

---

# Políticas de empleo y cohesión social

A pesar de carecer de capacidad normativa propia en tal materia, la Comunidad Autónoma de Euskadi ha desarrollado su propia política activa de empleo (PAE) mediante planes interinstitucionales con las diputaciones forales, las corporaciones municipales y el Gobierno vasco. Fruto de esta actividad, un abanico de programas para mejorar la formación y la capacitación para el empleo, incentivar la contratación, fomentar el espíritu empresarial y la asunción de riesgo, impulsar el reparto de trabajo o el relevo laboral, etc. Se han creado al mismo tiempo diversas entidades especializadas (Egailan, Agencias de Desarrollo, Hobetuz, Behargintzak, etc.) Otras instituciones y entidades (INEM, organizaciones sociales y sindicales) han sido igualmente agentes de la PAE en el País Vasco. Además se han puesto en práctica políticas de protección y mejora de la situación de personas excluidas del mercado de trabajo, como son las políticas pasivas de empleo y las políticas de lucha contra la pobreza y la exclusión social. Estas segundas, ampliamente desarrolladas en la CAE, han sido iniciativas pioneras e innovadoras en España.

Gai honetan araugintzarako gaitasunik eduki ez arren, Euskal Autonomia Erkidegoak berezko enplegu-politika aktiboa garatu du, erakundeen arteko planak garatuz foru-aldundiekin eta udalbatzekin. Jarduera horren ondorioz, hainbat programa garatu dira enplegurako prestakuntza eta trebakuntza hobetzeko, kontratazioa sustatzeko, enpresa-espirtua eta arrisku-onarpena bultzatzeko, lanaren banaketa edo lan-ordezkapenak sustatzeko, etab. Aldi berean, hainbat erakunde espezializatu ere sortu dira (Egailan, Garapen Agentziak, Hobetuz, Behargintzak, etab.). Beste erakunde batzuk ere (Enpleguko Institutu Nazionala eta gizarte- eta sindikatu-erakundeak, besteak beste) enplegu-politika aktiborako agenteak izan dira Euskal Autonomia Erkidegoan. Halaber, lan-merkatutik kanpo dauden pertsonen egoera babestu edo hobetzeko politikak ere abiarazi dira, esaterako enplegu-politika pasiboak eta pobrezia- eta gizarte-bazterkeriaren aurka egiteko politikak. Azken horiek, EAEn zabal garatu direnak, ekimen aitzindari eta berritzaileak izan dira Espainian.

*Although it has no regulatory authority in the matter, the Autonomous Community of the Basque Country has developed its own active employment policy in the form of inter-institutional plans involving provincial councils, municipal corporations and the Basque government. As a result, a range of programmes have been drawn up to improve training and skill-building for employment, encourage hiring, foster entrepreneurship and risk-taking, promote job-sharing, hand-over contracts, etc.). At the same time, various specialist organisations have been set up (Egailan, development agencies, Hobetuz, Behargintzak, etc.). Other institutions and organisations (INEM, social organisations & trade unions) have also acted as agents of the PAE in the Basque Country. Policies for the protection and improvement of the situation of persons excluded from the job market have also been implemented, such as passive employment policies and policies to combat poverty and social exclusion. These latter policies, which are widely developed in the Autonomous Community of the Basque Country, are ground-breaking, pioneering initiatives in Spain.*

## Índice

---

1. Las políticas más allá de la política
2. Pasivas, activas... El nombre de la cosa
3. Principales actuaciones
4. Diversidad de agentes, coordinación deficiente
5. ¿Cómo de activadoras han resultado las políticas activas de empleo?
6. ¿Cómo de protectoras han resultado ser las políticas de protección social?
7. Balance y perspectivas de futuro

### Referencias bibliográficas

Palabras clave: empleo, política activa y pasiva, protección social.

Keywords: employment, active and passive policy, social protection.

N.º de clasificación JEL: J18, J68, J88.

---

La sociedad civil no repara los vicios que origina la dependencia con independencia, sino con interdependencia. Es el dominio del tú y del yo reunidos en un activo nosotros.

BARBER, 2000: 14.

## 1. LAS POLÍTICAS MÁS ALLÁ DE LA POLÍTICA

Redactamos estas líneas en un momento en que, desde una perspectiva estrictamente jurídico-formal, la Comunidad Autónoma de Euskadi (CAPV) carece de competencias sobre las denominadas políticas activas de empleo (en adelante PAE). La Constitución Española (art. 149.1.7a), a la vez que reserva como competencia exclusiva del Estado la legislación laboral, reconoce a las Comunidades Autónomas la capacidad de ejecutar esta legislación, y así lo recoge el Estatuto de Autonomía de Gernika (art. 12.2). Sin embargo, cuatro décadas después de su aprobación esta competencia continúa sin ser transferida, siendo Euskadi la única de las 17 comunidades autónomas en esta situación. Como consecuencia, el Servicio Público de Empleo Estatal (SPEE) viene gestionando más del 75% del gasto realizado en las PAE en nuestra Comunidad.

Es ésta, sin duda, una situación anómala, cuyo análisis no nos corresponde abordar en este artículo, pero que en cualquier caso ha limitado sensiblemente las capaci-

dades de la CAPV para desarrollar una política de empleo propia. Sin embargo, más allá de esta realidad jurídico-formal, sin duda relevante, lo cierto es que las instituciones que configuran los diversos niveles del gobierno en la CAPV, con el Gobierno Vasco a la cabeza, no han dejado de impulsar iniciativas y programas que pueden considerarse, sin ningún género de dudas, políticas activas de empleo. Como se indica en la presentación del Plan de Empleo 2007-2010, «a pesar de contar con un espacio de actuación mucho más limitado del deseable, no hay que desdeñar la batería de instrumentos que la Administración Vasca sí puede poner al servicio del logro del objetivo del pleno empleo, estable y de calidad» (Gobierno Vasco, 2007a: 5). La constitución el 29 de diciembre de 1993 de EGAILAN, Sociedad Pública de Promoción de la Formación y el Empleo del Gobierno Vasco, y la fundación en 1996 de LANGAI, el Servicio Vasco de Colocación (en la actualidad LANBIDE), han sido dos hitos básicos en la configuración del sistema vasco de políticas de mercado de trabajo. Como lo ha sido la creación en 1995 de la Fundación Vasca para la Formación Profesional Continua (HOBETUZ), organismo que asume en la CAPV la gestión de la formación permanente de las trabajadoras y trabajadores ocupados (cuadro n.º 1).

Cuadro n.º 1. **POLÍTICAS DE EMPLEO Y FORMACIÓN EN LA CAPV**

Tipo	Ministerio de Trabajo e Inmigración - SPEE	Gobierno Vasco
Intermediación, registro e información	Oficinas de Empleo	EGAILAN, LANBIDE
Orientación	OPEA - SIPE*	Servicio Vasco de Orientación
Formación ocupacional	SPEE, Centros colaboradores	Centros colaboradores
Programas de empleo-formación, experienciales, inserción	Escuelas Taller, Casas de Oficio. Programa SPEE-Corporaciones Locales	Decretos (Nuevos promotores, Formación en alternancia, Junior-empresa)
Subvenciones a la contratación	Bonificaciones Seg. Social, discapacitados, autónomos	Decretos Programas de Empleo
Formación continua	Fundación Tripartita, HOBETUZ	HOBETUZ

\* Orientación Profesional para el Empleo y Asistencia al autoempleo / Planes Servicios Integrados para el Empleo  
Fuente: CESV, Memoria Socioeconómica 2008.

Desde esa perspectiva competencial es bien distinta la situación de las políticas de lucha contra la pobreza. La realización en 1984 de un *Estudio sobre situaciones sociales desfavorecidas en Euskadi*, primer estudio oficial sobre la pobreza realizado en Euskadi,<sup>1</sup> fue el detonante para empezar a implementar una ambiciosa y en muchos aspectos pionera política de lucha contra la exclusión social. En los dos ámbitos, el

<sup>1</sup> Este estudio nunca fue hecho público. El Gobierno Vasco publicó en 1987 un resumen de resultados titulado *La pobreza en la Comunidad Autónoma (Avance)*.

de la activación del mercado de trabajo y el de la lucha contra las situaciones de exclusión y la promoción de la cohesión social, el Gobierno Vasco ha desarrollado a lo largo de los años una muy destacada labor legislativa y de planificación.

Aunque no resulte sencillo, dada la dispersión de registros existente, es posible hacernos una imagen, si no exacta, sí al menos muy aproximada de las grandes líneas que han articulado las políticas de empleo y cohesión social en nuestra Comunidad. Las *Memorias Socioeconómicas* publicadas anualmente por el Consejo Económico y Social Vasco (CESV) son en este sentido, una fuente básica de información al reunir en un sólo documento los principales datos al respecto. La misma institución ha publicado en 2004 y 2006 sendos estudios sobre las políticas activas de empleo y sobre la política social en la CAPV (CESV, 2004; 2006) y ha redactado dictámenes relativos a distintas medidas impulsadas por el Gobierno Vasco en esos dos ámbitos. Otras fuentes a las que cabe recurrir son las memorias de otras instituciones como el Consejo de Relaciones Laborales, a los textos de los diversos planes de empleo o de inserción elaborados por el Gobierno Vasco, a las evaluaciones de los mismos, a las distintas leyes y decretos aprobados o al mismo diario de sesiones del Parlamento Vasco, donde se ha discutido en innumerables ocasiones sobre empleo y protección social, tanto en sesiones plenarias como en su comisión de trabajo y asuntos sociales.

En este artículo no vamos a repetir, ni siquiera a resumir, toda esa información, a pesar de que un trabajo de esa naturaleza ya tendría mucho valor, pues en el caso de las PAE nos encontramos con información dispersa, recopilada muchas veces sin atender a criterios estandarizados, lo que dificulta sobremanera su utilización, especialmente cuando se pretende analizar su evolución en el tiempo. Cuatro son los objetivos que perseguimos con este trabajo: 1) afirmar, más allá de la distinción entre políticas activas y pasivas, la vinculación que desde siempre se ha dado en la CAPV entre las políticas de mercado de trabajo y las políticas de protección social; 2) presentar las principales actuaciones desarrolladas en ambos sentidos en el ámbito de la CAPV, analizando el nivel de coordinación existente entre las mismas; 3) valorar el grado de cumplimiento de los objetivos propuestos para las políticas de empleo y de protección social implementadas; y 4) proponer un juicio crítico de esas políticas, apuntando algunas reflexiones de futuro en relación a las mismas.

Nos centraremos en las iniciativas desarrolladas por el Gobierno Vasco, no entraremos en los programas y acciones gestionados por el Servicio Público de Empleo Estatal (SPEE, antes INEM) y nos referiremos sólo ocasionalmente a las actuaciones realizadas por otras instituciones y agentes (forales, locales o privadas).

## 2. PASIVAS, ACTIVAS... EL NOMBRE DE LA COSA

Políticas activas, políticas pasivas. El lenguaje importa, y mucho. Hablando de empleo y de mercado de trabajo, adjetivar de «pasiva» o de «activa» una política no es indiferente. Palacio y Álvarez (2004: 185) realizan la siguiente distinción:

En el caso de las (PAE), las autoridades públicas establecen medidas cuyo gasto se destina a favorecer el aumento de la ocupación a través de servicios de intermediación laboral, incentivos a la contratación y mejora de la formación de la población activa. Con ello, se trata de conseguir, tanto la reducción del colectivo de desempleados, como del tiempo de duración de búsqueda de empleo. En cambio, en las medidas pasivas, los recursos públicos se destinan a paliar la situación de los parados mediante transferencias de renta en forma de prestaciones y subsidios de desempleo durante un período limitado de tiempo o bien a financiar mediante pensiones el período de jubilación posterior a la salida definitiva del mercado laboral.

Se trata de una categorización correcta desde la perspectiva del análisis académico o desde la intervención técnica, pero esta distinción tajante oculta dos hechos que a nuestro juicio resultan de importancia: el primero, la evolución que se ha producido con el paso del tiempo entre ambas políticas; el segundo, la fuerte vinculación que en la práctica ha existido siempre entre ellas. Primero fueron las políticas pasivas... sólo que entonces no se denominaban así. Las ahora denominadas políticas pasivas de empleo (en adelante PPE) son, en realidad, las políticas de garantía de rentas que han caracterizado históricamente al Estado de bienestar redistributivo. Se trata de políticas concebidas como subsidiarias de un mercado de trabajo que funciona adecuadamente en un escenario económico de crecimiento y pleno empleo, y en un marco de regulación jurídico-política sustentado en el pacto tripartito (Estado, empresarios y trabajadores). Durante el período conocido como los *Trente Glorieuses* (Fourastié, 1979) la única política de activación para la eficaz integración de las personas en el mercado de trabajo que se espera de los poderes públicos es una adecuada política educativa que eleve el nivel de instrucción del conjunto de la población. La escuela forma (aptitudes) y conforma (actitudes) con el objetivo de...

«De todo lo demás —es decir, de lograr un equilibrio entre la oferta y la demanda de empleo— ya se ocuparía el propio mercado laboral». Así lo expresaba Milagros García Crespo en su artículo para el primer número de *Ekonomiaz*: «La experiencia de la crisis, que arranca con la década de los setenta, ha invalidado la feliz experiencia anterior. El precepto del pasado era simple: con tasas de crecimiento elevadas, la política de empleo es tan sencilla como regular la demanda y el gasto totales para asegurar la continuidad del progreso económico y evitar la inflación» (García Crespo, 1985: 115-116). En efecto, no será hasta bien entrada la década de los setenta, en un contexto de crisis y transformación de la base tecnológica del modelo fordista de producción que arrastrará consigo la legitimidad de la norma social de empleo keynesiana, cuando se empiece a hablar con intensidad de las PAE. La denominada Estrategia Europea para el Empleo (EEE) ha impulsado con fuerza la transición hacia una creciente afirmación de las denominadas políticas activas (van Vliet and Koster, 2008; Dahan and Di Nardo, 2010; Consejo Vasco del Movimiento Europeo, 1998).

