 0 a 29 años según Comunidad Autónoma y nivel educativo.
-Tasa de abandono educativo temprano.
-Tasas netas de escolarización de 18 a 24 años por Comunidad Autónoma.
-Tasas de escolarización por edad y etapa educativa en las Comunidades Autónomas.
-Tasa bruta de población que supera la prueba de acceso a la universidad por sexo y Comunidad Autónoma.
-Porcentaje de alumnado de nuevo ingreso (18- 23 años) en estudios universitarios sobre la población por Comunidad Autónoma y universidades a distancia.
-Porcentaje de población de 25 a 64 años que participa en una acción de educación o formación permanente por Comunidad Autónoma (también existe el indicador en el ámbito europeo).
-Porcentaje del gasto público destinado a educación por tipo de administración y Comunidad Autónoma.
-Gasto público por alumno en centros públicos. Enseñanza no universitaria por Comunidad Autónoma.

3.5. Dimensión igualdad de oportunidades

Esta dimensión es difícil de medir por la falta de fuentes estadísticas, sobre tanto en ámbito estatal como regional, por lo que los indicadores europeos de empleo relacionados con esta materia son difíciles aplicar a corto plazo. Se pueden incluir algunos indicadores sobre discapacidad del SISPE, aunque no aportan una información relevante. Existe una fuente aún poco explotada como es la Muestra Continua de Vidas Laborales (MCVL) de la Seguridad Social.

Es una base de datos con información de todas las personas que han mantenido contacto cada año con la Seguridad Social. La MCVL se puede utilizar por tanto para multitud de estudios de índole económica (transiciones laborales, pensiones, comparación población activa, empleada o desempleada) y social (discapacidad, dependencia, colectivos en situación de exclusión social, entre otras cuestiones). Los resultados de uso no son inmediatos, pues ha de adaptarse la estructura de los datos, pensados para la gestión administrativa, a lo que se está investigando.

Los indicadores están extraídos de la EPA, que se pueden cruzar con los registros administrativos de las actuaciones de formación y empleo realizadas donde se señalan colectivos prioritarios como personas con discapacidad, mujeres y jóvenes con dificultades de inserción, entre otros.

Tabla 27 Indicadores de Igualdad

INDICADORES IGUALDAD DE OPORTUNIDADES
-Ocupados por rama de actividad y sexo.
-Asalariados por tipo de contrato o relación laboral y sexo.
-Ocupados por ocupación y sexo.
-Ocupados por situación profesional y sexo.
-Ocupados por tipo de jornada y sexo.

3.6. Dimensión I+D+i

Es una dimensión muy vinculada con el mercado de trabajo, pues refleja la competitividad de las empresas, la modernidad de la estructura productiva y el perfil del capital humano en un territorio. Los indicadores seleccionados provienen del sistema de indicadores de I+D+i del Ministerio de Ciencia y Tecnología.

Tabla 28 Indicadores de I+D+i

INDICADORES I+D+i
-Solicitudes y concesiones de patentes en España por Comunidades Autónomas
-Gastos internos totales en I+D por Comunidades Autónomas en % del PIB regional, tasa de variación interanual y por nº de habitantes.
-Personal empleado en i+d (ejc) por Comunidades Autónomas por número de personas y estructura porcentual.
-Investigadores (ejc) por Comunidades Autónomas por número de personas y estructura porcentual.
-Gastos internos y personal empleado en actividades de i+d (ejc) por Comunidades Autónomas y sector de actividad y por número de personas y estructura porcentual.
-Innovación tecnológica en las Comunidades Autónomas con distintas variables.
-Gastos en innovación tecnológica por Comunidades Autónomas en miles de euros y tasa de variación interanual.
-Gastos en innovación tecnológica por Comunidades Autónomas por tamaño de empresa y número de habitantes

3.7. Dimensión Políticas Activas de empleo

En esta dimensión, muy vinculada al mercado de trabajo, es conveniente configurarla siguiendo la tipología de políticas activas de empleo (PAE), estructurada en los ejes de modernización, fomento del empleo y formación para el empleo. Como indicadores, podrían señalarse los siguientes (siempre y cuando existan datos sobre las medidas contempladas en dichos ejes, datos que no se han podido consultar, de ahí se haya consignado al final esta dimensión):

Tabla 29 Indicadores de Políticas Activas de Empleo

INDICADORES POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO
- Distribución porcentual del gasto en cada eje sobre el gasto total en PAE.
- Distribución porcentual del gasto en PAE en cada eje por provincias.

- Distribución porcentual del gasto según modalidad y tipo de perceptor (entidad beneficiaria).
- Tipo de gasto según modalidad de pago y perceptor. Distribución porcentual.
- Programas vigentes según colectivos objetivo.
- Participantes en los programas de las PAE.
- Participantes en los programas de las PAE según su situación respecto a la actividad laboral y el sexo.
- Distribución porcentual de los participantes según grupos de edad, sexo y relación con la actividad.
- Desempleados que participan en programas-PAE según el periodo de desempleo.
- Distribución porcentual de los participantes según sexo y relación con la actividad y tipología de programa de PAE.
- Distribución porcentual de los participantes según sexo, edad y tipología de programa de PAE.
- Participantes en cursos de formación y duración de los cursos.
- Participantes que finalizan el programa o que lo abandonan. Total.
- Participantes que finalizan el programa o que lo abandonan, según sexo y edad.
- Finalizaciones y abandonos según el tiempo en desempleo del participante.