

Análisis de los ejes, objetivos,
programas y servicios del Plan
Anual de Políticas de Empleo

PAPE 2018

FORMACIÓN Y EMPLEO

Septiembre, 2018



Secretaría de Empleo y Cualificación Profesional

ANÁLISIS DEL PLAN ANUAL DE POLÍTICA DE EMPLEO (PAPE) DE 2018

ÍNDICE GENERAL

	Página
Estructura del PAPE	1
Principales conclusiones	5
	10
BLOQUE I. FORMACIÓN (EJE 2)	12
Presupuesto	17
Colectivos	18
Programas del Eje	24
Descripción de los programas	45
Servicios	
BLOQUE II. EMPLEO (EJES 1, 3 4 Y 5)	49
Introducción	50
Eje 3. Oportunidades de empleo	53
Presupuesto	53
Grupos prioritarios	57
Programas del Eje	60
Descripción de los programas	63
Eje 4. Igualdad de oportunidades	73
Eje 1. Orientación	77
Eje 5. Emprendimiento	84
ANEXO. Propuesta de CCOO para la modernización de los Servicios Públicos de Empleo	92

ANÁLISIS DEL PLAN ANUAL DE POLÍTICA DE EMPLEO (PAPE) DE 2018

ESTRUCTURA DEL PAPE

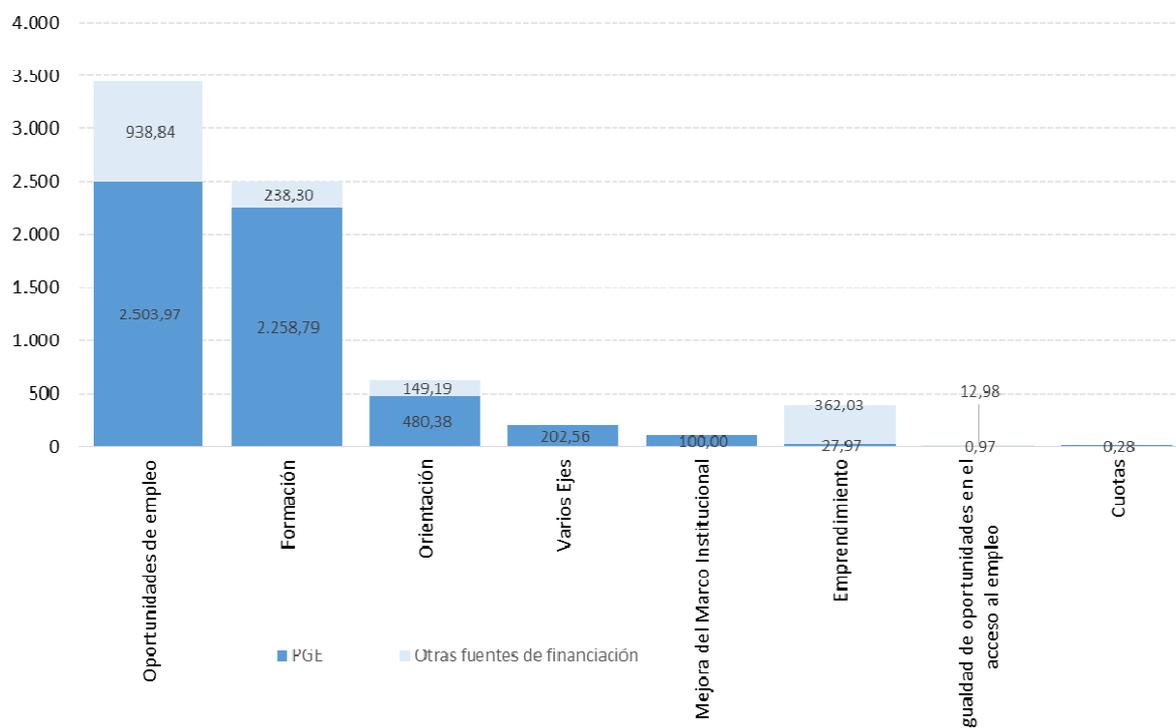
El Plan Anual de Política de Empleo (PAPE) para 2018 es uno de los principales instrumentos de coordinación y ejecución de las políticas de empleo de los diferentes servicios públicos de empleo: estatal, autonómicos y de las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla. La Ley de Empleo define las políticas activas de empleo como el conjunto de **servicios y programas de orientación, empleo y formación profesional para el empleo** en el ámbito laboral dirigidos a mejorar las posibilidades de acceso al empleo, por cuenta ajena o propia, de las personas desempleadas, al mantenimiento del empleo, a la promoción profesional de las personas ocupadas y al fomento del espíritu empresarial y de la economía social.

En él se recogen:

- 1) **Los objetivos y las medidas de las políticas activas de empleo** a alcanzar durante el año 2018 en el conjunto del Estado, en cada comunidad autónoma, en Ceuta y en Melilla.
- 2) **La financiación de cada una de las medidas.** La dotación que figura en los Presupuestos Generales del Estado (PGE) para el PAPE se cuantifica en 5.574,9. Estos fondos en parte se transfieren a los territorios para financiar la ejecución de los programas y otra parte se gestionan en el ámbito estatal. Además de las dotaciones de los PGE, las comunidades y la Unión Europea también contribuyen a la financiación de las políticas de empleo.

Los datos que se manejan en el presente informe se corresponden con el coste estimado que cada servicio público de empleo asigna a cada uno de los programas y servicios. [La suma del coste de todos los programas del PAPE ronda los 7.100 millones de euros, distribuidos según se recoge en el gráfico 1. Los dos ejes de actuación más importantes son el de *Oportunidades de Empleo* y el de *Formación*, con el 49% y el 35% del total del presupuesto, respectivamente.](#)

**Gráfico 1: Dotación Presupuestos Generales del Estado para el PAPE
(datos en millones de euros)**

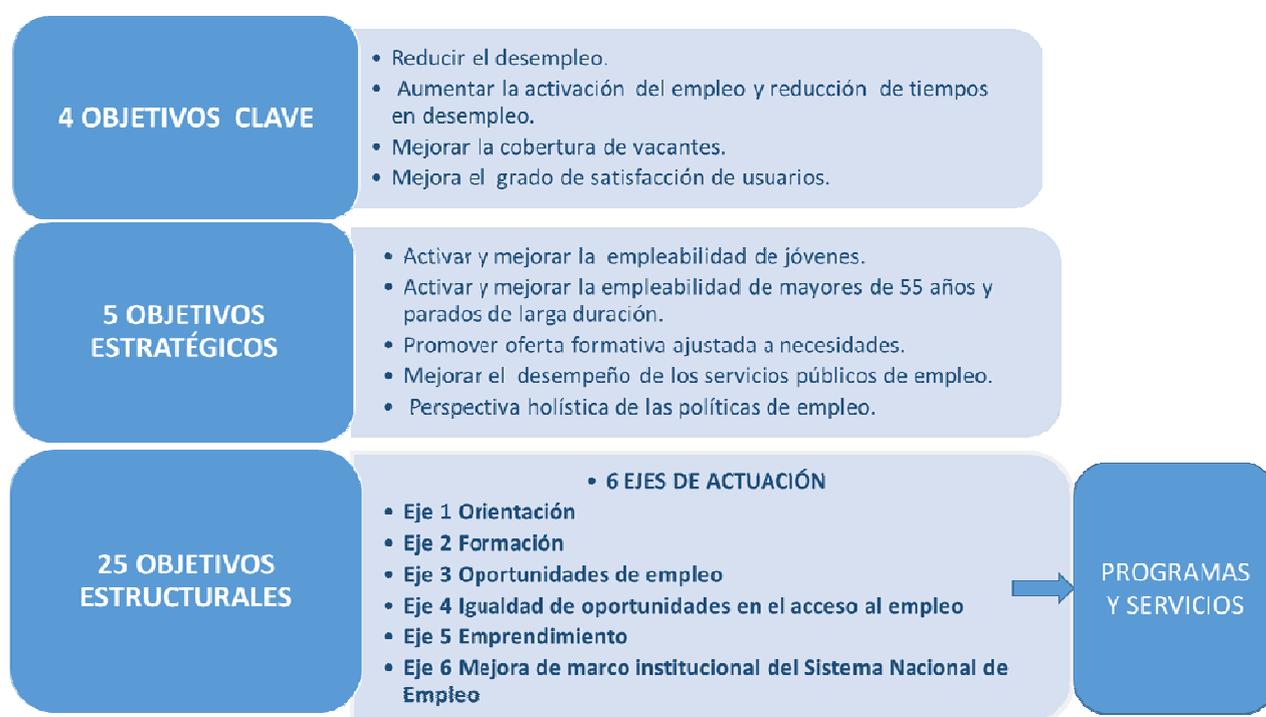


3) Los indicadores de evaluación. Tratan de medir el grado de consecución de los objetivos. Son indicadores que precisan el alcance de los programas en términos de personas atendidas, pero no en relación a su utilidad o el impacto.

El PAPE es el conjunto de actuaciones y estrategias gubernamentales, que se concretan anualmente, para alcanzar los objetivos de empleo establecidos en la Estrategia Española de Activación para el Empleo y que se clasifican en clave, estratégicos y estructurales. Los objetivos clave y estratégicos responden a los fines últimos del Sistema Nacional de Empleo. Los estructurales se agrupan en los seis Ejes de las políticas de activación para el empleo¹ se que articula el PAPE. Cada eje se concreta en una serie de programas y servicios que pueden ser comunes, diseñados para el conjunto del Estado, o propios, definidos en cada ámbito de gestión.

Existen 20 unidades o ámbitos de gestión de las políticas: el estatal, las 17 comunidades autónomas y Ceuta y Melilla.

Esquema 1. Estructura del PAPE



- **La diferencia entre un programa y un servicio está en su continuidad y su forma de realización.**

El programa es una actuación concreta, en un determinado ejercicio, para un determinado colectivo y a través de un instrumento técnico o jurídico (subvención, contratación, convenios, gestión directa, etc.). El servicio tiene un carácter más continuado, habitualmente se presta o realiza directamente por la Administración.

¹ Artículo 10 del texto refundido de la Ley de Empleo.

Un programa sería la concesión de subvenciones a centros y entidades para la formación de personas desempleadas en certificados de profesionalidad. Un servicio sería el registro público y la acreditación de entidades de formación por parte de las administraciones para la impartición de este tipo de formación.

- **Los programas y servicios comunes se definen para el conjunto del Estado, son reconocidos y aprobados por el Gobierno y las comunidades autónomas.**, aunque su puesta en marcha no resulta obligatoria.
- **Los programas y servicios propios** responden a necesidades específicas y prioridades de actuación diseñadas en cada comunidad autónoma.

Para cada uno de ellos contiene una descripción general con indicación del coste, colectivo destinatario, número de beneficiarios-as, naturaleza económica del gasto, fuente de financiación y el instrumento jurídico con el que se formaliza (subvenciones, convenios, contratación, gestión directa u otras formas jurídicas). La estructura es idéntica para todos, pero no en todos los casos aparece la información: sobre todo en el apartado de coste, muchas actuaciones no tienen cuantificado el gasto previsto. En muchas ocasiones es tan poco preciso que solo recoge el título del programa o servicio.

En este documento se ha realizado un análisis del contenido de los programas y servicios de cada uno de los ejes, excepto el Eje 6 cuyo objetivo fundamental es la mejora de la eficacia de los servicios públicos de empleo. La Secretaría de Empleo y Cualificación Profesional de CCOO ya realizó en julio un análisis y envió al Gobierno un documento con propuestas de mejora, que se adjunta como anexo a este informe.

El documento se ha dividido en dos bloques: el primero se centra en el estudio del Eje 2 de Formación. El segundo bloque agrupa el resto con una incidencia más directa en la contratación y el empleo.

A pesar de la gran extensión del PAPE, su descripción a veces es imprecisa y general. En muchas ocasiones se ha tenido que acudir a la normativa de referencia para conocer el contenido y los objetivos de muchas de las actuaciones que contempla.

El PAPE recoge un total de 620 programas y servicios distintos, algunos coinciden en varias comunidades o en todos los servicios de empleo y otro son propios de una sola comunidad. **Ha sido necesario agrupar en cada eje aquellas actuaciones con un contenido y objetivo similar para poder realizar el análisis.**

Se ha intentado que el lenguaje sea inclusivo, aunque se han mantenido los literales de los títulos de programas, servicios, etc.

Salvo que expresamente se indique otra fuente, las tablas y gráficos que aparecen son de elaboración propia, a partir de las cifras recogidas en el PAPE.

PRINCIPALES CONCLUSIONES

El empleo es el fin del PAPE. Garantizar el trabajo y de calidad, favorecer la movilidad y el desarrollo profesional son los objetivos de las políticas de empleo. Tres son los aspectos sobre los que debe actuar: las personas, mejorando las oportunidades de acceso y mantenimiento del empleo; las empresas, mejorando su situación competitiva y su capacidad de generar empleo y las instituciones, creando un marco administrativo favorable al impulso y mejora del empleo y al desarrollo económico.

Las políticas de empleo deben contribuir a la corrección de aquellos factores estructurales que impiden el mantenimiento y crecimiento sostenible del mercado laboral. Debe actuar de impulso para que el mercado sea capaz por sí mismo de generar los puestos de trabajo que la sociedad necesita.

Las políticas de empleo no son parches para atenuar los desequilibrios del mercado de trabajo. Las medidas deben contribuir a un marco estable de generación y mantenimiento del empleo.

- 1. De este estudio, no sería descabellado concluir que el PAPE se presenta como una amalgama de políticas, presumiblemente con objetivos, pero sin un horizonte claro para el empleo.**

El PAPE es una recopilación de actuaciones previstas en cada comunidad autónoma, en muchos casos identificadas solo por el título. No parte de un análisis previo, de un diagnóstico, de una evaluación de los resultados de ejercicios anteriores, de la justificación de las políticas, ni de una descripción clara de los objetivos. Es un conjunto de programas y medidas en los que se desconoce el destino final.

- 2. La ausencia de una evaluación de impacto de las políticas de empleo hace difícil diseñar propuestas válidas y con significado para el empleo.** Esto implica que, año tras año, se repitan los mismos instrumentos de “activación”, desconociendo su utilidad.

Se mide la cantidad, el número de personas atendidas o beneficiarias, pero se obvian aspectos esenciales como la calidad, la eficacia y el impacto temporal de dichas medidas. El sistema de indicadores solo sirve como mecanismo de reparto de fondos en el ejercicio siguiente, sin ninguna otra consideración.

En el caso de Formación, la mayoría de los indicadores están sin definir, hecho que se atribuye a la falta de desarrollo normativo de la Ley 30/2015. Aun así, los que se recogen, se refieren al número de personas beneficiarias de los programas en cada ámbito. Si comparamos estos indicadores con los definidos en el PAPE de 2013², también criticados por CCOO, los de 2018 se presentan incluso más débiles tanto por el número de ellos, como por la información analizada. **Tampoco se evalúa el grado de puesta en marcha o**

² En el 2013 se establecían 22 indicadores, frente a los 4 de 2018

ejecución financiera de las actuaciones que, año tras año, se revela muy bajo, generando importantes remanentes e ineficacias administrativas y políticas.

El retraso de tres años del desarrollo normativo de la Ley 30/2015 es un lastre para la formación profesional y para el empleo. Dificulta la evaluación de las políticas de formación y constriñe la puesta en marcha del sistema y el impulso de las iniciativas de formación. Merma la eficacia de los planes de empleo y es un claro ejemplo del abandono o pereza de la Administración ante uno de los retos más importantes de nuestra sociedad: aumentar los niveles de competencia y cualificación y que sean significativos para el empleo.

Desde la perspectiva del empleo, el Gobierno y las comunidades autónomas deben establecer objetivos claros de evaluación de los programas y servicios que permitan determinar los planes de ejercicios siguientes. El **objetivo debe ser empleo estable de calidad y en condiciones de igualdad, con atención a la diversidad**. Los Indicadores no deben limitarse a cuantificar un número de personas beneficiarias de cada actuación. Deben permitir obtener resultados en términos de eficacia y eficiencia de los objetivos.

- 3. CCOO insiste una vez más en la necesidad de que el PAPE incluya un diagnóstico diferenciado de la situación de hombres y mujeres en el empleo.** Puesto que la ley mandata a orientar las actuaciones hacia la igualdad efectiva, al objetivo de la igualdad real (de resultado), este mandato debería plasmarse también en los objetivos: en forma de incremento de la participación de las mujeres en las políticas de empleo y la formación; en su presencia en el empleo y en el acercamiento a los resultados de los hombres en tasas de actividad, paro y empleo. Y estos objetivos deben plasmarse en las medidas tanto de carácter general (orientadas a hombres y mujeres) como específicas (acción positiva), y en los indicadores.
- 4. Las bonificaciones y ayudas directas a las empresas ocupan más del 60% del destino de los recursos para la generación de empleo.** El abuso de este tipo de medidas, teniendo en cuenta la laxitud de los requisitos para acceder a ellas, es un remiendo coyuntural a los problemas estructurales que padece el mercado de trabajo.

Las políticas de fomento del emprendimiento también consisten básicamente en rebajas en las cotizaciones sociales y subvenciones para fomentar el empleo autónomo y ayudas a las empresas de economía social. No existe un seguimiento de las mismas ni un análisis de su viabilidad. Las políticas de desarrollo local que trata de reactivar determinadas áreas geográficas están concentradas en dos comunidades: País Vasco y Cataluña.

La recurrente utilización de esta medida convierte a esta política en ineficaz para generar un crecimiento sostenido.

Formación

5. El Sistema de Formación Profesional para el Empleo en el ámbito laboral dirigido a las personas ocupadas se sustenta en bonificaciones directas a las empresas. **660 millones de euros están reservados para que las empresas bonifiquen los costes de formación.** La ausencia de requisitos o condiciones a las acciones formativas y el escaso control administrativo de esta formación, unido a su carácter transversal (prevención de riesgos, administración y atención al cliente...) y en general de muy corta, la convierte en una iniciativa con escaso valor para el empleo.

Por otro lado, la oferta de programas y acciones formativas a la población ocupada y desempleada, en la mayoría de los casos, adolece de la falta de un diagnóstico previo.

6. **En la gestión autonómica pierde relevancia la oferta formativa para ocupados y adquiere mayor protagonismo la formación dirigida a personas desempleadas.** La oferta de cursos de formación, junto a los programas de empleo y formación desarrollados en las Escuelas Taller, Casas de Oficio y Talleres de Empleo abarcan casi el 70% de los recursos destinados a la población desempleada.

Sin un diagnóstico previo de las necesidades de los sectores, sin estudio de perfiles individuales y sin orientación se reduce al mínimo las posibilidades de éxito de la formación.

7. **Es necesario dirigir más esfuerzos al fortalecimiento y mejora de la empleabilidad de aquellos colectivos con mayores dificultades para acceder al mercado de trabajo.** Los programas específicos para la formación de personas con necesidades formativas especiales o con dificultades para su reinserción o recualificación profesional, apenas representan un 3% de los recursos económicos.
8. **Destaca el escaso aprovechamiento de la red de centros públicos y de los Centros de Referencia Nacional.** Un 2% de los recursos de las comunidades autónomas se destinan a la formación e impulso de la red pública de centros de formación. Andalucía y País Vasco son las comunidades que más apuestan en este sentido.
9. **El impulso a los procesos de reconocimiento y acreditación de las competencias adquiridas a través de la experiencia laboral es pobre y claramente insuficiente, apenas se destinan 55 millones.** Estos procesos que facilitan la empleabilidad, la movilidad, la formación a lo largo de la vida y contribuyen a la cohesión social pasan desapercibidos en las políticas de formación para el empleo. Las convocatorias de acreditación se han destinado en su mayor parte a cubrir la necesidad de acreditación de determinados colectivos, para no perder los puestos de trabajo, en sectores en los que se ha hecho obligatoria (atención a la dependencia básicamente).

Empleo

- 10. El 81,25% del presupuesto-2.797 millones de euros- para crear oportunidades de empleo son pagos directos a las empresas, a través de bonificaciones en las cotizaciones sociales y desembolsos de cuantías por persona contratada.**

En el ámbito estatal, el 89% del presupuesto, 1.914 millones de euros, sostiene un complejo sistema de bonificaciones empresariales para la contratación laboral.

En el ámbito autonómico, el 67% de los recursos que se gestionan subvencionan a las empresas los costes laborales por contratación. De esta cantidad, **solo un 9% tiene por objetivo el fomento de la contratación indefinida.** Como se expone en el documento, se corre el riesgo de estar alimentando un modelo de empleo basado y dependiente de la financiación pública de los costes laborales. La intervención pública en el mercado está justificada para corregir aquellos problemas que dificultan su funcionamiento y el crecimiento a largo plazo. El objetivo es contribuir, sentar las bases para que el mercado funcione, no es sostenerlo *per se*.

- 11. La administración pública asume una parte importante de las políticas de fomento de la contratación:** El 44%, son ayudas para la contratación temporal en el ámbito de la administración pública (281,4 millones de euros), y el 27%, son ayudas a los centros especiales de empleo (175 millones de euros).

- 12. El PAPE no parece ser el instrumento para alcanzar y avanzar en la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en el acceso al empleo y en las condiciones de trabajo.** Las personas con discapacidad y la población joven protagonizan las actuaciones específicas. Sorprende, sin embargo que apenas existan medidas específicas dirigidas a la mujer (ver gráfico 3 del eje 3, página 58). Los objetivos de igualdad en el empleo entre hombres y mujeres no tienen eco en el PAPE, solo dos comunidades autónomas incentivan la contratación de la mujer y en concreto de las mujeres víctimas de violencia de género.

Las acciones para favorecer la igualdad entre hombres y mujeres en el empleo tienen un presupuesto de apenas 1,6 millones de euros. Las actuaciones se concentran en itinerarios de acompañamiento e inserción laboral de mujeres víctimas de violencia machista y en subvenciones a las empresas para desarrollar planes de igualdad.

- 13. A pesar de su dudosa legalidad, se siguen utilizando el Programas** denominado “trabajos temporales de colaboración social”, que obliga a las personas preceptoras de prestaciones por desempleo a realizar trabajos para la Administración Pública, sin mediar contratación laboral y supliendo puestos de trabajo de dicha administración. Están diseñados y aprobados por el Gobierno como un programa común, es decir, **Gobierno y comunidades autónomas han convenido en persistir en este tipo de prácticas donde el Tribunal Supremo se ha pronunciado cuestionando esta medida de política activa.**

14. El modelo sigue cojeando. La base de las políticas activas consiste en preparar de forma adecuada a las personas para que puedan acceder a un puesto de trabajo digno y de calidad. **La orientación, el asesoramiento, la ayuda en la búsqueda y el logro de un empleo es una tarea pública esencial, que exige volcar todos los esfuerzos y recursos.** **La orientación tiene que tener carácter universal y** garantizarse la atención a todas las personas que buscan empleo; debe convertirse en derecho individual de la persona desempleada. Por tanto es necesario reforzar, mejorar y ampliar los servicios de orientación, **para convertirse en un servicio integral: de información, ayuda, acompañamiento e intermediación laboral.** En la mayoría de los casos la orientación se limita a prestar información sobre las diferentes posibilidades de formación a las que puede tener acceso una persona desempleada y, en muchos casos, como en Madrid, limitado a los cursos ofertados en la oficina de desempleo que le corresponde.

En resumen, y como se concluye en este documento: las políticas activas de empleo deben contribuir a la creación de empleo, combatir la precariedad laboral, asegurar unas políticas de inserción adecuadas que doten de estabilidad, creen condiciones de trabajo y salarios justos e iguales para todas y todos.

La derivación permanente de recursos públicos hacia la empresa privada para sufragar sus costes laborales, sin crear un marco económico favorable al crecimiento, al empleo y al incremento de la productividad, esclaviza al sistema y le condena a mantener una tasa de empleo sostenida con la financiación pública, en detrimento de otras políticas de crecimiento y bienestar.

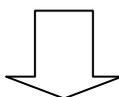
BLOQUE I. PAPE 2018

FORMACIÓN (EJE 2)

Esquema 2. Eje de formación.

OBJETIVOS ESTRUCTURALES. EJE 2 FORMACIÓN

1. Ajustar la oferta formativa a las necesidades del mercado de trabajo con atención a competencias clave, digitales e idiomáticas.
2. Mejorar la información, el seguimiento y la evaluación.
3. Promover la formación acreditable y el reconocimiento de la experiencia.
4. Promover la formación vinculada a la contratación y obtención de experiencia laboral.
5. Impulsar la formación en las empresas.
6. Ofrecer a los demandantes de empleo formación ajustada a sus itinerarios personales.



Servicios Comunes	Programas Comunes
<ul style="list-style-type: none">• Programación de la oferta formativa acorde a las necesidades de los usuarios.• Control, Seguimiento y Evaluación de la calidad de la formación por los SEPE.• Evaluación, reconocimiento y acreditación de las competencias profesionales adquiridas a través de la experiencia laboral.• Mantenimiento y actualización de la cuenta de formación.• Inscripción y acreditación de centros y entidades de formación profesional.	<ul style="list-style-type: none">• Oferta formativa para trabajadores ocupados.• Oferta formativa para trabajadores desempleados.• Programas específicos de formación.• Programas formativos con compromiso de contratación.• Formación en alternancia con el empleo.• Prácticas no laborales en empresas.• Acreditación de las competencias.• Formación de certificados de profesionalidad no financiada con fondos públicos (autorización, seguimiento y evaluación).• Actividad formativa del contrato para la formación y el aprendizaje.• Formación Red Pública.• Cheque de formación.



SERVICIOS Y PROGRAMA PROPIOS DISEÑADOS EN CADA ÁMBITO DE GESTIÓN

El eje de formación tiene 6 objetivos estructurales. Para alcanzar dichos objetivos de formación se diseñan **5 servicios comunes, 11 programas comunes, 15 servicios propios y 119 programas propios.**

1. PRESUPUESTO

Los recursos económicos proceden de tres fuentes: Los Presupuestos Generales del Estado prorrogados para 2018 que prevén 2.258.786 euros; los fondos propios de las comunidades autónomas y la cofinanciación europea. A su vez, los recursos de los PGE provienen de la cuota de formación profesional y en teoría, de las aportaciones específicas del Estado.

La suma del coste estimado de los programas y servicios que figuran en el eje de Formación del PAPE es de 2.497.060.297 de euros. Sin embargo no todos están cuantificados económicamente. **Un 16% de las actuaciones (programas y servicios) no tienen presupuesto y se corresponde con programas y servicios comunes, diseñados para todo el Estado.** Esto puede tener dos explicaciones: que en el PAPE no se está recogiendo la totalidad del presupuesto o que aquellos programas inicialmente previstos sin dotación económica, que si se ponen en marcha, detraigan recursos de otros programas. En el ámbito de la gestión estatal, se prevé la convocatoria de subvenciones para la realización de programas específicos, pero sin un coste asociado. Cuando el SEPE ha realizado este tipo de convocatorias, los recursos han sido detraídos de la programación general de formación de oferta de ocupados (véase programa específicos para la mejora de la empleabilidad de jóvenes de 2015). **El PAPE, por tanto no refleja una imagen fiel del presupuesto de los programas de políticas activas.**

Los datos económicos de este documento, por tanto, se refieren a las actuaciones que tienen un coste económico asociado. En el anexo a este documento se presenta una relación de los programas sin presupuesto.

Tabla 1: Distribución coste por ámbito de gestión y fuente de financiación.

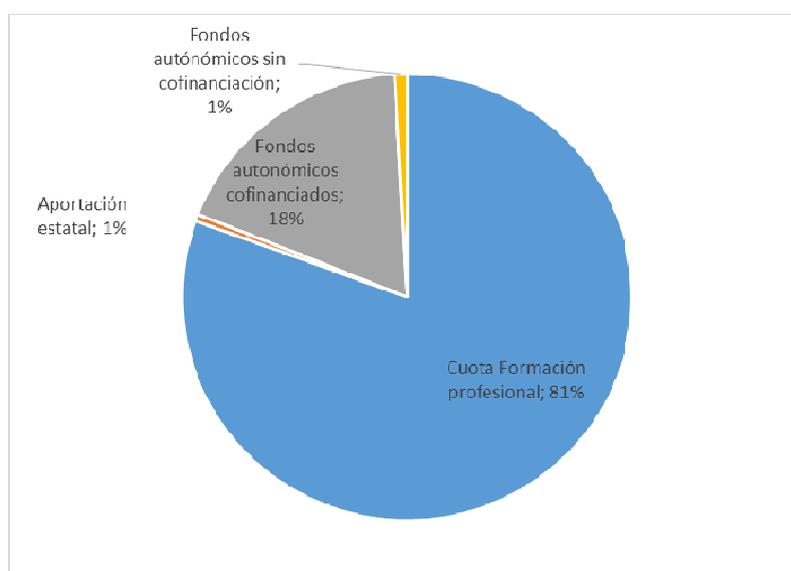
	CCAA, Ceuta y Melilla		Gestión Estatal		TOTAL	
Fondos Estatales (PGE)	937.009.692	66%	1.086.997.473	100%	2.024.007.165	81%
Fondos propios CCAA	473.053.132	34%			473.053.132	19%
TOTAL	1.410.062.824		1.086.997.473		2.497.060.297	
	56%		44%			

1.1. Origen de los recursos

- ✓ El 56% de los recursos para Formación se gestiona en las comunidades autónomas.
- ✓ Las políticas de formación se financian básicamente con las transferencias del Estado a las comunidades autónomas. La aportación territorial solo supone un 34% del gasto en las comunidades autónomas y un 19% del presupuesto total.

Si atendemos a la procedencia de los recursos que se aportan por el estado y por las comunidades autónomas, podemos comprobar que las cotizaciones de empresas y trabajadores básicamente financian las políticas activas.

Gráfico 2: Distribución presupuesto según origen de los recursos



- ✓ La formación profesional para el empleo en el ámbito laboral está financiada básicamente con las cotizaciones de empresas y personas asalariadas. El 81% de los recursos proceden de la recaudación en las cotizaciones por formación profesional. Estos ingresos proceden de las rentas salariales, un 0,7% de la base de cotización. **En el año 2018 esta cantidad de 2.011.422.410.** Si además tenemos en cuenta que el PAPE recoge una partida de 206.550.000 de euros para contratos de formación que no se financia con cuota, existiría un **excedente de 193 millones recaudación de cuota no aplicada.** La aportación recursos por parte del Estado apenas supone el 1%.
- ✓ Las comunidades autónomas financian el 19% del presupuesto, pero prácticamente la totalidad de esta cantidad (95%) está cofinanciada por el FSE, cuantía que no aparece en el PAPE, pero que según las zonas oscila entre el 50% y el 80%. Los fondos procedentes de la Unión Europea cofinancian programas dirigidos a desempleados y gestionados territorialmente.

1.2. Aplicación de los recursos

- ✓ En el ámbito autonómico, el 70% de los fondos se destinan a políticas de formación comunes para todo el Estado. En el ámbito estatal, sin embargo, el 80% de los fondos se destina a políticas propias, básicamente dos: bonificaciones a las empresas y el contrato para la formación y el aprendizaje.
- ✓

Tabla 2: Aplicación recursos por ámbito de gestión y tipo programa o servicio

	Estatal		CCAA, Ceuta y melilla		TOTAL	
Programas comunes	207.157.000	19%	985.377.528	70%	1.192.534.528	48%
Programas propios	879.840.473	81%	369.214.426	26%	1.249.054.900	50%
Servicios comunes			31.413.967	2%	31.413.967	1%
Servicios propios (*)			24.056.903	2%	24.056.903	1%
	1.086.997.473	44%	1.410.062.824	56%	2.497.060.297	100%

(*) Andalucía tiene un servicio para el aprovechamiento de la red de centros de la Junta por importe de 20.401.588 euros. Realmente es un programa de utilización de la red de centros público. En adelante se recogerá dentro de los programas de utilización de la red de centros propios.

- ✓ Está previsto destinar **318.709.207** al Sistema Nacional de Garantía Juvenil.

El PAPE, como ya se ha explicado, organiza todas las actuaciones en Programas y Servicios y dentro, de estos en comunes y propios. A veces, algunas comunidades autónomas parecen que no utilizan el mismo criterio para definir un programa o un servicio, como es el caso de Andalucía con la utilización de red de centros de la Junta de Andalucía. En este trabajo se han distinguido los programas de los servicios. Se han clasificado los 268 programas en 14 categorías para hacer comparable el análisis. También se ha distinguido entre la actuación estatal del SEPE de las que corresponden a las comunidades autónomas³.

³ La referencia a comunidades autónomas incluye a Ceuta y Melilla, salvo que expresamente se diga lo contrario.