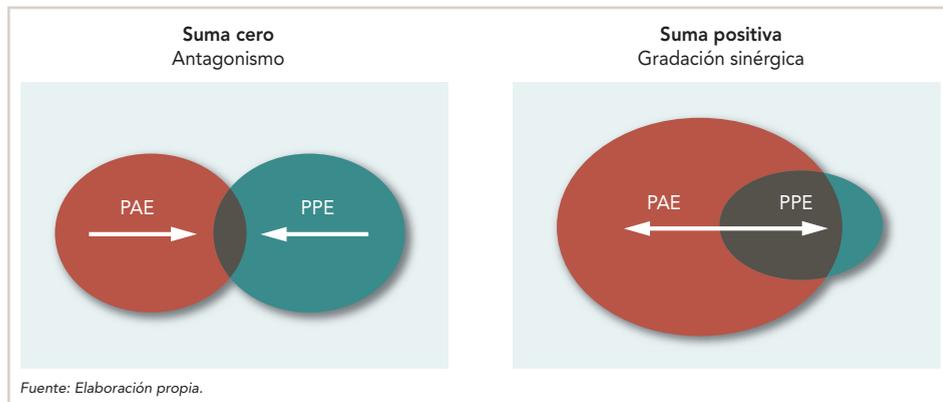
Cabe distinguir cuatro grandes etapas en el desarrollo de las PAE en España (Palacio, 1991: 313-316; Cachón y Palacio, 1999: 282-299). La primera, entre 1978 y 1981, se limita a incentivar la contratación de perceptores del seguro de desempleo

y a la puesta en marcha del denominado *Programa experimental de empleo juvenil*. La segunda se inicia en 1981 con la firma del Acuerdo Nacional de Empleo (ANE), en el que se recogen diversas medidas de fomento y reparto del empleo: contratos en prácticas, de formación, temporales, a tiempo parcial, jubilación anticipada a los 64 años. La modificación del Estatuto de los Trabajadores por la Ley 32/1984 de 2 de agosto abrirá la tercera etapa, en la que se generalizan formas de contratación cada vez más flexibles, y que se prolonga hasta 1996. La firma de los acuerdos interconfederales de 1997 entre CCOO, UGT, CEOE y CEPYME abre la cuarta etapa, que se prolonga con los sucesivos acuerdos de 2002, 2003, 2004 y 2005 (Solà, 2005) hasta el momento actual, cuando estamos viviendo los conflictivos inicios de una reforma laboral sin acuerdo entre los agentes sociales.

Decíamos que el lenguaje no es neutro, desde luego no en el caso que nos ocupa. La distinción entre esos dos tipos de políticas de mercado de trabajo —pasivas y activas— y su asociación a dos modelos socioeconómicos supuestamente enfrentados, presentados casi siempre de manera simplista —el *welfarista* o protector y el *workfarista* o activador— han definido a partir de los años noventa un enconado espacio de confrontación ideológica que hace casi imposible el análisis ponderado de esas políticas. El énfasis en la protección (con sus valores asociados: solidaridad, responsabilidad colectiva, derechos...) o el énfasis en la activación (o lo que es lo mismo: competencia, responsabilidad individual, exigencias...) ha trascendido el ámbito concreto de las políticas para convertirse en la *cleavage* o línea de ruptura que mejor define las actitudes y los programas «de izquierda o de derecha» (Schmidt y Goodin, 2000; Lakoff, 2002).

En el último apartado de este trabajo, cuando apuntemos algunas perspectivas de futuro, volveremos sobre esta cuestión. Por ahora, más allá del debate ideológico (central, por otra parte), diremos que compartimos los planteamientos de quienes cuestionan la utilidad y adecuación a la realidad de la distinción tajante entre ambos tipos de intervenciones sobre el mercado de trabajo para pensar dichas intervenciones menos en términos de oposición y más como un *continuum* que iría desde políticas de estricta garantía o sostenimiento de rentas (pasiva pura) hasta un compromiso total de sector público en la recolocación del trabajador desempleado (activa pura) (García Serrano, 2007: 139). Es ésta una perspectiva intelectualmente más útil, en la medida en que nos libera de planeamientos estrechamente partisanos, al tiempo que más cercana a lo que las denominadas políticas activas y pasivas han sido en realidad (gráfico n.º 1).

De hecho, la política social desarrollada por las administraciones vascas nunca ha dejado de plantearse en diálogo con la política de empleo (CESV, 2006: 85-86). En este sentido, no cabe hablar de separación, mucho menos de confrontación, entre las perspectivas protectora y activadora. Recordemos, a modo de ejemplo, lo que se afirma en la exposición de motivos de la Ley 5/1996, de 18 de octubre, de Servicios Sociales, por la que se reforma en profundidad la primera Ley de 1982.

Gráfico n.º 1. **POLÍTICAS ACTIVAS Y POLÍTICAS PASIVAS: DOS VISIONES**

Los cambios sociales producidos, caracterizados por la aparición de diversos fenómenos de capital importancia hacen más perentoria la necesidad de la reforma del texto legal de 1982. Los dos primeros, de carácter socio-económico, han sido de un lado el crecimiento del desempleo en el País Vasco, fruto de una crisis industrial sin precedentes y de los consiguientes procesos de reconversión, que ha agravado en la C.A. el problema del paro, principal causa de desprotección social. De otro, la tasa de crecimiento vegetativo nulo de Euskadi, que, unida a una mayor longevidad, provoca un envejecimiento progresivo de la población y exige un incremento de las prestaciones técnicas específicas para la tercera edad. El creciente protagonismo de las mujeres en todos los ámbitos de la vida económica y social, su incorporación al mercado laboral, es otro fenómeno de gran magnitud que requiere de un avanzado sistema de servicios sociocomunitarios.

Lo mismo cabe decir de la Ley 12/1998, de 22 de mayo, contra la Exclusión Social, de la que se derivará el Plan Vasco de Inserción aprobado en 2003. En su exposición de motivos se vincula, como no podía ser de otra manera, la exclusión social con la no participación plena en el mercado de trabajo, y ésta con la erosión del vínculo ciudadano:

Es indudable que, en gran medida, los procesos y las situaciones de exclusión, la ruptura del vínculo existente entre el individuo y la sociedad, se derivan de su no participación en el proceso productivo. En nuestra sociedad moderna el trabajo constituye el medio por excelencia de adquirir derechos y deberes respecto a la sociedad y de que ésta los adquiera respecto al individuo. Así entendido, el derecho al trabajo se convierte en condición *sine qua non* de la plena ciudadanía, y adquiere todo su significado como derecho político. La no participación o la participación residual en el mercado de trabajo determinan, casi necesariamente, el inicio de un proceso de exclusión con consecuencias directas en el ejercicio de otros derechos sociales. En esta dinámica, las carencias y las dependencias no sólo se acumulan o yuxtaponen, sino que se refuerzan mutuamente.

Los *convenios de inserción* se presentan en esta Ley como la herramienta que ha de permitir vincular las políticas de garantía de ingresos (típicamente «pasivas») con las políticas de activación laboral. Estos convenios quedan definidos como documentos-programa en los que las partes intervinientes —administración y beneficiario— acuerdan y establecen «las acciones específicas de carácter social necesarias para la inserción personal, social y laboral» (art. 2). Con el mismo objetivo de superar la brecha tantas veces denunciada entre las políticas de rentas mínimas y la incorporación al mercado de trabajo, en particular la denominada «trampa de la pobreza», la Ley de 1998 llega a considerar como ingresos no computables a efectos de determinación de la cuantía de las prestaciones determinados porcentajes de ingresos procedentes del trabajo por cuenta propia o ajena, para así evitar un posible efecto de desincentivación para el empleo.

Por su parte el Programa AUZOLAN para la Inserción Laboral de las personas en situación o riesgo de exclusión, articulado mediante el Decreto 199/2002 de 30 de julio, resalta en su exposición de motivos que «algunos de los beneficiarios más cronificados en la prestación de la Renta Básica han permanecido alejados del mercado de trabajo durante ya muchos años». Por ello, continúa la exposición, resulta conveniente «mantener la oportunidad de empleo a esas personas aunque sea mediante un contrato de trabajo de carácter temporal y a tiempo parcial, combinado con un proceso formativo para las personas excluidas del mercado laboral como parte de su propio proceso o itinerario de inserción».

En resumen, políticas de empleo y políticas de inclusión o cohesión social han caminado siempre unidas en la CAPV, al menos en la voluntad del legislador y del ejecutivo. Otra cosa es si tal vinculación ha resultado exitosa. La Ley 18/2008, de 23 de diciembre, para la Garantía de Ingresos y la Inclusión Social, está en estos momentos en fase de desarrollo a través de diversos decretos (como el de Prestación Complementaria de Vivienda, el de Renta de Garantía de Ingresos o el de Convenios de Inclusión Activa). Su objetivo es convertir la renta de garantía de ingresos en una renta activa a través del derecho a las prestaciones y el derecho a la inclusión sociolaboral, siendo el más acabado ejemplo de esta voluntad de vincular protección y activación. La consejera de Empleo y Asuntos Sociales lo explicaba así:

La Ley nos permite defender unas políticas de País con la mira puesta en la protección de la ciudadanía pero sin caer en los excesos de una sociedad subsidiada. El gran reto y la gran oportunidad de la Ley reside en activar laboralmente a las personas que hoy tienen que acogerse a las ayudas sociales que proporciona esta norma. Lo que hacemos ahora es materializar políticas que garanticen el doble derecho: la prestación económica para las familias que lo necesiten, desde luego, pero también la inclusión social que este Gobierno no olvida y que pretende ejecutar mediante unas políticas activas de inclusión laboral potentes, eficaces y basadas en la corresponsabilidad (<http://www.irekia.euskadi.net/es/news/1163-ley-para-garantia-ingresos-inclusion-social>).

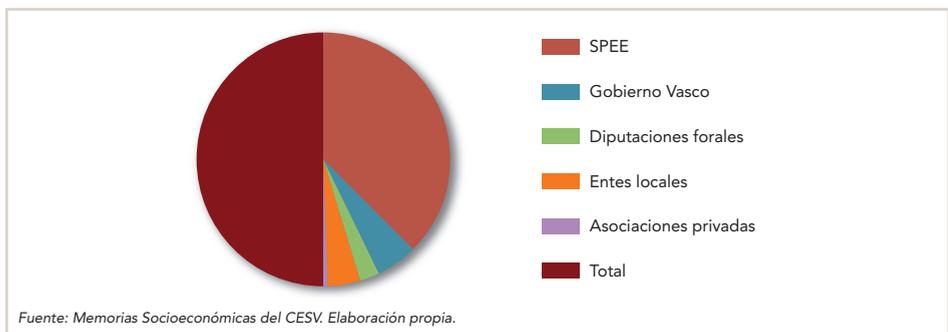
No se trata de elegir entre protección y activación, de sacrificar la una para avanzar en la otra. Del mismo modo que la perspectiva de la *flexicurity* busca ar-

monizar las dimensiones generalmente contrapuestas de la seguridad y la flexibilidad, activando sinergias entre ambas, la idea que subyace a todas las acciones del Gobierno Vasco en relación al empleo y a la inclusión social es la de hacer de la protección social una herramienta y una base para la incorporación al mercado de trabajo.

### 3. PRINCIPALES ACTUACIONES

Comenzando por las grandes cifras económicas, desde 2003 las memorias socioeconómicas del CESV recogen la misma estructura de distribución del gasto en PAE entre las diversas instituciones implicadas. Según esta distribución, el SPEE gestiona más del 75% del gasto realizado en la CAPV en PAE, financiadas por la Administración Central y Seguridad Social y el Fondo Social Europeo. Por su parte, el Gobierno Vasco gestiona alrededor del 11% del total del gasto, financiado en un 55% por el propio ejecutivo autónomo y en un 40% por el Fondo Social Europeo. Las diputaciones forales soportan alrededor del 6% del gasto, el 80% del cual lo gestionan directamente (un 5% del total de las PAE) mientras que el restante 20% es gestionado a través de entidades colaboradoras, básicamente de formación, o mediante actividades cofinanciadas con Gobierno y Ayuntamientos. Los entes locales (Ayuntamientos y Agencias de Desarrollo Local) financian sólo un 3% del total del gasto realizado en la CAPV, pero gestionan un volumen casi tres veces superior gracias a la financiación recibida del Gobierno Vasco, la Administración Central y, en menor cuantía, de las Diputaciones. Por último, y con una dimensión exclusivamente de gestión, se encuentran diversas asociaciones privadas sin ánimo de lucro, organizaciones sindicales y empresariales y centros de formación, que gestionan actividades principalmente en las áreas de la formación y de la integración social y laboral de colectivos con dificultades para la inserción (gráfico n.º 2).

Gráfico n.º 2. **DISTRIBUCIÓN DE LA GESTIÓN DEL GASTO EN PAE EN LA CAPV, POR INSTITUCIONES**



Según señala el CESV en su *Memoria Socioeconómica 1998*, las acciones del Gobierno Vasco en el campo de las políticas activas de fomento del empleo se pusieron en marcha mediante siete programas que recibieron en su conjunto subvenciones valoradas en casi 12 millones de euros, un 19% más que el año anterior, en los que participaron 2.733 trabajadoras y trabajadores, lo que supone un aumento del 8,6% respecto a 1997. Diez años después, en 2008, los programas de fomento de empleo del Gobierno Vasco fueron siete, subvencionados con 22,5 millones de euros, alcanzando a 4.596 beneficiarios. Como vemos, tanto en lo que se refiere a su dotación presupuestaria como al número de beneficiarios las cifras casi se han duplicado en una década.

Sin embargo, más allá de esta constatación general resulta complicado analizar la evolución de los programas de fomento de empleo del Gobierno Vasco. A lo largo del período 1997-2008 las memorias socioeconómicas del CESV recogen un total de 22 denominaciones para otros tantos programas de fomento del empleo. Denominaciones que van cambiando y sucediéndose en el tiempo, dificultando el seguimiento de los objetivos programáticos perseguidos en cada caso (cuadro n.º 2).

La aprobación en 2004 de los Decretos 329/2003, de 23 de diciembre, por el que se regulan las ayudas al empleo, derogatorio de diversas normas anteriores,<sup>2</sup> junto con la del Decreto 328/2003, de 23 de diciembre, de Apoyo a la Cultura Emprendedora y a la Creación de Empresas, van a introducir cambios importantes en las PAE desarrolladas por el Gobierno Vasco. A partir de su aprobación los programas de fomento del empleo se organizarán en torno a cinco grandes líneas de actuación, tal como se señala en el artículo 1 del Decreto 329/2003, con ayudas a: a) la contratación para favorecer la inserción laboral de personas pertenecientes a colectivos con mayores dificultades de acceso al mercado de trabajo; b) la renovación de plantillas; c) al reparto de tiempo de trabajo; d) proyectos de empleo-formación en el ámbito local y e) la conciliación de la vida laboral y familiar.

La primera línea de ayudas se dirige a favorecer la inserción laboral de personas pertenecientes a colectivos con mayores dificultades de acceso al mercado de trabajo (mediante subvenciones a la contratación, indefinida o temporal) y a fomentar la conversión en indefinido del contrato temporal de estas personas, con especial atención a la situación de las mujeres (las subvenciones se incrementan en un 25% si las contrataciones se realizan con mujeres).

---

<sup>2</sup> En concreto, este Decreto deroga los siguientes decretos: 50/1996, de 12 de marzo, por el que se regula el Programa de empleo-formación en el ámbito local dirigido a personas paradas de larga duración; 232/1996, de 1 de octubre, por el que se articulan las ayudas al reparto de tiempo de trabajo y a la contratación indefinida; 2/1998, de 20 de enero, por el que se articulan las medidas de Ayudas a la Contratación Indefinida; 3/1998, de 20 de enero, por el que se regula el Programa de ayudas a la inserción laboral; 279/1998, de 20 de octubre, por el que se regula el Programa de Empleo-Formación en actividades empresariales dirigido a jóvenes parados/as; 267/1999, de 29 de junio, por el que se regulan medidas de apoyo al empleo; 283/2000, de 26 de diciembre, por el que se regulan medidas de apoyo al empleo en sociedades cooperativas; 177/2002, de 16 de julio, por el que se regulan las medidas de conciliación de la vida laboral y familiar.



**Cuadro n.º 2. PROGRAMAS DE FOMENTO DEL EMPLEO DEL GOBIERNO VASCO PARA EL CONJUNTO DE LA CAPV (1997-2008)**  
(Tipo de programa, trabajadores subvencionados, subvenciones en miles de euros y subvención media en euros) (continuación)

Programas	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Empleo-formación en actividades empresariales, menores 25 años												
Inserción laboral												
Ayudas a la creación de empresas												
Ayudas a la renovación de plantillas (contrato de relevo)												
Ayuda a la cooperativa y socios												
Ayudas a la renovación de plantillas en coop. (al socio que se retira)												
Ayudas a la renovación de plantillas en coop. (nuevos contratos de sociedad)												
Conciliación vida laboral-familiar (empresas)												
Conciliación vida laboral-familiar (trabajadores)												
<b>N.º trabajadores subvencionados</b>		2.733	2.112	2.593	3.702	6.609	10.620	12.453	15.239	15.912	11.020	4.596
<b>Subvención total</b>		11.383	8.967	14.580	17.904	24.438	33.408	35.553	42.840	44.689	31.605	22.476
<b>Subvención media</b>		—	—	4.943	4.836	3.698	3.146	2.855	2.811	2.808	2.868	4.890

Nota: En sombreado los tipos de programas vigentes en cada año.

Fuente: CESV, Memorias Socioeconómicas anuales. Elaboración propia.

La segunda línea de ayudas se dirige a facilitar la renovación de las plantillas en las empresas mediante ayudas al contrato de relevo tanto con personas desempleadas o que tengan concertado con la empresa un contrato de duración determinada (contratos de relevo a los que se refiere el artículo 12.6 del Estatuto de los Trabajadores), como mediante ayudas por renovación de plantillas en sociedades cooperativas, ya sea por retiro de la actividad laboral por parte de los socios/as cooperativistas trabajadores o de trabajo, como para la contrataciones de socios/as desempleados para cubrir las vacantes producidas por el retiro.

La tercera línea de ayudas fomenta el reparto de tiempo de trabajo, para lo cual se destinan ayudas para la eliminación de horas extraordinarias en las empresas (subvencionando la contratación de personas desempleadas), así como para sustituir a los trabajadores/as y socios/as trabajadores o de trabajo con los que se hubiese pactado o acogido a determinados supuestos de reducción o liberación de su jornada laboral (con la garantía a la reserva del puesto de trabajo o la vuelta a su jornada ordinaria).

La cuarta línea de ayudas se dirige a subvencionar los contratos de trabajo que se realicen dentro de los proyectos de empleo-formación en el ámbito local cuya fase de formación haya recibido subvención en virtud de lo dispuesto en el Decreto por el que se regulan las medidas destinadas a la mejora de la ocupabilidad y a promover la inserción laboral.

La quinta línea de ayudas se dirige a favorecer la conciliación de la vida laboral y familiar, mediante ayudas a personas trabajadoras por cuenta ajena que se acojan a los derechos de excedencia o reducción de jornada para el cuidado de hijos e hijas menores de seis años o mayores de esa edad con minusvalía (compensando la disminución del salario que se produce en esas situaciones), así como a entidades privadas que contraten a personas inscritas como desempleadas para sustituir a las que se acojan a los citados derechos en centros de trabajo sitios en la CAPV (mediante la bonificación hasta el 100% de la cotización empresarial a la Seguridad Social por contingencias comunes).

A estas cinco líneas se añade una sexta, desarrollada por el Decreto 328/2003, de subvenciones dirigidas a apoyar la creación de empresas constituidas por personas desempleadas, bien individualmente, bien bajo la forma de Comunidad de Bienes, Sociedad Civil o Sociedad Mercantil.

Esta reforma ha tenido como principal virtud el logro de una cierta normalización que facilita el análisis de los programas subvencionados en cada ejercicio al incorporarlos a alguna de esas seis líneas estratégicas (cuadro n.º 3).

Serrano y Alaez (1991) presentaban en el n.º 19 de *Ekonomiaz* el balance de una primera década de políticas de empleo en la CAPV, cuestionando el énfasis que el gobierno autónomo y las diputaciones forales venían poniendo en la incentivación a las empresas para la creación de empleo, estableciendo «un esquema muy generoso de

**Cuadro n.º 3. SUBVENCIONES PARA EL FOMENTO DEL EMPLEO DEL GOBIERNO VASCO**  
(en miles de euros)

Línea de ayudas	Año				
	2004	2005	2006	2007	2008
L-1. Inserción laboral de personas con dificultades	5.599	6.817	5.145	4.834	4.668
L-2. Renovación de plantillas	8.285	7.428	6.398	3.329	5.699
L-3. Reparto de trabajo	144	152	127	116	123
L-4. Contratos en Proyectos Empleo-Formación	116	1.699	2.761	2.489	2.320
L-5. Conciliación vida laboral y familiar	17.478	19.883	21.405	14.058	833*
L-6. Creación de empresas	3.932	7.062	8.862	6.750	8.810

\* A diferencia del resto de años, en 2008 sólo indican las ayudas a empresas.

Fuente: Memorias Socioeconómicas del CESV. Elaboración propia.

ayudas que cubren todos los aspectos de la práctica empresarial, desde la provisión de suelo industrial hasta la asesoría a las empresas para elaborar sus propios planes estratégicos y, por supuesto, programas de formación y reciclaje».

Esos autores dudaban entonces de que este énfasis en las subvenciones para la creación de empleo fuera eficaz, mostrándose partidarios de primar el gasto en formación:

Mientras que las políticas de formación arrojan resultados directos, las políticas industriales basadas en el apoyo a la iniciativa empresarial, poco importa la forma que adopte este apoyo, no garantiza los resultados que se pretenden. La efectividad de la política industrial está supeditada a la evolución de las expectativas empresariales, elemento determinante de la inversión productiva, y difícilmente influenciable con políticas públicas (Serrano y Alaez, 1991: 187).

Por la misma época, algunas evaluaciones de las políticas de empleo desarrolladas en España destacaban, como característica de las mismas, un menor gasto en «medidas activas» y mayor en medidas de «mantenimiento de los ingresos» en comparación con el conjunto de países europeos. Además, dentro de esas medidas activas España era uno de los países que dedicaba un porcentaje más alto de recursos a la «subvención a la creación directa de empleo y a la contratación [...] en detrimento de otras acciones como la formación profesional o los programas vinculados a la mejora de los servicios de empleo y administración de los programas» (Palacio, 1991: 326). Este «sesgo hacia “medidas pasivas”» continuará a lo largo de toda la década (Cachón y Palacio, 1999: 301). Es verdad que otros análisis concluyen, en un sentido contrario, en valorar más positivamente la incentivación de contrataciones que la formación de los desocupados (al menos, tal como se plantea generalmente) sobre el proceso de emparejamientos entre los individuos que buscan empleo y los

puestos de trabajo vacantes existentes en un momento dado (Estevao, 2003; Alujas y López Tamayo, 2006: 92). Sin embargo, son mayoría los investigadores que aportan evidencia empírica en favor de los programas de formación, especialmente cuando la evaluación de estos programas se plantea a largo plazo (Card, Kluve y Weber, 2009; Daguerre y Etherington, 2009).

Es esta una cuestión fundamental, que nos permite diferenciar las PAE en dos grandes grupos. Por un lado, todas las acciones directamente encaminadas a la creación de puestos de trabajo: subvenciones a la contratación, bonificaciones de cuotas sociales, impulso del autoempleo, flexibilizar la entrada y salida del mercado de trabajo, formación ocupacional, mejora de la empleabilidad en general, etc. Por otro, las medidas destinadas a la adaptación del puesto de trabajo a los nuevos requisitos de un mercado laboral cada vez más incierto: formación continua, desarrollo de competencias, etc. No se trata de oponerlas entre sí, pero en demasiadas ocasiones la búsqueda de impactos en el corto plazo se convierten en empleo para hoy y desempleo o empleo descalificador para mañana.

Pues bien, en su informe sobre las PAE el CESV (2004: 94) analiza el reparto porcentual del gasto en Euskadi según el tipo de programa, entre 1998 y 2000, concluyendo que:

- la partida de gasto principal (el 50,7% del total) es la dirigida a incentivar el empleo, destacando dentro de esta partida los fondos dirigidos a la «mejora de la empleabilidad» materializados en bonificaciones en las contribuciones a la Seguridad Social;
- mientras que la formación, suponiendo la segunda partida en importancia, sólo alcanza el 22% del gasto en PAE en la CAPV (gráfico n.º 3).

En comparación, la composición del gasto en PAE en la Unión Europea era, en la misma época, de un 17% para incentivos al empleo y de un 31% para formación.

Gráfico n.º 3. **REPARTO PORCENTUAL DEL GASTO EN LAS PAE SEGÚN TIPOLOGÍA DEL PROGRAMA. PROMEDIO 1998-2000**



En todo caso, la actividad formativa resulta un elemento fundamental de las PAE, diferenciada en tres grandes categorías en función del colectivo al que se dirige: formación ocupacional (dirigida a las personas desempleadas), formación continua (dirigida a personas ocupadas) y formación reglada (orientada a estudiantes, particularmente a quienes cursan Formación Profesional y Módulos Profesionales). HOBETUZ, Fundación Vasca para la Formación Profesional Continua, ha sido desde su creación en 1996 el organismo que promueve y gestiona la formación profesional continua en la CAPV.

En 2008 el Gobierno Vasco dedicó un total de 19 millones de euros a financiar el conjunto de programas y acciones de formación de su Dirección de Empleo y Formación, un 33% más que en el año precedente. El grueso de estos fondos, el 61%, se destinaron a acciones de formación ocupacional. ¿Qué valoración cabe hacer de estas acciones y programas?

Las *Memorias Socioeconómicas* del CESV recogen cada año información tanto sobre las acciones de formación profesional continua como sobre el conjunto de programas y acciones de formación de la Dirección de Empleo y Formación del Gobierno Vasco. Resulta, sin embargo, imposible construir una serie temporal que refleje la evolución de dichas acciones a partir de esa información. De nuevo nos encontramos ante un déficit de estandarización en la recogida y publicación de los datos, que en ocasiones se concreta en variaciones muy significativas para un mismo año de una memoria a otra.<sup>3</sup> Se trata, en todo caso, de una información meramente cuantitativa, referida a número de acciones, número de participantes e importe de la subvención.