Tabla 3: Distribución coste por ámbitos de gestión (comunidades autónomas y estatal)

Ámbito	Estimación coste	
GESTIÓN ESTATAL NO TRANSFERIDA	1.086.997.473	44%
ANDALUCÍA	238.207.040	10%
MADRID	199.744.973	8%
CATALUÑA	183.547.000	7%
VALENCIANA	102.552.901	4%
GALICIA	95.825.114	4%
EXTREMADURA	83.100.237	3%
ISLAS CANARIAS	86.530.532	3%
EUSKADI	71.200.000	3%
CASTILLA Y LEÓN	67.819.108	3%
CASTILLA LA MANCHA	67.425.330	3%
ARAGÓN	52.222.780	2%
ASTURIAS	45.273.196	2%
MURCIA	34.739.500	1%
ILLES BALEARS	25.519.487	1%
CANTABRIA	24.810.000	1%
NAVARRA	13.793.157	1%
LA RIOJA	10.474.344	0,4%
CEUTA	4.270.000	0,2%
MELILLA	3.008.125	0,1%
Total	2.497.060.297	100%

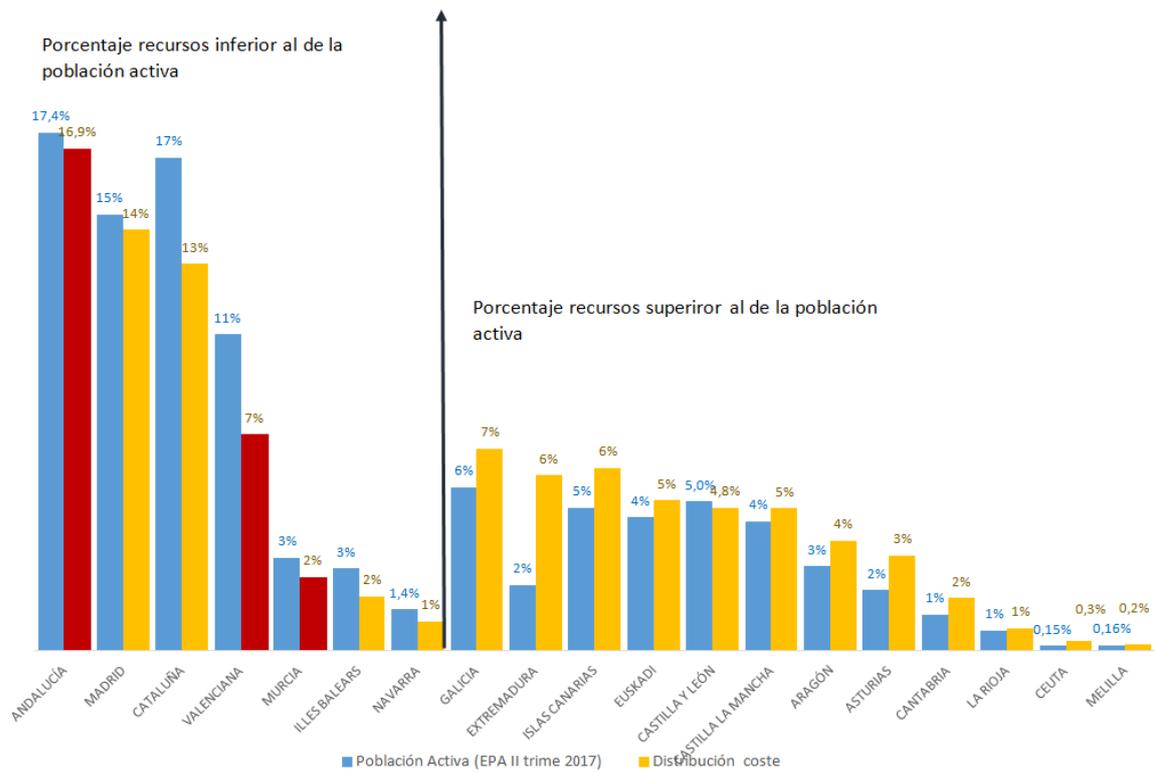
El cuadro anterior muestra la distribución de costes entre las comunidades autónomas, Ceuta y Melilla y la gestión a nivel estatal.

- ✓ **En general, la distribución de recursos destinados a las políticas de formación y empleo parece guardar relación con la población activa, pero no sucede lo mismo con la tasa de paro, indicador de la necesidad de concentración de los esfuerzos en políticas activas para el empleo.**

En la mayoría de las comunidades autónomas, los recursos que se dedican a la formación para el empleo representan un porcentaje superior a lo que supone la población activa en ese territorio. Hay 6 comunidades donde el porcentaje de recursos es inferior al porcentaje que supone su población activa. Entre ellas se encuentran Andalucía, Murcia y la Comunidad Valenciana, donde las tasas de paro, sobre todo en Andalucía, son muy elevadas y donde es más necesaria la inversión en políticas de activación y mejora de las oportunidades de su población para el acceso a un empleo. Extremadura y Cataluña son las que más diferencia presentan entre gasto en formación y población activa. Extremadura dedica más recursos por persona activa y Cataluña menos. En el caso de Extremadura la tasa de paro es casi del 25% y en Cataluña del 12,5% frente al 16,38% nacional. **Extremadura muestra un interés claro por las políticas de formación como política activa de empleo.**

El siguiente gráfico recoge solo la parte que se gestiona en las comunidades autónomas y en Ceuta y Melilla en relación al total en este ámbito. Además compara también la distribución de la población activa.

Gráfico 3: Porcentaje coste formación y población activa sobre el total de las comunidades autónomas.



2. COLECTIVOS

- ✓ El coste de las políticas de formación dirigido a hombres y mujeres en situación de desempleo es ligeramente superior al de ocupados y ocupadas. El 53% de los recursos tienen como objetivo la población desempleada, el 42% la ocupada y un 5% se destinan al conjunto de la población activa.
- ✓

Tabla 4. Distribución recursos entre personas desempleadas y ocupadas.

ASIGNACIÓN PAPE		
DESEMPLEADOS	1.335.910.786	53%
OCUPADOS Y DESEMPLEADOS	120.074.699	5%
OCUPADOS	1.041.074.812	42%
TOTAL	2.497.060.297	

En el PAPE se estima que más de seis millones de personas se beneficiarán de los programas de formación. Cuatro millones se corresponde con la formación que realizan las empresas para sus trabajadores **y apenas 800.000 son desempleados y desempleadas, un 20% del total de las personas sin empleo.** Este dato no tiene mucha significación, pues un 20% del total de programas y servicios no ha cuantificado el número de beneficiarios.

- ✓ **Las jóvenes y los jóvenes en situación de desempleo tienen una atención preferente.** Aparecen en la mayoría de programas como colectivo prioritario junto a las mujeres, los inmigrantes, personas con discapacidad, personas en riesgo de exclusión social, parados de larga duración y mayores de 45 años. Además, **hay 40 proyectos que se dirigen únicamente a la población joven.**
- ✓ **Los proyectos dirigidos a jóvenes, se centran en la formación combinada con la práctica profesional, la mayoría a través del contrato para la formación y el aprendizaje.** También las prácticas no laborales y algo de formación específica se dirigen a este colectivo. Se estima que unos 242.230 jóvenes beneficiarios directos procederán del Sistema Nacional de Garantía Juvenil (SNGJ).

3. PROGRAMAS DEL EJE

Se han clasificado todos los programas (comunes y propios) en 14 categorías: se han tomado como referencia los 11 comunes y se han añadido Bonificaciones, Becas y Ayudas y “otros” donde se recogen actuaciones que no tienen encuadre en ninguna de ellas. El siguiente gráfico muestra el presupuesto del PAPE de los programas según dicha clasificación, además de los servicios.

Gráfico 4: Distribución coste PAPE según contenidos.

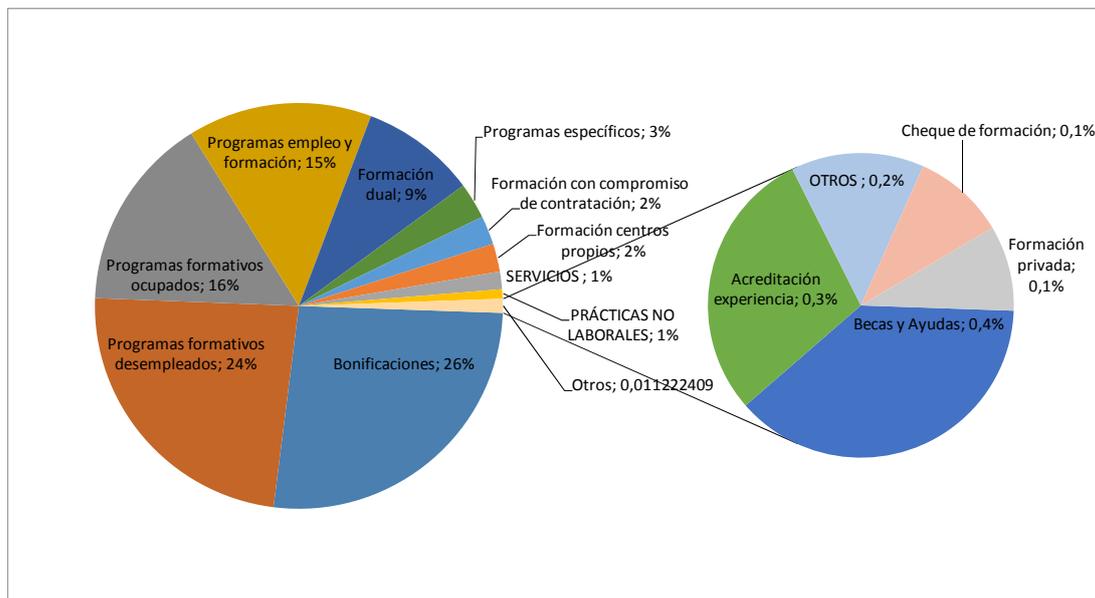
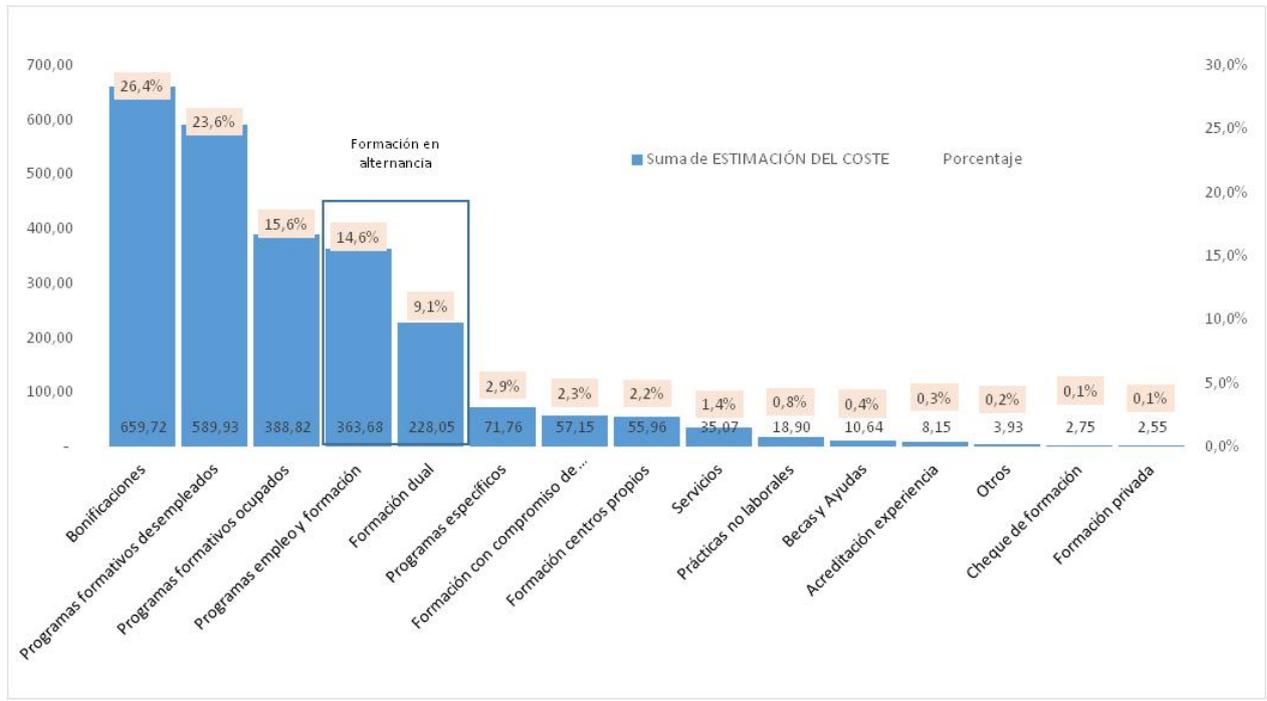
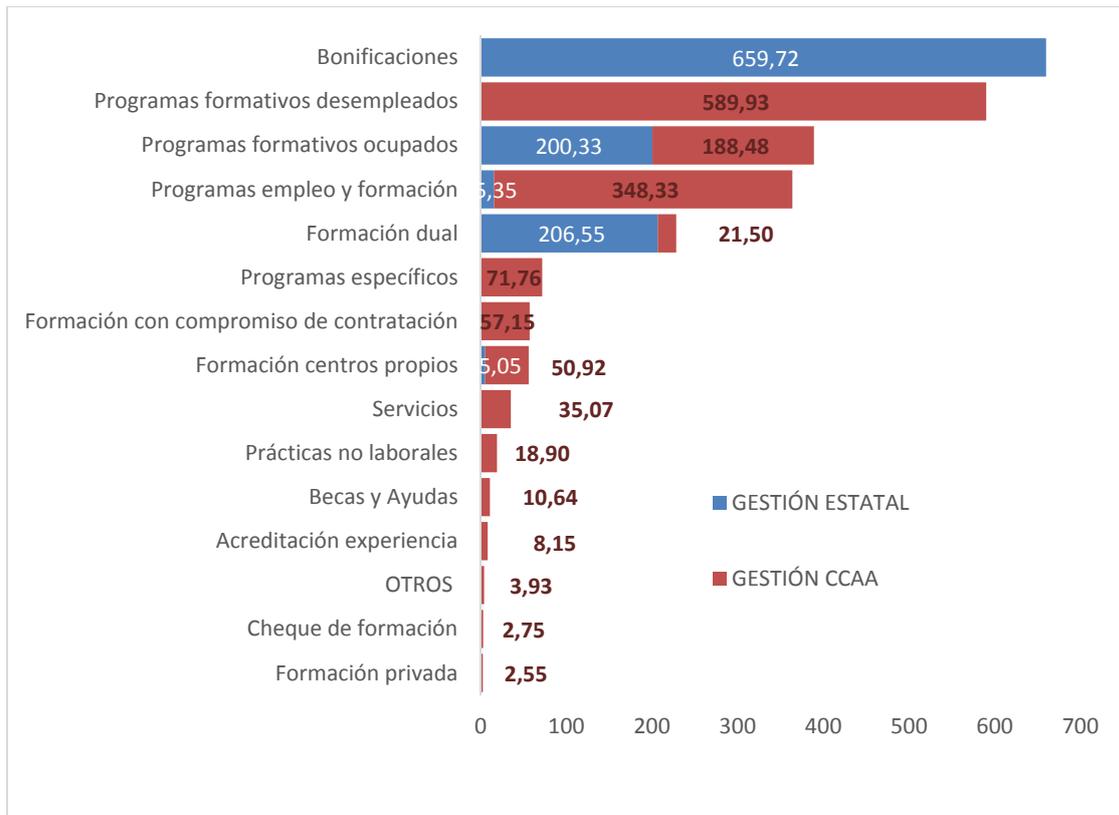


Gráfico 5: Distribución coste PAPE según contenidos y ámbito de gestión.

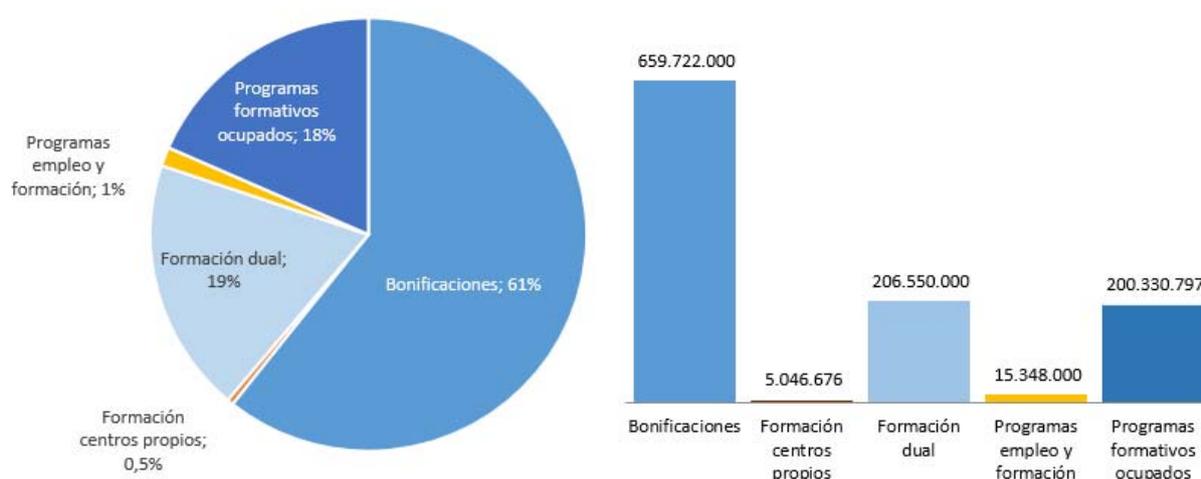


- ✓ **Las bonificaciones de las empresas por los costes de formación es el principal programa en la financiación de las políticas de formación por dimensión económica. Supone e el 26% del total.**
- ✓ **En segundo lugar se encuentran los programas formativos para desempleados.**
- ✓ **Las iniciativas que combinan formación con la práctica profesional adquieren cierta relevancia. Las bonificaciones de las empresas por los costes de formación de los contratos para la formación y el aprendizaje son el 9% del total de los recursos y los programas de empleo y formación, ocupan el 14% % del total de los recursos.**
- ✓ **Las iniciativas específicas diseñadas por las comunidades autónomas, como veremos más adelante, responden débilmente a las dificultades específicas de su ámbito, se limitan a reproducir los programas comunes diseñados para el conjunto de la población. Parece que el diseño general cubre todas exigencias de las comunidades.**
- ✓ **Un 24% de los recursos se destinan a la formación con alternancia de la práctica laboral a través de los programas públicos de empleo y formación y la financiación de la formación de los contratos de formación y aprendizaje.**

3.1. Los programas en el ámbito de gestión estatal

- ✓ La gestión de las políticas de formación en el ámbito estatal, se centra en la empresa. El 81% del presupuesto se financian bonificaciones de las empresas por acciones formativas y por el contrato para la formación y el aprendizaje.
- ✓ La oferta formativa dirigida a trabajadores y trabajadoras con empleo representa un 18% de la programación estatal.

Gráfico 6: Distribución del presupuesto. Gestión estatal



De los 206 millones destinados a la financiación de la formación del contrato para la formación y el aprendizaje -formación dual-, el 90% (185,9 millones de euros) se dirige a Jóvenes inscritos en el SNGJ.

La Empresa es la principal protagonista en la formación de ocupados y ocupadas: 660 millones (un 26% del total de recursos) se destinan a financiar los costes de formación de las acciones formativas que las empresas programan para sus trabajadores y trabajadoras. **Las demandas empresariales en formación ocupa el primer lugar en el presupuesto de la Administración General del Estado.** Sin embargo, es la iniciativa menos regulada, disfruta de una flexibilidad tanto en su configuración como en las condiciones de ejecución, que no tienen otras iniciativas. Una iniciativa sin justificación previa de su necesidad y oportunidad, como sucede con el resto de iniciativas y donde los informes de evaluación destacan el poco impacto de estas acciones formativas. **Una iniciativa, que por su dimensión, debería actuar**

como instrumento de progreso empresarial y profesional en un marco real de negociación encuentro entre la empresa y trabajadores.

La intervención de las políticas de empleo en las empresas se limita a un complejo y amplio sistema de bonificaciones tanto a los costes de formación como a la contratación. Una reducción de los costes empresariales, sin diagnóstico previo y sin una valoración y evaluación del coste y eficacia de dichas transferencias.

No se especifica cuál es la aplicación de los 206 millones para el contrato de formación y aprendizaje. El SEPE crea un programa propio denominado “Contrato para la Formación y el Aprendizaje”, al que destina 206 millones, cuyo instrumento técnico de asignación de las cuantías (subvención, gestión directa, contratación) no se define.

Existe sin un programa común, recogido por prácticamente todas las comunidades autónomas denominado “Actividad Formativa del Contrato para la Formación y el Aprendizaje” y que el SEPE no contempla.

La financiación de la formación de este tipo de contratos que realizan las empresas se realiza con cargo a la partida prevista en el presupuesto del SEPE para la financiación de las bonificaciones en las cotizaciones de la Seguridad Social acogidas a medidas de fomento de empleo por contratación laboral, que, según el propio Servicio Público de Empleo Estatal, se encuadra en su presupuesto en el eje 3 de Oportunidades de Empleo.

Si bien es cierto que la formación dual forma parte de la iniciativa de formación profesional para el empleo, en el presupuesto del SEPE solo se recoge en el Eje 2 las subvenciones para financiar los costes adicionales que se deriven para los centros públicos del sistema educativo como consecuencia de la impartición de la actividad formativa de los contratos de formación y aprendizaje.

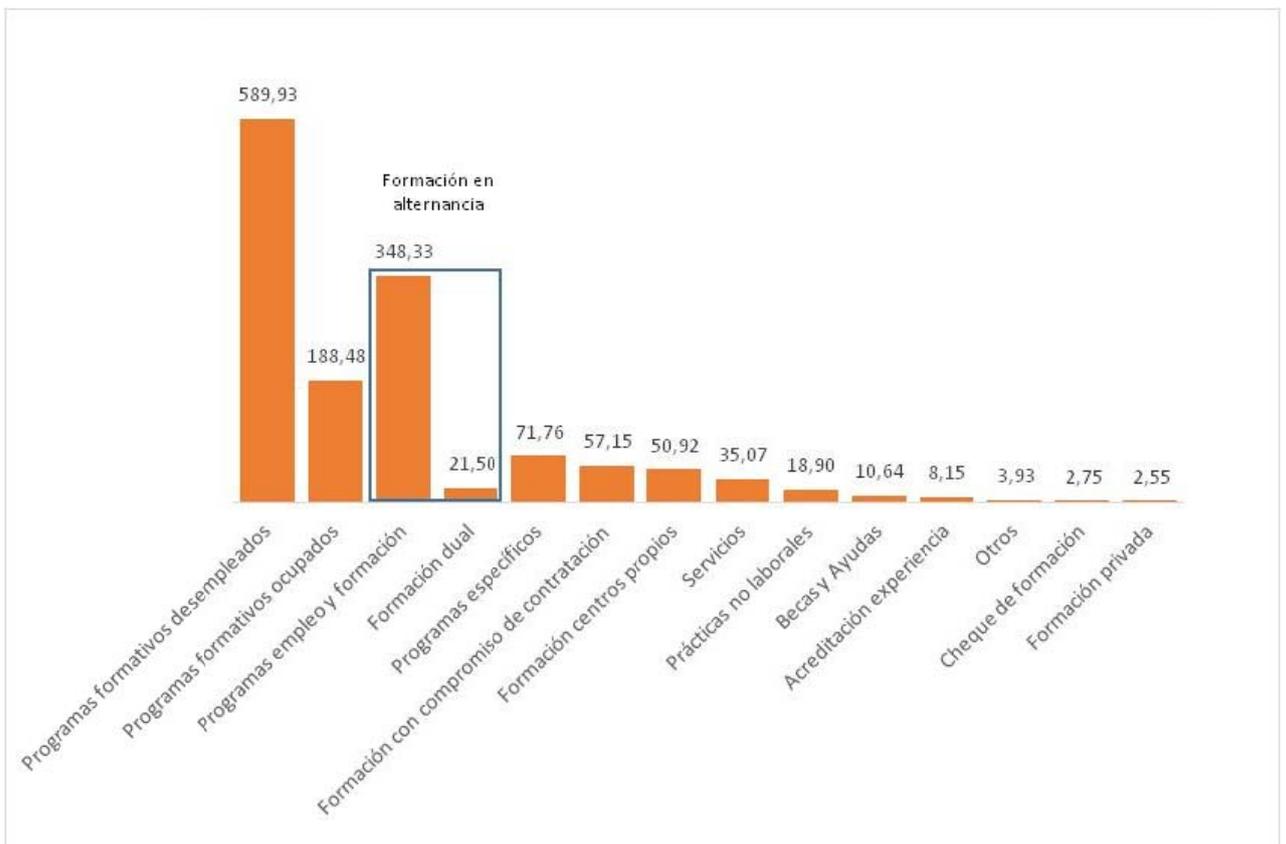
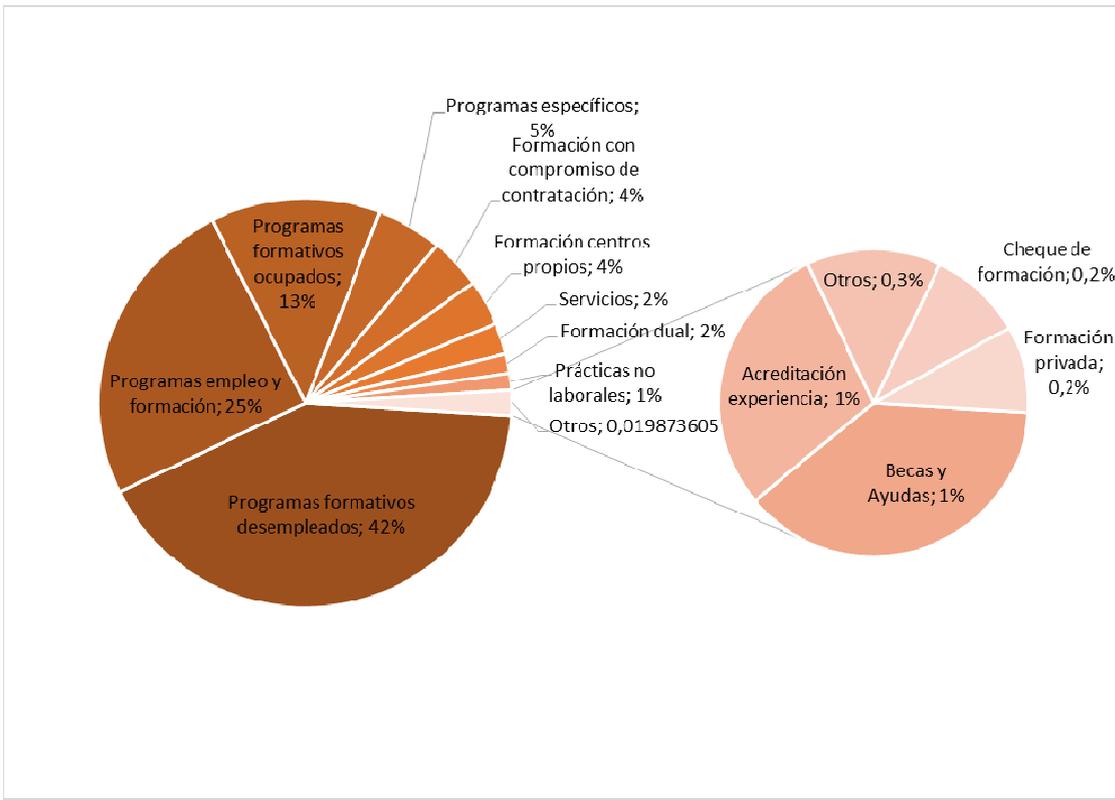
Además de esto, el SEPE cuenta con una partida de casi 200 millones de euros para financiar programas formativos para trabajadores y trabajadoras.

Los 8.521.797 se corresponde con los convenios para la formación de los militares de tropa y marinería con relación temporal con las Fuerzas Armadas y para la población reclusa. También se recogen 5.046.676 para acciones de innovación y experimentación de los Centros de Referencia Nacional acordados en el Plan de Actuación Plurianual en el Consejo General de la Formación Profesional.

Aparece la realización de programa específicos en el ámbito estatal, aunque sin dotación económica. Como se ha mencionado antes, si se aplican estas cantidades se detraerán de lo presupuestado para programas formativos de trabajadores y trabajadoras ocupados, como ha sucedido en otros ejercicios.

3.2. Los programas en la gestión autonómica

Gráfico 7: Distribución del presupuesto. Gestión autonómica



- ✓ **En la gestión autonómica pierde relevancia la oferta formativa de ocupados y adquiere una importancia y protagonismo mayor la formación de desempleados. La oferta de programas formativos generales ocupan el 42% para personas desempleadas y el 13% para ocupadas de los recursos en los territorios.**
- ✓ **La formación de ocupados se cubre con los programas comunes.** Apenas hay 3 programas autonómicos propios dirigidos a trabajadores y trabajadoras ocupados. Uno en Castilla-La Mancha para la formación de formadores y gestores de formación. Otros dos en Castilla y León: uno para formar a la plantilla de empresas pertenecientes a sectores estratégicos de esta comunidad y uno de subvenciones para incentivar a las empresas la concesión de Permisos Individuales de Formación.
- ✓ **El acercamiento de la formación a las necesidades específicas de los territorios es muy tímida. Los programas específicos de formación apenas ocupan el 6% de los recursos.**
- ✓ **El diseño de políticas de formación ad hoc en los territorios se concentra en la formación en alternancia con el empleo, la formación con compromiso de contratación y el impulso de la red de centros propios. Los programas de empleo y formación (programas públicos y programas con compromiso de contratación) es mayor que en la gestión estatal.** No hay ninguna actuación que llame la atención por su relevancia.
- ✓ **Las iniciativas de formación dual son residuales en el ámbito autonómico,** lo que por otro lado resulta lógico, ya que en formación dual se financia básicamente las bonificaciones de las empresas por los costes de formación de ese contrato.
- ✓ **La implantación del cheque de formación como fórmula para la financiación de la formación de desempleados, no ha tenido eco en el diseño de las políticas de empleo y formación en el ámbito territorial. Los recursos destinados apenas alcanzan el 0,1% del total de las políticas autonómicas.**
- ✓ **Tampoco en los territorios se apuesta de forma clara y decidida por los procesos para el reconocimiento de las competencias adquiridas a través de la experiencia laboral.** Lo realizado hasta el momento, parece responder a necesidades perentorias para dar respuesta a problemas derivados de la regulación de determinadas profesiones, que amenazaban determinados puestos de trabajo. No hay una voluntad real ni un compromiso decidido por estos procesos.

Las políticas de formación profesional para el empleo en el ámbito laboral implementadas en el ámbito territorial se basan en programas formativos generales, con moderados, aunque notables esfuerzos por los procesos que combinan el aprendizaje teórico con la práctica profesional. La presencia de programas específicos de formación dirigidos a personas con necesidades de inserción especiales o formación en determinadas materias es mayor que en el ámbito estatal, al igual que la utilización y aprovechamiento de la red de centros propios.

A continuación se resumen cada uno de los 13 programas en el ámbito de la gestión de las comunidades autónomas.

4. DESCRIPCIÓN DE LOS PROGRAMAS

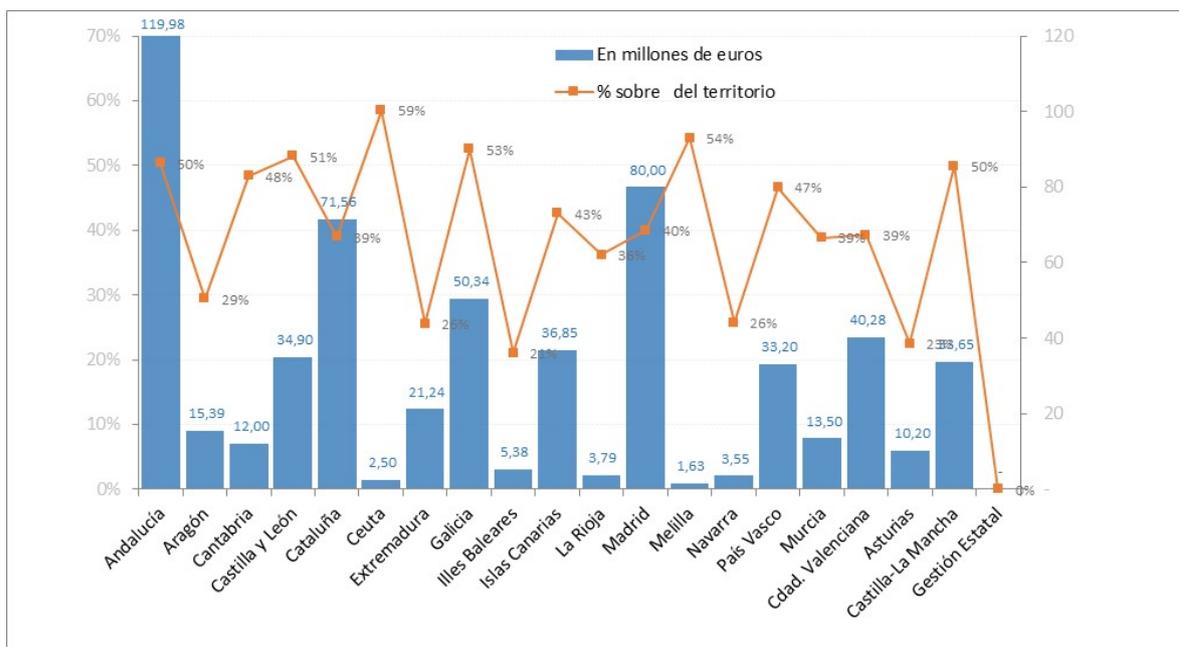
4.1. Programas formativos para desempleados

Descripción: Acciones formativas dirigidas a cubrir las necesidades formativas detectadas por los servicios públicos de empleo en los itinerarios personalizados de inserción y en las ofertas de empleo, con el objetivo prioritario de lograr la inserción o reinserción laboral.