Tampoco las evaluaciones de los distintos planes de empleo del Gobierno Vasco son lo suficientemente informativas. En lo que se refiere a la valoración de los programas de formación desarrollados en el marco del Plan de Empleo 2000-2003, ésta recibe la calificación de «bastante favorable» (6,48 puntos en una escala de 0 a 10), siendo el programa de Formación Ocupacional el mejor valorado (7,6). En general, la evaluación de los puntos fuertes y débiles de estos programas de formación se fija en aspectos de funcionamiento, contenido y gestión. La única referencia existente a algo que podríamos considerar evaluación *ex post* o de resultados es aquella en la que se indica que «estos programas obtienen altos niveles de inserción (en muchos casos a corto plazo), favoreciendo además la mejora general de los niveles de empleabilidad de las personas beneficiadas con estos cursos de formación, consecuencia

<sup>3</sup> Se da incluso el caso de que los datos correspondientes a algunos años, como por ejemplo el 2006, cambian sustancialmente de una memoria a otra, sin ninguna explicación. Así, en la *Memoria Socioeconómica 2006* se computa un desembolso total de 19.599.651,98 € correspondiente a los fondos destinados a financiar en ese año los distintos programas y acciones de formación de la Dirección de Empleo y Formación del Gobierno Vasco. Sin embargo, en la *Memoria Socioeconómica 2007* la cifra recogida para 2006 por el mismo concepto es significativamente distinta: 12.207.751 €. También varían el número de acciones y de participantes.

fundamentalmente de su orientación hacia ocupaciones que demanda el mercado laboral» (Gobierno Vasco, 2003: 79-84).<sup>4</sup> Las mismas carencias de información las encontramos en la evaluación del Plan de Empleo 2003-2006, al menos tal y como se recoge en el texto del Plan 2007-2010. Por ejemplo:

La información disponible sobre la satisfacción y grado de inserción laboral de las personas que participaron en acciones de formación durante los años 2004 y 2005 permite comprobar que, por lo que se refiere al año 2004, el grado de inserción laboral alcanzada por las personas que participaron en acciones de formación ocupacional alcanzó un 78,4%, donde la inserción femenina fue del 75,6% y la del colectivo de jóvenes llegó al 76,9%. El análisis de satisfacción global percibida por estas personas con relación a las acciones formativas realizadas fue de 7,79 sobre 10.

Por su parte, los datos para el año 2005 muestran que la inserción global de los participantes en acciones de formación ocupacional fue del 69,6%, alcanzando hasta un 73% en el caso de las mujeres y un 66% entre las personas jóvenes. Los niveles de satisfacción con las acciones recibidas llegó al 7,85 sobre 10 (Gobierno Vasco, 2007a: 54-55).

Mujeres, jóvenes y personas paradas de larga duración han sido considerados en los distintos Planes de empleo como «colectivos especiales afectados particularmente por el problema del desempleo» (Gobierno Vasco, 2003: 30). Pero junto a estos también se han considerado «colectivos más desfavorecidos» merecedores de especial atención a mayores de 45 años, perceptores de ayudas sociales, personas con discapacidades, personas en riesgo de exclusión social e inmigrantes con permisos de residencia (Gobierno Vasco, 2003: 66). Todas ellas han sido objeto de diversas intervenciones institucionales —planes, programas y acciones— con resultados distintos (Arteaga, 2001; CIDEC, 2009a). Sin embargo, el CESV sostiene que en el diseño de los programas desarrollados no hay una concreción clara en relación a los usuarios potenciales a los que se dirigen, «sino que se plantean de una forma abierta, dejando la opción de la incorporación de rangos amplios de edad, por ejemplo, o de especificidad de ciertos colectivos (se dirige a los desempleados, luego también a los desempleados discapacitados, por ejemplo» (CESV, 2004: 102).

#### 4. DIVERSIDAD DE AGENTES, COORDINACIÓN DEFICIENTE

El CESV abre su estudio sobre las políticas activas en la CAPV y en la UE señalando un aspecto esencial, que explica la dificultad a la que nos enfrentamos cuando se evalúan estas políticas: se trata de la cantidad y diversidad de instituciones que realizan PAE y la escasa coordinación entre ellas (CESV, 2004: 5). El mapa de recur-

<sup>4</sup> Evaluación realizada mediante el procedimiento de remisión de un cuestionario de valoración a 11 instituciones públicas y privadas vascas activas en materia de empleo (ayuntamientos, agencias de desarrollo, empresas de economía social, asociaciones de centros públicos y privados de formación profesional, entidades financieras activas en este campo, etc.) (Gobierno Vasco, 2003: 78).

sos de las PAE en la CAPV que se incluye en el informe del CESV (2004: 72-73) resulta, ciertamente, complejo, incluyendo a las siguientes instituciones con capacidad de financiación y/o gestión:

1. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (hoy de Trabajo e Inmigración), a través fundamentalmente del Instituto Nacional de Empleo, INEM (en la actualidad Servicio Público de Empleo Estatal, SEPE), pero también de entidades como la Fundación tripartita para la formación en el empleo, FORCEM.
2. Gobierno Vasco, a través de entidades como el Servicio Vasco de Empleo, LANBIDE (entonces LANGAI) y de la Sociedad Pública para la Promoción de la Formación para el Empleo, EGAILAN, o la Fundación Vasca para la Formación Profesional Continua, HOBETUZ.
3. Las diputaciones forales, con sus distintos departamentos relacionados con la promoción económica y el empleo.
4. Los municipios, la Asociación de Municipios Vascos, EUDEL y, en Bizkaia, la Red BEHARGINTZA.
5. Las Agencias de Desarrollo Comarcal y la asociación que las agrupa, GARAPEN.
6. Toda una serie de entidades privadas o de iniciativa social, como la ONCE, BBK Fundazioa, Cáritas, Fundación Novia Salcedo, Sartu, o iniciativas de los diversos sindicatos y organizaciones patronales.

También en la evaluación del Plan de Empleo 2000-2003 se destaca la insuficiente coordinación de las acciones desarrolladas por las distintas instituciones implicadas como una de sus principales carencias: «En un mismo ámbito geográfico es posible la coexistencia habitual de actuaciones paralelas por parte de diversas instituciones, sin que existan mecanismos estables de comunicación y seguimiento coordinado», de manera que «a veces las entidades compiten entre sí» (Gobierno Vasco, 2003: 103). No es sólo que se produzcan duplicidades y fallos de coordinación por la existencia de dos realidades competenciales, la estatal y la autonómica, sino que esta descoordinación y la consiguiente ineficiencia que conlleva es también una característica de las actividades desarrolladas en el espacio competencial vasco. La constitución del Consejo Vasco del Empleo mediante el Decreto 258/2000, de 5 de diciembre, concebido como el órgano de asesoramiento de la CAPV en materia de políticas activas de empleo, y como el lugar de encuentro entre las instituciones coordinadas en el Plan (Gobierno, diputaciones y ayuntamientos) y los agentes socioeconómicos, no ha servido para poner fin a este déficit de coordinación.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> Este primer decreto ha dado lugar a dos decretos posteriores en 2001 y 2004, derogador cada uno de ellos del texto anterior. La lectura del informe del Consejo de Relaciones Laborales previo a la aprobación del Decreto 21/2004, de 15 de junio, de creación, regulación y funcionamiento del Consejo Vasco de Empleo es ilustrativa de las dificultades de coordinación a las que nos venimos refiriendo ([http://www.crl-lhk.org/c\\_activconsultiva\\_informe0304.htm](http://www.crl-lhk.org/c_activconsultiva_informe0304.htm)).

El Plan de Empleo 2003-2006 se refiere a esta cuestión en su preámbulo, contemplando en consecuencia el impulso a la coordinación como una de sus líneas de actuación prioritarias. Una coordinación, según el Plan, basada en «el reconocimiento expreso de la autonomía de las partes y en la búsqueda de acuerdos interinstitucionales «de geometría variable» para desarrollar conjuntamente proyectos para el empleo» (Gobierno Vasco, 2003: 14). El Plan subraya como primera orientación general intensificar el liderazgo del Gobierno Vasco en materia de política de empleo, aunque «sin perder de vista la necesaria colaboración con otras instituciones y agentes que también llevan a cabo acciones en este terreno o participan en las mismas» (Gobierno Vasco, 2003: 132-133). Este énfasis en el liderazgo tiene como corolario la reivindicación de un servicio de empleo propio, directamente dependiente del Gobierno Vasco, que funcione como una agencia integrada combinando las funciones de intermediación, gestión del desempleo y desarrollo de políticas activas de empleo, una vez transferidas las competencias al respecto (Gobierno Vasco, 2003: 137). El Plan propone como instrumento más idóneo para lograr tanto el liderazgo del Gobierno en materia de políticas activas de empleo como la efectiva integración de las mismas la elaboración de una Ley de empleo para la CAPV, con los siguientes objetivos:

- a) Definir los principios rectores de la política de empleo, principios que «no se encuentran expresamente recogidos de forma integral en ninguna disposición jurídica, dado que no existe una única norma autonómica que se refiera a todo el conjunto de políticas activas».
- b) Ordenar las políticas de empleo ocupacional.
- c) Crear un marco para la integración y coordinación de los distintos agentes institucionales que actúan en este marco, para ganar en eficacia.
- d) Desarrollar medidas (fundamentalmente económicas) para el fomento del empleo.
- e) Crear —«en su caso»— y regular el Servicio Vasco de Empleo.<sup>6</sup>
- f) Ordenar y regular el marco de actuación de las entidades que cooperen y colaboren con ese Servicio (Gobierno Vasco, 2003: 266-269).

Esta Ley de empleo no ha pasado de la fase de anteproyecto, texto que fue objeto de un dictamen demoledor del CESV.<sup>7</sup> Sus conclusiones reflejan bien a las claras algunos de los peores males de las políticas de empleo desarrolladas en la CAPV a las que nos hemos venido refiriendo, en particular las que se refieren a la falta de coordinación y a todo lo que esto comporta (inadecuada evaluación, especialmente):

1. Presenta una escasa eficacia jurídica en tanto no se produzca el traspaso efectivo de las competencias pendientes; resulta vacuo al regular materias cuya

<sup>6</sup> Se considera que este Servicio Vasco de Empleo «se encuentra ya creado en la CAPV», tomando como referencia la creación y funcionamiento de EGAILAN y LANGAI.

<sup>7</sup> Dictamen 2/06 sobre el Anteproyecto de Ley de Empleo de la Comunidad Autónoma Vasca. <http://www.cesvasco.es/LinkClick.aspx?link=dictamenes%2fdict206.pdf&tabid=88&mid=574>

- responsabilidad no se tiene y cuyo alcance se desconoce; y pretende suplir la falta de traspaso de las políticas de empleo por la vía de su duplicación.
2. No realiza una definición competencial clara y precisa, ni se aborda con decisión la coordinación institucional necesaria para evitar duplicidades entre los agentes intervinientes en este ámbito [...] Siendo una Ley el instrumento idóneo para ello, se está dejando pasar la oportunidad de cimentar los elementos fundamentales de una gestión eficaz: la clarificación del reparto competencial interno y su correspondiente sistema de coordinación.
  3. Crea nuevas estructuras de participación, con funciones meramente nominales y sin las suficientes competencias que garantizarían la necesaria intervención activa y una coparticipación real en la dirección y planificación de la política de empleo de la CAPV, que abundan en la política de expansión en el número de órganos consultivos y asesores del Gobierno en los últimos años, y que minusvalora la propia función consultiva y la representatividad y posición de las organizaciones sindicales y empresariales que reiteradamente han demandado una participación tripartita y paritaria en materia de empleo.

En resumen, considera que este Anteproyecto de Ley de Empleo de la CAPV es una ley virtual que desaprovecha la oportunidad para haber elaborado una ley que permita una política de empleo eficaz en la CAPV, ya que no incide en los verdaderos problemas que se vienen produciendo en esta materia en nuestra comunidad por lo que persistirán la descoordinación entre las diferentes administraciones, la ineficiencia y las duplicidades que se producen hasta la fecha.

A este Dictamen el sindicato LAB incorporó un voto particular con el que expresaba su exigencia de un marco propio de relaciones laborales, entendida como «reivindicación previa e imprescindible para poder desarrollar sin injerencias externas una auténtica política de empleo, eficaz y de carácter integral». Esta referencia nos da pie para introducir en nuestra reflexión, aunque sea someramente, la cuestión del diálogo entre los agentes sociales. O de su ausencia, diríamos mejor. A diferencia de lo ocurrido en el conjunto del Estado, donde se ha desarrollado una cultura y una práctica de concertación entre los sindicatos más representativos y las organizaciones empresariales, en Euskadi la práctica no ha sido esa. Esta situación no se puede explicar sin atender a la existencia del sindicato ELA-STV, a su orientación ideológica hacia la constitución de un «sindicalismo de contrapoder» (Letamendía, 2004) y a su rechazo frontal del «modelo de diálogo social de consenso que constituye la base del sistema español de relaciones laborales» (Dufour y Hege, 2009). Si hasta 1994 no han faltado los acuerdos suscritos entre los sindicatos y las organizaciones empresariales vascas, a partir de esa fecha la creciente importancia de la reivindicación por parte de ELA y LAB del marco vasco de relaciones laborales (Kaiero, 1999; 2004) ha llevado aparejada la deslegitimación, en mayor o menor medida, de todas las instancias de diálogo y concertación para el empleo, e incluso al abandono de éstas por parte de los sindicatos nacionalistas.

## 5. ¿CÓMO DE ACTIVADORAS HAN RESULTADO LAS POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO?

Los diversos Planes de empleo propuestos por el Gobierno Vasco distinguen entre *Objetivos Finalistas*, planteados en términos de incrementos de las tasas de empleo y de actividad y de reducción de la tasa de desempleo hasta aproximarse a la media europea y a los objetivos marcados por la Estrategia Europea de Empleo, y *Objetivos Operativos*, reflejados en los distintos tipos de programas a aplicar y formulados en términos de nivel de actividad anual a alcanzar al final de cada período.<sup>8</sup> En lo que se refiere a los Objetivos Finalistas, fijados en términos de tasas de actividad y de paro, éstos han sido alcanzados de manera satisfactoria, o se ha estado muy cerca de conseguirlo, en los períodos 2000-2003 y 2003-2006 (Gobierno Vasco, 2003: 101-102; Gobierno Vasco, 2007: 50). Resulta, sin embargo, sumamente desconcertante la manera en la que se concluye el capítulo de evaluación del Plan de Empleo 2000-2003:

Obviamente, la situación de bonanza económica registrada por la economía vasca en el período considerado ha sido un factor clave en la obtención de estos indicadores de empleo tan satisfactorios. Sin embargo, y hecha esta consideración general, es importante no perder de vista el papel de las propias instituciones públicas y privadas vascas, las cuales han participado de forma muy activa aportando un esfuerzo considerable en la lucha contra el desempleo y el apoyo a la creación de empleo.