Cuantía: 589.928.609 euros, un 23,6% del conjunto de Formación.

Esta oferta formativa se gestiona en las comunidades autónomas. Todas las comunidades autónomas recogen el programa común de acciones formativas para desempleados.

Gráfico 8: Programas formativos para desempleados. Distribución del coste. Valores en millones de euros y porcentaje sobre total de su presupuesto.



Además de los programas generales algunas comunidades autónomas **definen programas propios**. Su cuantía apenas supone un 4,4% de los 589 millones. En algunos casos esta formación también es para ocupados y ocupadas. En general son iniciativas para la formación en materias concretas.

Castilla-La Mancha, Rioja, Galicia, Baleares, Asturias y Extremadura dedican recursos en formación para la adquisición de competencias clave.

Aragón tiene dos programas formativos: uno para la formación en idiomas y otro para la adquisición de habilidades relacionadas con el trabajo en equipo, la comunicación y el autocontrol. Además, suscribe tres convenios: con el Instituto Municipal de Empleo y Fomento empresarial de Zaragoza para impartir acciones formativas; con la Fundación Santa María de Albarracín para promover acciones formativas de conservación del Patrimonio cultural, histórico y artístico de Aragón; y un tercero con el Instituto Tecnológico de Aragón para impartir acciones relacionadas con las nuevas tecnologías.

Extremadura, establece convenios con diferentes instituciones (la Universidad, las Escuelas de Organización Industrial, FEVAL y EXHAEX –Escuela Superior de Hostelería y Turismo) para la impartición de materias consideradas estratégicas como son la formación en Agrotecnología, hostelería, proyectos innovadores y formación en tecnología.

La Comunidad Valenciana tiene convenios de colaboración con las Cámaras de Comercio y con la Federación de Empresas de Economía Social para la realización de acciones formativas.

La Rioja ofrece formación para la actualización de competencias profesionales para personas en situación de desempleo. También subvenciona programas de acciones innovadoras y de adquisición de competencias clave, en ambos casos, dirigidos tanto a personas ocupadas como desempleadas.

Canarias subvenciona la formación en eficiencia energética y en empleos azules verdes.

Madrid tiene una convocatoria de subvenciones de colaboración con las corporaciones locales para la formación de jóvenes.

Euskadi tiene un programa para la alfabetización y reeskuldanzación de la población vasca adulta.

Murcia subvenciona programas de formación y orientación para emprendedores, también dirigido a personas ocupadas.

Castilla-La Mancha tiene un programa para subvencionar la formación en certificados de profesionalidad menos realizados y otro para formar a jóvenes en tecnologías.

Galicia tiene un programa específico para mujeres emprendedoras y profesionales y otro de formación en competencias clave en los que pueden participar ocupados y ocupadas.

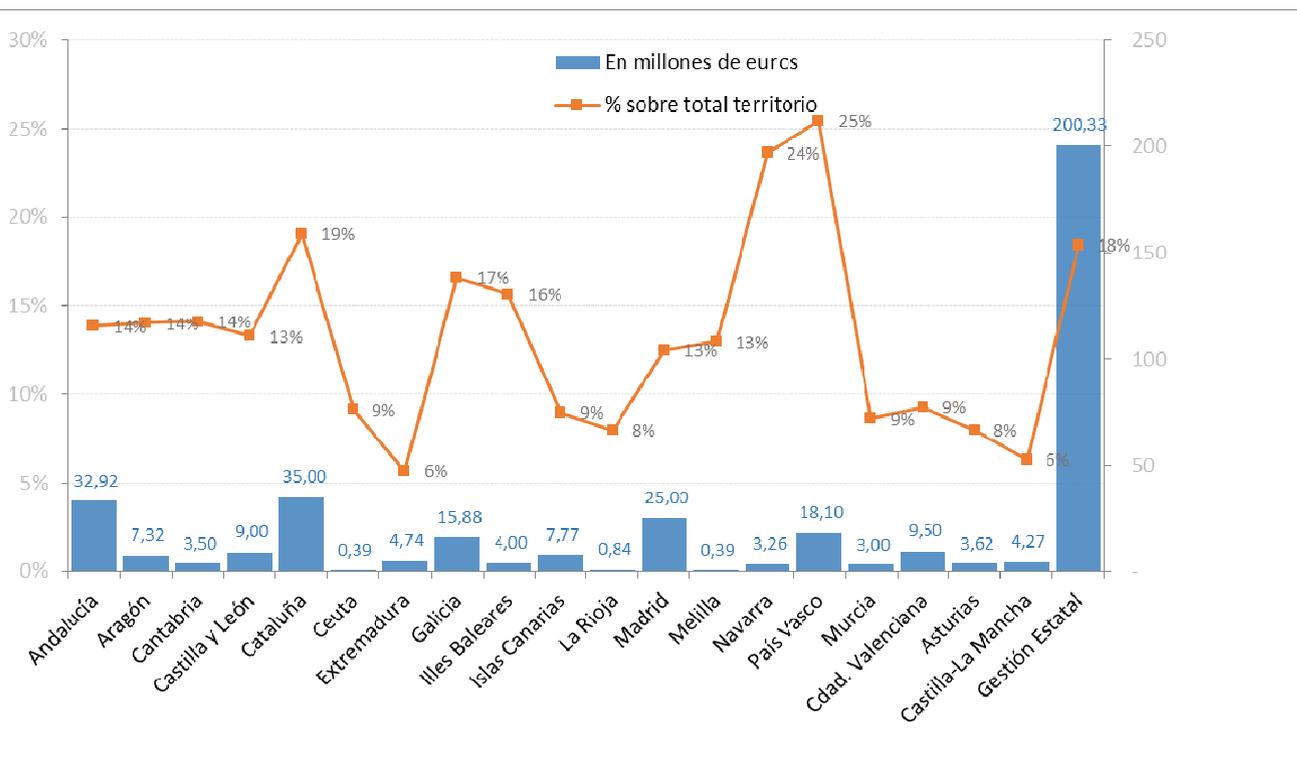
Cataluña tiene un programa para la formación en idiomas.

4.2. Programas formativos para ocupados

Descripción: oferta formativa para trabajadores ocupados que se desarrolla a través de programas sectoriales, programas de formación transversales y programas de cualificación y reconocimiento profesional.

Cuantía: 388.815.073 euros, un 16% del total.

Gráfico 9: Programas formativos para ocupados. Distribución del coste. Valores en millones de euros y porcentaje sobre total de su presupuesto



Más de la mitad (200 millones de euros) de esta programación se gestiona en el ámbito estatal. Las CCAA incorporan programas comunes, la programación propia es residual, solo se da en tres autonomías:

Navarra bajo la denominación de “Proyectos singulares” desarrolla acciones formativas específicas “atendiendo a las necesidades de las empresas”.

Castilla-La Mancha tiene una convocatoria para la formación de gestores de formación, asesores y formadores.

Extremadura gestiona de forma directa formación en actividades deportivas en el Centro Internacional El Anillo.

Se ha incluido aquí también la formación del personal de las fuerzas armadas y la de los privados de libertad que se gestiona a nivel estatal y que ascienden a 8,5 millones de euros.

4.3. Formación en alternancia con el empleo

La formación en alternancia es aquella que tiene por objeto contribuir al impulso de una formación que responda a las necesidades del mercado laboral mediante un proceso mixto, de empleo y formación, que permita al trabajador compatibilizar el aprendizaje formal con la práctica profesional en el puesto de trabajo. Esta formación incluye:

Los programas públicos mixtos de empleo-formación aprobados por las Administraciones Públicas, que se regirán por su normativa específica, y subsidiariamente por lo establecido en el Real Decreto 694/2017, de 3 de julio. Se materializan en la concesión de subvenciones a las entidades promotoras.

La formación dual, que se desarrolla a través de los contratos para la formación y el aprendizaje. Es la financiación de la formación asociada al contrato para la formación y el aprendizaje sin la intervención de un programa público. En cada ámbito se definen instrumentos propios con distintas denominaciones. En el ámbito estatal se denomina “Contrato para la formación y el aprendizaje”, en otros “Formación dual”. Resulta complejo saber qué costes cubren una y otra partida. Solo debería cubrir las bonificaciones de las empresas por los costes de formación y los costes adicionales de la impartición de esta formación en centros públicos.

El coste de estos programas es de casi 592 millones, 363,68 para programas públicos y 228 millones para la formación dual.

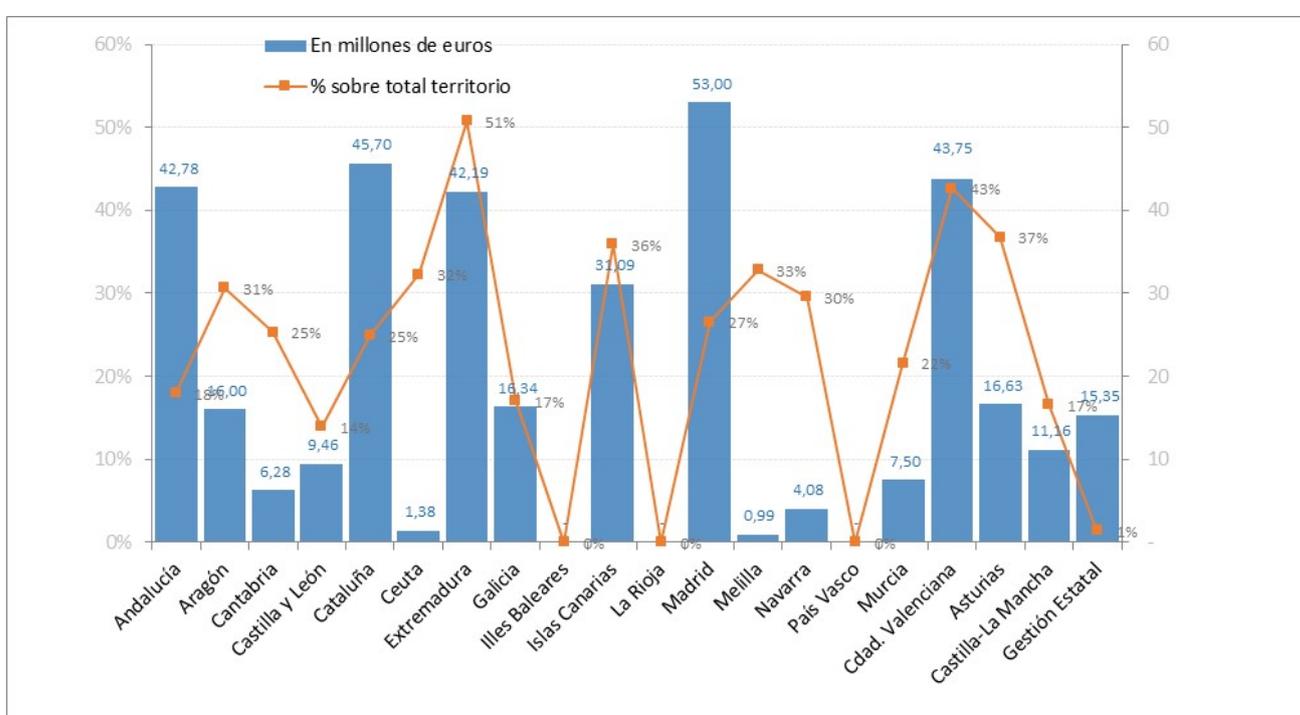
El colectivo de jóvenes adquiere un protagonismo mayor en la formación dual, aunque también los parados de larga duración son objeto de este tipo de iniciativa. El contrato para la formación está ideado para jóvenes menores de 25 años, aunque el límite de edad no opera para los colectivos considerados en riesgo de exclusión social.

4.3.1. Programas de empleo y formación

Descripción: Programas mixtos de empleo y formación definidos por las administraciones públicas, que incluye las Escuelas-Taller, Casas de oficios y Talleres de empleo, a través de subvenciones a entidades promotoras y otros programas definidos por las comunidades autónomas.

Cuantía: 363.676.855 euros, un 15% del conjunto de Formación.

Gráfico 10: Programas de empleo y formación. Distribución del coste. Valores en millones de euros y porcentaje sobre total de su presupuesto.



Esta iniciativa tiene su protagonismo en la gestión autonómica: el 96% se gestiona en este ámbito. Todas las autonomías, excepto Euskadi, Rioja y Baleares recogen programas de empleo y formación. La mitad de los recursos se destinan a los programas generales de escuelas taller, casas de oficios y talleres de empleo. La otra mitad responden a programas particulares definidos en cada comunidad autónoma. Se trata de subvenciones de formación. Los colectivos destinatarios son jóvenes, parados de larga duración y en algún caso personas en riesgo de exclusión social.

Extremadura es la comunidad que más esfuerzo dedica (un 52% de los recursos). Tiene cinco programas. Destaca uno para personas en riesgo de exclusión social -Programa Crisol Barrios- y otro llamado "Innovación y talento" para tecnólogos a los que se le realiza un contrato en prácticas y que se imparte en la universidad o en centros tecnológicos de Extremadura.

Además tienen dos programas de subvenciones a Escuelas Profesionales de Extremadura para la realización de este tipo de proyectos. El quinto proyectos se denomina de Unidades de Promoción y Desarrollo que realmente presta servicios de preparación, acompañamiento y evaluación de los programas mixtos de empleo y formación.

Cataluña y Andalucía tienen un único programa general, pero que concentra una parte importante del coste.

La Comunidad Valenciana, destina un 43% de los recursos a dos programas: uno para jóvenes y otro general de programas públicos de empleo y formación.

Madrid se dirige solo a parados de larga duración y jóvenes. Castilla-La Mancha tiene un programa para personas en riesgo de exclusión social. Murcia tiene uno específico para jóvenes.

Las Islas Canarias tienen diseñados dos programas, uno de ellos relacionado con la eficiencia energética.

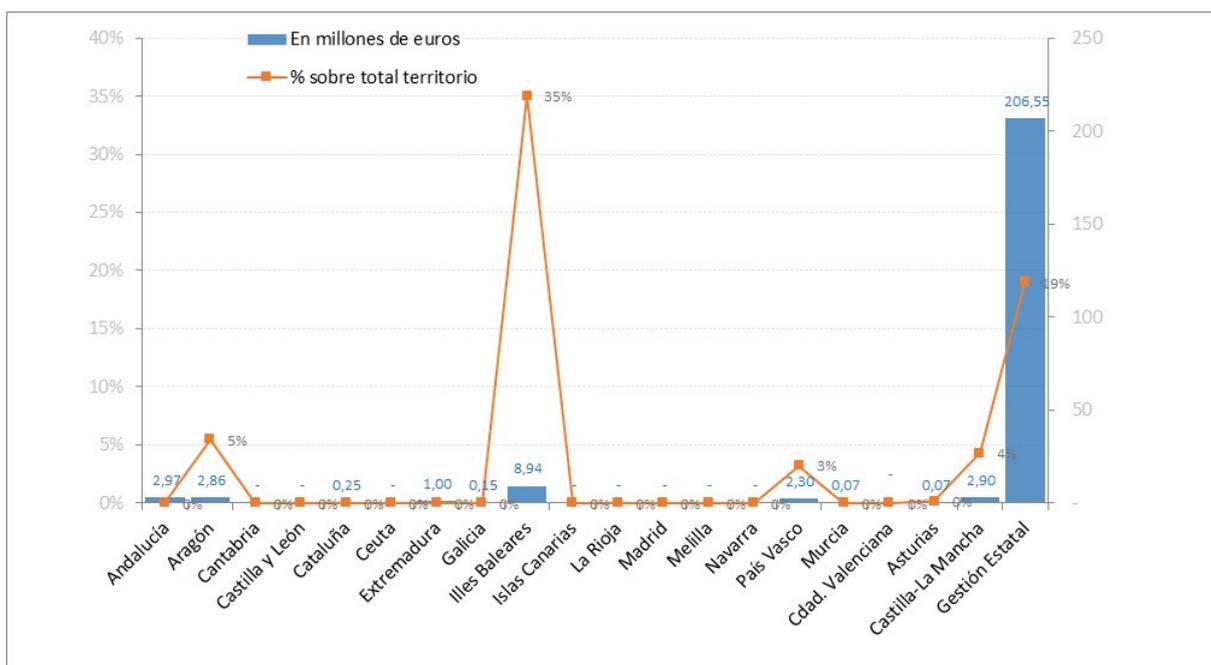
Galicia y Navarra también cuentan con un programa propio, además del común.

4.3.2 Formación Dual

Descripción: actividad formativa inherente a los contratos para la formación y el aprendizaje.

Cuantía: 228.052.059 euros, un 21,5% del presupuesto

Gráfico 11: Formación dual. Distribución del coste. Valores en millones de euros y porcentaje sobre total de su presupuesto



De los 228 millones, solo 22 millones se gestionan en el ámbito autonómico. Esta formación, se corresponde, fundamentalmente con las bonificaciones empresariales por los costes derivados de la formación de estos contratos. Además, las comunidades autónomas también contemplan otro tipo de programaciones. Lo prevén 7 comunidades autónomas, con un coste entre el 1% y el 5% del total, salvo Baleares que dedica el 35% del coste. La mayor parte se acogen al programa común que financia la actividad formativa del contrato. En muchos casos son subvenciones directas a la contratación, de dudoso encaje en este eje.

Baleares, que no realiza programas de empleo y formación, destina el 35% de sus recursos a la formación dual. Tiene tres programas además del común de concesión de subvenciones: para sectores estratégicos de la economía balear –Turismo, Náutica, TIC, Hostelería, Calzado y Comercio-, para colectivos de difícil inserción –personas con discapacidad y personas en riesgo de exclusión social- y otro en centros propios.

Aragón, además del programa común, tiene uno de colaboración con las organizaciones empresariales y sindicales para el desarrollo de acciones de formación dual y otro de concesión de subvenciones públicas de apoyo a la formación dual para jóvenes a través de los certificados de profesionalidad y el contrato para la formación y el aprendizaje.

En Castilla-La Mancha se ha diseñado uno de formación dual para jóvenes inscritos en el SNGJ con compromiso de contratación posterior de al menos el 30% de los participantes. Además dota de 1,5 millones de euros para subvencionar la formalización de los contratos de formación y aprendizaje, subvenciones recogidas en el Plan Extraordinario de Empleo de esta comunidad que prevé la concesión directa de 5.140 euros por contrato formalizado ([Decreto 21/2018, de 17 de abril, por el que se regula la concesión directa de subvenciones para la cualificación y la inserción de personas desempleadas en el mercado laboral](#)).

Euskadi dedica un 3% a HEZIBI, un programa de formación en alternancia con el empleo dirigido a la obtención de Títulos de FP y Certificados de Profesionalidad mediante la dinamización del contrato para la formación y el aprendizaje, además del general. Se trata de ayudas tanto a las empresas –unos 2.000 euros por contrato- como a los centros de formación -400 euros por participante en certificados de profesionalidad para las labores de intermediación, gestión y tutorías-.

Asturias tiene un proyecto de subvenciones a la generación de proyectos formativos en alternancia con el empleo a través de los contratos formativos.

Andalucía y Extremadura destinan un 1% al común para financiar la actividad formativa de este contrato.

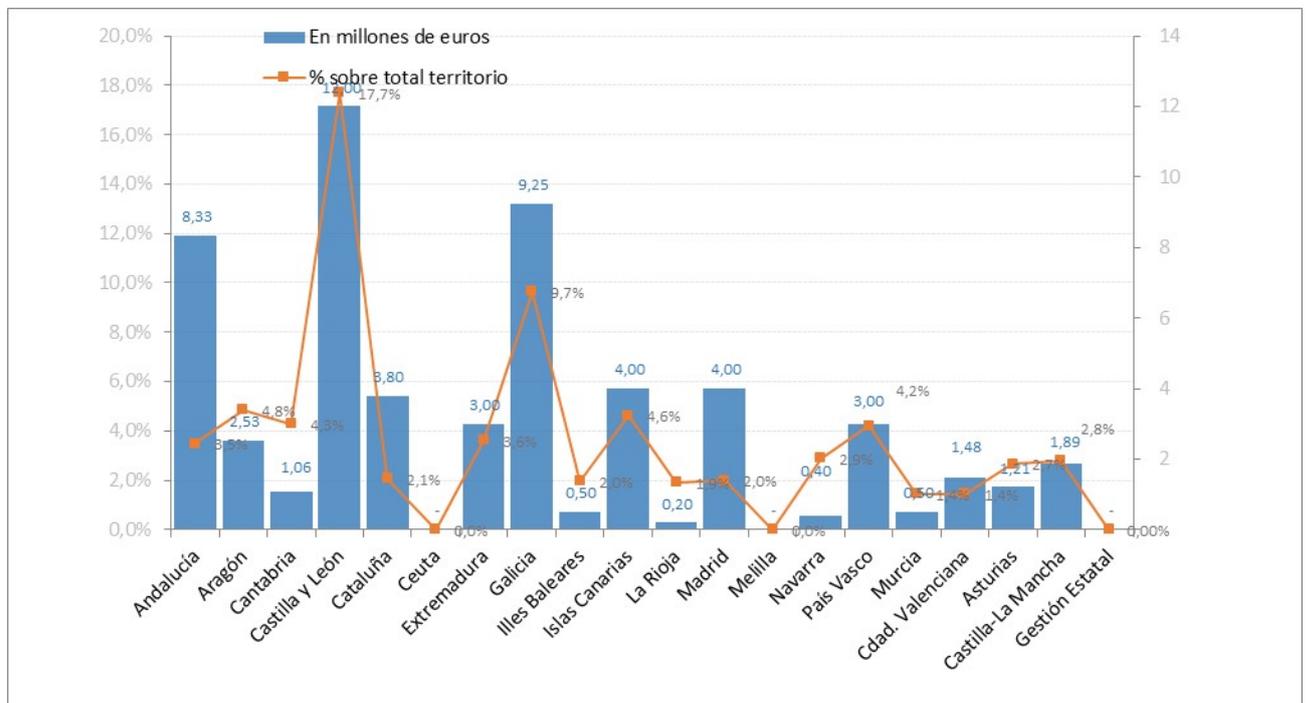
El objetivo de este tipo de formación es facilitar la transición al empleo. Su eficacia depende del grado de inserción de las personas que participan. [A pesar del esfuerzo, es una iniciativa concentrada en sectores y ocupaciones muy concretas: comercio y servicios de restauración con un índice de inserción muy baja \(una media del 6% desde el año 2007\), donde existe un conjunto de ayudas y subvenciones que convierte a estos contratos en una opción muy atractiva y barata para las empresas.](#)

4.4. Formación con compromiso de contratación

Descripción: acciones formativas dirigidas a trabajadores desempleados que incluyan compromisos de contratación, mediante subvenciones concedidas en régimen de concurrencia competitiva por la Administración Pública competente a las empresas o entidades que adquieran para sí mismas el citado compromiso de contratación. El compromiso de contratación se establecerá sobre un porcentaje del total de trabajadores formados, que no podrá ser inferior al 40 por ciento de los mismos.

Cuantía: 57.151.000 euros, un 2% del total de los recursos.

Gráfico 12: Formación con compromiso de contratación. Distribución del coste. Valores en millones de euros y porcentaje sobre total de su presupuesto



Todas las comunidades autónomas excepto Ceuta y Melilla incorporan esta iniciativa, supone 4 % de los recursos de estas autonomías. Adquiere especial relevancia en Castilla y León y Galicia. La fórmula jurídica de todos ellos es la concesión de subvenciones. Se dirigen a desempleados y la atención a los jóvenes es menor que en la formación dual. Todos incluyen el programa general. Solo cinco autonomías definen, además programaciones propias.

En Castilla y León se trata de los proyectos OFI, que integran orientación, formación e inserción de las personas desempleadas.

Galicia, además del programa común, tiene otro de orientación, formación e inserción.

Cataluña tiene dos convocatorias de subvenciones a la formación con compromiso de contratación: El común de programas formativos con compromiso de contratación y el denominado Forma e Inserta, subvenciones a las empresas en base a un proyecto empresarial de formación y contratación.

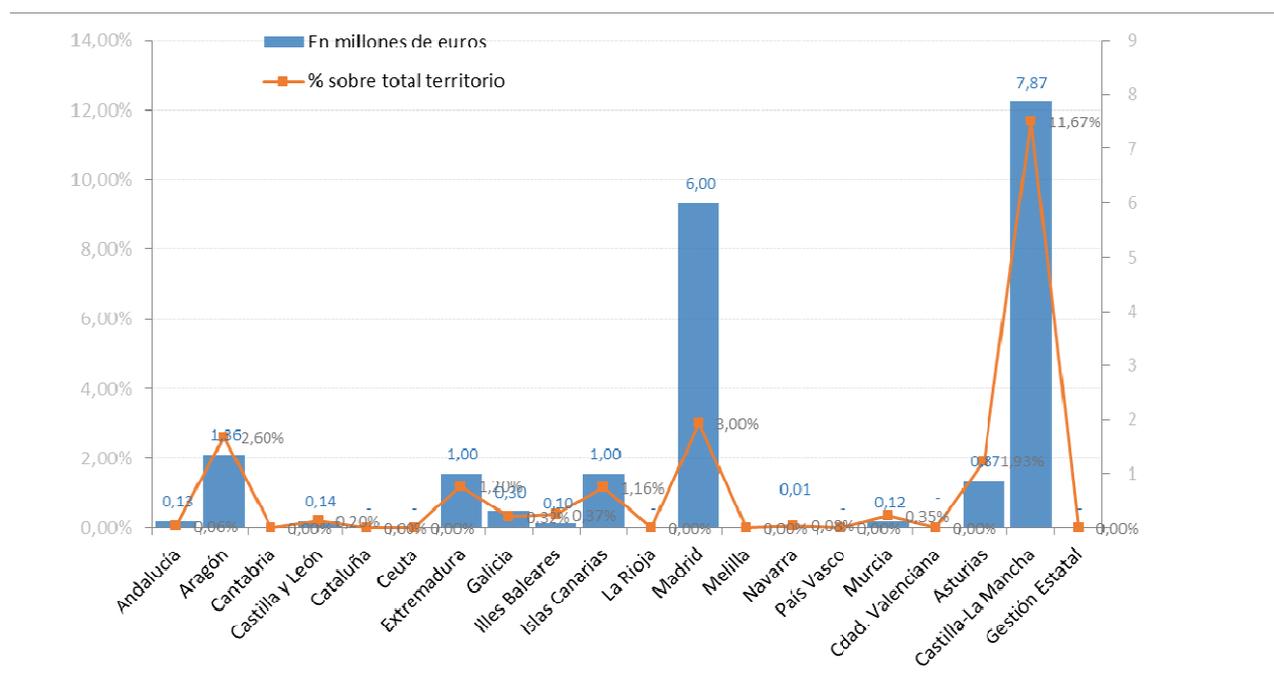
Baleares y Extremadura también incluyen dos programas propios, pero su definición es idéntica al programa común.

4.5. Prácticas no laborales.

Descripción: Prácticas no laborales en empresas o grupos empresariales que formalicen convenios con los Servicios Públicos de Empleo, dirigidas a personas jóvenes desempleadas inscritas que, debido a su falta de experiencia laboral, tengan problemas de empleabilidad. Los jóvenes tendrán edades comprendidas entre 18 y 25 años inclusive, y poseerán una titulación oficial universitaria, titulación de formación profesional de grado medio o superior, o titulación del mismo nivel que el de esta última, correspondiente a las enseñanzas de formación profesional artísticas o deportivas o bien un certificado de profesionalidad.

Cuantía: 18.899.531 euros, 1% del total de fondos.

Gráfico 13: Prácticas no laborales. Distribución del coste. Valores en millones de euros y porcentaje sobre total de su presupuesto



Los recursos que dedican las autonomías a este tipo de formación es muy bajo, apenas alcanza en conjunto el 1%. Casi todas recogen el programa común y solo 7 definen medidas específicas. Aragón, Cataluña y el País Vasco sí contemplan la iniciativa pero no la dotan de cantidad económica.

Sobresale la Comunidad de Castilla-La Mancha, que dedica un 12% de los recursos para jóvenes del Sistema Nacional de Garantía Juvenil.

En Canarias establecen convenios con empresas dirigidos a jóvenes entre 18 y 25 años con un nivel de cualificación universitaria o título de formación profesional de grado medio o superior, o titulación equivalente. En definitiva, es la misma línea que el programa común.

Aragón tiene un programa de colaboración con los agentes sociales, la patronal, CCOO y UGT para las prácticas no laborales de todos los alumnos que realizan acciones de formación profesional para el empleo. Asturias también tiene dos programas, el común y uno específico en el que compensa hasta 250 horas a las empresas por prácticas no laborales.

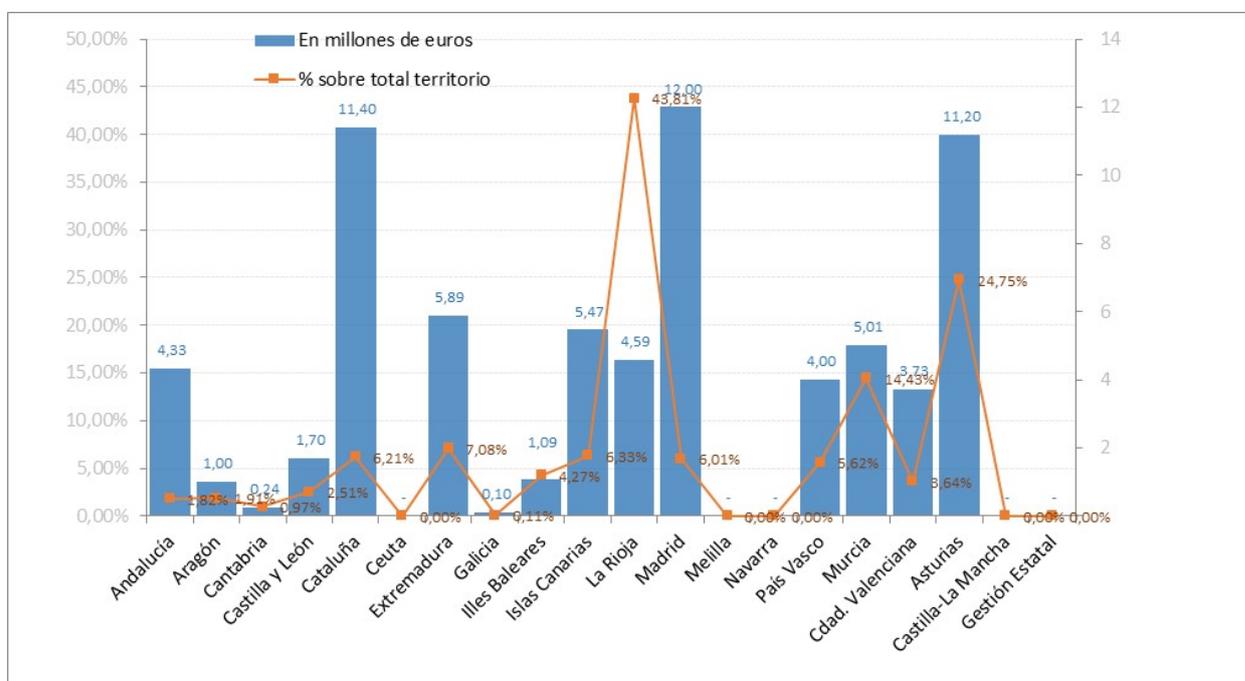
Madrid, también tiene el común y otro de "Formación en competencias transversales (multifuncionales) con prácticas asociadas". Castilla y León tiene un programa de prácticas no laborales para jóvenes.

4.6. Programas específicos de formación.

Descripción: programas específicos para la formación de personas con necesidades formativas especiales o que tengan dificultades para su inserción o recualificación profesional. Estos programas podrán incluir acciones y proyectos que complementen la actividad formativa. El R.D. 694/2017 incluye la posibilidad de que exista un compromiso de contratación posterior.

Cuantía: 71.760.471 euros, 3% del presupuesto total.

Gráfico 14: Programas específicos de formación. Distribución del coste. Valores en millones de euros y porcentaje sobre total de su presupuesto



- ✓ **Jóvenes, parados de larga duración y personas con riesgo de exclusión social son los colectivos preferentes en este tipo de programas.** Representan un 5% del total de recursos de los territorios.

Todas las comunidades autónomas -excepto Navarra, Casilla-La Mancha Ceuta y Melilla- los contemplan, aunque el esfuerzo económico es muy dispar: desde el 44% en Rioja a menos al 0,1% en Galicia.

Están concebidos para personas desempleadas con necesidades formativas especiales o con dificultades para su inserción o recualificación profesional. Su objetivo debe ser fortalecer y mejorar las oportunidades de acceso al empleo de los colectivos más desfavorecidos o en situaciones de vulnerabilidad mayor.

En la práctica son convocatorias de subvenciones para la impartición de acciones formativas dirigidas a determinados colectivos y a veces en materias concretas. Rioja, Asturias, y Murcia son las que realizan un mayor esfuerzo económico.

Rioja subvenciona proyectos formativos innovadores y que favorezcan la inserción laboral.

Euskadi subvenciona proyectos formativos innovadores que combinen formación, orientación y acompañamiento a la inserción.

Murcia tiene seis programas específicos destinados a jóvenes en distintas materias: dos promoción del emprendimiento y el empleo autónomo de jóvenes; dos par la formación en certificados de profesionalidad, TIC e idiomas; otro para la formación en adquisición de habilidades. Un sexto programa se dirige a parados de larga duración y a personas en riesgo de exclusión social.

Baleares tiene ayudas para el reenganche formativo de colectivos de difícil inserción para que retornen al sistema educativo.

Madrid concentra todos los recursos en un programa de reactivación y reinserción laboral para personas desempleadas de larga duración con especiales dificultades de acceso al mercado laboral. Es un programa de refuerzo de competencias laborales en actividades de interés público o social.

Cataluña tiene dos programas: Hacemos Empleo Joven, de subvenciones para actuaciones ocupacionales (asesoramiento a empresas, orientación, formación y acompañamiento a la contratación; formación adaptada a los puestos) dirigido a jóvenes entre 18 y 29 años. El programa 30 Plus, que es básicamente igual que el anterior pero dirigido a adultos de 30 ó más años.

Castilla y León tiene un programa para personas en situación de riesgo para la formación relacionada con sectores estratégicos.

Asturias que también dirige una parte importante de los recursos a esta iniciativa, solo recoge el programa común.

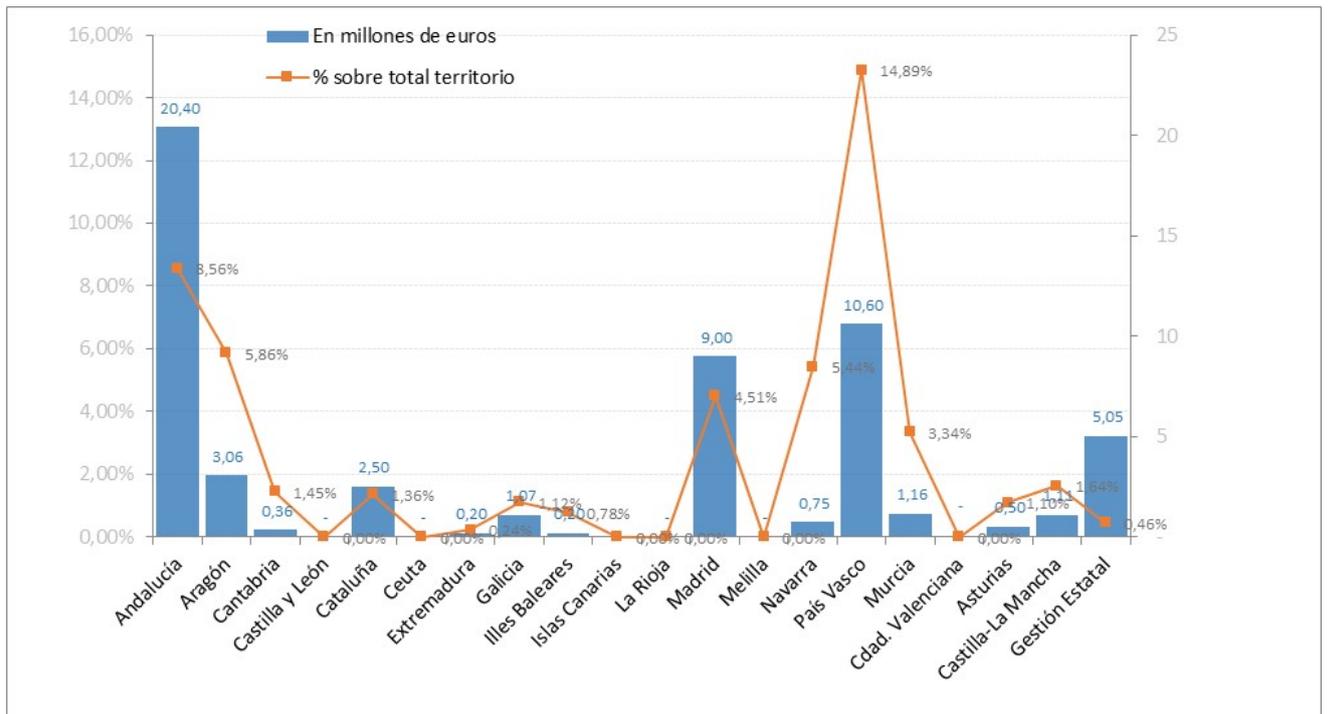
Extremadura cuenta con el programa *POISES*, programa operativo de inclusión social cuyo objetivo es conseguir que la población gitana se incorpore al mercado laboral, a través de itinerarios individualizados de empleo y una intervención integral de las dificultades para el acceso.

4.7. Utilización de centros propios

Descripción: Oferta formativa impartida en la red pública de centros de formación de comunidades autónomas.

Cuantía: 55.962.386, un 2% del total.

Gráfico 15: Utilización de centros propios. Distribución del coste. Valores en millones de euros y porcentaje sobre total de su presupuesto



Esta categoría contempla la iniciativa común de formación de carácter extraordinario de la red pública de centros de formación y otras iniciativas de aprovechamiento de la red de centros propios de las comunidades. La común no la recogen todas, aunque sí la mayoría y especialmente el País Vasco. Prácticamente todas las comunidades apuestan por el aprovechamiento de centros propios, entre los que se incluye a los Centros de Referencia Nacional. Es especialmente importante en Euskadi (15% del presupuesto) seguido de Andalucía, Baleares y Aragón. Castilla y León y Baleares recogen el programa común pero sin cuantía económica.

Cantabria también establece proyectos experimentales de formación en Centros de Referencia Nacional en la familia profesional de Electricidad y Electrónica.

En el ámbito estatal se contemplan cinco millones para planes de trabajo en la Red de Centros de Referencia Nacional.

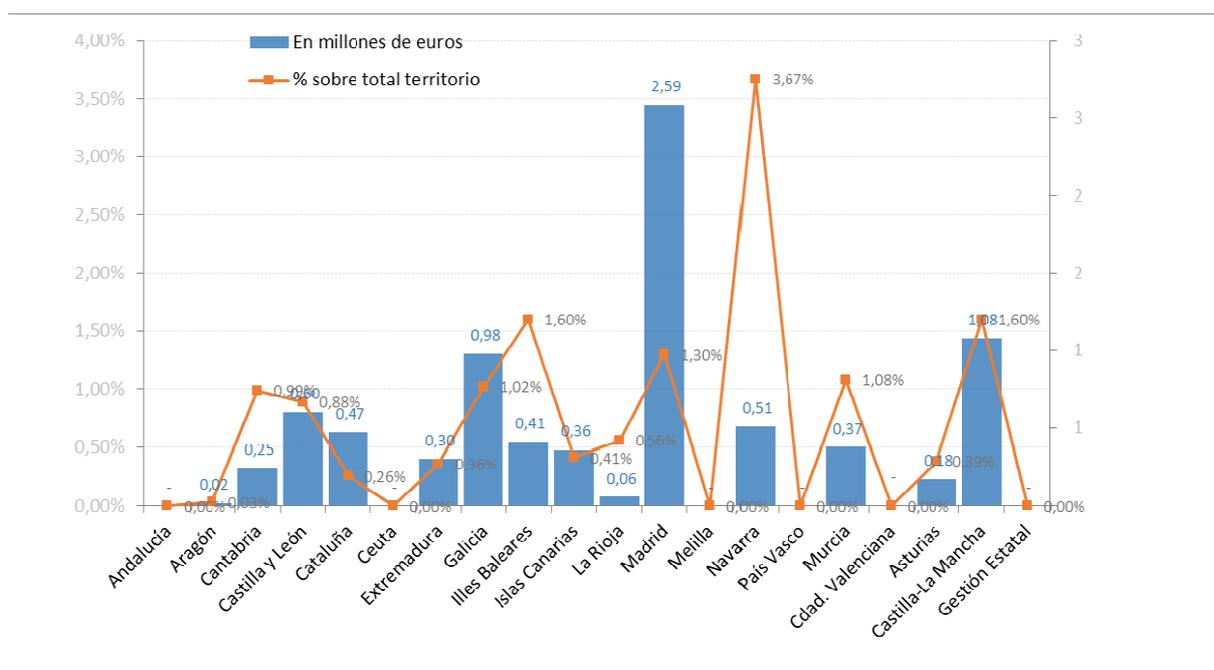
La formación en estos centros se dirige tanto a ocupados como a desempleados y la instrumentalización de concesión de la financiación es diversa: subvención, gestión directa y contratación administrativa.

4.8. Acreditación de la experiencia laboral

Descripción: Convocatorias públicas del procedimiento de acreditación de la experiencia laboral regulado en el Real Decreto 1224/2009, de 17 de julio. Incluye la identificación de las unidades de competencia que son objeto de evaluación, así como los títulos de formación profesional y/o certificados de profesionalidad en los que están incluidas. El procedimiento consta de tres fases: asesoramiento, proceso de evaluación y acreditación de la competencia profesional.

Cuantía: 8.152.041 euros, 0,3% del presupuesto total.

Gráfico 16: Acreditación de la experiencia laboral. Distribución del coste. Valores en millones de euros y porcentaje sobre total de su presupuesto.



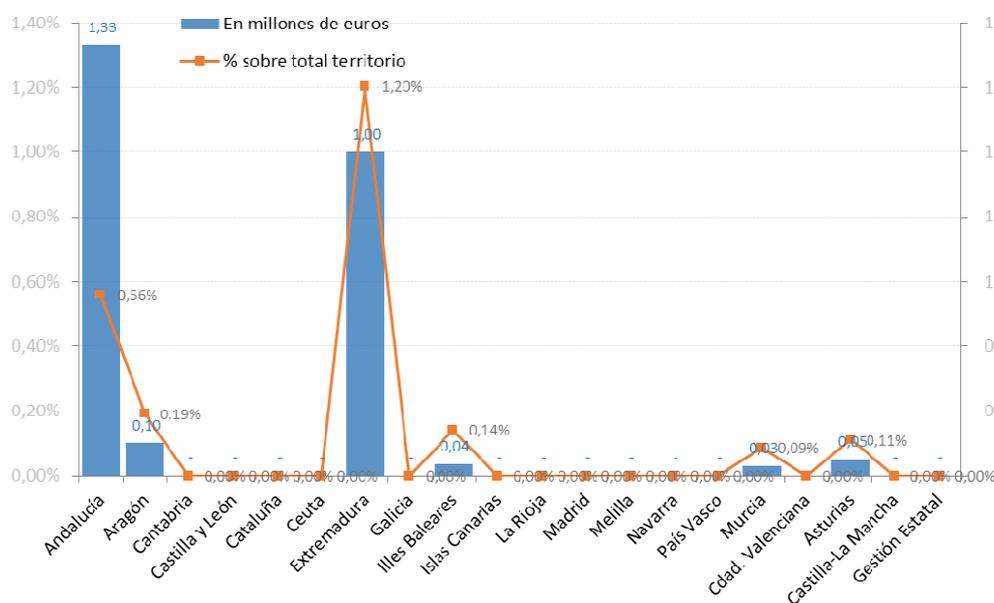
Resalta el escaso valor que se da a los procesos de reconocimiento y acreditación de las competencias profesionales. A pesar de que solo 5 territorios (Andalucía, P. Valencía, Euskadi, Ceuta y Melilla) junto al estatal no lo incluyen, **la cantidad es insignificante, un 0,3% de los recursos, lo que equivale a poco más de 8 millones en el conjunto del Estado.** Navarra, Castilla-La Mancha y Baleares son las que mayor aportación realizan (1,60% de su coste). Sin embargo el número de beneficiarios se estima en 30.245.

4.9 Centros privados

Descripción. Autorización, seguimiento y evaluación de la formación no financiada con fondos públicos desarrollada por centros y entidades de iniciativa privada, acreditados por la Administración laboral competente para acciones formativas vinculadas con certificados de profesionalidad y las dirigidas a la obtención de competencias clave que permitan el acceso a la formación de dichos certificados.

Cuantía: 2.546.677 euros; 0,10% del presupuesto.

Gráfico 17: Centros privados. Distribución del coste. Valores en millones de euros y porcentaje sobre total de su presupuesto



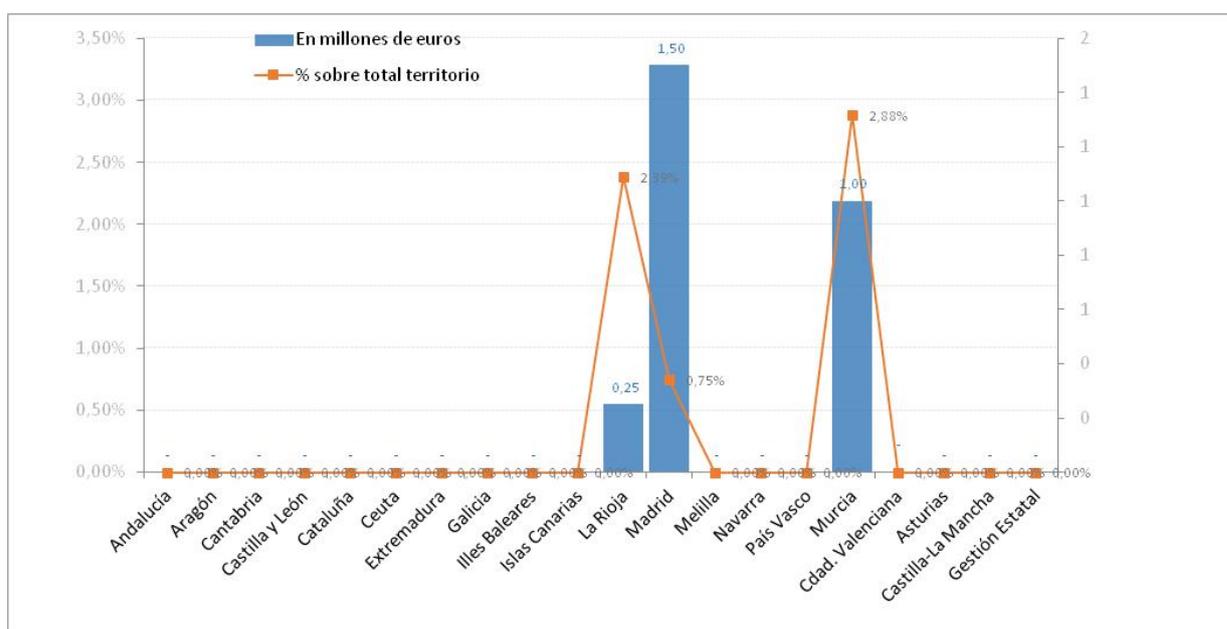
Solo seis comunidades (Andalucía, Aragón, Extremadura, Murcia, Asturias y Baleares) incluyen presupuesto para el seguimiento y acreditación de los certificados de profesionalidad y la formación en competencias clave por centros privados. En todas ellas, apenas alcanza el 0,5% del total de recursos, salvo Extremadura que dedica el 1,2%.

4.10 Cheque de formación.

Descripción: financiación de las acciones formativas dirigidas a desempleados mediante la implantación del cheque de formación.

Cuantía: 2.750.000 euros.

Gráfico 18: El cheque de formación. Distribución del coste. Valores en millones de euros y porcentaje sobre total de su presupuesto



La implantación del cheque de formación está previsto en 7 comunidades autónomas: Castilla- la Mancha, Castilla y León, Galicia, Madrid, Murcia, Euskadi y la Rioja. Solo 3 de ellas –Madrid, Murcia y Rioja- prevén cantidades económicas. En total 2.750.000 euros. El cheque de formación se plantea en la Ley 30/2015 como alternativa a la convocatoria de subvenciones o a la aplicación del régimen de contratación pública en la formación de las personas desempleadas.

Se requiere:

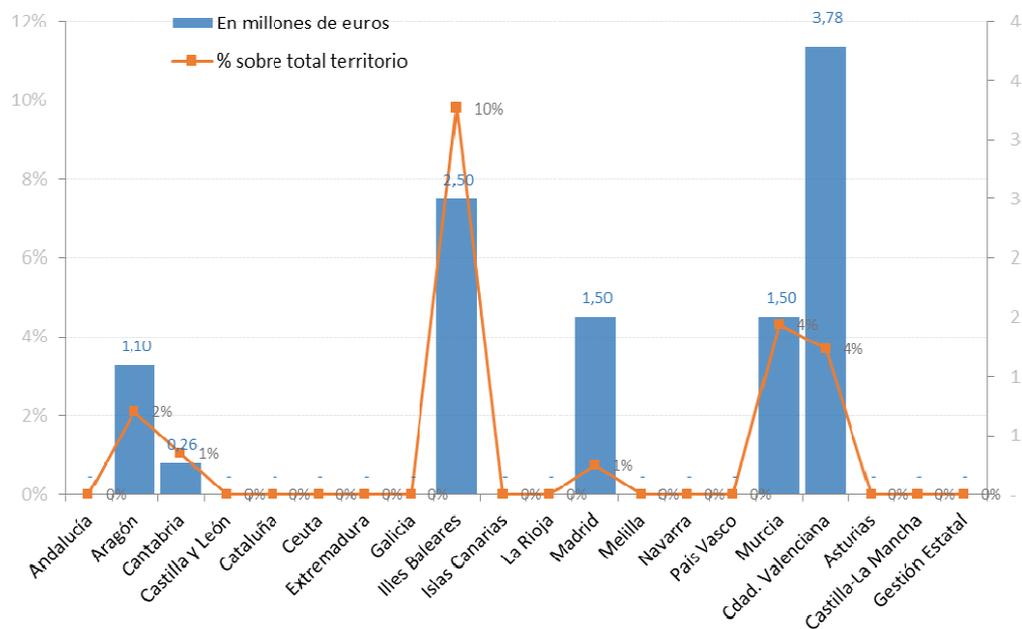
- Un análisis previo de la Conferencia Sectorial de Empleo y Asuntos Laborales sobre su puesta en marcha y los mecanismos para su evaluación.
- La consulta previa con las organizaciones sindicales y empresariales más representativas y de los sectores en los que se aplicará.

4.11. Becas y Ayudas.

Descripción: Ayudas para compensar los gastos ocasionados por la participación en acciones formativas.

Cuantía: 10.644.437 euros, 0,4% del presupuesto.

Gráfico 19: Becas y ayudas. Distribución del coste. Valores en millones de euros y porcentaje sobre total de su presupuesto.



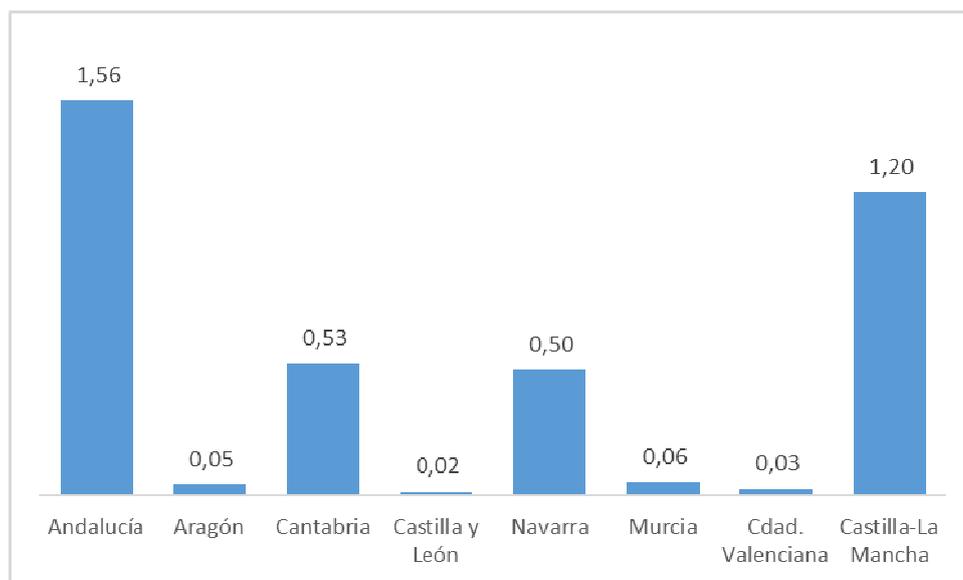
Seis comunidades autónomas dotan partidas para la concesión de becas y ayudas a la formación. En general se trata de ayudas al transporte. Sin embargo, Cantabria y Baleares establecen sendas becas para cursar estudios de postgrado y becas para jóvenes que retornen a la formación secundaria o profesional.

4.12. Otros

Descripción: Iniciativas con difícil encuadre en las categorías establecidas.

Cuantía: 3.929.876 euros, 0,16% del total.

Gráfico 20: Otros. Distribución del coste. Valores en millones de euros.



Solo hay una comunidad –Aragón– que tenga previsto realizar convocatoria para subvencionar actividades complementarias a la formación.

Castilla y León tiene un programa de subvenciones a las empresas para apoyar la autorización del disfrute de Permisos Individuales de Formación (PIF).

Cantabria tiene un programa de 525.000 euros para subvencionar inversiones en estructuras formativas en sectores estratégicos. Se trata de estimular los centros que impartan acciones vinculadas a los sectores más innovadores y con mejores perspectivas de empleo.

Navarra centra una parte de sus programas en la empresa, estableciendo subvenciones para el desarrollo de perfiles estratégicos de empresas.

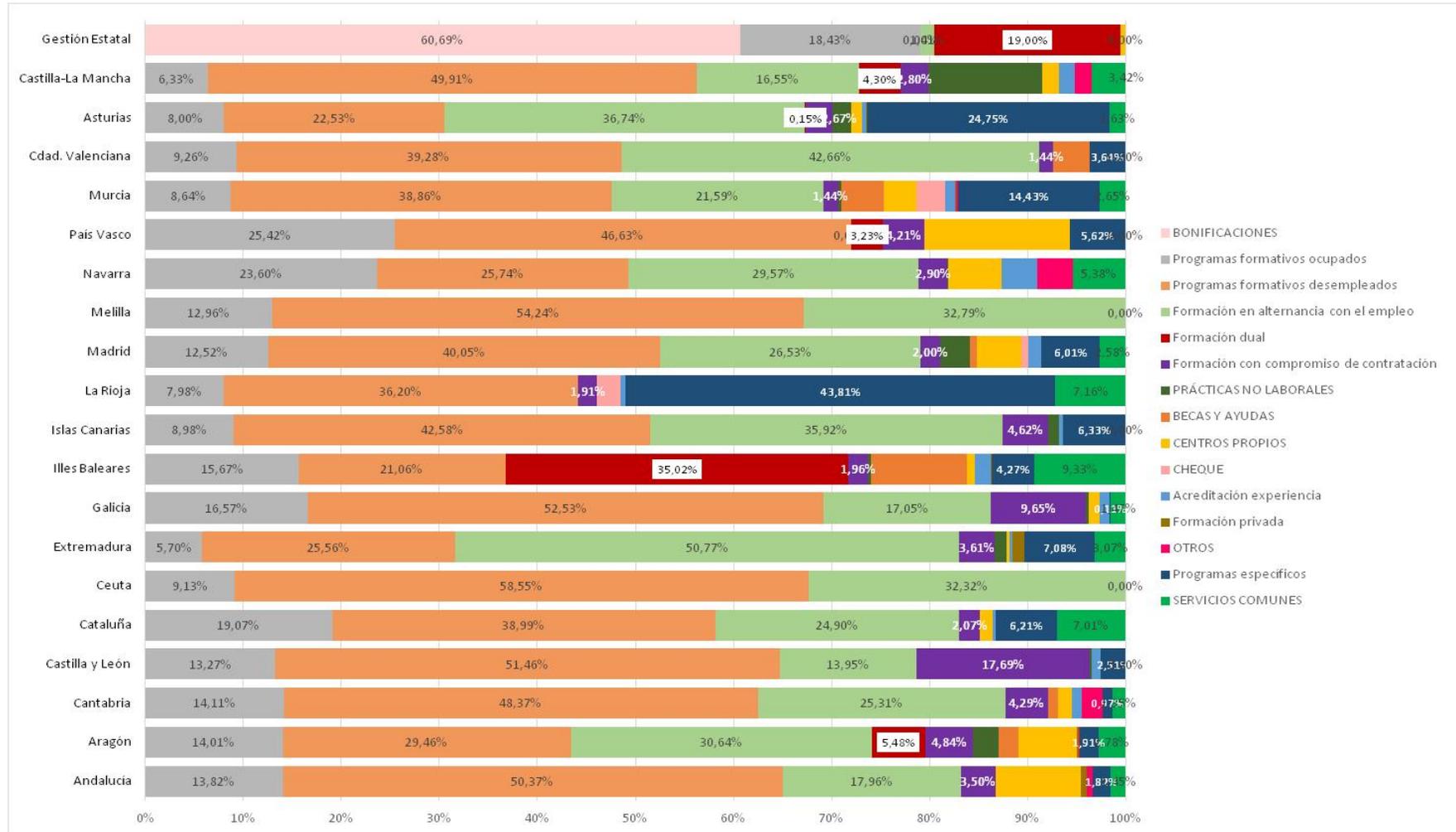
Andalucía recoge un programa, que más bien se trata de un servicio de expedición de certificados de profesionalidad.

Murcia tiene subvenciones a los Técnicos en Interpretación de la Lengua de Signos en las acciones formativas donde participen personas con discapacidad sensorial auditiva. También realizar un informe trimestral sobre el grado de inserción laboral de los participantes en acciones formativas. Valencia también tiene programas de apoyo para la formación de personas con discapacidad auditiva.

Castilla-La Mancha subvenciona un programa para promover la participación de los agentes sociales y entidades de autónomos y de la economía social en la prospección, detección de necesidades formativas, diseño, programación y difusión de la oferta formativa.

Como conclusión: Las comunidades autónomas no están potenciando lo suficiente los instrumentos propios de intervención para mejorar la cualificación de las personas que quieren acceder al empleo o para mejorar las condiciones de quienes están ocupados que la Ley 30/2015 les encomienda. Los programas específicos, la formación ajustada a las necesidades del territorio tienen un peso menor que los programas formativos generales; el aprovechamiento de la red de centros propios y el impulso de las convocatorias para el reconocimiento de las competencias profesionales, no adquieren la importancia y la dimensión que debieran.

Gráfico 21: Distribución del coste de los programas y servicios del PAPE por territorios y categorías.



5. Servicios

En la tabla 5 se recoge el coste previsto de los servicios relacionados con el eje 2 de Formación del PAPE en cada ámbito. El hecho de que no aparezca, no parece indicar que no exista prestación de servicios. Sería muy difícil pensar que en el ámbito de la gestión estatal no existen servicios.

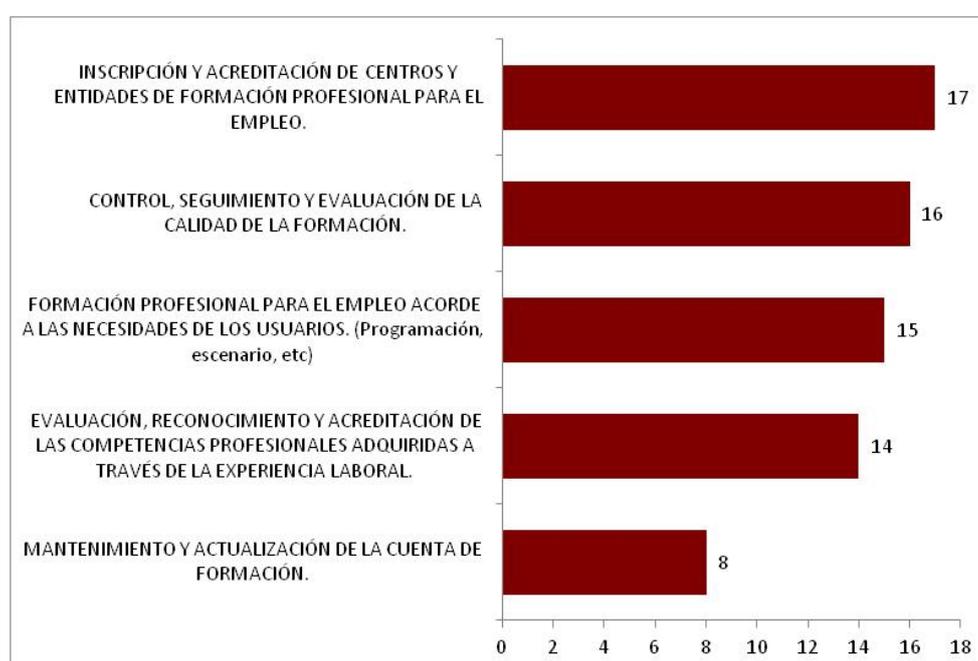
Tabla 5: presupuesto para servicios por territorios.

	SERVICIOS COMUNES	SERVICIOS PROPIOS
Andalucía	3.379.919	79.841
Aragón	1.450.000	
Cantabria	335.000	
Castilla y León		
Cataluña	12.870.000	
Ceuta		
Extremadura	2.550.000	
Galicia	1.407.467	
Illes Balears	380.000	2.000.000
Islas Canarias		
La Rioja	747.054	2.974
Madrid	5.156.973	
Melilla		
Navarra	742.554	
País Vasco		
Murcia	840.000	79.000
Cdad. Valenciana		
Asturias	655.000	85.000
Castilla-La Mancha	900.000	1.408.500
Gestión Estatal		
Total general	31.413.967	3.655.315

5.1. Servicios propios

- ✓ Las Comunidades autónomas priorizan los servicios de inscripción y registro de centros y entidades de formación y los relacionados con el control y el seguimiento de la formación. Ceuta, Melilla, Canarias y Castilla y León no incluyen servicios comunes en el PAPE. Estas comunidades no tienen previsto actuaciones en ninguno de los servicios.

Gráfico 22. Número de territorios que recogen servicios comunes según tipo de servicio



El mantenimiento y actualización de la cuenta de formación solo interesa a 8 territorios y de éstos, solo 2 le asignan financiación.

Sorprende que a pesar del escaso interés en realizar convocatorias de reconocimiento de las competencias profesionales adquiridas a través de la experiencia laboral y otras vías no formales de formación, prácticamente todas las autonomías recogen este servicios para facilitar la evaluación, reconocimiento y acreditación de las competencias profesionales adquiridas por los usuarios a través de la experiencia laboral y de las vías no formales de formación.

5.2. Servicios propios

Ceuta y Melilla no recogen actuaciones propias en el ámbito de la Formación. No tiene demasiada relevancia estos servicios y podría pensarse que el que no estén incluidos, no indican que no se presten. Siete comunidades autónomas establecen servicios propios dentro del PAPE, en muchos casos están relacionados con servicios comunes. A continuación se resumen los servicios propios contemplados por las comunidades autónomas, en la gestión estatal no se incluye ninguno.

- **Acreditación de centros privados:** Galicia tiene un servicio de autorización y registro de las acciones formativas a las empresas y centros privados.
- **Información y asesoramiento sobre formación profesional para el empleo en Galicia.**
- **Las pruebas de evaluación de competencias claves:** Andalucía y Murcia tiene un servicio que de convocatorias de pruebas de evaluación de competencias clave.
- **Control financiero de las subvenciones:** en Castilla-La Mancha se recoge un sistema para la comprobación de la justificación económica de las subvenciones.
- **Control y seguimiento de la formación profesional para el empleo:** Castilla-La Mancha tiene una aplicación informática (FOCO) de información, orientación, gestión y control de la formación profesional para el empleo. Asturias elabora un plan anual de seguimiento y evaluación de las acciones de formación de personas ocupadas.
- **Registro de Formadores:** Castilla-La Mancha tiene un registro de formadores para la impartición de formación conducente a la obtención de un certificado de profesionalidad.
- **Relacionados con el registro de certificados de profesionalidad y su acreditación:** Rioja tiene un servicio permanente de expedición de certificados de profesionalidad y acreditaciones parciales acumulables.
Castilla-La Mancha tiene un registro de certificados de profesionalidad y acreditaciones parciales acumulables. Este registro incluye las acreditaciones parciales derivadas de los procesos de reconocimiento de las competencias adquiridas mediante vía laboral.
- **Teleformación:** Murcia tiene un servicio de tutorización de cursos que oferta con contenidos formativos vinculados al manejo de nuevas tecnologías a través de la plataforma FORMACARM.
- **Idiomas:** Murcia tiene una plataforma para pruebas de nivel para determinar el conocimiento de lenguas extranjeras de acuerdo con los niveles de competencias lingüísticas establecidas en el Marco común europeo de referencia para las lenguas.
- **Centros propios:** En Baleares han aprobado la Estrategia Balear de Formación Profesional para el empleo en centros propios que pretende impulsar la red pública de centros para la formación profesional para el empleo de la población ocupada y desempleada.