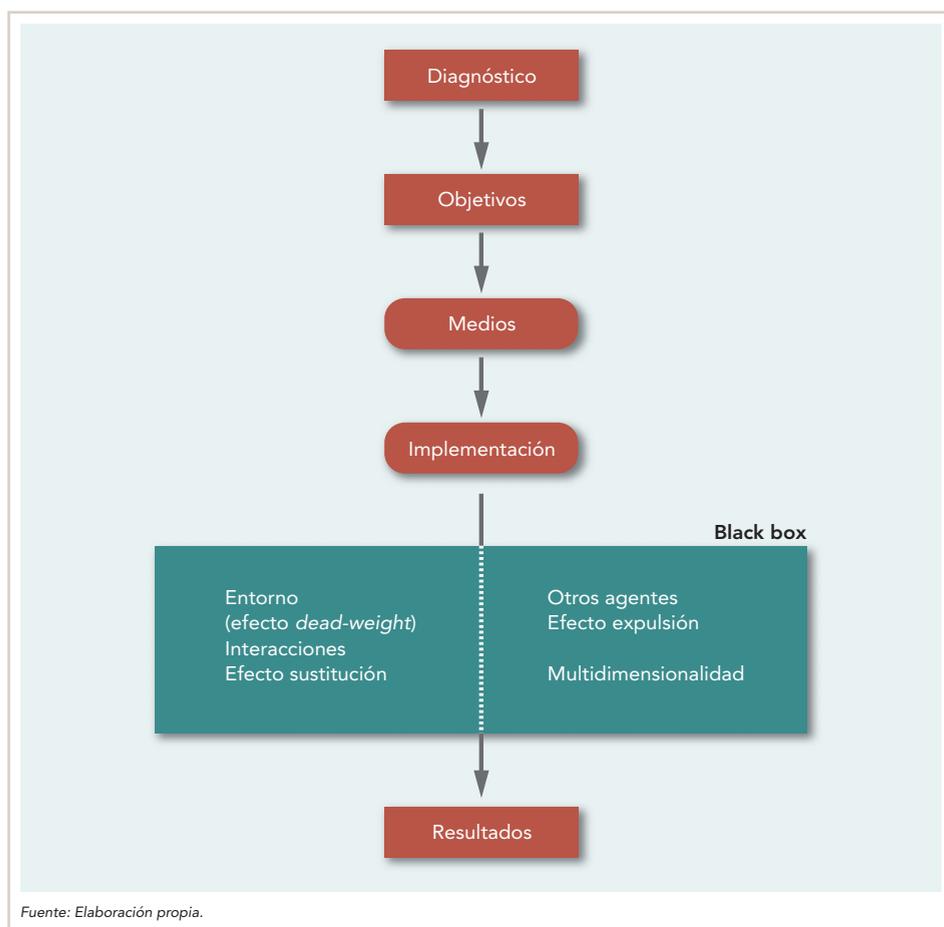
[...] a manera de conclusión final, la valoración del Plan realizada por Egailan sugiere que el Plan Interinstitucional por el Empleo 2000-2003, con todas las limitaciones señaladas y sus ámbitos de mejora, ha contribuido a los buenos resultados registrados por el mercado laboral vasco, *sin poder precisar en qué medida lo ha hecho* (Gobierno Vasco, 2003: 102, 104. Las cursivas son nuestras).

En efecto, el período 2000-2003 fue realmente bueno para el empleo en la CAPV: la tasa de actividad pasó del 53,4 al 55,4, la de ocupación creció desde el 46,8 al 50,5 y la de paro se redujo desde el 12,5 hasta el 8,8 al final del período. Lo mismo ocurre con la evaluación del Plan de Empleo 2003-2006. En términos generales, los objetivos finalistas propuestos se cumplieron sobradamente; pero en un contexto de nuevo muy favorable para el empleo (con un descenso del paro hasta un increíble 3,4%) no se distingue en ningún momento entre el impacto de las medidas adoptadas y la influencia del contexto (Anexo).

<sup>8</sup> La denominación de estos dos tipos de objetivos ha ido cambiando en los distintos Planes de empleo. En el Plan 2007-2010 se habla de «objetivos finalistas» y de «objetivos operativos». En el Plan 2003-2006 se utilizan las expresiones «objetivos finalistas» y «objetivos instrumentales». En cuanto al Plan 2000-2003, se refiere a «objetivos prioritarios» (y dentro de estos, a unos «objetivos numéricos» referidos a tasas de actividad y de paro) y a «medidas y actuaciones». Esta falta de conceptualización estandarizada es también indicador de una deficiente cultura de la evaluación.

En la práctica, el modelo de evaluación macroeconómica de las políticas de empleo aplicadas no deja de ser una «evaluación de caja negra» (*black box evaluation*), en la que, desde una perspectiva macroeconómica, no se controla el efecto de la conjuntura económica y laboral sobre los resultados de los planes, programas o acciones, impidiéndose de esta manera abordar, entre otros efectos del entorno, el denominado efecto *dead-weight*, es decir, aquellos resultados que se hubieran producido, de igual forma, en ausencia del programa en cuestión (gráfico n.º 3).

Gráfico n.º 3. **EVALUACIÓN DE «CAJA NEGRA» (BLACK BOX EVALUATION)**



Pero no sólo nos encontramos con dificultades para proceder a evaluar las políticas de empleo desarrolladas desde una perspectiva macroeconómica. Tampoco es fácil hacerlo desde la perspectiva microeconómica, es decir, atendiendo a los efectos que los distintos programas han tenido sobre las personas participantes en los mismos. Existe un déficit de evaluación que se genera por la dificultad intrínseca que

supone no poder contar con un grupo de control con el que comparar los resultados obtenidos por las y los participantes en las diferentes acciones.

Además en su evaluación de las PAE en Euskadi el CESV alertaba del escaso seguimiento posterior de los participantes en los diversos programas, en los siguientes términos: «El seguimiento de las personas que participan en los programas PAE desarrollados en la CAPV es escaso considerado en términos generales. Así, y en el caso de las tres cuartas partes de los participantes que finalizan los programas, no existe ninguna información sobre la situación posterior de los mismos (si se han incorporado a algún trabajo, qué tipo de trabajo es, están en paro, etc.)» (CESV, 2004: 156-157). Ni tan siquiera existía en aquellos momentos un registro centralizado de las personas participantes en los programas PAE, con la consecuencia de que «una misma persona haya podido participar en diversos programas gestionados por distintas entidades sin que cada una de las mismas tenga constancia de ello» (CESV, 2004: 160).

¿Y qué decir de la calidad del empleo creado? Euskadi no es ajena al proceso generalizado de sustitución de la norma social de empleo keynesiana (fundada en la estabilidad regulada) por la norma social de empleo flexible (Zubero, 2006). En su *Informe Socioeconómico de la C.A. de Euskadi 2006* el EUSTAT observa que la relación laboral típica hasta hace bien poco (indefinida, a tiempo completo y de plantilla) también cede terreno en Euskadi frente a un nuevo modelo emergente de relación laboral temporal, parcial y externa (EUSTAT, 2006). En el mismo sentido, LANBIDE advierte en uno de sus trabajos sobre el empleo en Euskadi:

El trabajo a tiempo parcial, modalidad de trabajo deseada por unos y criticada por otros, tiene cada vez más peso en el conjunto de trabajadores vascos. Ha pasado de un 9,3% en 2001 a un 13,7% en 2006, aunque todavía se encuentra 5 puntos por debajo de la media europea. Es previsible que esta modalidad siga incrementándose en el futuro. Y si hasta el momento ha demostrado su eficacia para avanzar en el aspecto cuantitativo del empleo, debe demostrar su valía para avanzar también en la parte cualitativa de éste, para lo que es importante que su desarrollo sea voluntario, no el meramente impuesto por las necesidades del sistema productivo (Lanbide, 2008: 8).

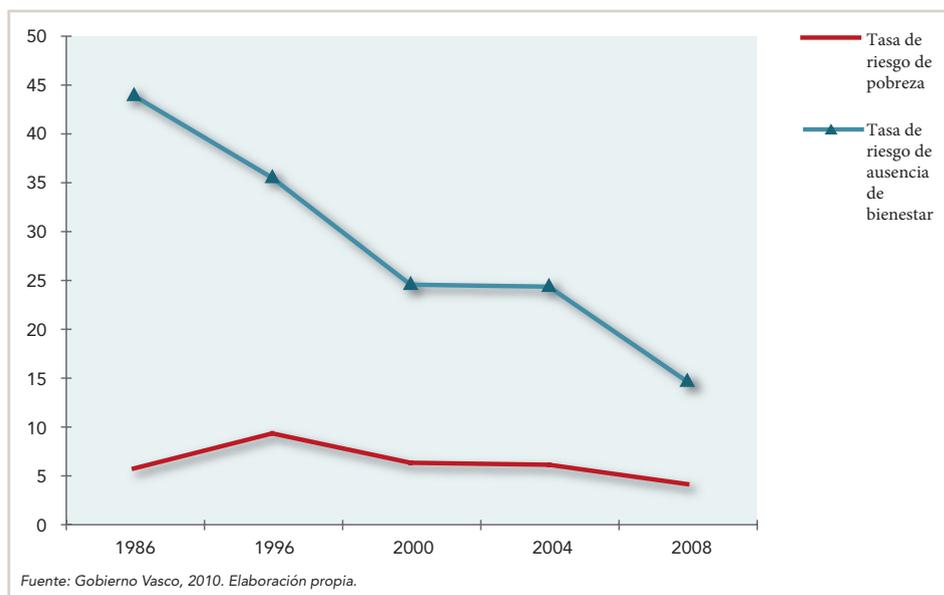
Carecemos en estos momentos de un análisis como el presentado en 2003 por Jesús R. Marcos y Elena Goñi, técnicos e investigadores del EUSTAT, sobre la calidad del empleo en Euskadi (Marcos y Goñi, 2003). Sería de enorme interés replicarlo en la actualidad, al igual que otro trabajo elaborado por el primero de ellos relativo a las transiciones en el mercado laboral vasco entre 1994 y 2006 (Marcos, 2008). Pero si en un contexto de bonanza económica como el que existía a lo largo de todo el período considerado en ambos análisis podían constatarse indicadores de baja calidad en el empleo —como, por ejemplo, la elevada tasa de permanencia en situaciones de eventualidad o temporalidad, entre el 54 y el 68%, con una tendencia al aumento— no cabe esperar mejoras en la actual situación de profunda crisis.

## 6. ¿CÓMO DE PROTECTORAS HAN RESULTADO SER LAS POLÍTICAS DE PROTECCIÓN SOCIAL?

A diferencia de lo expuesto para el caso de las PAE, las políticas de protección social desarrolladas en la CAPV han sido objeto de abundantes y precisas evaluaciones. Resulta fundamental, en este sentido, el trabajo realizado por el personal del Órgano Estadístico Específico del Departamento de Empleo y Asuntos Sociales, con el apoyo y colaboración del Centro de Documentación y Estudios SIIS.

La conclusión general a la que llegan, creemos que adecuadamente, es que «la acción institucional vasca contra la pobreza ha resultado efectiva en el control de los procesos de riesgo de empobrecimiento que afectan a la población» (Sanzo, 2009: 297).

Gráfico n.º 4. **EVOLUCIÓN DE LAS TASAS DE RIESGO DE POBREZA Y DE RIESGO DE AUSENCIA DE BIENESTAR EN EUSKADI (1986-2008)**



Por otro lado, un reciente estudio elaborado por el Departamento de Empleo y Asuntos Sociales del Gobierno Vasco señala que la renta de garantía de ingresos ha contribuido a mantener 26.770 puestos de trabajo que, de lo contrario, se hubieran perdido por la crisis. De ellos, 4.567 están ligados al fomento del consumo sostenido gracias a la percepción de este subsidio, mientras que 22.203 están relacionados con el sistema de estímulos de empleo relacionados con la renta básica. El total de empleos mantenidos supondría, según este estudio, el 40,4% de los no perdidos en Euskadi, en comparación con los destruidos en el resto del Estado. Por ello, el estudio

concluye que la renta de garantía de ingresos ha facilitado «un menor impacto del desempleo y de la temporalidad», y una «mayor resistencia de Euskadi a la crisis». La ausencia de estas ayudas sociales repercutiría también en el PIB, que se reduciría en dos puntos porcentuales (Gobierno Vasco, 2010).

Otra cosa es que hayan funcionado en la misma medida las iniciativas destinadas a mejorar la inserción laboral de las personas perceptoras de esta renta, como los convenios de inserción o el programa Auzolan.

Las evaluaciones realizadas ponen de manifiesto las dificultades de las personas perceptoras de rentas básicas para la consecución de la inserción en el mercado laboral. Y aunque es cierto, como se señala, que estas dificultades «no pueden atribuirse de forma exclusiva a deficiencias de los dispositivos implementados» sino también a las propias características de esas personas y a la relación que el mercado de trabajo establece con ellas, mediante la eventualidad laboral y los bajos salarios (Gobierno Vasco 2007b: 17), no es menos cierto que son precisamente esas características y esas dinámicas del mercado de trabajo las que justifican las acciones y programas evaluados.