ANEXO

PROGRAMAS SIN COSTE ECONÓMICO PREVISTO	
C.A. VALENCIANA	FORMACIÓN DUAL
C.A. LA RIOJA	ACCIONES FORMATIVAS ESPECÍFICAS O INNOVADORAS DIRIGIDAS A TRABAJADORES DESEMPLEADOS
C.A. CASTILLA Y LEÓN	FORMACIÓN NO FINANCIADA CON FONDOS PÚBLICOS DESARROLLADA POR CENTROS Y ENTIDADES DE INICIATIVA PRIVADA DESTINADA A LA OBTENCIÓN DE CERTIFICADOS DE PROFESIONALIDAD.
	ACTIVIDAD FOMATIVA DEL CONTRATO PARA LA FORMACIÓN Y APRENDIZAJE
	FORMACIÓN IMPARTIDA CON CARÁCTER EXTRAORDINARIO A TRAVÉS DE LA RED PÚBLICA DE CENTROS DE FORMACIÓN.
	OFERTA FORMATIVA PARA TRABAJADORES DESEMPLEADOS (CHEQUE FORMACIÓN)
C.A. CATALUÑA	PRÁCTICAS NO LABORALES EN EMPRESAS
	FORMACIÓN NO FINANCIADA CON FONDOS PÚBLICOS DESARROLLADA POR CENTROS Y ENTIDADES DE INICIATIVA PRIVADA DESTINADA A LA OBTENCIÓN DE CERTIFICADOS DE PROFESIONALIDAD.
C.A. GALICIA	FORMACIÓN NO FINANCIADA CON FONDOS PÚBLICOS DESARROLLADA POR CENTROS Y ENTIDADES DE INICIATIVA PRIVADA DESTINADA A LA OBTENCIÓN DE CERTIFICADOS DE PROFESIONALIDAD.
	FORMACIÓN IMPARTIDA CON CARÁCTER EXTRAORDINARIO A TRAVÉS DE LA RED PÚBLICA DE CENTROS DE FORMACIÓN.
	OFERTA FORMATIVA PARA TRABAJADORES DESEMPLEADOS (CHEQUE FORMACIÓN)
C.A. LA RIOJA	ACTIVIDAD FOMATIVA DEL CONTRATO PARA LA FORMACIÓN Y APRENDIZAJE
	FORMACIÓN IMPARTIDA CON CARÁCTER EXTRAORDINARIO A TRAVÉS DE LA RED PÚBLICA DE CENTROS DE FORMACIÓN.
C.A. MADRID	PRÁCTICAS NO LABORALES EN EMPRESAS
	FORMACIÓN NO FINANCIADA CON FONDOS PÚBLICOS DESARROLLADA POR CENTROS Y ENTIDADES DE INICIATIVA PRIVADA DESTINADA A LA OBTENCIÓN DE CERTIFICADOS DE PROFESIONALIDAD.
	ACTIVIDAD FOMATIVA DEL CONTRATO PARA LA FORMACIÓN Y APRENDIZAJE
C.A. PAÍS VASCO	PRÁCTICAS NO LABORALES EN EMPRESAS
	PROCEDIMIENTO DE EVALUACIÓN Y ACREDITACIÓN DE LAS COMPETENCIAS PROFESIONALES ADQUIRIDAS A TRAVÉS DE LA EXPERIENCIA LABORAL O DE VÍAS NO FORMALES DE FORMACIÓN
	FORMACIÓN NO FINANCIADA CON FONDOS PÚBLICOS DESARROLLADA POR CENTROS Y ENTIDADES DE INICIATIVA PRIVADA DESTINADA A LA OBTENCIÓN DE CERTIFICADOS DE PROFESIONALIDAD.
	ACTIVIDAD FOMATIVA DEL CONTRATO PARA LA FORMACIÓN Y APRENDIZAJE
	OFERTA FORMATIVA PARA TRABAJADORES DESEMPLEADOS (CHEQUE FORMACIÓN)
C.A. VALENCIANA	FORMACIÓN NO FINANCIADA CON FONDOS PÚBLICOS DESARROLLADA POR CENTROS Y ENTIDADES DE INICIATIVA PRIVADA DESTINADA A LA OBTENCIÓN DE CERTIFICADOS DE PROFESIONALIDAD.
CASTILLA LA MANCHA	PRÁCTICAS NO LABORALES EN EMPRESAS
	FORMACIÓN NO FINANCIADA CON FONDOS PÚBLICOS DESARROLLADA POR CENTROS Y ENTIDADES DE INICIATIVA PRIVADA DESTINADA A LA OBTENCIÓN DE CERTIFICADOS DE PROFESIONALIDAD.
	ACTIVIDAD FOMATIVA DEL CONTRATO PARA LA FORMACIÓN Y APRENDIZAJE
	OFERTA FORMATIVA PARA TRABAJADORES DESEMPLEADOS (CHEQUE FORMACIÓN)
GESTIÓN ESTATAL NO TRANSFERIDA	PROGRAMAS ESPECÍFICOS DE FORMACIÓN DIRIGIDOS A PERSONAS DESEMPLEADAS CON NECESIDADES FORMATIVAS ESPECIALES O CON DIFICULTADES PARA SU INSERCIÓN O REQUALIFICACIÓN PROFESIONAL

BLOQUE II. PAPE 2018

EMPLEO
(Ejes 1, 3, 4 y 5)

INTRODUCCIÓN

Como ya hemos mencionado al describir los diferentes objetivos que presenta el PAPE, los objetivos estructurales, son aquellos de naturaleza estable, que tienen que ser atendidos por los servicios públicos de empleo en su funcionamiento ordinario mediante servicios sostenidos a lo largo del tiempo.

Estos objetivos se articulan en los Ejes de las políticas activas para el empleo, definidos en el artículo 10 del texto refundido de la Ley de Empleo.

En concreto, en este capítulo analizaremos los programas y servicios en materia de empleo asociados a los siguientes cuatro ejes:

- ❖ **Eje 1 Orientación:** son servicios de apoyo para ayudar a la inserción de las personas. Comprende la información, orientación, diagnóstico, determinación del perfil profesional, y también intermediación laboral. En definitiva, es la ayuda individualizada en todo el proceso de búsqueda y acceso a un puesto trabajo.
- ❖ **Eje 3 Oportunidades de empleo:** son todas las actuaciones tendentes a incentivar la contratación, la creación de empleo y el mantenimiento de puestos. En su implementación se presta atención especial a aquellos grupos de personas con más dificultades de acceso al empleo como son las mujeres, las personas con discapacidad, jóvenes, parados de larga duración, colectivos con riesgo de exclusión social, etc.
- ❖ **Eje 4 Igualdad de oportunidades:** son medidas para promover la igualdad entre hombres y mujeres en el acceso, permanencia y promoción en el empleo. También recoge que faciliten la movilidad geográfica y sectorial.
- ❖ **Eje 5 Emprendimiento:** son iniciativas dirigidas a promover la iniciativa empresarial, el trabajo autónomo y la economía social.

El esquema de la página siguiente muestra los objetivos estructurales de cada uno de los ejes objeto de análisis y el coste que resulta de sumar cada uno de los programas y servicios asociados a estos. Por relevancia económica, el coste estimado de las políticas de creación de empleo es de 3.828,8 millones de euros, el 86% de los recursos (77% Oportunidades de Empleo y 9% en Emprendimiento). Orientación cuenta con 629 millones, un 14% del total. Las actuaciones en Orientación son fundamentales para preparar en la búsqueda de empleo, para que dicha búsqueda sea lo más eficaz y acorde a las características personales y profesionales y para que el logro de un puesto de trabajo sea exitoso. Han sido recortados en las últimas décadas y en la mayoría de las comunidades es necesario una inversión económica tanto en la contratación de orientadores-as como en disponer de todas las herramientas, análisis e información que permitan que el camino hacia la búsqueda de empleo resulte eficaz y eficiente.

Esquema: actuaciones del PAPE en materia de empleo

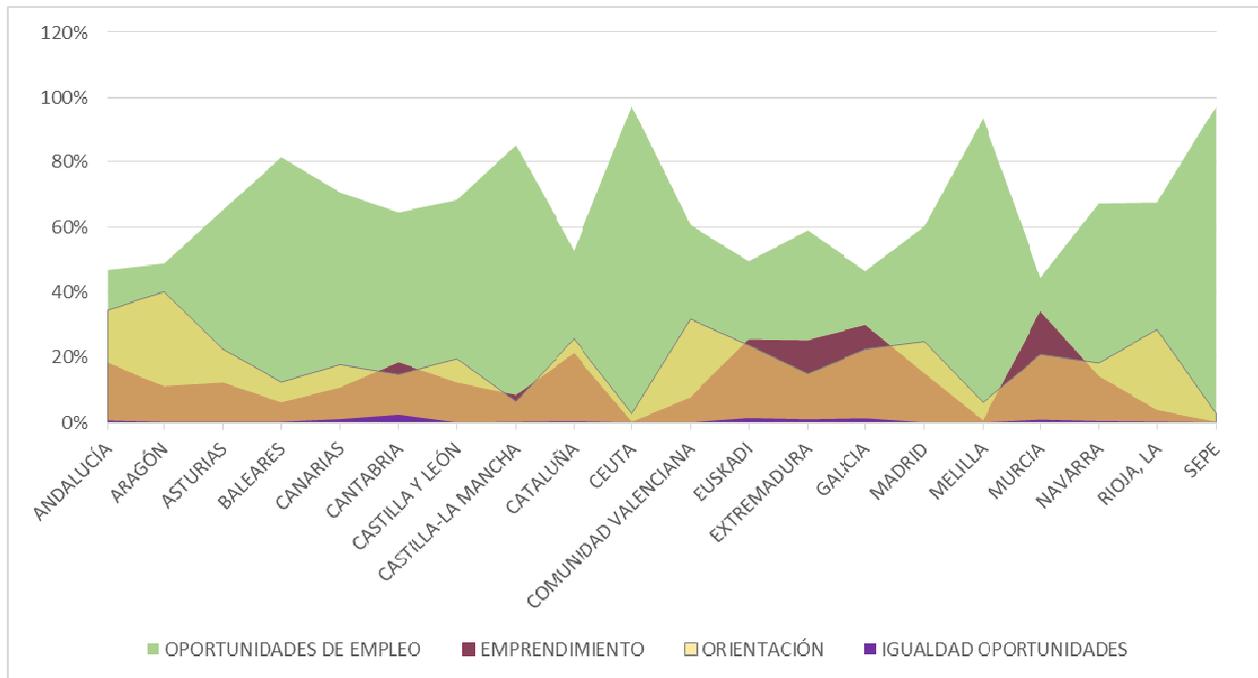
EJES	Objetivos	COSTE TOTAL	
Orientación	Informar y realizar un diagnóstico personalizado.	629.570.513	14%
	Concretar itinerarios individuales personalizados.		
	Gestionar y dar cobertura a las ofertas de empleo.		
	Mantener Relaciones con empresas y otros agentes del mercado de trabajo.		
Oportunidades de empleo	Fomentar y mantener la contratación de colectivos con especiales dificultades de acceso al empleo.	3.442.812.762	77%
	Fomentar y mantener la contratación y la promoción de empleo en la dimensión local.		
	Mantener activos a los perceptores de prestaciones.		
Igualdad de oportunidades	Garantizar medidas de conciliación de la vida personal, familiar y laboral.	13.943.126	0,3%
	Garantizar la igualdad efectiva de hombres y mujeres en el acceso al empleo.		
	Apoyo a la movilidad geográfica y sectorial.		
Emprendimiento	Promover el empleo autónomo, la economía social y la economía colaborativa y nuevas oportunidades de la economía digital.	390.001.858	9%
	Facilitar formación y asesoramiento a emprendedores y microempresas.		
	Establecer marcos de colaboración con sectores y territorios.		
TOTAL		4.476.328.259	

En materia de empleo, el PAPE 2018 define **406 programas y servicios** diferentes. De estos, **37** son **comunes** para todas las comunidades aunque cada una decide sobre su puesta en marcha. El resto son actuaciones propias de cada comunidad. No todas las actuaciones tienen un coste asociado. Los ejes Orientación y de Emprendimiento presentan un mayor número de programas sin costes, 20% y 16%, respectivamente.

El gráfico 1 muestra el peso de cada eje en el presupuesto total de cada comunidad. Aunque el peso recae sobre las políticas de fomento de la contratación, el porcentaje que se destina no es homogéneo. Resalta el valor residual de las iniciativas para promover la igualdad de oportunidades. Como se verá cuando se desarrolle este eje, los recursos se concentran fundamentalmente en el apoyo a la movilidad y, en concreto, en los servicios de apoyo a la red europea de servicios de empleo (EURES).

Los esfuerzos en materia de Orientación también presentan diferencias territoriales: Andalucía, Aragón, la Comunidad Valenciana y también Cataluña destinan más del 25% de los recursos a estas políticas de orientación y facilitación del acceso al trabajo. En el lado contrario se sitúan Ceuta, Melilla, Castilla-La Mancha y Baleares.

Gráfico 1: Distribución coste por EJE y ámbito de gestión. % sobre total coste de cada ámbito



En las páginas siguientes se intenta desgranar el contenido del PAPE. Para poder realizar el análisis de los diferentes programas y servicios, se han establecido en cada eje, bloques o categorías que han permitido clasificarlos y agregarlos por finalidad y contenidos. El orden no se corresponde con el número de Eje, sino que hemos empezado por el Eje 3 por su dimensión económica, seguidos de los Ejes 4, 1, y 5.

II.1) EJE 3. OPORTUNIDADES DE EMPLEO

1. PRESUPUESTO

El PAPE recoge **3.442,8 miles de millones para financiar políticas que creen oportunidades de o para el empleo**. Los recursos proceden de tres fuentes: Presupuestos Generales del Estado, fondos de las comunidades autónomas y aportaciones de la Unión Europea.

Se financian básicamente con las transferencias del Estado a las comunidades autónomas. La aportación territorial supone un 21% del presupuesto total y parte de esta cantidad procede de fondos comunitarios, sobre todo del Fondo Social Europeo (FSE).

Tabla 1: Distribución coste por ámbito de gestión y fuente de financiación.

	Gestión CCAA, Ceuta y Melilla		Gestión Estatal		TOTAL	
Fondos Estatales PGE	556.742.278	43%	2.148.800.000	100%	2.705.542.278	79%
Fondos propios CCAA	728.029.437	56%			728.029.437	21%
Sin especificar	9.244.047	1%			9.244.047	
	1.294.015.762		2.148.800.000		3.442.815.762	
	38%		62%		100%	

El PAPE establece una serie de programas y servicios comunes de ámbito estatal regulados en la normativa estatal vigente para todo los territorios. Su aplicación no es obligatoria y, de hecho, las comunidades autónomas y la propia gestión estatal poseen programas y servicios propios **El 87% de los recursos se emplean en la puesta en marcha de actuaciones propias diseñadas en cada ámbito**.

Existen seis programas comunes:

- 1) Programas de colaboración servicios públicos de empleo con las corporaciones locales.
- 2) Programas de colaboración de los servicios públicos de empleo con órganos de la Administración General del Estado, Organismos Autónomos y entidades sin ánimo de lucro.

Estos dos programas son contrataciones laborales de carácter temporal de la Administración, para la realización de obras o servicios de interés general y social. Están concebidos para facilitar la colocación, reciclaje profesional y dotar de nuevas competencias y habilidades a las personas en situación de desempleo.

- 3) Programas para la inserción laboral de personas con discapacidad en el mercado protegido (Centros especiales de empleo).
- 4) Programas para la inserción laboral de personas con discapacidad en el mercado ordinario de trabajo.

Estos dos programas de inserción laboral fundamentalmente financian los costes salariales de las personas con discapacidad. En algunos casos también cubren determinados gastos complementarios que contribuyen a garantizar la finalidad de estos proyectos, como pueden ser el coste de personal de apoyo, la inversión para la adaptación de infraestructuras, etc.

- 5) Programas integrales de empleo.

Los programas integrales de empleo persiguen la mejora de las habilidades y condiciones para afrontar el recorrido hacia la inserción laboral. Comprenden el diseño de itinerarios individualizados a través acciones de información, orientación, asesoramiento, formación, y la práctica laboral.

- 6) Trabajos temporales de colaboración social.

Los trabajos de colaboración social consisten en la **utilización** de las personas que reciben prestaciones o subsidios por desempleo para realizar trabajos temporales de utilidad social para las administraciones públicas. Deben ser adecuados a las aptitudes físicas y profesionales de la persona desempleada y no suponen cambio de residencia habitual.

Esta medida, que pretende mantener activas a estas personas, resulta cuestionable por diferentes razones. Porque obliga a la persona a prestar un determinado trabajo, que además no supone relación contractual laboral. La segunda razón es porque impide a la persona buscar y encontrar un empleo.

Las prestaciones por desempleo son un derecho generado por el trabajador y la trabajadora. Están diseñadas para suplir una carencia de rentas y permitir la búsqueda de un nuevo puesto de trabajo. La realización de un trabajo no es una dádiva. La administración abusa de su posición obligando a las personas en situación de desempleo a “colaborar” trabajando para ella, al margen de la normativa laboral. Solo cuatro comunidades autónomas tienen previsto en el PAPE utilizar esta iniciativa: Asturias, Cantabria, Castilla-La Mancha y Murcia, lo que no supone que otras autonomías estén aplicando este tipo de fórmulas.

Además de ello, varias sentencias del Tribunal Supremo han dado la razón a CCOO al establecer que “los servicios prestados se corresponden con las actividades normales y permanentes de la Administración demandada sin que se haya justificado ningún hecho determinante de temporalidad”.

Las Administraciones públicas ha estado utilizando este tipo de contratación para cubrir puestos de trabajo fijos. En el año 2013, coincidiendo con las restricciones legales a la contratación en las administraciones públicas, el número de contratos se duplicó alcanzando la cifra de 9.767 contratos según fuentes del Servicio Público de Empleo estatal.

De igual forma CCOO ha denunciado en la comunidad de Madrid la utilización de este tipo de contratos para sustituir a personas despedidas.

Tabla 2: Eje 3. Distribución del coste por ámbitos de gestión

PRESUPUESTO		
SEPE	2.148.800.000	62%
ANDALUCÍA	295.948.500	8,6%
CATALUÑA	165.000.000	4,8%
CASTILLA-LA MANCHA	92.902.554	2,7%
COMUNIDAD VALENCIANA	91.351.000	2,7%
EXTREMADURA	91.239.815	2,7%
MADRID	90.025.688	2,6%
CASTILLA Y LEÓN	86.435.552	2,5%
CANARIAS	62.133.249	1,8%
BALEARES	51.047.000	1,5%
EUSKADI	49.920.000	1,4%
GALICIA	48.460.308	1,4%
CANTABRIA	44.141.500	1,3%
ASTURIAS	33.382.205	1,0%
ARAGÓN	23.234.095	0,7%
NAVARRA	20.912.000	0,6%
MURCIA	17.726.796	0,5%
CEUTA	12.350.000	0,4%
MELILLA	12.218.500	0,4%
RIOJA, LA	5.587.000	0,2%
Total	3.442.815.762	100%

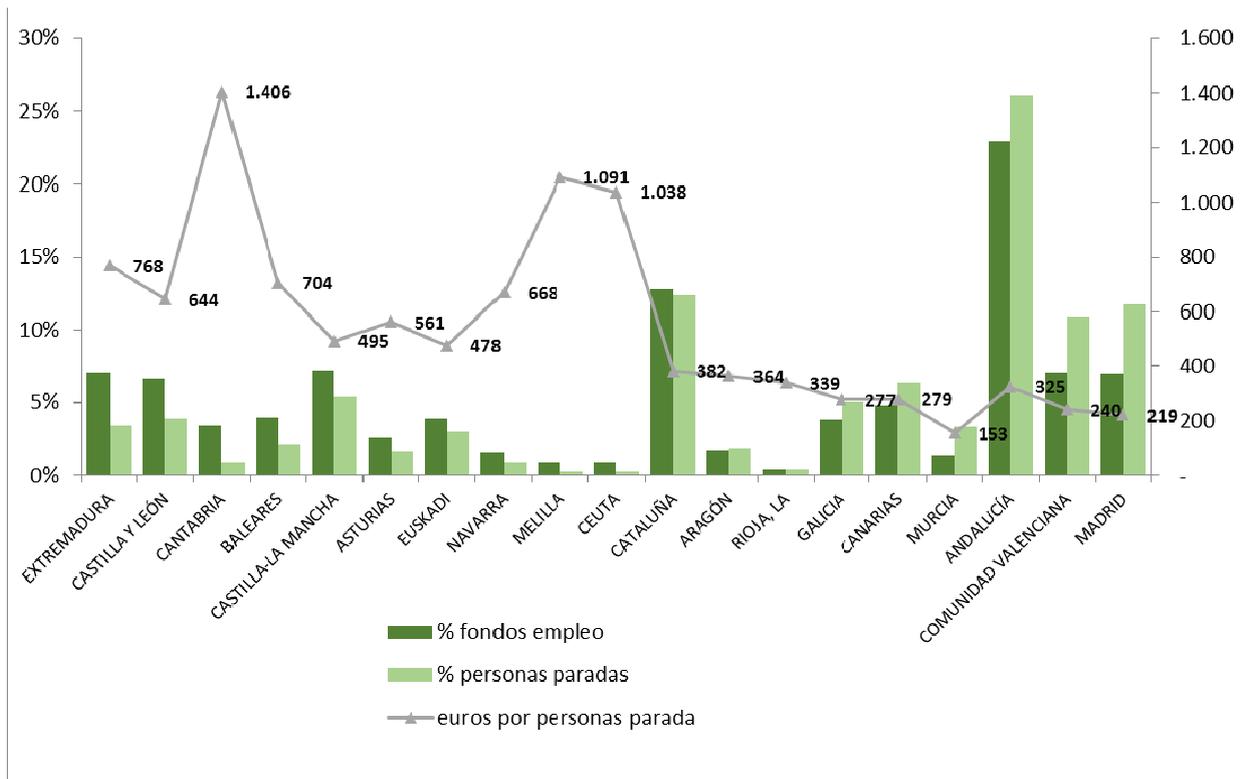
- ✓ **Existe un reparto territorial desigual en el gasto por persona parada que cada comunidad afronta.** La distribución de recursos para políticas de empleo en muchos casos no guarda relación con la distribución de las personas paradas en la economía española. Esto hace que la inversión por persona parada varíe mucho: desde los 153 euros de Murcia, hasta los 1.406 que presenta Cantabria.

La distribución de fondos a las comunidades autónomas para afrontar ~~las medidas~~ los servicios y programas incluidos en el PAPE se realiza fundamentalmente en función del grado de cumplimiento de los indicadores establecidos en el ejercicio anterior. Esto hace que en las transferencias a los territorios, no tenga la relevancia que debiera la necesidad de recursos económicos de cada una de ellas.

El gráfico 1 muestra el porcentaje que supone el coste del Eje 3 en cada comunidad y en Ceuta y Melilla respecto al total y el porcentaje de personas paradas sobre el total nacional. Dividiendo el coste por el número de parados/as en cada territorio obtenemos los recursos disponibles por persona parada en cada ámbito.

Hay comunidades donde el porcentaje de fondos con los que cuentan es superior al porcentaje de personas paradas, lo que supone más posibilidades para afrontar las políticas de creación de empleo: la cantidad por persona para afrontar este reto es mayor. Cantabria, por ejemplo, tiene el 1% del total de personas en paro en relación al conjunto nacional y el 3% de fondos de la gestión autonómica. Esto hace que cuente con 1.406 euros por persona parada. Cantabria, junto a Ceuta, Melilla e incluso Extremadura disfrutan de una ventaja frente a Andalucía, Murcia o Canarias con menos recursos por persona desempleada.

Gráfico 2: Porcentaje de personas paradas y coste políticas de empleo sobre el total; Presupuesto por persona parada. Datos por comunidades



Fuente: Datos de paro EPA, segundo trimestre de 2018

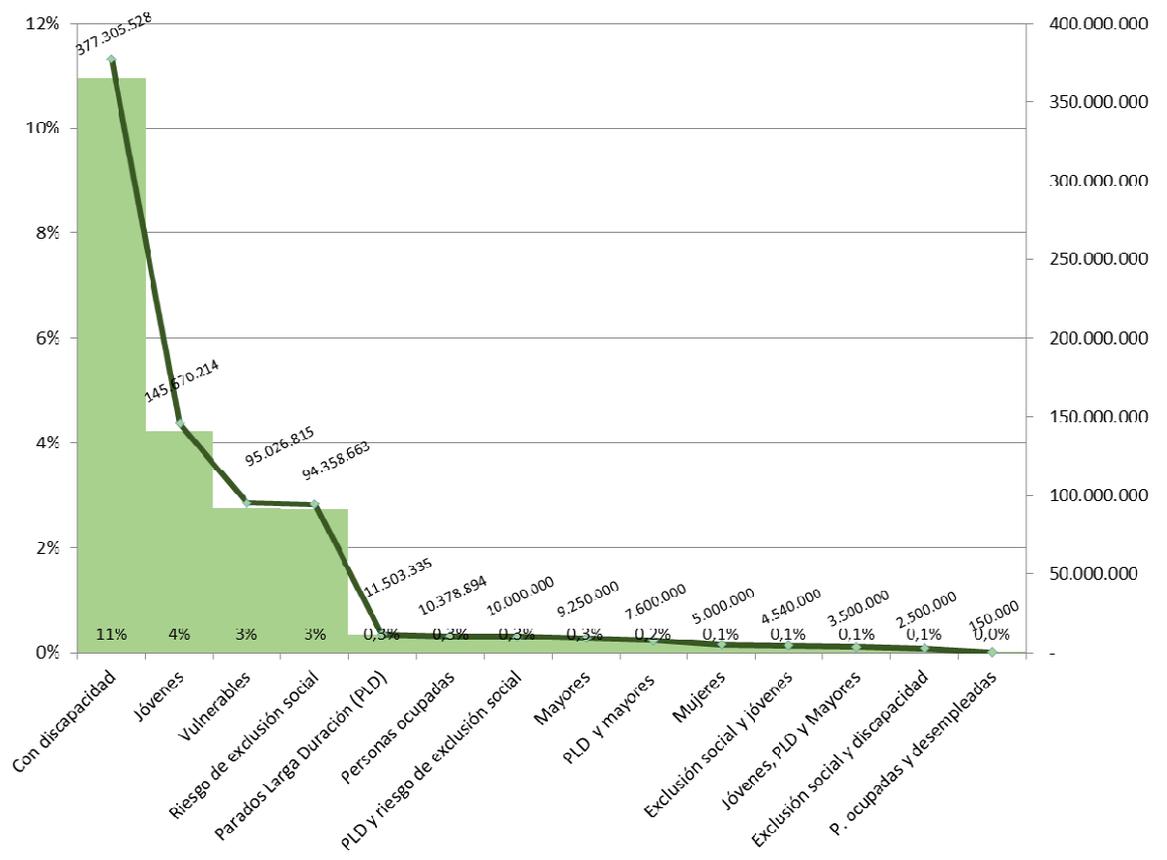
2. GRUPOS PRIORITARIOS

El 77% -2.666 millones de euros- del total de este eje se emplea en políticas dirigidas a toda la población desempleada, aunque en ellas se definan determinados colectivos como prioritarios, pueden beneficiarse todas las personas en situación de desempleo. Las mujeres, las personas paradas de larga duración, las de mayor edad, las que se encuentran en riesgo de exclusión social, las mujeres víctimas de la violencia de género, las víctimas del terrorismo y jóvenes figuran en la mayoría de los casos como prioritarios y también en la categoría de con vulnerabilidad.

El 23% -776,7 millones de euros- de los recursos son actuaciones dirigidas a un grupo de población concreta.

- ✓ Destacan las medidas de atención a las personas con discapacidad y a los jóvenes. Sorprende, sin embargo, la poca presencia de líneas específicas para la mujer y para las personas de mayor edad y la ausencia de medidas, salvo dos excepciones, para colectivos con menores niveles de cualificación o de competencias.

Gráfico 3. EJE 3 Distribución de coste según colectivo al que se dirige.



El gráfico 3 muestra lo que representan las actuaciones dirigidas exclusivamente a determinados colectivos: el presupuesto en euros y el porcentaje sobre el coste total de las políticas del eje 3 Oportunidades de empleo. A continuación se detalla lo más destacable en cuanto a los grupos prioritarios.

❖ **Personas con discapacidad** (377 millones de euros, 11% del total).

- El 88% -332 millones- se destina a subvencionar sus costes laborales en los centros especiales de empleo o mercado protegido. Además, comunidades como Andalucía, Galicia también conceden ayudas a la contratación a las empresas del mercado ordinario.
- Un 10% -35,8 millones- del total de financiación para este colectivo se aplica a subvencionar proyectos de inversión complementarios, sobre todo en los centros especiales de empleo (equipos profesionales de apoyo, inmovilizado, herramientas, etc.) Cataluña es la que más esfuerzos realiza subvencionando dotaciones en infraestructuras en estos centros.
- El resto básicamente es un proyecto de Cataluña sobre Orientación e Inserción de este colectivo en el mercado ordinario; cuenta con 8,5 millones de euros y una iniciativa andaluza de mejora de la empleabilidad de poco más de medio millón de euros.

❖ **Jóvenes** (145,6 millones de euros, 4% del total).

Las actuaciones del PAPE en este materia prevén beneficiar a un total de 2.167.728 personas, 44.728 son jóvenes del Sistema Nacional de Garantía Juvenil. No todos los y las jóvenes proceden de este Sistema. En total un 4% de los recursos van a financiar políticas de estímulo a la contratación de este colectivo. Los 145,6 millones se distribuyen de la siguiente forma:

- Ayudas a la contratación. Supone el 83% de los recursos. En muchos casos son para un tipo de contrato determinado, generalmente el de formación y aprendizaje, el de prácticas y también el de relevo. En Castilla-La Mancha se incentiva la contratación de jóvenes que retornen (“retorno del talento”). Cataluña incentiva la contratación de jóvenes con baja cualificación y en el ámbito estatal se da un programa de apoyo a la contratación de jóvenes que no trabajan y tampoco se están formando.
- Las medidas de apoyo, asesoramiento y formación suponen un 6%.
- El resto de medidas son complementarias. Destaca un programa catalán con un coste de 9,5 millones de euros para hacer frente al abandono escolar prematuro, a través de actuaciones integradas de orientación, formación, acompañamiento y de inserción laboral para jóvenes de más de 16 años que no estén escolarizados/as. Subvenciones al transporte en Cataluña, programas de prácticas no laborales en Murcia y Cantabria, etc.

❖ **Personas con vulnerabilidad.** (95.026.815 millones de euros, 3% del total)

Se denominan así porque el propio programa así lo recoge. En este grupo están jóvenes, parados/as de larga duración, mujeres, personas con riesgo de exclusión social, con discapacidad, inmigrantes. Prácticamente se trata de subvenciones a la contratación de este colectivo.

❖ **Personas con riesgo de exclusión social.** (94.358.663 millones de euros, 3% del total)

- El 60% de esta cantidad es para ayudas a la contratación en empresas de inserción y, también, aunque menores, para cualquier tipo de empresas. Asturias, Canarias, Castilla y León, Cataluña, la Comunidad Valenciana, Extremadura, Galicia y Navarra prevén partidas económicas.
- El 11% se destina a la inversión, prácticamente se corresponde con los más de diez millones de euros que recoge Euskadi para la creación y sostenimiento de empresas de inserción.
- Un 25% se dirige actuaciones para la mejora de la empleabilidad y de la inserción. Esta cantidad se concentra básicamente en dos programas, uno en Castilla y León y otro en Cataluña. En Castilla y León recoge acciones para la activación en el empleo en municipios de más de 5.000 habitantes. En Cataluña se subvencionan acciones de diagnóstico de la ocupabilidad, búsqueda de empleo, formación en competencias transversales, etc.

❖ **Personas ocupadas** (10,37 millones de euros)

Destaca la iniciativa de Andalucía de ayudas para el retorno de personas que están trabajando en el extranjero (“Retorno del talento”) y la de la Comunidad Valenciana de subvenciones a las empresas para la mejora de las condiciones laborales de las personas trabajadoras, como puede ser el incremento de jornada laboral, la ampliación del periodo de llamamiento de los contratos fijos-discontinuos, la conversión de contratos temporales a indefinidos, etc. El importe destinado a subvencionar estas mejoras es de 10 millones de euros.

❖ **Mujeres** (5 millones de euros, 0,1% del total)

Solo Baleares aplica una línea dirigida exclusivamente a la mujer víctima de la violencia machista. Son itinerarios integrales de inserción que contemplan, entre otras medidas, la contratación directa a través de administraciones públicas o entidades colaboradoras con sede en Baleares para promover la plena incorporación al mercado de trabajo.