Convendría, por otro lado tener muy en cuenta esta realidad y las dificultades que comporta precisamente en un momento como el actual, en el que se afronta desde el Gobierno Vasco un ambicioso proyecto de revinculación de las políticas de protección y de activación mediante el Anteproyecto de Ley que modifica la Ley 18/2008, de 23 de diciembre, para la Garantía de Ingresos y para la Inclusión Social. Atendiendo especialmente a lo señalado por el CESV en su Dictamen 7/10 relativo a dicho Anteproyecto, cuando pone en duda la eficacia que puedan tener los denominados Convenios de Inclusión Activa, instrumento central para la incorporación al mercado de trabajo según son definidos en el texto del Anteproyecto.<sup>9</sup> Aunque el CESV valora positivamente que la modificación de la normativa establezca el empleo como punto central para lograr la inclusión social, duda de la eficacia de los Convenios de Inclusión Activa en los términos señalados. A juicio del CESV, «va a ser difícil que unos convenios cuyo contenido ha de ser acordado por Lanbide y por la persona interesada sean operativos». Este propósito personalizado genera compromisos para ambas partes, de los que se derivan obligaciones, y el problema consistirá en garantizar una oferta de servicios accesibles y adaptados, que cumpla con los compromisos suscritos en el convenio, «algo que requerirá, además, de mucho tiempo y personal» (CESV, 2010).

<sup>9</sup> El CESV destaca en su Dictamen los cambios introducidos en el Capítulo I del Título III de la Ley, el titulado «Convenios de Inclusión», que ahora pasa a denominarse «Convenios de Inclusión Activa». Mediante las modificaciones que se realizan en el artículo 65 y siguientes se redefinen la naturaleza y objetivos de los convenios de inclusión, como «documentos de carácter abierto y dinámico que diseñan un proceso o itinerario de inclusión personalizado, generando un compromiso del que se derivan obligaciones... Los convenios de inclusión activa incluirán acciones encaminadas a permitir el acceso a un puesto de trabajo o a la mejora de la situación laboral en los términos que se determinen, en particular, acciones preformativas, formativas, de búsqueda de empleo e intermediación laboral».

## 7. BALANCE Y PERSPECTIVAS DE FUTURO

En este último apartado plantaremos una reflexión que pretendemos articulada en torno a cuatro consideraciones, que las trataremos de modo separado:

1. La necesidad de mejorar en la evaluación de las políticas de empleo y cohesión social.
2. La búsqueda de un modelo de conexión entre protección y activación que, so pretexto de combatir un supuesto efecto desincentivador del tipo de las trampas de pobreza, no suponga en la práctica el debilitamiento de los derechos sociales y el incremento de la vulnerabilidad de individuos y familias.
3. La inclusión de las políticas de empleo en un entramado de políticas económicas y sociales que den coherencia a las intervenciones que se realizan.
4. La superación de distinciones demasiado estrechas entre políticas activas y políticas pasivas.

### 7.1. La necesidad de mejorar en la evaluación de las políticas de empleo y cohesión social

En su informe sobre las políticas activas de empleo en la CAPV el CESV dedica un amplio apartado a la valoración de la efectividad de las PAE desarrolladas en nuestra Comunidad (CESV, 2004: 151-160, 170-179). De entre las cuestiones señaladas nos interesa destacar en este momento tres de ellas, a las que ya nos hemos referido: la falta de delimitación a priori de los colectivos a los que se dirigen los programas de PAE; la inexistencia de un registro centralizado de participantes en esos programas; y el escaso seguimiento posterior de los participantes. Las tres indican un grave déficit de evaluación tanto *ex ante* (o de diseño), como *en curso* (o de seguimiento) y también de evaluación *ex post* (o de impacto).

Es de sobra sabido que evaluar políticas de inclusión resulta especialmente complicado. Nos lo recuerda Joan Subirats en esta misma publicación advirtiendo de la multiplicidad de objetivos que de ordinario rodean a estas políticas: objetivos múltiples en la mayoría de los casos, dada la multidimensionalidad característica de los fenómenos de exclusión social, y objetivos contradictorios, o cuando menos difícilmente conciliables, casi siempre (aspirar a la excelencia en la educación sin que por ello se deje fuera a nadie, mejorar la competitividad y productividad de la economía e integrar a todos en el empleo, etc.) (Subirats, 2005: 29). Esta dificultad nos invita a ser moderados en nuestros juicios sobre las evaluaciones realizadas hasta ahora, pero también nos obliga a ser exigentes en su mejora.

Sin evaluaciones adecuadas resulta imposible tanto dar cuenta de las decisiones adoptadas y de los programas ejecutados como de aprender a partir de la práctica desarrollada. Y ambas cosas, transparencia y reflexividad, son dimensiones imprescindibles para la acción política en estos tiempos en los que se han incrementado

tanto las incertidumbres que rodean a la toma de decisiones como las exigencias ciudadanas de participación en los asuntos que afectan directamente a su bienestar.

Sin ellas bien pudiera ocurrir, como señalan diversos análisis, que en el diseño y aplicación de las PAE prime más su función político-electoral que sus efectos reales sobre el mercado de trabajo. Desde esta perspectiva, la implantación de este tipo de políticas de mercado de trabajo tendrían mucho que ver con motivaciones electorales, de manera que los gobiernos incrementarían los presupuestos para estas políticas relativamente al margen de su eficacia en el medio y largo plazo, con el objetivo de transmitir a los electores una imagen de preocupación por el empleo y la exclusión social, buscando el logro de impactos de corto plazo sobre ambos factores (Mechtel y Potrafke, 2010; Bonoli, 2010).

## 7.2. Búsqueda de un modelo de conexión entre protección y activación

Este énfasis en la evaluación es aún más necesario si tenemos en cuenta el positivo esfuerzo por evitar la constitución de dos ámbitos crecientemente estancos, el de la activación laboral y el de la protección social, que ha caracterizado desde el principio las iniciativas del Gobierno Vasco y que ahora se quiere consolidar. Escriben los redactores del *II Plan Interinstitucional de Inclusión Social 2007-2009*:

Aunque presente en las políticas sociales y de empleo de diversos países desde los años 70, la activación, es decir, la introducción, o el refuerzo, de un vínculo explícito entre, de una parte, la protección social y, de otra, la participación laboral se constituye a lo largo de los años 90 como el principal objetivo de las políticas sociales. Las personas expertas coinciden en señalar sin embargo que no existe un modelo único de activación y que las fórmulas elegidas para hacer realidad este objetivo van desde el *workfare* de inspiración liberal fundamentalmente basado en la imposición de sanciones y estrictos límites temporales, a las políticas aplicadas en los países escandinavos, que combinan prestaciones universales de elevada cuantía con una oferta generalizada de programas de empleo y formación (Gobierno Vasco, 2007b: 29).

A este respecto, en los últimos años el modelo danés de empleo, parece resumir esta conexión en la fórmula de la *flexicurity* o flexiseguridad. ¿Podría éste ser un modelo para conciliar activación y protección en el que se mire la CAPV? Durante la última semana del mes de enero de 2007 una delegación de la Diputación Foral de Vizcaya viajó a Dinamarca con el fin de conocer sobre el terreno el particular funcionamiento de un modelo de mercado de trabajo que parece haber conseguido algo que en cualquier otro lugar hoy parece imposible: equilibrar dos exigencias aparentemente antagónicas, como son la flexibilidad de su mercado de trabajo y la seguridad de los trabajadores que concurren en el mismo. Equilibrio que un documento elaborado por la Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y Trabajo (*European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions*) caracteriza así: «El mercado de trabajo danés es tan flexible como el mercado

de trabajo británico y, al mismo tiempo, los empleados gozan de un nivel de seguridad similar al que ofrece el mercado de trabajo sueco» (Eurofound, 2005)

El Plan de Empleo 2007-2010 señalaba a este respecto que «parece claro que los modelos de flexiseguridad óptimos se asientan en un esquema de intervención y en unos sistemas de protección social diferentes al nuestro y en una estructura, trayectoria y cultura de participación de los agentes sociales que no existe en nuestra realidad» (Gobierno Vasco, 2007a: 7). Con la misma cautela, en noviembre de 2008 el entonces Director de Empleo y Formación del Gobierno Vasco advertía en el prefacio a un estudio sobre el posible desarrollo de un modelo de flexiseguridad en la CAPV: «Analizar un modelo económico y social generado en países nórdicos y considerar la hipotética importación del paradigma de la flexiseguridad, o de parte de sus elementos definitorios, merece una prudencia que responda a la envergadura del proyecto. Reflexionar sobre la flexiseguridad supone reflexionar sobre nuestro modelo de bienestar, por lo que debería huirse de consideraciones apasionadas, «recetas mágicas» o de la tentación de importar «paraísos imposibles», para centrarnos en las oportunidades que otros modelos nos ofrecen» (CIDEDEC, 2008: 7-8). Y el mismo estudio del CIDEDEC concluye que, a pesar de la existencia en la CAPV de algunas condiciones que en principio podrían servir como base para una progresiva evolución hacia ese modelo —entre otras, las políticas activas desarrolladas, la potente red de garantía de ingresos o el importante esfuerzo de adaptación del sistema vasco de empleo a sus usuarias y usuarios—, en su conjunto las condiciones actuales de la CAPV están muy lejos de poder intentar con éxito implantar el modelo danés:

Ni las tasas de ocupación ni la presión fiscal actual garantizarían unos niveles de ingresos que permitieran el elevado gasto en políticas activas que conlleva. Además, la falta de transferencia de competencias y la diversidad de agentes institucionales que operan en el mercado laboral tampoco contribuyen a crear el clima necesario para su desarrollo. Sin embargo, el aspecto más crítico del modelo es probablemente la falta de confianza en los agentes sociales, en particular hacia los sindicatos, y de los propios trabajadores, en que la flexiseguridad garantice realmente la segunda parte del binomio (seguridad) y no sea un mero pretexto para dismantelar los restos de un Estado del bienestar que se percibe en retroceso en toda Europa (CIDEDEC, 2008: 91-92).

Compartiendo las cautelas hacia la posibilidad de generalizar el modelo danés (Zubero, 2007), en cualquier caso el reto sigue planteado.

El mercado de trabajo es una institución social. Trabajar no es, sin más, producir, o vender la fuerza de trabajo; es hacerlo en un marco de normas sociales que definen lo que es empleo y lo que no es, lo que es y no es un buen empleo, lo que es ser un buen trabajador, etc., y en un marco de regulaciones legales que organiza en la práctica la actividad laboral. De ahí el acierto de Carlos Prieto cuando señala: «La noción de empleo que habitualmente se utiliza es muy pobre y en modo alguno ex-

presa toda la riqueza social y política de su contenido, que, pensamos, sólo se puede expresar si lo entendemos como *norma social*» (Prieto, 1999: 10). Esta norma de empleo ha sido siempre objeto de lucha y de conflicto, variando a lo largo de los años. Es esta norma social la que ha cambiado profundamente en las últimas dos décadas. Esta transformación, convertida en objeto fundamental de la reflexión sociológica sobre el trabajo, ha recibido denominaciones diversas por parte de distintos autores: *informatización del trabajo* (Castells, 1992), *metamorfosis del trabajo* (Gorz, 1995), *metamorfosis de la cuestión social* (Castel, 1997), *trabajo perdido* (Castillo, 1998), *empleo débil* (Alonso, 2000), *nuevo orden laboral* (Gee, Hull y Lankshear, 2002), etc. Todas ellas apuntan a un hecho de enorme relevancia teórica y práctica: las transformaciones que está experimentando el mundo del trabajo son estructurales y afectan al núcleo mismo de las condiciones de producción y de reproducción de las sociedades modernas, hasta el punto de que definen no sólo un nuevo horizonte para el empleo, sino para todas las instituciones sociales centrales: familia, escuela, gobierno, etc.

Cabe, por supuesto, una mirada que, sin desconocer todos estos problemas, aspira a repensar el trabajo en las nuevas condiciones económicas, tecnológicas y sociales, buscan unir de nuevo lo que hoy está desunido: el desarrollo de una actividad laboral que permita llevar una vida autónoma. Por aquí van entre otras, propuestas como la de la *flexibilidad sostenible* (Carnoy y Castells, para la OCDE), el *sistema de trabajo multiestratificado* (Giarini y Liedtke, para el Club de Roma), el *nuevo estatuto profesional* (Supiot, para la Unión Europea), el *trabajo cívico* (Beck, para la Comisión Alemana para el Futuro de los Gobiernos Regionales de Baviera y Sajonia), el *trabajo decente* (OIT), etc. Por el momento, sin embargo, esta transformación en la norma social de empleo (de la estabilidad a la precariedad) está mostrando su faz más preocupante. Se habla, así, de la *sudafricanización* (Gorz, 1995) o de la *brasileñización* de Occidente (Beck, 2000); también de la *surización del Norte* (Gallino, 2002): lo precario, lo discontinuo, lo informal, características todas ellas del llamado tercer mundo, están irrumpiendo en el mundo occidental.

Siguiendo con aplicación los dictados de instituciones como la OCDE,<sup>10</sup> en los últimos quince años hemos asistido al desmontaje sistemático de todo aquello (regulaciones, consensos e instituciones) que fundamentó los estados de bienestar en

<sup>10</sup> Ver, en particular, el documento de 1994 *Estudio de la OCDE sobre el empleo. Hechos, análisis, estrategias* ([www.pdf.lacaixa.comunicacions.com/ee/esp/ee01\\_inx\\_esp.pdf](http://www.pdf.lacaixa.comunicacions.com/ee/esp/ee01_inx_esp.pdf)) en el que tras caracterizar el paro como un problema de mala adaptación a un contexto económico que exige competir en un escenario de cambio permanente (ejemplo de naturalización de los procesos sociales) señala con meridiana claridad lo que hay que hacer y lo que no hay que hacer. *Lo que no hay que hacer*: ni repartir el trabajo por ley, ni adoptar medidas proteccionistas. *Lo que hay que hacer*: aumentar la flexibilidad del tiempo de trabajo; aumentar la flexibilidad de los costes salariales y de la mano de obra; revisar las disposiciones relativas a la seguridad en el empleo, que frenan su expansión en el sector privado; poner más el acento en las políticas activas de mercado de trabajo; mejorar las cualificaciones y las competencias de la mano de obra; revisar los sistemas de indemnización del paro y de prestaciones anejas...