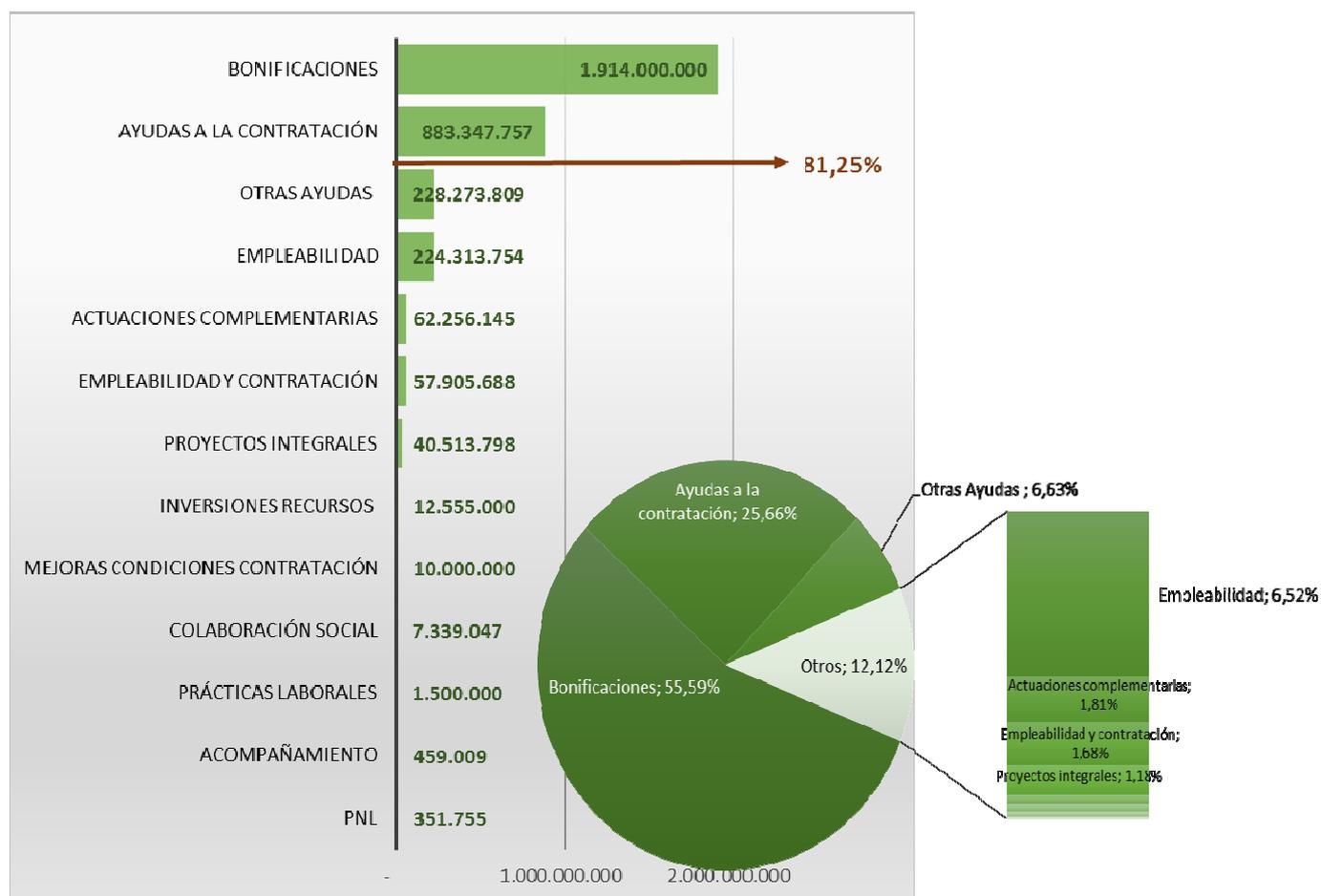
Madrid prevé incentivos a la contratación de la mujer víctima de violencia de género, aunque este programa también va dirigido a las personas víctimas de terrorismo y aquellas que se encuentren en riesgo de exclusión social.

3. PROGRAMAS DEL EJE

- ✓ Más del 80% de las cantidades para promover el empleo y la contratación son pagos directos a las empresas a través de bonificaciones en las cotizaciones sociales y desembolsos de cuantías por persona contratada.

La intervención de las políticas de empleo en las empresas se limita a un complejo y amplio sistema de bonificaciones a las cotizaciones sociales y subvenciones directas a la contratación. Una reducción de los costes empresariales que se presenta sin un diagnóstico, sin proyección y sin objetivos de empleo claros a medio y largo plazo.

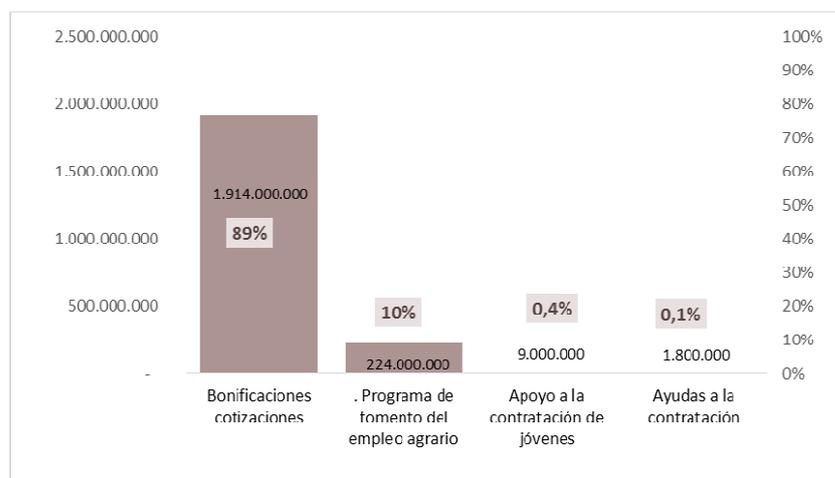
Gráfico 4: EJE 3. Distribución del coste según contenidos.



a) Los programas en el ámbito de gestión estatal

- ✓ La gestión de las políticas activas de empleo en el ámbito estatal se centra en las bonificaciones a la contratación: 1.914 millones de euros, el 89% del presupuesto del SEPE de las medidas de creación de empleo, son bonificaciones de las empresas por contratación.

Gráfico 5: Distribución coste PAPE en la gestión estatal



La ayuda pública debe estar justificada como motor de arranque o impulso de la actividad, no debiera conformar, por naturaleza, una fuente de financiación permanente. La intervención pública es un préstamo al mercado privado que debe revertir en crecimiento económico capaz de generar empleos dignos, estables y adecuados. La financiación pública de los costes laborales no debe convertirse en una estructura fija para la creación y el mantenimiento del empleo *per se*.

Una parte importante de las actuaciones en este ámbito se dirigen a financiar las ayudas al programa de fomento del empleo agrario -AEPSA.- El objetivo es facilitar la colocación, reciclaje profesional y ofrecer nuevas competencias y habilidades a personas desempleadas. El instrumento es la contratación temporal para la realización de obras o servicios de interés general y social. Este Plan ha sustituido al antiguo PER o subsidio agrario que trataba de paliar los efectos que puede tener el trabajo temporal en las zonas agrarias: ausencia de ingresos y despoblamiento rural.

Este programa se ha revelado insuficiente para hacer frente a los problemas que atraviesa el sector. CCOO ha denunciado públicamente esta situación y ha instado al Gobierno a revisar y actualizar la normativa existente (data de 1996) porque han variado las circunstancias económicas y características de las zonas, y a que amplíen las prestaciones para dar cobertura y protección adecuadas y suficientes a las personas que trabajan en el sector agrario.

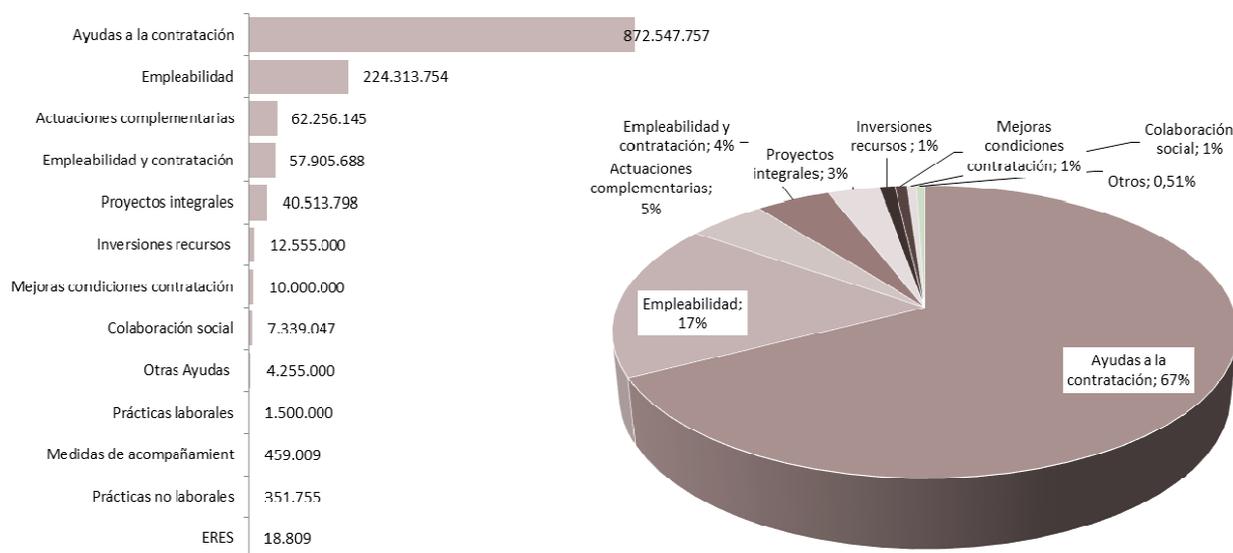
Además, el SEPE también destina 9 millones al apoyo a la contratación de jóvenes procedentes del Sistema de Garantía Juvenil de aquellos que no trabajan y tampoco estudian o no reciben formación.

En ayudas a la contratación se incluye una parte residual, 1,8 millones de euros destinados a programas de colaboración con Órganos de la Administración General del Estado, Organismos Autónomos y entidades sin ánimo de lucro. Su regulación data de 1998. Subvenciona los costes laborales de las contrataciones para la ejecución de obras o servicios de interés general y social en el ámbito de la colaboración con las Corporaciones Locales o Entidades dependientes o vinculadas a una Administración Local.

b) Los programas en la gestión autonómica

- ✓ **En la gestión autonómica predominan las subvenciones a la contratación de trabajadores/as.** En la mayoría de los casos se trata de un pago directo por contrato realizado. En el mejor de ellos se concreta el perfil de la persona contratada y son pocas las líneas que exigen que el contrato tenga carácter indefinido.

Gráfico 7: EJE 3. Distribución del presupuesto. Gestión autonómica



- ✓ **Las políticas de empleo deben crear oportunidades reales de empleo estable y de calidad. Deben, asimismo, impulsar o propiciar condiciones favorables y permanentes que estimulen la contratación y eviten la extensión de la precariedad laboral.**

Las medidas implementadas podrían estar potenciando un modelo vulnerable basado en la reducción de costes, a través de la financiación pública de los salarios. Acostumbrarse a una reducción empresarial de estos costes sin un acompañamiento en el crecimiento de la economía y la productividad, conllevará inevitablemente un empeoramiento de las condiciones de trabajo cuando dicha aportación pública se retire.

4. DESCRIPCIÓN DE LOS PROGRAMAS

4.1. Bonificaciones

Descripción: Bonificaciones de cuotas a la Seguridad Social para la contratación laboral. Persigue el fomento de la contratación mediante bonificaciones en las cuotas a la Seguridad Social por contratación de colectivos específicos.

Cuantía: 1.914 millones de euros, el 56% del Eje 3.

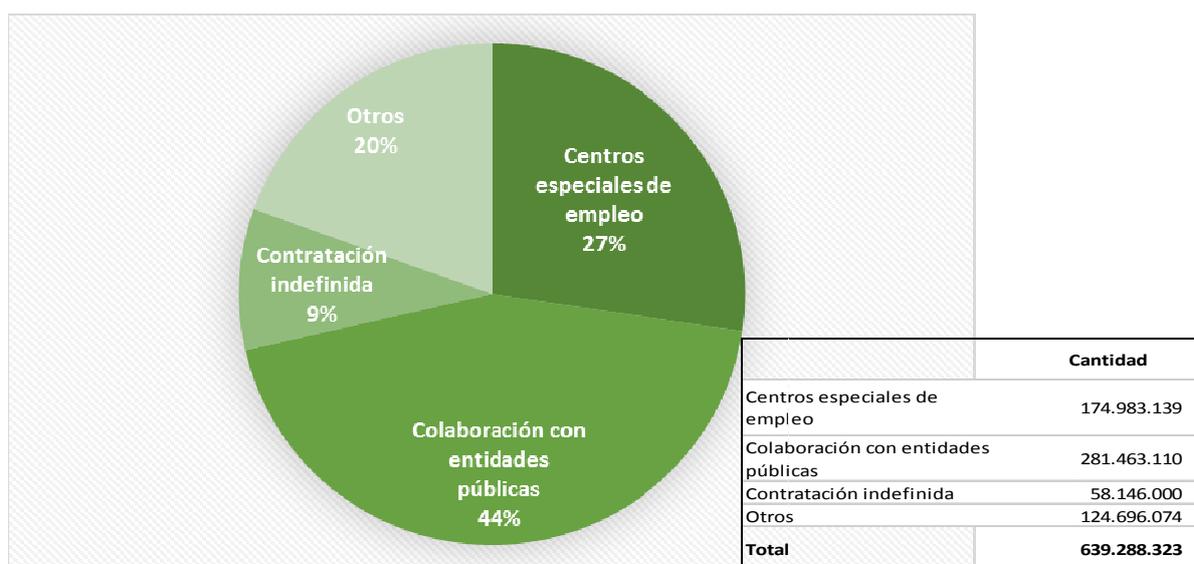
Esta partida es de gestión exclusiva en el ámbito estatal y procede íntegramente del presupuesto del Servicio Público de Empleo Estatal.

4.2. Ayudas a la contratación

Descripción: Subvenciones a la realización de contratos laborales. Las cuantías dependen de la comunidad autónoma, la duración del contrato, el colectivo y la finalidad de la contratación. Varían entre los 1.500 euros y los 10.000 euros, que pueden ser superados. Los valores más comunes se sitúan entre los 4.000 y 6.000 euros por contrato celebrado.

Cuantía: 883.347.757 euros, un 26% del Eje 3.

Gráfico 8: EJE 3. Distribución del coste de ayudas a la contratación



- **Las ayudas a la contratación indefinida tan solo suponen el 9% del total de ayudas a la contratación.**
- **El 44% de los recursos para fomentar la contratación son ayudas a contrataciones temporales realizadas en el ámbito de la administración pública.** Se subvencionan los costes laborales de la contratación de trabajadores/as desempleados/as para la ejecución de obras o servicios de interés general y social en el ámbito de la colaboración con las Corporaciones Locales o Entidades dependientes o vinculadas a una Administración Local.
- El 27% de las ayudas a la contratación se dirigen a los centros especiales de empleo cuya finalidad es la de proporcionar a los trabajadores/as con discapacidad la realización de un trabajo que facilite la integración laboral de éstos/as en el mercado ordinario de trabajo.
- El 20% restante se reserva a pagos a empresas privadas por la realización de contratos. En algunos casos estas ayudas se dirigen a un contrato determinado (en prácticas, de relevo, de formación) o a un determinado colectivo o sector. En Castilla y León se establecen ayudas para la contratación en el sector de ayuda a domicilio. En Galicia se destinan subvenciones para la contratación en zonas rurales.

Todas las comunidades aplican esta medida. En la tabla 4, que se presenta al final de este eje, se puede ver la cuantía y el porcentaje que supone en cada una de ellas.

4.3. Ayudas

Descripción: Ayudas directas a determinados grupos de personas para hacer frente a situaciones de compensación o carencia de rentas.

Cuantía: 228.273.809 euros, el 7% del total del Eje 3.

Contiene 224 millones, escasos para financiar el plan de fomento del empleo agrario comentado en anteriores páginas y dos programas más relacionados con expedientes de regulación de empleo. Dos en Castilla y León: el primero de 3.700.00 euros destinado a personas con 55 o más años y personas afectadas por expedientes de regulación de empleo. El segundo son ayudas especiales a la plantilla de SINTEL por importe de 555.000 euros. Canarias también dota una cantidad de 18.809 euros para afrontar gastos derivados del ERE de SINTEL.

4.4. Empleabilidad

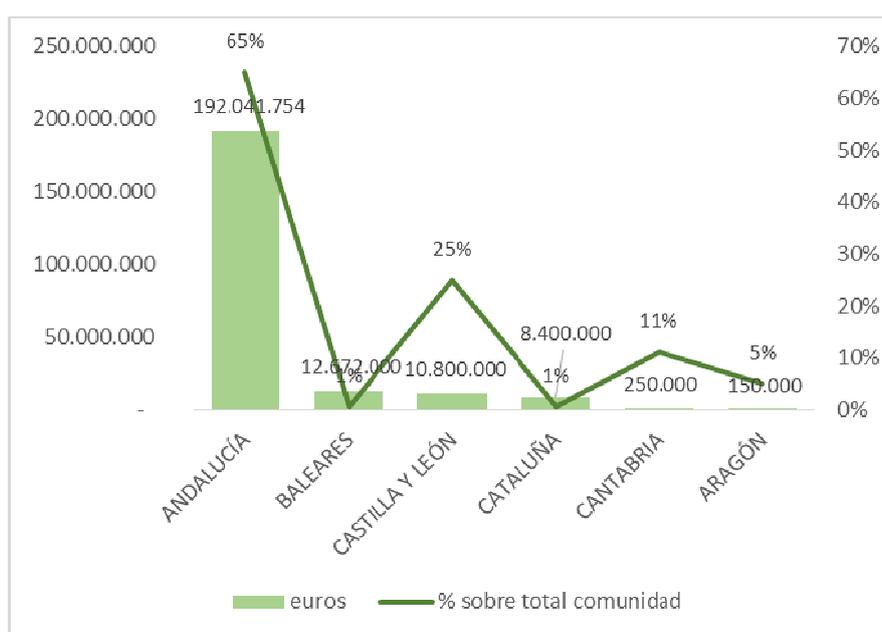
Descripción: Subvenciones destinadas a financiar proyectos de mejora de la empleabilidad. Recoge procesos de ayuda individual y personalizada que amplíen las posibilidades de incorporación al mercado de trabajo, incluyendo la formación.

Cuantía: 224.313.754 euros, un 7% del total del Eje 3.

Seis comunidades abordan proyectos de este tipo:

- Andalucía. Tiene dos programas. Uno para personas con discapacidad mental y el otro destinado a capacitar para el trabajo en sectores industriales. Es la comunidad que más dinero dedica a estos programas: un 65% de su presupuesto total.
- Aragón, va a poner en marcha una experiencia piloto de mejora de la empleabilidad.
- Baleares tiene dos proyectos, uno para jóvenes y otro para el resto de personas desempleadas.
- Cantabria ha diseñado una iniciativa dirigida a la mejora de oportunidades de empleo de la población gitana.
- Cataluña y Castilla y León también subvencionan actuaciones para mejorar las posibilidades de acceso al mercado de trabajo.

Gráfico 9: EJE 3. Empleabilidad. Coste en euros y porcentaje sobre el total de dicha comunidad



4.5. Empleabilidad y contratación

Descripción: Son programas mixtos de empleo y formación.

Cuantía: 57.905.688 euros, un 2% del total del Eje 3.

Baleares, Cataluña, Galicia y Madrid contemplan la financiación de medidas que combinan formación y trabajo. En Baleares, uno de los tres programas va dirigido a mujeres víctimas de violencia machista para su contratación en entidades públicas. Cataluña tiene tres proyectos, aunque la contratación no es segura y se apunta como posible, se ha incluido en esta categoría. El de Galicia es general y en Madrid hay dos proyectos destinados a la formación y contratación de personas en riesgo de exclusión social.

Gráfico 10: EJE 3. Empleabilidad y contratación. Coste en euros y porcentaje sobre el total de cada comunidad



4.6. Actuaciones complementarias

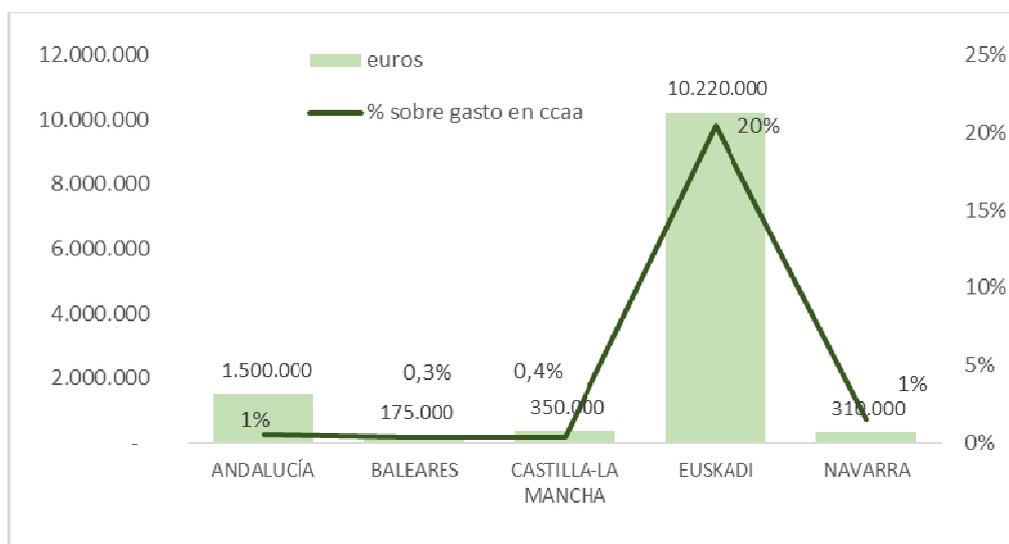
Descripción: Actuaciones adicionales que revierten y contribuyen a mejorar las condiciones y oportunidades de contratación de las personas en situación de paro. Incluyen servicios como contratación de personal para servicios de asesoramiento y orientación, servicios de apoyo a las personas con discapacidad, actividades de difusión, ferias, medidas de activación del empleo, etc. En muchos casos estas actuaciones se encuadrarían en el Eje 1 de Orientación.

Cuantía: 62.256.145 euros, 2% del total de fondos del Eje 3.

Cataluña es la comunidad que más recursos destina, con un 30% de su presupuesto en las siguientes líneas:

- Contratación para difundir el Sistema Nacional de Garantía Juvenil.
- Contratación administrativa para llevar a cabo actuaciones integradas de orientación, formación, acompañamiento y de inserción laboral para jóvenes de más de 16 años que no estén escolarizados/as, y así hacer frente al abandono escolar prematuro.
- Programa de contratación de técnicos de acompañamiento a la inserción.
- Ayudas al transporte para jóvenes.
- Constitución de equipos multiprofesionales de atención laboral a las personas con discapacidad y ayudas a los centros especiales de empleo para dar soporte a las personas con discapacidad.

Gráfico 11: EJE 3. Medidas complementarias. Coste en euros y porcentaje sobre el total de cada comunidad



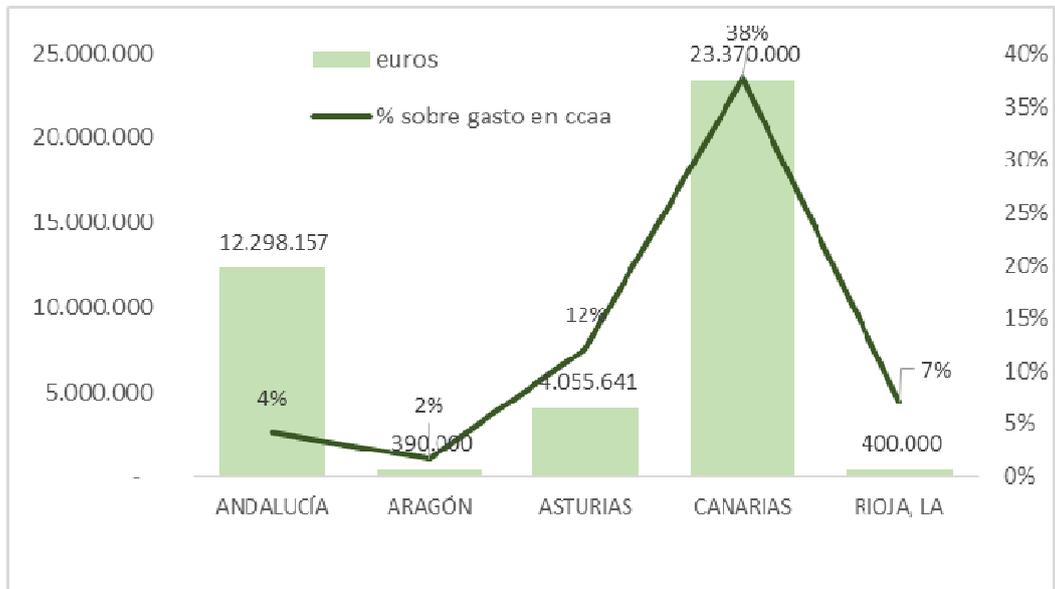
4.7 Programas integrales

Descripción: Planes que combinan acciones de diferente naturaleza con la finalidad de conseguir la inserción laboral de los desempleados/as. Incluye acciones de asesoramiento, formación, práctica laboral y movilidad geográfica.

Cuantía: 40.513.798, 1% del total de este eje.

Canarias es la comunidad que más atención presta a estos proyectos. Tienen tres: uno general, otro dirigido a la población universitaria y un tercero para toda la población desempleada con prioridad de la joven.

Gráfico 12: EJE3. Programas integrales. Coste en euros y porcentaje sobre el total de cada comunidad



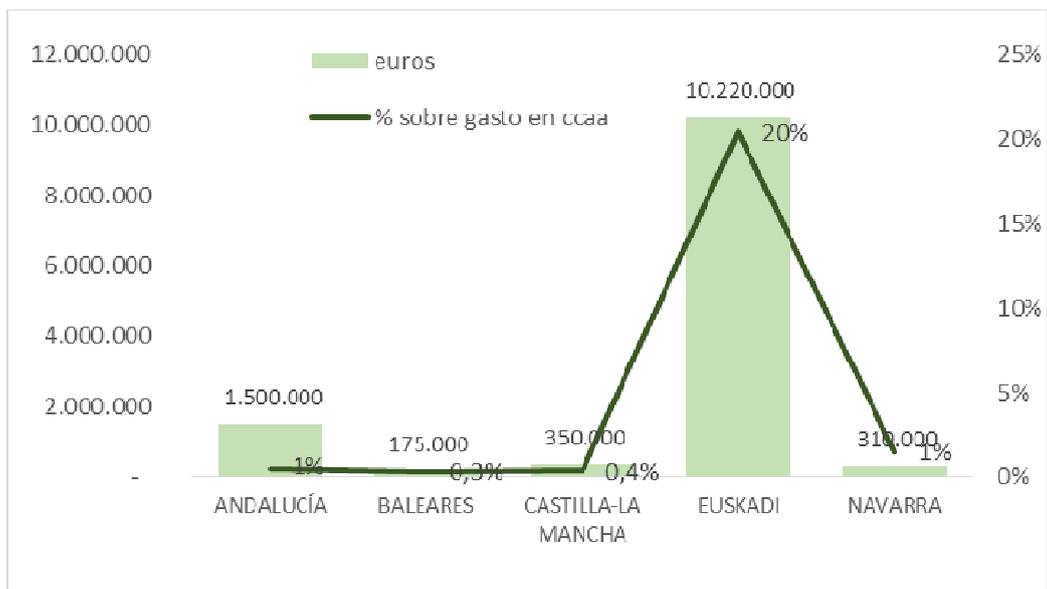
4.8. Inversión en recursos

Descripción: Subvenciones a centros especiales de empleo y a empresas de inserción para aumentar las infraestructuras y el personal de apoyo y seguimiento a las personas con discapacidad y más vulnerables.

Cuantía: 12.55.000 euros, 0,4% del presupuesto del Eje 3.

Andalucía y Navarra financian inversiones en infraestructuras en los centros especiales de empleo. En Castilla-La Mancha, Baleares, Euskadi y también Navarra las ayudas se dirigen a las empresas de inserción. En este sentido es relevante Euskadi, que dota 10.220.000 euros para ayudas a la creación y sostenimiento de empresas de inserción.

Gráfico 13: Inversión en recursos. Coste en euros y porcentaje sobre el total de cada comunidad



4.9. Otros

Descripción: Recoge otro tipo de actuaciones. Se han encuadrado así porque económicamente tienen un peso residual.

Cuantía: 19.668.620, un 0,6% del total del Eje 3.

Tabla 3: EJE 3. Contenido de otros programas

	MEJORAS	COLABORACIÓN SOCIAL	PRÁCTICAS LABORALES	ACOMPAÑAMIENTO	PNL	ERES
ARAGÓN					200.000	
CANARIAS				432.509		18.809
CANTABRIA		35.000	1.500.000	26.500		
CASTILLA-LA MANCHA		7.244.047				
COMUNIDAD VALENCIANA	10.000.000					
MURCIA		60.000			151.755	
Total general	10.000.000	7.339.047	1.500.000	459.009	351.755	18.809

- ❖ **Mejoras:** la Comunidad de Valencia tiene una partida de 10 millones para conceder subvenciones a la mejora de las condiciones laborales de las personas trabajadoras. Entre estas medidas incluye, a través el incremento de jornada laboral, la ampliación del periodo de llamamiento de los contratos fijos-discontinuos, la conversión a indefinido de contratos temporales, etc. Según se recoge en el PAPE esta comunidad aún no ha aprobado la norma que regula estas ayudas.
- ❖ **Colaboración social:** es una iniciativa común. Solo está prevista en las comunidades de Cantabria, Castilla-La Mancha y Murcia. Como se ha expuesto en anteriores páginas, consiste en la **utilización por parte de la Administración de forma discrecional y al margen de todo el derecho laboral**, de trabajadores y trabajadoras que reciben prestaciones o subsidios por desempleo para realizar trabajos temporales de utilidad social.
- ❖ **Prácticas laborales:** Cantabria incluye esta línea de actuación dentro de la Garantía Juvenil. Tiene por objetivo generar oportunidades de prácticas laborales, favoreciendo el primer contacto con un entorno real de trabajo. Va dirigido a jóvenes recién titulados/as en la universidad, en la FP del sistema educativo, o que hayan realizado certificados de profesionalidad.
- ❖ **Acompañamiento:** en Canarias se denomina Programa de Acompañamiento y no hay mayor información. En Cantabria se trata de dos líneas de subvención a la Fundación Secretariado Gitano para realizar: 1) itinerarios integrados de inclusión socio laboral para la población gitana en general y 2) solo para personas jóvenes (11.700 euros).

- ❖ **Prácticas no laborales (PNL):** En Aragón se abre una línea para subvencionar prácticas en empresas a personas con discapacidad y también financia la contratación de preparadores/as laborales. Murcia incluye subvenciones para la realización prácticas no laborales de jóvenes desempleados beneficiarios del Sistema Nacional de Garantía Juvenil.

Conclusión: el objetivo de las políticas activas de empleo debe conducir a la creación de empleo; combatir la precariedad laboral; asegurar unas políticas de inserción adecuadas que doten de estabilidad, creen condiciones de trabajo y salarios justos e iguales para todas y todos.

La derivación permanente de recursos públicos hacia la empresa privada para sufragar sus costes laborales, sin crear un marco económico favorable al crecimiento, al empleo y al incremento de la productividad, esclaviza al sistema y le condena a mantener una tasa de empleo sostenida con la financiación pública, en detrimento de otras políticas de crecimiento y bienestar.