Europa, organizados en torno a dos grandes instituciones: a) un mercado de trabajo construido en torno a la norma social del empleo estable, y b) unas políticas sociales caracterizadas por la construcción de «redes» o «mallas de seguridad» (*safety nets*): un conjunto de medidas de asistencia social cuyo objetivo era garantizar un nivel mínimo de vida a aquellas personas en situación de exclusión. En la práctica, estas redes de protección social se constituían en «últimas redes», en el sentido de que estaban pensadas para entrar en acción cuando todo lo demás fallaba; «todo lo demás» que, en la práctica, se identificaba fundamentalmente con el empleo.

Porque era el empleo el que realmente explicaba y garantizaba la inclusión, delineando un espacio social concebido como yuxtaposición de dos variables discretas, integración y exclusión (pobreza) claramente diferenciadas, separadas por una frontera clara, que en muy raras ocasiones se confundían. Hoy la situación es muy distinta. Los regímenes de bienestar característicos de la realidad social europea, en cualquiera de sus versiones, no están siendo sustituidos por una sociedad de trabajo fundada sobre la recuperación de las condiciones de pleno empleo, sino por un régimen de *flexplotación* basado en la flexibilización precarizadora de un empleo reducido, cada vez más, a la condición de mercancía (Gray, 2004).

Esta profunda transformación ha impactado sobre el empleo estable y regulado, sí, pero también, necesariamente, sobre las políticas de protección social.

Nos encontramos, pues, con la absorción de lo social —aquellos elementos de relativa socialización de recursos existentes en la sociedad— por la esfera económica, debilitándose, como resultado, los derechos sociales y la posición del trabajo asalariado en la sociedad. Parecería que caminamos hacia un modelo donde la creación de empleo se convierte en un eje central, y en relación a este objetivo la protección social se convierte en una herramienta, subordinándola y poniéndola a disposición de las políticas de empleo. Así, los mismos instrumentos que han servido y aún sirven para asegurar derechos, por ejemplo, la Seguridad Social, son hoy en día la herramienta que sirve también a las políticas y necesidades del mercado, a través de medidas como las deducciones en las contribuciones sociales o las bonificaciones a la contratación (López Andreu, Lope y Verd, 2007: 173).

En este contexto, acertar en la manera de relacionar activación y protección resulta esencial.

### 7.3. Inclusión de las políticas de empleo en el entramado de políticas económicas y sociales

Esta última reflexión nos lleva a plantear la tercera consideración de calado, que tiene que ver con otra de las críticas realizadas por el CESV, a la que ya nos hemos referido anteriormente: la necesidad de reorientar el gasto en PAE desde los incentivos y las subvenciones a la creación de empleo hacia otras tipologías de programas, particularmente los de formación (CESV, 2005: 153).

Tienen razón Aragón y Cachón cuando advierten de que las políticas de empleo, por sí mismas, no garantizan un aumento de las tasas de ocupación con carácter duradero, «ya que el empleo evoluciona a través de procesos muy diversos como la formación de los trabajadores y de los empresarios, su capacidad de innovación y de desenvolverse en los sistemas de competencia de los mercados, los rasgos de la estructura productiva y de su especialización concreta en determinados períodos históricos, o los procesos de regulación de la actividad económica y social no directamente relacionados con el mercado de trabajo sino referidos a objetivos diversos, como la estabilidad de las variables macroeconómicas, la distribución de la renta o los niveles de protección social, entre otros». De ahí su conclusión: «La política de empleo cobra todo su sentido cuando se encuadra en un conjunto de políticas económicas y sociales que den coherencia a las intervenciones que se realizan» (Aragón y Cachón, 1999: 74).

El diagnóstico de futuro que hace Lanbide en su informe de 2008 sobre el empleo en Euskadi es lo suficientemente explícito como para afirmar la radical insuficiencia de las políticas de creación de empleo, en sentido estricto, para afrontar en condiciones los retos que el futuro plantean a nuestros mercados de trabajo.

Todas las hipótesis que hemos manejado apuntan a que para el año 2015 el déficit de mano de obra consecuencia del envejecimiento de la población va a ser importante. Buena parte de este déficit se cubrirá con población extranjera. Dado que el porcentaje de inmigrantes en la CAPV, pese al importante crecimiento de los últimos años, sigue siendo bajo, las expectativas son que para el año 2015 se duplique el número actual, con lo que nos situaríamos en porcentajes similares a los del conjunto del Estado. En cualquier caso debemos tener en cuenta que el factor de la inmigración está sujeto a la evolución de la economía. Si ésta es positiva facilitará una mayor afluencia de extranjeros, pero al mismo tiempo un crecimiento más vivo del empleo. La falta de relevo generacional va a suponer un duro golpe para el mercado de trabajo vasco no sólo desde el punto de vista cuantitativo, son también desde el cualitativo. Se va a mermar la capacidad de la ocupación vasca en valores propios de los jóvenes como la capacidad de emprendizaje, de riesgo, de aventura y de originalidad en los proyectos económicos. También se va a reducir la capacidad para garantizar el abastecimiento de los perfiles más cualificados. El mercado de trabajo vasco, al igual que otros muchos mercados laborales europeos, se enfrenta a un nuevo reto para el que no existe experiencia histórica previa (Lanbide, 2008: 138).

#### 7.4. Superar la distinción entre políticas activas y pasivas

Enlazando con esta reflexión sobre la complejidad del futuro y los retos que esta complejidad supone para las políticas de empleo e inclusión ya en el presente, hay que dar una última consideración. Se ha escrito que «las políticas activas permiten mantener y mejorar la disponibilidad para el empleo de las personas en un momento de crecimiento de la ocupación y son un instrumento para la mejora profesional y el aprendizaje de técnicas para la gestión de la carrera profesional en momentos de

destrucción de empleo» (Castellana, 2010). También se ha escrito que, lejos de ser antagónicas, ambos tipos de políticas «son complementarias y, es más, deben estar integradas, de tal forma que toda política pasiva debe contener elementos que incentiven a la reinserción laboral» (Tobes, 2002: 36). Estamos básicamente de acuerdo. Pero añadiríamos que también las (mal)llamadas políticas pasivas deben estar vinculadas a la mejora de la cualificación profesional, así como que también las políticas activas deben integrar los elementos de afirmación de derechos sociales en los que se fundan la cultura del *welfare*. Lo que queremos decir es que ni el desempleo debe descualificar ni el empleo desproteger de derechos sociales básicos. Por ello la integración efectiva de ambas perspectivas, la activadora y la protectora, significa tomarse en serio el reto al que nos enfrentamos. Rompiendo incluso con viejas distinciones entre políticas activas y pasivas, para asumir que no hay sociedad activa que no sea, a la vez, una sociedad cohesionada.

Convencionalmente se ha considerado que las políticas activas son las dirigidas a favorecer la inserción de los parados en la ocupación y las pasivas las centradas en garantizar un cierto nivel de renta a las personas desempleadas pero sin buscar modificar su situación, generando un supuesto conflicto entre ambos objetivos y, generalmente, apostando por reducir los recursos financieros dedicados a la protección social para dedicarlos a otros objetivos. Sin embargo, merece considerar que las políticas pasivas son aquellas que apuntalan las características y debilidades de la estructura productiva y las causas del desempleo mediante medidas basadas en la simple moderación de los costes laborales, la liberalización de los mercados y la incorporación masiva e indiscriminada de tecnologías del exterior, junto a paliativos para el desempleo que a duras penas logran contener su crecimiento. Las políticas activas de empleo requieren coherencia con las políticas industriales, tecnológicas o educativas por su propio carácter y exigen una instrumentación descentralizada por sectores y territorios, aunque responda a unas bases comunes. Llevarlas a cabo requiere capacidad de innovación e iniciativa, que es tanto como decir capacidad empresarial y mayor protagonismo de los agentes sociales en la regulación colectiva para definir las reglas de juego de los diferentes mercados, eliminando la creencia de que los mercados se autorregulan (Aragón y Cachón, 1999: 63).

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALONSO, L.E. (2000): *Trabajo y posmodernidad: el empleo débil*, Fundamentos, Madrid.
- ALUJAS, J.A. Y LÓPEZ, J. (2006): «Efectos de las políticas activas sobre el proceso de emparejamiento en el mercado de trabajo español», *Revista Asturiana de Economía*, 36: 77-95.
- ARAGÓN, J. Y CACHÓN, L. (1999): «Mercado de trabajo, empleo y políticas de empleo: consideraciones desde una perspectiva europea», *Cuadernos de Relaciones Laborales*, 15: 51-76.
- ARAUJO, A. *et al.* (2002): «El fomento del autoempleo en Bizkaia: clave de la regeneración socioeconómica», *Lan Harremanak*, I: 161-180.
- ARTEAGA, T. (2001): «Políticas de género y empleo en Euskadi», *Lan Harremanak*, II: 127-76.
- BALLESTER, R. (2005): *European Employment Strategy and Spanish Labour Market Policies*, Working Papers, Department of Economics, University of Girona, N.º 14, <http://dugi-doc.udg.edu/bitstream/10256/287/1/n14.pdf>
- BARBER, B.R. (2000): *Un lugar para todos*, Paidós, Barcelona.
- BECK, U. (2000): *Un nuevo mundo feliz*, Paidós, Barcelona.
- BENGOETXEA, J. (2000): «El problema del empleo en la Comunidad Autónoma Vasca y la política vasca de empleo», *Lan Harremanak*, I: 15-90.
- BONOLI, G. (2010): *The political economy of active labour market policy*, REC-WP 01/2010, Working Papers on the Reconciliation of Work and Welfare in Europe, RECOWE Publication, Dissemination and Dialogue Centre, Edinburgh.
- CACHÓN, L. Y PALACIO, J.I. (1999): «Política de empleo en España desde el ingreso en la UE», en F. Miguélez y C. Prieto (dir. y coord.), *Las relaciones de empleo en España, Siglo XXI*, Madrid.
- CALMFORS, L.; FORSLUND, A. Y HEMSTRÖM, M. (2002): *Does active labour market policy work? Lessons from the Swedish experiences*, Institute for International Economic Studies, Stockholm University, Seminar Paper N.º 700.
- CARD, D.; KLUVE, J. Y WEBER, A. (2009): *Active Labor Market Policy Evaluations: A Meta-analysis*, The Austrian Center for Labor Economics and the Analysis of the Welfare State, Working Paper No. 0902. <http://www.laborrn.at/wp/wp0902.pdf>
- CARNOY, M. Y CASTELLS, M. (1997): *Sustainable Flexibility. A Prospective Study on Work, Family and Society in the Information Age*, OECD, Paris.
- CASTEL, R. (1997): *La metamorfosis de la cuestión social*, Paidós, Barcelona.
- CASTELLANA, F. (2010): «Las políticas activas de empleo ante la crisis», *La Factoría*, 47. <http://www.revistalafactoria.eu/articulo.php?id=534>
- CASTELLS, M. (1992): «La informacionalización del trabajo», *El socialismo del futuro*, 6.
- CASTILLO, J.J. (1998): *A la búsqueda del trabajo perdido*, Tecnos, Madrid.
- CES (2005): *Desequilibrios ocupacionales y políticas activas de empleo*, Informe 1, Madrid. <http://www.ces.es/informes/2005/Inf0105.pdf>
- CES VASCO (2004): *Las políticas activas de empleo en la C.A.V. y la U.E*, Colección Estudios e Informes, n.º 1. [http://www.cesvasco.es/LinkClick.aspx?link=Estudios\\_Informes\\_ES%2ffibro\\_politicas\\_activas.pdf&tabid=92&mid=564](http://www.cesvasco.es/LinkClick.aspx?link=Estudios_Informes_ES%2ffibro_politicas_activas.pdf&tabid=92&mid=564)
- 2006: *La Protección Social como elemento clave de la Política Social de la UE y de la CAPV*, Colección Estudios e Informes, n.º 6. [http://www.cesvasco.es/LinkClick.aspx?link=Estudios\\_Informes\\_ES%2fESTUDIO+COMPLETO+IMPRESA+ENERO07+cast.pdf&tabid=92&mid=564](http://www.cesvasco.es/LinkClick.aspx?link=Estudios_Informes_ES%2fESTUDIO+COMPLETO+IMPRESA+ENERO07+cast.pdf&tabid=92&mid=564)
- 1998, 1999, 2000, 2001, 2002, 2003, 2004, 2005, 2006, 2007, 2008: *Memoria Socioeconómica*.
- 2010: *Dictamen sobre el Anteproyecto de Ley que modifica la Ley 18/2008, de 23 de diciembre, para la Garantía de Ingresos y para la Inclusión Social*, 7, Junio. [http://www.cesvasco.es/LinkClick.aspx?link=dictamenes%2f7\\_10+DICTAMEN.pdf&tabid=88&mid=574](http://www.cesvasco.es/LinkClick.aspx?link=dictamenes%2f7_10+DICTAMEN.pdf&tabid=88&mid=574)
- CIDEC (2009a): *Discapacidad y mercado laboral: situación en la CAPV*, Cuaderno de trabajo 42. [http://www.lanbide.net/descargas/egailancas/publicaciones/CIDEC/Cas/Cuaderno\\_42.pdf](http://www.lanbide.net/descargas/egailancas/publicaciones/CIDEC/Cas/Cuaderno_42.pdf)