Tabla 4: EJE 3. Oportunidades de Empleo. Coste por comunidades autónomas (en euros y porcentaje sobre la comunidad)

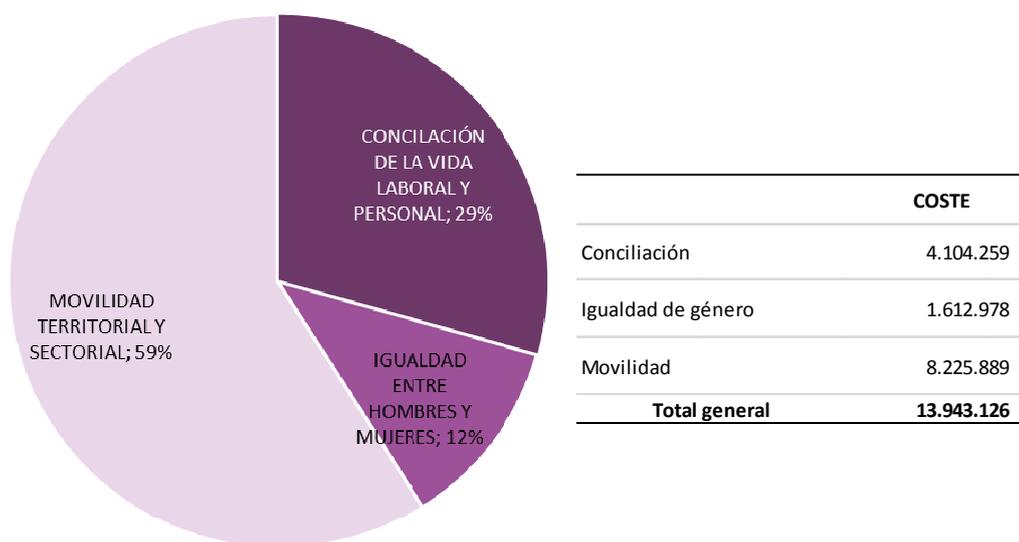
	Bonificaciones	Ayudas a la contratación	Ayudas	Empleabilidad	Empleabilidad y contratación	Actuaciones complementarias	Proyectos integrales	Inversión en recursos	Mejoras	Colaboración social	Prácticas Laborales	Acompañamiento	Prácticas no laborales	TOTAL
ANDALUCÍA		87.929.695		192.041.754		2.178.894	12.298.157	1.500.000						295.948.500
ARAGÓN		21.754.095		150.000			740.000	390.000					200.000	23.234.095
ASTURIAS		29.326.564					4.055.641							33.382.205
BALEARES		21.800.000		12.672.000	16.000.000	400.000		175.000						51.047.000
CANARIAS		38.311.931	18.809				23.370.000					432.509		62.133.249
CANTABRIA		42.330.000		250.000						35.000	1.500.000	26.500		44.141.500
CASTILLA Y LEÓN		71.130.552	4.255.000	10.800.000		250.000								86.435.552
CASTILLA-LA MANCHA		85.308.507						350.000		7.244.047				92.902.554
CATALUÑA		79.800.000		8.400.000	27.100.000	49.700.000								165.000.000
CEUTA		12.350.000												12.350.000
COMUNIDAD VALENCIANA		76.347.000				5.004.000			10.000.000					91.351.000
EUSKADI		38.700.000				1.000.000		10.220.000						49.920.000
EXTREMADURA		91.239.815												91.239.815
GALICIA		43.795.308			3.000.000	1.665.000								48.460.308
MADRID		78.220.000			11.805.688									90.025.688
MELILLA		12.218.500												12.218.500
MURCIA		16.496.790				1.018.251				60.000			151.755	17.726.796
NAVARRA		20.302.000				300.000		310.000						20.912.000
RIOJA, LA		5.187.000					400.000							5.587.000
SEPE	1.914.000.000	10.800.000	224.000.000											2.148.800.000
Total general	1.914.000.000	883.347.757	228.273.809	224.313.754	57.905.688	62.256.145	40.513.798	12.555.000	10.000.000	7.339.047	1.500.000	459.009	351.755	3.442.815.762

	Bonificaciones	Ayudas a la contratación	Ayudas	Empleabilidad	Empleabilidad y contratación	Actuaciones complementarias	Proyectos integrales	Inversión en recursos	Mejoras	Colaboración social	Prácticas Laborales	Acompañamiento	Prácticas no laborales	TOTAL
ANDALUCÍA		30%		65%		1%	4%	1%						100%
ARAGÓN		94%		1%		3%	2%						1%	100%
ASTURIAS		88%					12%							100%
BALEARES		43%		25%	31%	1%		0,3%						100%
CANARIAS		62%	0,03%				38%					1%		100%
CANTABRIA		96%		1%						0,1%	3%	0,1%		100%
CASTILLA Y LEÓN		82%	5%	12%		0,3%								100%
CASTILLA-LA MANCHA		92%						0,4%		8%				100%
CATALUÑA		48%		5%	16%	30%								100%
CEUTA		100%												100%
COMUNIDAD VALENCIANA		84%				5%			11%					100%
EUSKADI		78%				2%		20%						100%
EXTREMADURA		100%												100%
GALICIA		90%		6%	3%									100%
MADRID		87%		13%										100%
MELILLA		100%												100%
MURCIA		93%				6%							1%	100%
NAVARRA		97%				1%		1%						100%
RIOJA, LA		93%					7%							100%
SEPE	89%	1%	10%											100%
Total general	56%	26%	7%	7%	2%	2%	1%	0,4%	0,3%	0,2%	0,04%	0,01%	0,01%	100%

II.2) EJE 4. IGUALDAD DE OPORTUNIDADES

Garantizar la igualdad en el empleo entre hombres y mujeres, promover y facilitar la conciliación de la vida laboral, familiar y personal y favorecer la movilidad sectorial y geográfica de las personas son los objetivos de este eje. En función de estos objetivos, el coste previsto en el PAPE, **13.943.126 euros**, se distribuye de la siguiente forma:

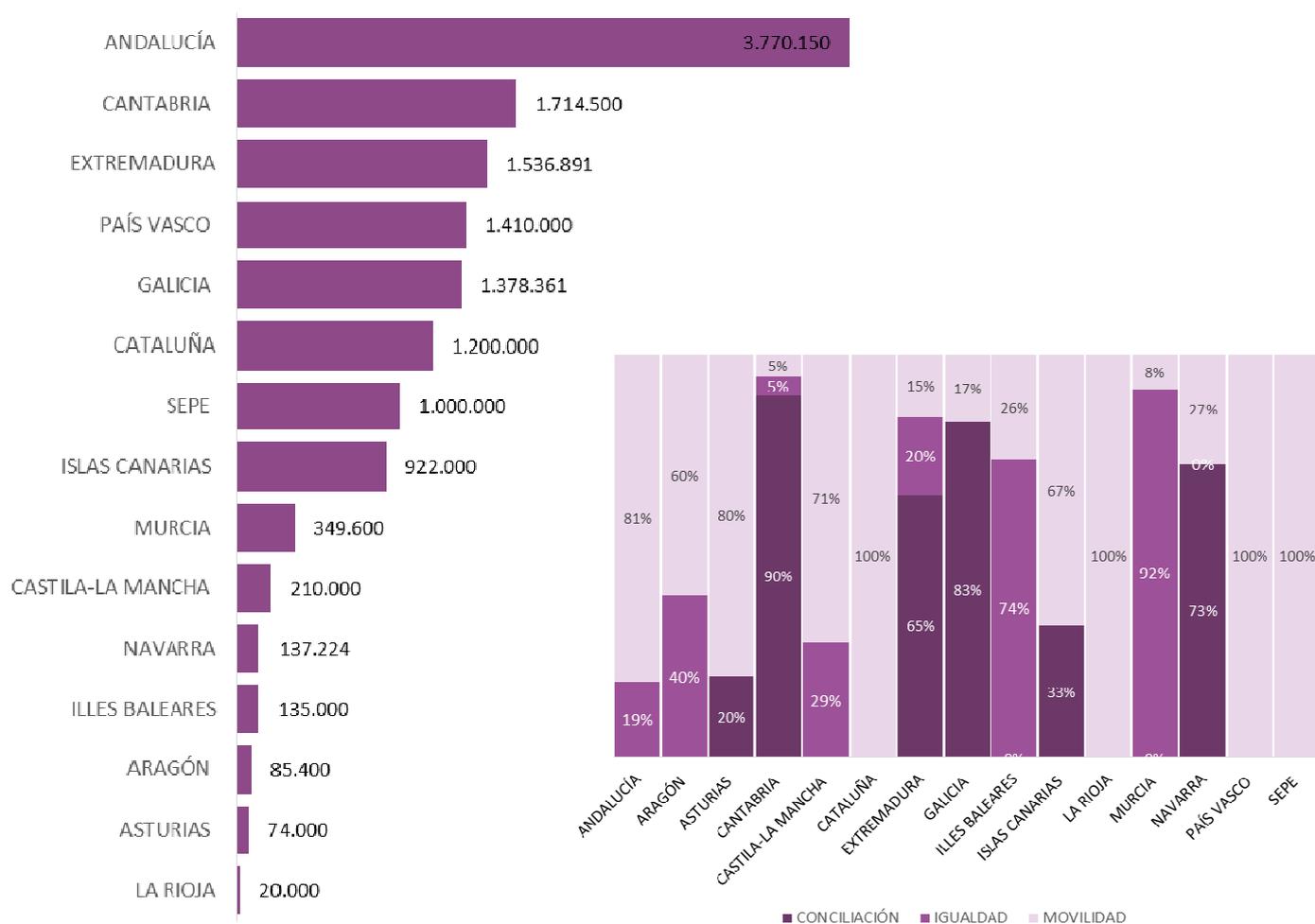
Gráfico 14: EJE 4. Igualdad de oportunidades. Coste por líneas de actuación



Son políticas de marcado carácter territorial, el 77% del coste se financia con fondos propios de las autonomías. Castilla y León, Ceuta y Melilla no prevén actuaciones en este Eje. La Comunidad Valenciana y Madrid sí las recogen, pero no les asignan coste.

Se dirigen fundamentalmente a mujeres, jóvenes y personas paradas de larga duración. Por cuantía económica, las medidas para promover la movilidad tienen una relevancia mayor -8.225.889 euros, el 59% del Eje-. Le siguen las dirigidas a facilitar la conciliación de la vida laboral con la vida personal y familiar -4.104.259 euros, el 29% del eje- Aunque las principales beneficiarias son mujeres, los hombres pueden también beneficiarse de ellas. Solo Ceuta y Cantabria establecen medidas de conciliación dirigidas exclusivamente a la mujer. Por último, están las que persiguen facilitar a la mujer las mismas oportunidades en el empleo que los hombres. Solo suponen el 12% de los recursos -1.612.978 euros-.

Gráfico 15: Eje 4 igualdad de oportunidades. Distribución del coste por territorios y contenido



En el gráfico 15 se muestra la distribución del presupuesto por territorios y tipo de políticas. Destaca, por cuantía, Andalucía que dedica más de 2,5 millones euros a la realización de prácticas transnacionales.

El gráfico muestra cómo los programas de apoyo a la movilidad protagonizan estas políticas en la mayoría de las comunidades. En otras como Cantabria, Extremadura, Galicia o Navarra cobran importancia las medidas de conciliación. Murcia y Baleares son las que más esfuerzos realizan en medidas para fomentar la igualdad de oportunidades.

1. Igualdad (1.612.978, 12% del Eje 4).

Los programas son de dos tipos:

- **Itinerarios de acompañamiento e inserción laboral de mujeres víctimas de violencia machista.** Acciones de políticas activas de empleo que abarcan itinerarios de inserción, programas formativos, incentivos para la actividad por cuenta propia, estímulos a la contratación a través de convenios con empresas u otras fórmulas y también prevé medidas para compensar diferencias salariales.

La Consejería de Igualdad y Políticas Sociales y la Consejería de Empleo de Andalucía tienen un acuerdo de colaboración para la mejora de las condiciones de empleabilidad, las competencias profesionales de las mujeres andaluzas y la integración de la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en el empleo. Por importe, es el de mayor cuantía (715.578 euros).

- **Medidas para impulsar el desarrollo de planes de igualdad en las empresas.**

Son subvenciones para promover la elaboración de planes de igualdad en empresas con plantillas inferiores a 250, que no están obligadas por ley a implantarlos.

Las empresas de más de 250 trabajadores tienen la obligación de adoptar medidas dirigidas a evitar cualquier tipo de discriminación laboral entre mujeres y hombres. Se deberán negociar, y en su caso acordar, con la representación legal de los trabajadores y trabajadoras.

- Además de lo anterior, Extremadura concede subvenciones para la contratación de la mujer en empleos masculinizados.

2. Conciliación (4.104.259, 29% del Eje 4).

Contiene ayudas individuales para facilitar la conciliación, subvenciones a las empresas por la contratación para la sustitución de bajas por maternidad o ayudas a la contratación de personal para el cuidado de hijos e hijas.

- Asturias otorga ayudas a personas desempleadas para facilitar la conciliación en la vida familiar cuando participan en programas experimentales en materia de empleo y en acciones de orientación profesional para el empleo y el autoempleo.
- Canarias: concede subvenciones para facilitar la incorporación de la mujer al mercado de trabajo.
- Cantabria tiene dos líneas de subvención: una para sustituir a las mujeres que se encuentran de baja por maternidad y otra de financiación de los gastos de cuidado de

hijos e hijas de mujeres desempleadas mientras asisten a procesos de orientación o formación.

- Extremadura: subvenciona los costes de contratación de personas para el cuidado de hijos e hijas.
- Galicia: concede ayudas para la ampliación durante 16 semanas más a la contratación de las personas que anteriormente tuvieron un contrato de interinidad por maternidad o paternidad. Introduce también subvenciones para apoyar la conciliación y la flexibilidad mediante la Responsabilidad Social en las Empresas.

3. Movilidad (8.25.889, 59% del total del Eje).

Es la partida más importante. Su contenido básicamente está relacionado con la financiación de servicios de apoyo a la red EURES (European Employment Services), que es una red de cooperación para el empleo y para la libre circulación de trabajadores y trabajadoras.

El objetivo de la Red EURES es prestar servicios de información y asesoramiento sobre ofertas y demandas de empleo, situación y evolución del mercado de trabajo y sobre condiciones de vida y trabajo de cada país. También incluye la gestión de los programas e instrumentos que faciliten la movilidad para la formación y cualificación europeas.

La Red EURES se crea en 1994, es evaluada en 2012 por la Comisión Europea y para corregir las deficiencias detectadas se adopta el Reglamento de la UE 2016/589 *del Parlamento Europeo y del Consejo de 13 abril de 2016 relativo a una red europea de servicios de empleo (EURES)*, que obliga a los Estados miembros a establecer un sistema para la admisión de organizaciones como miembros y socios de EURES. En él se prevé la cooperación de los interlocutores sociales en su puesta en marcha en cada país miembro. La adaptación de nuestra normativa al nuevo marco está actualmente en proceso de negociación.

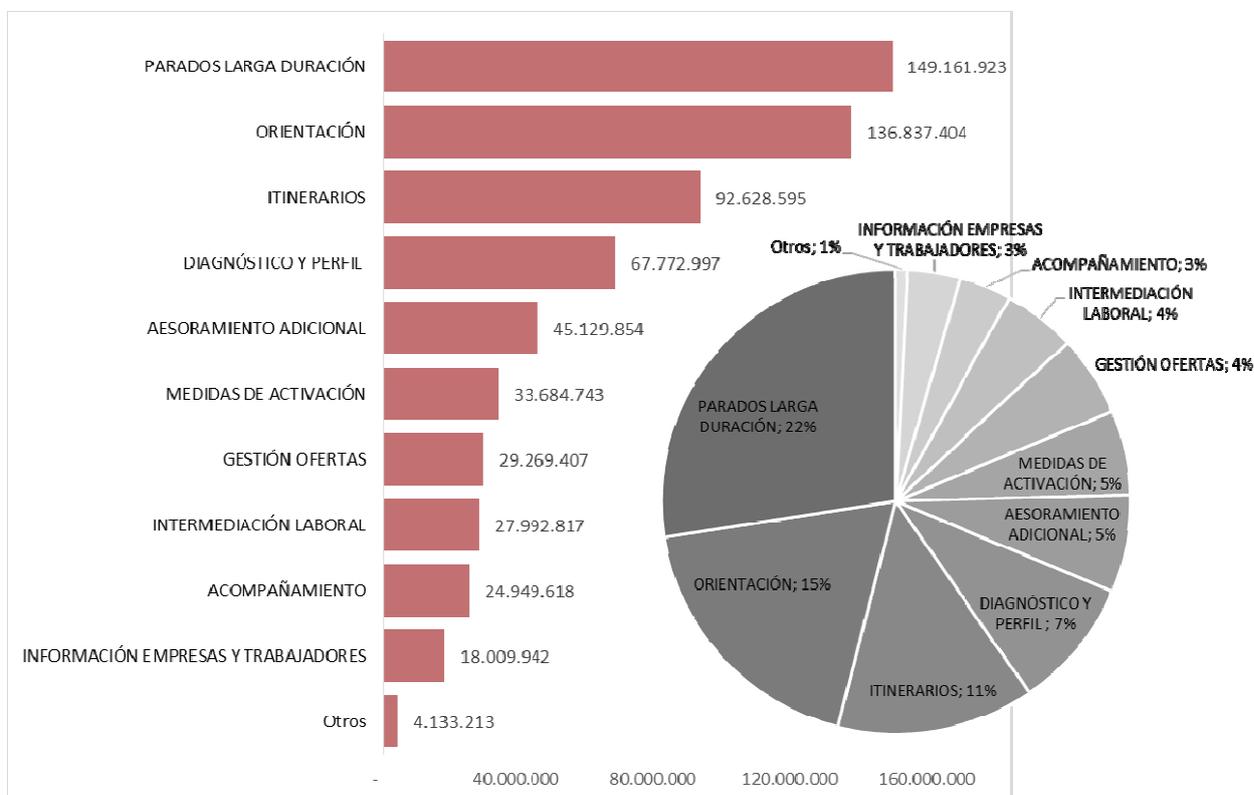
Estos servicios se gestionan de forma directa por las diferentes administraciones. Solo Andalucía, Canarias y Cataluña prevén subvenciones para favorecer la movilidad transnacional a través de la realización de prácticas profesionales.

Euskadi subvenciona la contratación de personas en centros de trabajo de empresas vascas situadas en el exterior.

II.3) EJE 1 ORIENTACIÓN

En este Eje se recogen aquellas iniciativas que contribuyen a mejorar las posibilidades de ocupación de las personas en situación de desempleo. Incluye el diagnóstico, asesoramiento, diseño de itinerarios profesionales y de acompañamiento a las personas en la búsqueda y logro del empleo. El importe presupuestado en los diferentes programas y servicios es de 629.570.513 euros. Podemos clasificar las actuaciones en las siguientes categorías:

Gráfico 16: Eje1 distribución del coste por contenidos



1. Medidas específicas para Parados de Larga Duración (PLD) (149.161.923, 22% del Eje 4)

La atención a las personas que llevan largos periodo de tiempo en situación de desempleo, cobra especial importancia en este Eje. Se Incluye:

- **El programa de recualificación profesional (PREPARA)** por un importe de 62 millones de euros que gestionaba el Servicio Público de Empleo Estatal. Eran ayudas económicas de acompañamiento a el proceso de recualificación profesional de las personas que agotan su prestación o subsidio por desempleo y con cargas familiares o en situación de parados de larga duración, basado en la realización de una búsqueda activa de empleo previa y, a la realización de servicios de empleo asociados a un itinerario individualizado y personalizado de inserción.

Tras la sentencia del Tribunal Constitucional el pasado julio de 2017, este programa finalizó en abril de 2018 y no se volvió a prorrogar. El Tribunal declaró que la gestión de las ayudas a desempleados/as que han agotado el paro, corresponde a las Comunidades Autónomas. La centralización por el Servicio Público de Empleo Estatal de la gestión de la ayuda, contravenía el orden constitucional de distribución de competencias en materia de empleo, según recogió la sentencia.

En ese momento, CCOO reclamó al Gobierno las medidas necesarias para evitar dejar sin protección a aquellas personas que no tienen empleo y han agotado las prestaciones.

Las ayudas del plan PREPARA han sido sustituidas por el Subsidio Extraordinario de Desempleo (SED). Está destinado a las personas sin empleo de larga duración sin rentas, que acrediten responsabilidades familiares y que hayan agotado todas las prestaciones. Este subsidio estará vigente durante seis meses, mientras la tasa de paro sea superior al 15%

- **La orientación por gestión directa y las subvenciones para la creación de Servicios de Atención Personalizada a desempleados de larga duración.** Son programas para la mejora de la atención a los y las demandantes de empleo en paro de larga duración, con edades comprendidas entre los 30 y los 54 años.

Todas las comunidades, excepto Euskadi, prevén actuaciones para este colectivo. Castilla-La Mancha, Ceuta y Melilla tienen un programa de “Acción conjunta para la mejora de la atención a personas paradas de larga duración”, pero sin presupuesto asociado.

El programa de “Acción conjunta para la mejora de la atención a personas paradas de larga duración”, es un programa de ámbito estatal, aprobado en Consejo de Ministros en diciembre de 2016. Desde su aprobación CCOO ha pedido información específica sobre el desarrollo y ejecución del Programa sin que hayamos obtenido respuesta a fecha de hoy.

2. **Orientación** (136.837.404 euros, 15% del Eje 4)

Son acciones de orientación profesional para el empleo y asistencia para el autoempleo. Se articulan en itinerarios de inserción ocupacional para mejorar las posibilidades de ocupación. Este servicio público se presta directamente por la administración, aunque también se externaliza a través de la concesión de subvenciones o la contratación a entidades externas. En la Comunidad de Valencia tienen un proyecto que combina orientación e intermediación laboral.

Todos los territorios disponen de servicios de orientación.

3. **Diagnóstico individualizado y elaboración de perfiles profesionales.** (67.772.997 euros, 7% del Eje 4)

Incluye aquellos servicios que identifican las competencias, habilidades, formación y experiencia de la persona y otra información relevante para confeccionar un perfil individual ocupacional. Andalucía vuelve a situarse en primer lugar, presupuestando 49 millones para esta finalidad.

4. **Diseño de itinerarios personalizados para el empleo** (92.628.595 euros, 11% del Eje 4)

A través de estos servicios se identifican alternativas profesionales y se diseña un itinerario formativo de acuerdo al perfil, necesidades y expectativas de cada persona. Incluye una propuesta de actuaciones a seguir y un calendario.

Andalucía es la comunidad que más importancia da a estas actuaciones. Tiene dos programas relacionados: uno de diseño de itinerarios y otro complementario, ligado a éste y denominado *Experiencias Profesionales*, de prácticas profesionales no laborales de quienes siguen un itinerario personalizado y no tienen experiencia laboral.

5. **Acompañamiento personalizado.** (24.949.618 euros, 3% del Eje 4)

Integra las tareas de seguimiento, actualización y revisión por parte de un tutor/a de las actuaciones del itinerario.

6. **Información y asesoramiento adicional.** (45.129.854 euros, 5% del Eje 4) Son servicios de información y asesoramiento para la elaboración de currículos, aplicación de técnicas activas de búsqueda de empleo, información sobre la situación del mercado de trabajo, oferta formativa, etc.

7. **Intermediación laboral.** (27.992.817 euros, 4% del Eje 4) Esta función se desarrolla en muchos casos a través de programas de colaboración con las agencias de colocación.

8. Medidas de Activación. (33.684.743 euros, 5% del Eje 4)

Hay un programa común que se denomina Programa de Activación del Empleo (PAE) de carácter específico y extraordinario. Comprende actuaciones de intermediación laboral gestionadas por los Servicios Públicos de Empleo con la finalidad de incrementar las oportunidades de retorno al mercado de trabajo. Recoge también una ayuda económica de acompañamiento, gestionada por el Servicio Público de Empleo Estatal y vinculada a la participación en las mencionadas políticas de activación para el empleo.

Al igual que en el Plan PREPARA, el Tribunal Constitucional, en una sentencia de finales de 2017, entendió que al ser una política activa y que no concurrían circunstancias que justifiquen una gestión centralizada, deben ser los servicios públicos de las comunidades autónomas quienes también gestionen el pago. Este programa finalizó en abril de 2018 y no se ha prorrogado.

Además de esta línea común, las comunidades autónomas establecen actuaciones propias para dinamizar la búsqueda de empleo.

9. Gestión de las ofertas de empleo y casación de las demandas. (29.269.407 euros, 4% del Eje 4)

Comprende la captación y gestión de las ofertas de empleo y su casación con los demandantes de empleo registrados de acuerdo con su perfil profesional y, particularmente, con sus competencias profesionales.

10. Información a empresas y trabajadores. (18.009.942 euros, 3% del Eje 4)

Recoge dos tipos de información:

- a) Información a empresas:** actuaciones para facilitar a las empresas la comunicación de la contratación laboral y sus trámites legales complementarios.

Aragón tiene un programa que se llama *Espacio Empresa* que son oficinas especializadas en la atención a empresas, especialmente en las tareas de prospección y ofrecimiento de servicios del INAEM, gestión de ofertas de empleo y desarrollo de procesos de selección técnica para aquellos puestos que así lo requieran.

- b) Información a empresas y trabajadores:** servicios de información a las personas y a las empresas que sirven para la toma de decisiones para la contratación de personal, con información acerca de las medidas de políticas activas de empleo y los instrumentos disponibles de apoyo a la contratación e inserción vigentes en cada momento.

11. Otros. (4.133.213 euros, 1% del Eje 4)

Bajo esta denominación se han recogido actuaciones concretas y específicas de determinadas comunidades autónomas. Apenas suponen el 1% de la cuantía total de este Eje.

Mencionar un proyecto común de apoyo a procesos de recolocación. Consiste en el diseño y la ejecución de estos planes de recolocación cuya ejecución corresponde a los servicios públicos. Suponen en total 1.802.906 euros. Lo incorporan todas las comunidades excepto Aragón, Cantabria, Castilla y León, Baleares, Canarias y Rioja.

Madrid reserva 1.516.117 euros para un servicio, compartido con la Consejería de Políticas Sociales y Familia, para el diagnóstico de la empleabilidad, elaboración de un itinerario personalizado de inserción, asesoramiento y acompañamiento en el proceso de inserción de demandantes de empleo, beneficiarios de la Renta Mínima de Inserción, a través de servicios de atención especializada.

Como resumen, en las páginas siguientes se muestra el coste de cada actuación por territorios, tanto en euros como en porcentaje de lo que representa en cada territorio.

El eje de Orientación está presente en todos los territorios, unos concretan o inciden más en una u otra línea. Los servicios de orientación e intermediación son fundamentales en las políticas de activación del empleo. A pesar de ello, son insuficientes, no llegan a toda la población, ni se prestan en las condiciones óptimas para generar el gran valor que deben representar en la búsqueda y acceso al empleo.

Tabla 5: Eje 1 Orientación. Coste por comunidades autónomas (en euros y porcentaje sobre la comunidad)

	Parados de Larga Duración	Orientación	Itinerarios	Diagnóstico y perfil	Asesoramiento adicional	Medidas de Activación	Gestión ofertas de empleo	Intermediación laboral	Acompañamiento	Información	Otros	Total
ANDALUCÍA	8.729.937	39.080.012	57.969.159	49.100.058	11.511.220	22.004.348	18.947.395	1.135.818	1.402.859	7.484.847	294.519	217.660.172
ARAGÓN	3.056.000	1.706.627	7.191.000	290.000	3.932.000	264.000	1.054.500	54.000	550.000	965.000	55.000	19.118.127
ASTURIAS	2.076.000	1.592.113	4.445.000	810.000	495.000	450.000	180.000	332.652	990.000	90.000	45.000	11.505.765
C. VALENCIANA	12.800.000	31.065.150				3.050.000		250.000			658.000	47.823.150
CANTABRIA	3.010.000	3.150.000	600.000	500.000	420.000	1.230.000	600.000		280.000	250.000	40.000	10.080.000
CASTILLA Y LEÓN	10.278.844	1.512.250	7.500.000	500.000				5.000.000	7.500			24.798.594
CASTILLA-LA MANCHA		5.500.036			75.000			1.000.000	476.666		21.000	7.072.702
CATALUÑA	22.000.000	17.100.000	3.500.000	6.700.000	9.500.000	3.990.000	2.700.000	3.100.000	8.500.000	2.965.000	600.000	80.655.000
CEUTA		300.000						50.000				350.000
EXTREMADURA	2.320.000	5.526.634	3.100.000	1.600.000	4.800.000	456.000	1.125.000	20.872	3.200.000	960.000	81.200	23.189.706
GALICIA	8.830.300	9.621.726						5.000.000				23.452.026
ILLES BALEARES	471.000	1.900.500	346.400	346.400	484.960	50.000	1.700.500	700.000	242.480	1.095.000	455.000	7.792.240
ISLAS CANARIAS	4.000.000	7.109.753	264.324	264.324	528.648	1.000.000	264.324	1.419.475	264.324	528.648		15.643.820
LA RIOJA	400.000	320.000	135.000	201.300	194.850	210.000	180.000	530.000	67.500	120.000		2.358.650
MADRID	4.727.000	1.925.321	5.053.724	5.053.724	5.053.724	273.000	1.195.281	7.000.000	3.790.293	1.700.653	1.516.117	37.288.837
MELILLA		566.000				240.000						806.000
MURCIA	3.900.000	30.000	700.000	300.000	450.000	465.000	600.000	300.000	300.000	1.000.000	304.000	8.349.000
NAVARRA	562.842	2.180.474	650.988	464.991	557.988	2.395	312.407	600.000	185.996	105.794	63.377	5.687.252
PAIS VASCO		6.650.808	1.173.000	1.642.200	7.126.464		410.000	1.500.000	4.692.000	745.000	-	23.939.472
SEPE	62.000.000											62.000.000
Total general	149.161.923	136.837.404	92.628.595	67.772.997	45.129.854	33.684.743	29.269.407	27.992.817	24.949.618	18.009.942	4.133.213	629.570.513

	Parados de Larga Duración	Orientación	Itinerarios	Diagnóstico y perfil	Asesoramiento adicional	Medidas de Activación	Gestión ofertas de empleo	Intermediación laboral	Acompañamiento	Información	Otros	Total
ANDALUCÍA	4%	18%	27%	23%	5%	10%	9%	1%	1%	3%	0%	100%
ARAGÓN	16%	9%	38%	2%	21%	1%	6%		3%	5%	0%	100%
ASTURIAS	18%	14%	39%	7%	4%	4%	2%	3%	9%	1%	0%	100%
C. VALENCIANA	27%	65%				6%	0%	1%			1%	100%
CANTABRIA	30%	31%	6%	5%	4%	12%	6%	0%	3%	2%	0%	100%
CASTILLA Y LEÓN	41%	6%	30%	2%	0%	0%	0%	20%				100%
CASTILLA-LA MANCHA	0%	78%	0%	0%	1%	0%	0%	14%	7%	0%	0%	100%
CATALUÑA	27%	21%	4%	8%	12%	5%	3%	4%	11%	4%	1%	100%
CEUTA	0%	86%	0%	0%	0%	0%	0%	14%	0%	0%	0%	100%
EXTREMADURA	10%	24%	13%	7%	21%	2%	5%	0%	14%	4%	0%	100%
GALICIA	38%	41%	0%	0%	0%	0%	0%	21%	0%	0%	0%	100%
ILLES BALEARES	6%	24%	4%	4%	6%	1%	22%	9%	3%	14%	6%	100%
ISLAS CANARIAS	26%	45%	2%	2%	3%	6%	2%	9%	2%	3%	0%	100%
LA RIOJA	17%	14%	6%	9%	8%	9%	8%	22%	3%	5%	0%	100%
MADRID	13%	5%	14%	14%	14%	1%	3%	19%	10%	5%	4%	100%
MELILLA	0%	70%	0%	0%	0%	30%	0%	0%	0%	0%	0%	100%
MURCIA	47%	0%	8%	4%	5%	6%	7%	4%	4%	12%	4%	100%
NAVARRA	10%	38%	11%	8%	10%	0%	5%	11%	3%	2%	1%	100%
PAIS VASCO	0%	28%	5%	7%	30%	0%	2%	6%	20%	3%	0%	100%
SEPE	100%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	100%
Total general	24%	22%	15%	11%	7%	5%	5%	4%	4%	3%	1%	100%

II.4) EJE 5 EMPRENDIMIENTO

El Eje5 de emprendimiento aborda aquellas políticas destinadas a apoyar la incorporación y mantenimiento de la actividad laboral de las personas en situación de desempleo, a través del empleo autónomo o la economía social o la creación de microempresas. Se basa en tres objetivos o líneas de actuación:

- 1) Apoyo económico para la creación de empleo a través del autónomo, la economía social y la economía colaborativa y crear nuevas oportunidades de la economía digital.
- 2) Prestación de servicios de información, asesoramiento, formación y acompañamiento a emprendedores y microempresas.
- 3) Colaboración en la difusión y promoción de las diferentes iniciativas y oportunidades de empleo.