- 2009b: *La flexiseguridad y los contextos sociolaborales. Perspectivas en la CAPV*, Cuaderno de trabajo 43. [http://www.lanbide.net/descargas/egailancas/publicaciones/CIDE/Cas/Cuaderno\\_43.pdf](http://www.lanbide.net/descargas/egailancas/publicaciones/CIDE/Cas/Cuaderno_43.pdf)
- CONSEJO VASCO DE MOVIMIENTO EUROPEO (1998): *Las nuevas políticas de empleo en la UE: una visión desde Euskadi*, Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco, Vitoria-Gasteiz.
- DAGUERRE, A. Y ETHERINGTON, D. (2009): *Active labour market policies in international context: what works best? Lessons for the UK*, Department for Work and Pensions, Working Paper No. 59. <http://research.dwp.gov.uk/asd/asd5/WP59.pdf>
- DAHAN, J. Y DI NARDO, L. (2010): *The European Social Fund: Active Labour Market Policies and Public Employment Services*, European Union. [http://ec.europa.eu/employment\\_social/esf/docs/br\\_almp.pdf](http://ec.europa.eu/employment_social/esf/docs/br_almp.pdf)
- DUFOUR, Ch. Y HEGE, A. (2009): *XII Congreso de ELA, confederación sindical vasca*, Documentos 16, Manu Robles-Arangiz Institua.
- EUROFOUND (2005): *Seminar highlights flexicurity in the labour market*. [www.eurofound.europa.eu/eiro/2005/06/feature/dk0506103f.html](http://www.eurofound.europa.eu/eiro/2005/06/feature/dk0506103f.html)
- EUSTAT (2006): *Informe Socioeconómico de la C.A. de Euskadi 2006*. [http://www.eustat.es/estadisticas/idioma\\_c/tema\\_194/opt\\_1/tipo\\_3/ti\\_Informe\\_Socioeconomico\\_de\\_la\\_CA\\_de\\_Euskadi\\_2006/temas.html](http://www.eustat.es/estadisticas/idioma_c/tema_194/opt_1/tipo_3/ti_Informe_Socioeconomico_de_la_CA_de_Euskadi_2006/temas.html)
- ESTEVAO, M. (2003): *Do Active Labor Market Policies Increase Employment?*, International Monetary Fund, WO/03/234. <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2003/wp03234.pdf>
- FOURASTIÉ, J. (1979): *Les Trente Glorieuses, ou la révolution invisible de 1946 à 1975*, Fayard, Paris.
- GALLINO, Luciano (2002): «La informalización del trabajo en los países desarrollados», *Sociología del Trabajo*, n.º 45.
- GARCÍA CRESPO, M. (1985): «Las políticas tradicionales contra el paro: una visión crítica», *Ekonomiaz*, 1: 115-126.
- GARCÍA SERRANO, C. (2007): «Las políticas del mercado de trabajo: desempleo y activación laboral», *Política y Sociedad*, Vol. 44, Núm. 2: 135-151.
- GARMENDIA, J. (2008): *Estudio comparativo de las políticas de mercado de trabajo en el marco de la euro-ciudad vasca Baiona-Donostia*, Gaindegia, Cuaderno de trabajos 4. [http://www.gaindegia.org/es/LK\\_04/es](http://www.gaindegia.org/es/LK_04/es)
- GEE, J.P.; HULL, G. Y LANKSHEAR, C. (2002): *El nuevo orden laboral*, Pomares, Girona.
- GIARINI, O. Y LIEDTKE, P.M. (1998): *El dilema del empleo. El futuro del trabajo*, Galaxia Gutenberg/Círculo de Lectores, Barcelona.
- GOBIERNO VASCO (2003): *Plan Interinstitucional de Empleo 2003-2006*, Departamento de Justicia, Empleo y Seguridad Social.
- 2007a: *Plan de Empleo 2007-2010*, Departamento de Justicia, Empleo y Seguridad Social.
- 2007b: *II Plan Interinstitucional de Inclusión Social 2007-2009*, Departamento de Justicia, Empleo y Seguridad Social.
- 2009: *Evaluación 2008 del II Plan Interinstitucional de Inclusión Social*.
- 2010: *Estudio comparado del impacto de las prestaciones de garantía de ingresos en el Estado de Bienestar de Euskadi y de España*. [http://www.gizartelan.ejgv.euskadi.net/r45-nothome/es/contenidos/noticia/estudio\\_impacto\\_prestaciones/es\\_estudio/adjuntos/Informe%20impacto%20prestaciones.pdf](http://www.gizartelan.ejgv.euskadi.net/r45-nothome/es/contenidos/noticia/estudio_impacto_prestaciones/es_estudio/adjuntos/Informe%20impacto%20prestaciones.pdf)
- GORZ, A. (1995): *Metamorfosis del trabajo*, Sistema, Madrid.
- GRAY, A. (2004): *Unsocial Europe: Social Protection or Flexploitation?*, Pluto Press, London.
- KAIERO, A. (1999): «Sindicatos y Marco Vasco de relaciones laborales», *Revista Internacional de Estudios Vascos*, 44: 89-116. <http://hedatuz.euskomedia.org/3759/1/49265268.pdf>
- 2004: *Organizaciones sindicales y empresariales, negociación colectiva y marco vasco de relaciones laborales*, Manu Robles-Arangiz Institua, Bilbo. [http://www.mrafundazioa.org/centro-de-documentacion/documentos/organizaciones-sindicales-y-empresariales-negociacion-colectiva-y-marco-vasco-de-relaciones-laborales-autor-andoni-kaiero/at\\_download/file](http://www.mrafundazioa.org/centro-de-documentacion/documentos/organizaciones-sindicales-y-empresariales-negociacion-colectiva-y-marco-vasco-de-relaciones-laborales-autor-andoni-kaiero/at_download/file)
- LAKOFF, G. (2002): *Moral Politics: How Liberals and Conservatives Think*, The University of Chicago Press, Chicago.
- LANBIDE (2008): *El empleo en Euskadi 2007. Tendencias recientes y perspectivas desde el contexto europeo*. [http://www.lanbide.net/descargas/egailancas/publicaciones/EmpleoEuskadi/Empleo\\_Euskadi\\_07\\_cas.pdf](http://www.lanbide.net/descargas/egailancas/publicaciones/EmpleoEuskadi/Empleo_Euskadi_07_cas.pdf)

- LETAMENDIA, F. (2004): *ELA 1976-2003. Sindicalismo de Contrapoder*, Manu Robles-Arangiz Institutua, Bilbo.
- LÓPEZ ANDREU, M.; LOPE, A. Y VERD, J.M. (2007): «El empleo subvencionado: entre las políticas activas de empleo y la mutación del salario», *Cuadernos de Relaciones Laborales*, 2: 151-178.
- MARCOS, J. (2008): «Introducción al estudio de las transiciones en el mercado laboral vasco. 1994-2006», *Lan Harremanak*, I: 245-291.
- MARCOS, J. Y GOÑI, E. (2003): *Hacia los estándares europeos en la Calidad del Empleo: el caso de la C.A. de Euskadi*, Ponencia presentada en la Feria de Empleo, Bilbao.
- MARTÍNEZ LÓPEZ, A. (2008): «La influencia de las políticas activas de empleo en las transformaciones de los modos de intervención y los modelos contemporáneos de bienestar social», *Portularia*, Vol. VIII, n.º 2: 103-115.
- MATO, F.J. (2003): *Estudio sobre las experiencias europeas con los instrumentos de evaluación de las políticas del mercado de trabajo*, División de Desarrollo Económico de la CEPAL, Santiago de Chile.
- MECHTEL, M. Y POTRAKE, N. (2010): *Political Cycles in Active Labor Market Policies*, Munich Personal RePEc Archive, MPRA Paper No. 22780.
- MEMORIA DEL DIRECTOR GENERAL (1999): *Trabajo decente*, Ginebra, OIT.
- PALACIO, J.I. (1991): «La política de empleo», en F. Miguélez y C. Prieto (dir. y coord.), *Las relaciones laborales en España*, Siglo Veintiuno, Madrid.
- PALACIO, J.I. Y ÁLVAREZ, C. (2004): *El mercado de trabajo: análisis y políticas*, Akal, Madrid.
- PRIETO, C. (ed.) (1999): *La crisis del empleo en Europa*, Germania, Valencia, vol. 1
- SANZO, L. (2009): *1984-2008. 25 años de estudio de la pobreza en Euskadi*, Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco, Vitoria-Gasteiz.
- SERRANO, F. Y ALÁEZ, R. (1991): «Una valoración crítica de las Políticas de Empleo», *Ekonomia*, 19: 175-188.
- SCHMIDTZ, D. Y GOODIN, R.E. (2000): *El bienestar social y la responsabilidad individual*, Cambridge University Press, Madrid.
- SOLÀ, X. (2005): «Comentario al Acuerdo Interconfederal sobre Negociación Colectiva 2005», *IUSLabor*, 2, Universitat Pompeu Fabra. <http://www.upf.edu/iuslabor/022005/art08.htm>
- SUBIRATS, J. (2005): «Catorce puntos esenciales sobre evaluación de políticas públicas con especial referencia al caso de las políticas sociales», *Ekonomia*, 60: 18-37.
- SUPIOT, A. (coord.) (1999): *Trabajo y empleo. Transformaciones del trabajo y futuro del Derecho del Trabajo en Europa*, Tirant Lo Blanch, Valencia.
- TOBES, P. (2002): «El desarrollo de las políticas activas en España: un análisis de los planes de acción para el empleo», *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, 36: 15-43.
- VAN VLIET, O. Y KOSTER, F. (2008): *Europeanisation and the Political Economy of Active Labour Market Policies*, Paper prepared for the NIG Annual Work Conference.
- ZUBERO, I. (2006): «Las nuevas relaciones entre empleo e inclusión», *Documentación Social*, 143: 11-30.
- 2007: «¿A qué huele en Dinamarca?», *Lan Harremanak*, 16: 35-57.

## ANEXO

### Tasas de actividad, ocupación y paro en la CAPV, 1985-2009

Año	Tasa de actividad			Tasa de ocupación			Tasa de paro					
	Total	Masc.	Fem.	16-24	25-44	45 y más	Total	Masc.	Fem.	16-24	25-44	45 y más
1985	52,2	70,5	34,6	52,7	71,8	34,8	41,5	60,1	23,7	25,0	60,5	32,8
1986	53,8	72,1	36,3	54,5	75,1	35,2	42,6	60,9	25,2	27,8	62,6	32,3
1987	53,8	71,8	36,6	53,8	76,5	34,1	42,5	60,4	25,5	29,1	62,8	31,0
1988	53,0	69,9	36,9	53,0	77,2	32,1	42,0	59,3	25,4	27,4	63,5	29,9
1989	52,6	68,5	37,4	48,5	78,5	32,2	43,7	61,3	26,9	27,8	66,7	30,9
1990	52,0	67,5	37,2	45,0	80,3	31,3	43,7	60,8	27,4	27,4	68,5	30,0
1991	53,0	68,3	38,4	46,2	81,9	31,7	43,7	60,5	27,7	26,3	69,1	29,8
1992	52,5	67,0	38,7	45,6	82,9	30,2	41,2	57,0	26,2	22,5	66,5	28,1
1993	52,5	66,0	39,6	43,4	84,0	30,5	39,1	53,1	25,7	18,4	63,5	27,5
1994	53,1	65,4	41,4	43,3	85,5	30,9	40,3	54,1	27,1	20,9	65,1	27,8
1995	52,5	64,6	41,1	41,9	84,9	30,8	40,2	53,2	27,8	20,9	64,7	27,9
1996	52,6	64,5	41,4	38,8	85,4	31,7	41,1	54,5	28,3	20,9	66,3	28,4
1997	53,2	65,5	41,6	40,5	85,3	32,5	42,5	56,2	29,5	22,9	67,7	29,5
1998	53,5	65,9	41,8	40,6	86,3	32,2	44,7	58,8	31,4	26,9	71,7	29,6
1999	54,5	66,1	43,5	45,6	86,8	32,2	46,3	59,3	34,1	30,8	73,7	29,9
2000	53,4	66,6	41,0	44,3	85,7	31,3	46,8	61,0	33,3	31,8	74,8	29,5
2001	53,7	66,3	42,8	38,0	85,5	33,6	48,4	61,2	36,3	29,4	77,0	31,6
2002	54,9	66,3	44,2	41,4	86,8	34,2	50,0	61,9	38,7	32,7	78,4	32,8
2003	55,4	66,4	45,1	41,2	86,7	35,4	50,5	62,0	39,7	31,8	78,5	34,0
2004	55,5	65,6	45,9	39,2	86,5	36,2	51,6	61,5	42,3	31,8	80,1	34,9
2005	55,0	65,3	45,3	36,3	85,9	36,5	52,3	62,4	42,8	32,2	80,9	35,8
2006	55,3	65,2	46,1	34,4	86,1	37,5	53,5	63,2	44,3	31,8	82,9	36,7
2007	55,3	65,1	46,1	33,9	86,4	37,5	53,6	63,3	44,5	31,4	83,2	36,9
2008	55,2	63,6	47,2	31,6	87,1	37,6	52,6	61,0	44,7	27,9	82,6	36,6
2009	55,8	64,2	47,9	32,5	87,8	38,5	51,0	58,6	43,9	24,3	79,4	36,6
2010	55,5	63,5	47,9	31,3	87,2	38,7	50,6	57,7	43,8	23,6	78,9	36,5

Fuente: Ikerbide. Datos PRA, correspondientes al cuarto trimestre de cada año excepto en 2010, correspondientes al primer trimestre.