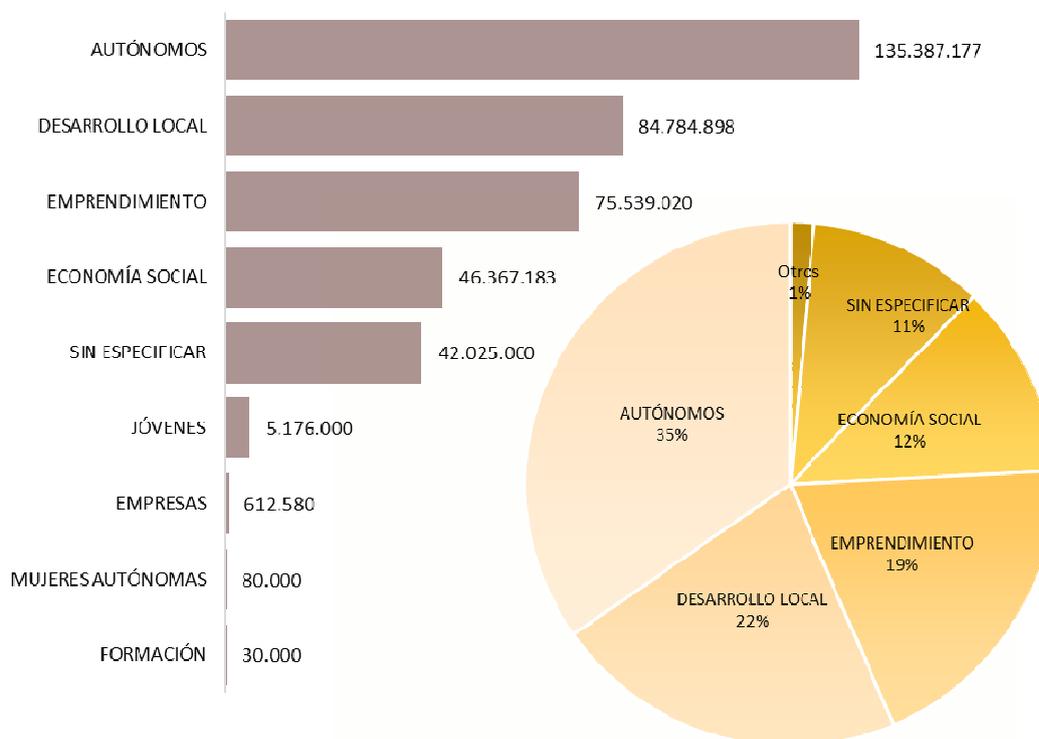
Tabla 6. Presupuesto Eje 5. Emprendimiento

Fuente de financiación	Coste en euros	%
Fondos autonómicos	250.680.619	64%
Fondos Estatales	139.321.239	36%
Total	390.001.858	100%

El PAPE recoge programas para el objetivo de “Emprendimiento” por un importe de 390.001.858 euros. Es un objetivo financiado mayoritariamente con recursos de las comunidades autónomas con cofinanciación de fondos europeos (unos 150 millones están cofinanciados).

En este Eje todas las actuaciones se desarrollan en el ámbito autonómico, no existe ninguna iniciativa a nivel estatal.

Gráfico 17: EJE 5. Distribución del coste según el colectivo al que se dirige



Las ayudas orientadas al fomento del empleo autónomo absorben el 35% de los recursos. Las políticas de impulso de la economía social tan solo suponen el 12% del total de este Eje. En emprendimiento se incluyen las iniciativas destinadas a impulsar cualquier modalidad de empleo.

En desarrollo local se han incluido tanto las acciones destinadas a fomentar el desarrollo de un área determinada como la contratación de Agentes de Empleo de desarrollo local.

La categoría “SIN ESPECIFICAR” se refiere a dos programas cuyo contenido u objetivo no está claro, a saber:

- “Inversión Territorial Integrada de la provincia de Cádiz”. Tiene una dotación de 42 millones de euros para conceder subvenciones. Es un plan con vigencia para el periodo 2016-2020 para “apoyar un conjunto de acciones integradas en áreas geográficas determinadas y sobre la base de una serie de indicadores socio-económicos que miden su nivel de desarrollo”.
- “Proyectos Innovadores en Rioja”, por 25.000 euros. Son subvenciones públicas destinadas a financiar “proyectos innovadores basados en la estrategia de estimulación de la demanda empresarial de recursos humanos”.

Destacar, en este caso por su nula presencia, las iniciativas específicas hacia la mujer emprendedora. Solo hay una en Castilla y León para promover la afiliación de las mujeres en el medio rural en el régimen especial de trabajadores por cuenta propia agraria, sistema que, por otro lado, está integrado en el régimen de autónomos desde el 2008.

Cataluña y Castilla- La Mancha contemplan iniciativas dirigidas solo a jóvenes. En el caso de esta última, tiene dos líneas: una para el retorno del talento joven y otra para toda la población joven. Cataluña también tiene una de ayudas al retorno del “talento joven”, además de 4.600.000 euros destinados a los y las jóvenes que quieran hacerse autónomos/as.

En Galicia y en Madrid se desarrollan sendos proyectos dirigidos a las empresas. En Galicia se destinan 500.000 euros a ayudas a empresas de base tecnológica que creen empleo. En Madrid se destinan 112.580 para un proyecto denominado “PROGRAMA EARLY WARNING ESPAÑA”. Prevé ayudar a unas 5.000 empresas que presenten problemas económicos que les puedan llevar a la quiebra.

Aragón tiene reserva de 30.000 euros para un programa de formación de profesionales especialistas en administración y asesoría de empresas.

A continuación se describen las principales líneas de financiación de cada objetivo o colectivo.

1. Autónomos (145.387.177 euros, 37% del Eje 5)

El 94% -127,5 millones- son subvenciones directas a los costes de actividad del autónomo/a. El 6% restante -7,8 millones- se destinan a servicios de asesoramiento, formación y acompañamiento del empleo autónomo.

Tabla 7: EJE 3. Autónomos. Costes por contenidos

	Coste		Beneficiarios	Coste por beneficiario
Información, asesoramiento	7.855.800	6%	34.530	228
Ayudas económicas	137.525.377	94%	92.402	1.488
Cotizaciones a la Seguridad Social	45.513.897	33%	20.499	2.220
Subvenciones para que personas en desempleo se den de alta como autónomos	74.543.287	54%	19.985	3.730
Ayudas varias	25.323.993	18%	51.918	488
AUTÓNOMOS	145.381.177	100%		

Como muestra la tabla 7 las ayudas se concentran a pagos de las cotizaciones sociales - 45.513.897 euros- y pagos para el alta en este régimen para iniciar una actividad -74.543.287 euros-. Si se divide el coste entre el beneficiario que recoge el PAPE para cada medida, se obtiene por persona una media de 2.200 euros para costes de Seguridad Social y 3.730 euros por darse de alta en este régimen de cotización. Un-a beneficiario-a que junte todas las medidas disfrutaría de 6.438 euros como media.

Además de estas subvenciones, hay 25.323.993 euros destinados a financiar distintos conceptos. Entre ellos se recogen ayudas para:

- Contratar personas que permitan la conciliación del autónomo o autónoma.
- Subvencionar proyectos innovadores.
- Ayudar al arrendamiento de locales.
- Aplicar la tarifa plana.
- Crear microempresas.
- Galicia tiene un bono para los-as emprendedores-as ya constituidos-as con una antigüedad mínima de 42 meses para favorecer su continuidad empresarial, de unos 3.000 euros por persona.
- Murcia promueve una línea “low coast” para impulsar el empleo en el medio rural, de 10.000 euros dirigido a 150 personas (66 euros por persona).

Como se puede observar en el gráfico final, **Castilla y León, Cantabria, Castilla-La Mancha, Extremadura y Asturias son las comunidades que dedican una parte muy importante al apoyo del trabajo autónomo.**

2. Economía Social (46.367.183 euros, 12% del Eje 5).

Tabla 8: EJE 3. Economía social. Costes por contenidos

	Coste		Beneficiarios	Coste por beneficiario
Actividades de asesoramiento, promoción y difusión de la economía social	12.643.267	27%	6.851	1.845
Ayudas económicas	33.723.916	73%		
Ayudas conversión de contratos temporales en fijos y proyectos de modernización	30.156.116	65%	1.990	15.154
Ayudas a la creación de empresas de economía social	3.567.800	8%	425	8.395
ECONOMÍA SOCIAL	46.367.183			

Se distinguen dos tipos de actuaciones:

- Actividades de asesoramiento, promoción y difusión de la economía social que suponen un 27% de la cantidad dedicada a economía social.
- Las Ayudas económicas fundamentalmente son de dos tipos:
 - Ayudas para la conversión de contratos temporales y fijos, aunque también se prevé la financiación de proyectos de modernización en empresas de economía social. Es el grueso de la actuación pública para impulsar la economía social. Es la partida más importante, 30 millones de euros.

Todas las comunidades excepto Aragón, Euskadi y La Rioja recogen estas ayudas.

- Ayudas a la creación de empresas de economía social, tan solo representan un 8%.

No todas las comunidades muestran el mismo apoyo a este tipo de economía. La comunidad Valenciana, Navarra, seguidas de Aragón y Cataluña son, con diferencia, las que más recursos destinan al impulso y promoción de la economía social, sobre todo a la creación de empresas de economía social.

1. Emprendimiento (65.539.020 euros, 17% del Eje 5).

Es una línea dirigida al emprendimiento en general. Contempla sobre todo servicios de ayuda y asesoramiento para el emprendimiento. Actividades de difusión, fomento de la cultura empresarial, del emprendimiento, etc. También, en menor medida, recoge ayudas al emprendimiento.

2. Desarrollo local (84.784.898 euros, 22% del Eje 5)

El 68% -57.903.000 euros- del total recoge acciones locales de promoción del empleo en determinadas áreas en las comunidades de Cataluña y en Euskadi.

El resto es para la contratación de Agentes de Empleo y de desarrollo local por parte de la Administración local. Su labor es colaborar en la implantación de las políticas de empleo. Sus funciones están reguladas y consisten en estudiar, promover, difundir y apoyar la realización de proyectos empresariales en el territorio.

Está presente en todas las comunidades autónomas, salvo Andalucía, Castilla y León y Castilla-La Mancha.

El gráfico 17 muestra lo que representa, en cada territorio, el gasto de cada uno de estos 4 ámbitos de actuación en el presupuesto del Eje de Emprendimiento.

A pesar de que el colectivo de trabajadores-as autónomos-as representa la mayor parte del destino del presupuesto, no todas las comunidades tienen las mismas prioridades.

Las políticas de desarrollo local son muy importantes en Euskadi y Cataluña. Además coincide con la escasa relevancia a las ayudas para el empleo autónomo. Aragón apuesta por iniciativas para el emprendimiento en general y la economía social. Las ayudas en favor de las empresas de economía social cobran más fuerza en Navarra, la Comunidad Valenciana, Aragón y Cataluña.

Gráfico 17: EJE5. EMPRENDIMIENTO. Distribución del coste por Comunidades autónomas

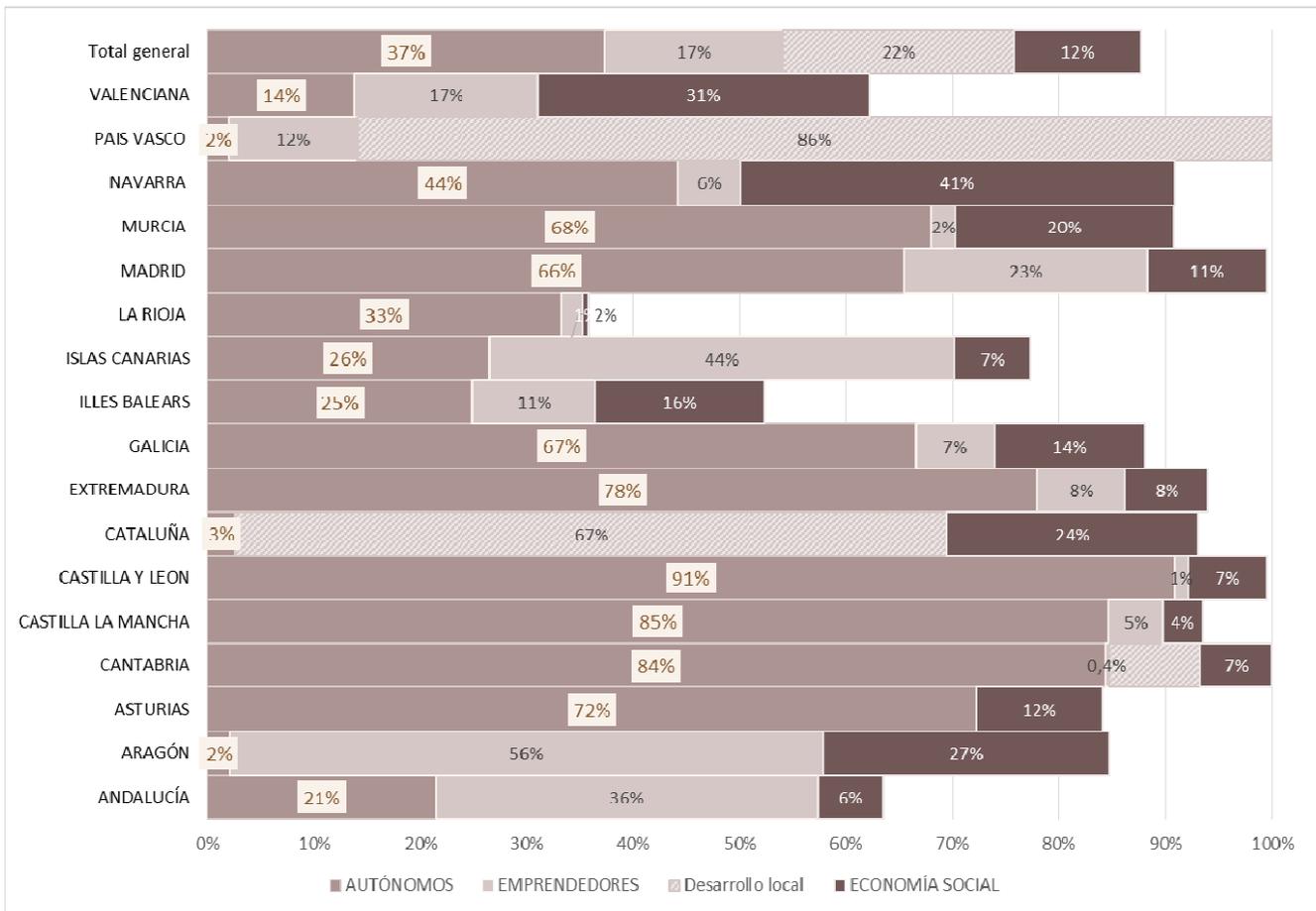


Tabla 9. EJES EMPRENDIMIENTO. Distribución del coste por Comunidades Autónomas

	AUTÓNOMOS	EMPRENDEDORES	Desarrollo local	ECONOMÍA SOCIAL	JÓVENES	Empresas	MUJERES AUTÓNOMAS	FORMACIÓN	SIN ESPECIFICAR
ANDALUCÍA	24.656.521	41.220.863	-	7.020.000					42.000.000
ARAGÓN	110.000	2.912.200	765.000	1.408.312			30.000		
ASTURIAS	4.466.800		981.809	730.600					
CANTABRIA	10.572.000	51.000	1.063.000	840.000					
CASTILLA LA MANCHA	7.615.000	450.000	-	350.000	576.000				
CASTILLA Y LEON	13.902.402	200.000	-	1.111.224			80.000		
CATALUÑA	1.693.078		44.400.000	15.610.000	4.600.000				
CEUTA			-						
EXTREMADURA	30.323.632	3.200.000	2.302.000	3.042.880					
GALICIA	20.663.995	2.284.300	3.200.000	4.384.651		500.000			
ILLES BALEARS	937.091	430.900	1.790.970	600.000					
ISLAS CANARIAS	2.465.858	4.064.756	2.108.019	671.920					
LA RIOJA	100.800	6.000	170.000	1.800					25.000
MADRID	14.668.000	5.108.000	-	2.500.000		112.580			
MELILLA			54.100						
MURCIA	9.207.000	300.000	1.250.000	2.771.750					
NAVARRA	1.930.000	256.001	400.000	1.784.046					
PAIS VASCO	500.000	3.105.000	22.000.000						
VALENCIANA	1.575.000	1.950.000	4.300.000	3.540.000					
Total general	145.387.177	65.539.020	84.784.898	46.367.183	5.176.000	612.580	80.000	30.000	42.025.000

ANEXO

**PROPUESTA DE COMISIONES OBRERAS PARA LA MODERNIZACIÓN
DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE EMPLEO
Julio, 2018.**



PROPUESTA DE COMISIONES OBRERAS PARA LA MODERNIZACIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE EMPLEO

INTRODUCCIÓN

Desde la adopción y puesta en marcha de la Estrategia Europea de Empleo en 1997, las instituciones europeas sitúan a los Servicios Públicos de Empleo (SPE) como pieza clave para mejorar el funcionamiento del mercado de trabajo, mediante la creación de un vínculo entre el mercado y las personas que buscan trabajo, a partir de los servicios que prestan: información, orientación, intermediación, y empleo/formación.

De hecho, año tras año, a través de las *orientaciones para las políticas de empleo de los Estados miembros* el Consejo solicita al conjunto de los países de la UE la modernización de los SPE. En concreto, en las últimas orientaciones propuestas por la Comisión¹ se solicita a los Estados miembros que intenten “disponer de unos servicios públicos de empleo más eficaces garantizando una asistencia personalizada y oportuna a los parados que buscan trabajo, prestando apoyo a la demanda del mercado laboral y aplicando sistemas de evaluación del rendimiento”.

Los SPE no son los responsables de la creación de empleo, sin embargo aglutinan acciones que tratan de mejorar el funcionamiento del mercado de trabajo, con objetivos múltiples: disminuir el nivel de desempleo, adaptar la mano de obra a las necesidades de la economía, luchar contra la exclusión de aquellos determinados colectivos que tienen serias dificultades de inserción en el empleo, así como pagar las prestaciones por desempleo.

Los SPE son un instrumento fundamental para el tratamiento de los problemas estructurales del mercado de trabajo², como la integración de las personas desempleadas de larga duración en el mercado laboral, de las personas con niveles de cualificación bajo o la integración de jóvenes.

Los servicios públicos de empleo en España

Tras el largo período de recesión, la economía española comienza a crecer desde 2014 y se crea empleo. Sin embargo, el empleo creado no es suficiente para superar los estragos provocados por la crisis, queda por recuperar los 1.745.800 empleos destruidos desde el inicio de la crisis, además el empleo creado es gran medida de mala calidad y precario. Precariedad entendida en su sentido más amplio, y que tiene

su expresión más dura en la cifra elevada de personas desempleadas que aún se registra.

Si bien es verdad, que la tasa de paro ha descendido estos últimos años, también es verdad que todavía 3.335.868 personas siguen estando inscritas como desempleadas en los SPE, de las cuáles un 54% tiene un nivel de estudios bajo y un 43% son personas paradas de larga duración (PLD), de las que un 47% lleva más de cuatro años inscrita.

Ante este panorama las políticas de empleo, y en particular los servicios prestados por los SPE, no han estado a la altura de las circunstancias, no han dado una respuesta adecuada. Prueba de esto es que tan sólo el 8,7 de todas las personas PLD inscritas habían suscrito un acuerdo de integración laboral en 2016, frente a una media del 56,2% en la UE³, que el tiempo medio de espera de una persona en desempleo desde que se inscribe como demandante hasta que recibe una primera entrevista personalizada, asesoramiento en búsqueda de empleo o una oferta de formación, sea cerca de 10 meses⁴, o que el 91% de las personas en desempleo no reciba ningún servicio de los SPE⁵.

Mientras, desde el ámbito europeo, los Estados miembro están llamados a prestar asistencia personalizada a todas las personas PLD, cuyo apoyo intensificado para este grupo debe comenzar, a más tardar, seis meses después de que la persona entre en PLD, aunque la Comisión también pide acciones preventivas. El éxito de las actuaciones y programas dirigidos a las personas desempleadas depende de la capacidad de ofrecerlos de forma temprana, con una atención personalizada e intensiva durante períodos relativamente largos, cuando así se requiera⁶.

Sin embargo, la evidencia presentada indica que será difícil cumplir con estos ambiciosos objetivos a menos que España adopte medidas para fortalecer sus SPE y mejorar la calidad de sus servicios.

El gran déficit de los SPE españoles, es su limitada capacidad para ofrecer apoyo personalizado adaptado a las necesidades de cada persona desempleada, en particular a las de larga duración. De hecho, la Comisión Europea ha planteado reiteradamente su preocupación por la limitada capacidad de los SPE españoles para ofrecer apoyo personalizado⁷.

La debilidad y escasas actuaciones llevadas a cabo desde los SPE está directamente relacionada con las restricciones presupuestarias, con la falta de recursos humanos y materiales, de adecuación a las posibilidades que brindan las nuevas tecnologías, de organización y coordinación, y de control y evaluación, tal y como apunta diferentes estudios y análisis de diversos organismos internacionales y determinados expertos.

Nos encontramos en un contexto macroeconómico marcado por la recuperación, en el que seguimos teniendo niveles elevados de desempleo, y en el que el gasto público destinado a los SPE y, en particular a políticas activas de empleo, continúa siendo muy inferior al registrado en 2010. Es decir se destina un menor e insuficiente volumen de recursos a aquellas partidas concebidas para hacer frente al desempleo y, en particular al PLD que es el más necesitado de ayuda pública para no convertirse en estructural.

Según la evaluación realizada por la Comisión Europea en 2016⁸, a diciembre de 2015 la proporción de personas demandantes de empleo por cada empleado del Sistema Nacional de Empleo (SNE) en su conjunto era de 211.

La media de este ratio para el conjunto de países de la Unión Europea comparables con el SNE español era de 105. Por consiguiente, la proporción de demandantes por cada empleado del SNE español duplicaba la media de la de los restantes países europeos comparables. La causa principal de este desajuste en los recursos humanos del SNE está indudablemente en el rápido crecimiento del desempleo en nuestro país durante la crisis, en tanto que la plantilla de los SPE no ha aumentado sino que, en muchos casos, ha disminuido. Ratio que sería mucho más elevada, si sólo considerásemos a las personas destinadas en las oficinas, sin contar con los servicios centrales, atendiendo efectivamente a los demandantes de empleo.

Hay muchas diferencias entre unos países europeos y otros. Así mientras que el Reino Unido tiene un ratio de 24, de 48 en Alemania o de 73 en Francia, en Grecia es de 245, de 216 en Países Bajos, de 198 en Rumanía y de 169 en Croacia. Solo dos países (Grecia y Países Bajos) tienen ratios más desfavorables que España, en tanto que los países con mejor situación tendrían proporciones entre 3 y 8 veces mejores.

El disponer de recursos *adecuados* por parte de los SPE, especialmente en cuanto a volumen y la cualificación del personal, es una condición previa vital para su éxito, que nos debería obligar a reexaminarlos. De hecho, el artículo 7 apartado 3 del texto refundido de la Ley de Empleo, establece que *los poderes públicos, en el ámbito de sus propias competencias, velarán porque los servicios públicos de empleo estén dotados con el personal que en cada momento resulte necesario para el desempeño de las funciones que la ley les encomienda.*

El contexto en el que nos encontramos, unido a los cambios en el mercado de trabajo y a las políticas de empleo adoptadas, obliga a exigir unos SPE eficaces que contribuyan a la mejora económica y social, y que requiere establecer una ratio obligatoria para atender a los grupos más vulnerables, asegurar una atención personalizada y el establecimiento de un itinerario de inserción socio-profesional, y, por supuesto, mejorar la calidad y cantidad de las políticas activas.

Sin embargo, distintos obstáculos impiden alcanzar a los SPE la eficacia que se espera de ellos:

- la falta de recursos humanos y materiales de los SPE;
- la ausencia de las herramientas necesarias para facilitar y garantizar la calidad y eficacia de los servicios prestados;
- la fuerte descoordinación y multiplicidad de entidades colaboradoras, con la correspondiente fragmentación e irracionalidad en el desarrollo de las actuaciones dirigidas a las personas demandantes de empleo; y,
- la escasez de seguimiento, control y evaluación.

Propuesta de CCOO para la modernización de los SPE

CCOO considera que en la actual coyuntura, el papel de los SPE es fundamental debido a la cifra tan elevada de personas desempleadas, y para que cumpla con sus funciones se deben reforzar dotándolos de los medios necesarios. Es imprescindible garantizar algunos elementos claves para que los SPE alcancen la eficacia que requiere nuestro mercado de trabajo, y por ende producir la necesaria integración de actuaciones que redunden en la mejora del empleo.

Recursos y herramientas claves para acometer la modernización de los SPE:

- a. Dotar a las oficinas de empleo de los recursos humanos y materiales necesarios.
- b. Dotar al personal de las oficinas de las herramientas necesarias para la óptima realización de su trabajo.
- c. Mejorar la coordinación de los SPE con las entidades colaboradoras.
- d. Realizar el seguimiento, control, y evaluación de los distintos servicios y actores que participan en la prestación de los servicios de empleo.
- e. Mejorar la coordinación de los SPE autonómicos y el SEPE.

a. Dotar a los SPE de los recursos humanos necesarios.

En este marco, **consideramos imprescindible exigir la dotación de recursos humanos y materiales necesarios para que los SPE puedan cumplir su función.** El interesado desprestigio de "lo público" en el caso de los SPE no puede dar como resultante la inexistencia en la práctica de los mismos por falta de definición de sus competencias, concurrencia indiscriminada de instrumentos descoordinados, y dispersión sin control de la gestión.

Dotar a las oficinas de empleo de los recursos humanos y materiales necesarios y adecuados es uno de los requerimientos más importantes pues permitiría una atención temprana, en línea con las recomendaciones realizadas desde las instituciones europeas, y prestar un servicio personalizado, integrado y de calidad a los trabajadores y trabajadoras desempleados frente al sistema actual de programas y acciones compartimentado y aislados entre sí.

Se trataría de avanzar en la idea de *servicio*, que se materializa en las distintas políticas activas que se ofertan e imparten en función de las necesidades específicas de cada demandante y los requerimientos del sistema productivo.

Los SPE deberían disponer de personal especializado (orientadores/as) capaz de ofrecer y prestar un servicio integrado (diagnóstico, clasificación e itinerario profesional) en las oficinas de empleo.

El personal de orientación debe ser el responsable de:

- ✓ Entrevista individual a cada persona demandante de empleo.
- ✓ Detección de necesidades y clasificación profesional adecuada.
- ✓ Diseño del itinerario de inserción y compromiso de actividad compartido por demandante y SPE (obliga a ambos).
- ✓ Tutoría periódica y seguimiento del itinerario de inserción con cada demandante.

En muchos territorios esto requerirá, incrementar la plantilla de las oficinas de empleo y recualificar al personal ya existente. Podrá haber fuertes resistencias de las correspondientes administraciones públicas competentes para ampliar en sus presupuestos el capítulo de personal, por lo que se requiere un alto compromiso de las Comunidades Autónomas (CCAA) y del Gobierno Central. El Estado tan sólo permite asignar el gasto de personal al Capítulo 6 (contratos temporales sujetos a programas), cuando existen argumentos suficientes para asignarlo al Capítulo I.

En los servicios y función a prestar por los SPE también es necesario contar con la función de **prospección de empleo**. La función de prospección de empleo es importante porque a través de ella se tiene que dar a conocer a las empresas los servicios que presta el SPE, las subvenciones, bonificaciones, tipos de contrato, formación, etc. Debe promover que las empresas circulen sus ofertas por los SPE, que las empresas contraten a ciertos grupos y, a su vez, debe recabar información sobre las demandas/necesidades de las empresas y revertir esa información en la “maquinaria”.

b. Dotar al personal de las oficinas de las herramientas y recursos necesarios para la óptima realización de su trabajo.

- **Asegurar y garantizar la formación y los recursos necesarios** del personal especializado y establecer protocolos de actuación y criterios mínimos y comunes de calidad (cuestión relacionada con la Cartera Común de Servicios, cuyo desarrollo normativo ha quedado reducido a una Guía técnica de referencia⁹).
- **Contar con el mapa actualizado en todo momento de los programas y acciones** con componente formativo¹⁰ que se están desarrollando o que se van a desarrollar y de las entidades que los ejecutan en su ámbito territorial.

Esta herramienta la debería garantizar la CCAA, que es quién tiene las competencias transferidas en la gestión de las políticas activas y en educación.

- **Establecer vínculos entre el personal especializado y las Comisiones Paritarias Sectoriales.**
- **Disponer de la herramienta (programa informático/plataforma) que les permita conocer las demandas del sistema productivo:** las ocupaciones con demanda no cubiertas, las ocupaciones más demandadas y las ocupaciones con futuro (y sus

respectivos requerimientos formativos), tanto a nivel provincial, como de su entorno y a nivel estatal.

El observatorio de las ocupaciones del SEPE realiza un trabajo excepcional en cuanto a la prospección de las ocupaciones más demandadas, ocupaciones no cubiertas y ocupaciones con futuro. Sin embargo, los productos que generan son de uso manual, lo que imposibilita un manejo rápido y ágil de la información.

Deberíamos **dotar al Observatorio de los recursos necesarios para poder generar una herramienta (programa/aplicación informática/plataforma) que facilite el uso de la información elaborada** al conjunto del personal especializado y SPE independientemente del territorio en el que se encuentren. Herramienta que sea capaz de relacionar el perfil de la persona desempleada con las ocupaciones que presentan mejores perspectivas y con los requerimientos formativos necesarios.

➤ **Establecer protocolos para la atención de las personas cuyas dificultades en materia de empleo están agravadas o son causa de otros problemas sociales.**

Facilitar al personal especializado el protocolo a seguir para la atención de las personas cuyas dificultades en materia de empleo están agravadas o son causa de otros problemas sociales que requieren la derivación y/o trabajo paralelo con los servicios sociales para una atención integral.

c. Mejorar la coordinación de los SPE con las entidades colaboradoras.

A partir del momento en que la persona desempleada sea atendida en la oficina de empleo y diseñe junto al personal especializado el itinerario de inserción profesional, entrarán en juego las entidades colaboradoras para desarrollar el resto de las actuaciones que conformen la orientación profesional¹¹ (siempre que no lo hagan las propias oficinas de empleo) y las acciones o actuaciones con componente formativo.

El SPE debería **centralizar toda la información que sobre el historial de los usuarios/as tienen las distintas entidades colaboradoras** (para tener un buen conocimiento del usuario, para poder hacer el seguimiento del itinerario, para poder atender las demandas de las empresas y gestionar las ofertas de empleo). Para ello las entidades colaboradoras deben informar a los SPE de las acciones realizadas con los usuarios/as para la actualización de su historial. Esto requeriría habilitar en todas las CCAA el trabajo en red con las entidades colaboradoras para posibilitar y facilitar la actualización y seguimiento de los itinerarios. (Habrá que definir el contenido mínimo de información, que puede ser: tipo de servicio recibido, detalle del mismo, resultados conseguidos, esperados, necesidades detectadas a posteriori, metodología utilizada, grado de consecución de objetivos...).

Además, los SPE deben liderar la ordenación de las entidades y buscar la complementariedad de las acciones que se ofertan, al menos por otras entidades públicas.

d. Realizar el seguimiento, control, y evaluación de los distintos servicios e intervinientes que participan en la prestación de los servicios de empleo.

Establecer sistemas de evaluación periódica, no sólo cuantitativa sino también cualitativa.

e. Mejorar la coordinación de los SPE autonómicos y el SEPE

Mejorar y asegurar la coordinación y el intercambio de información entre los SPÊ autonómicos y el estatal.

¹ Comisión Europea (2017): COM(2017)677final, *Propuesta de decisión del Consejo relativa a las orientaciones para las políticas de empleo de los Estados miembros*, Bruselas.

² Comisión Europea (2017): COM(2017)690 final, *Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento 2018*. Bruselas, 22.11.2017.

Comité de Empleo (2017): *Mensajes clave del Comité de Empleo basados en el Informe anual de resultados en materia de empleo*. 12563/17. Bruselas, 6 de octubre de 2017.

Consejo Europeo (2016): *Recomendación del Consejo de 15 de febrero de 2016 sobre la integración de los desempleados de larga duración en el mercado laboral*. 2016/C 67/01.

OECD (2015): *Activation Policies for more Inclusive Labour Markets*, Employment Outlook 2015 (Capítulo 3).

³ Comisión Europea (2018): SWD(2018)207 final, *Informe sobre España 2018, con un examen exhaustivo en lo que respecta a la prevención y la corrección de los desequilibrios macroeconómicos*. Bruselas, 7.03.2018.

⁴ Marcel Jansen (2016): *El reto de la inserción de los desempleados de larga duración*. Madrid, Universidad Autónoma de Madrid y Fedea.

⁵ José Ignacio García Pérez (2017): *Una primera evaluación del impacto sobre la salida del desempleo de las políticas activas ofrecidas por los servicios públicos de empleo en España*. Madrid, Universidad Pablo de Olavide y Fedea.

⁶ European Commission (2015): *ESPN Thematic Report on Integrated Support for the Long-term Unemployed - Spain*, Bruselas, European Social Policy Network.

⁷ Comisión Europea (2016): COM(2016) 329 final, *RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO relativa al Programa Nacional de Reformas de 2016 de España y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de 2016 de España*. Bruselas, 18.5.2016.

⁸ Comisión Europea (2016): *Assessment Report on PES Capacity*. Bruselas.

En diciembre de 2014 la Red EURES aprueba el Marco Técnico del Programa de evaluación de la Red de Servicios Públicos de Empleo de la UE, que tiene por objeto la realización de una evaluación comparada del rendimiento de los SPE de la UE cada dos años, y se basa en tres evaluaciones distintas (evaluación de indicadores cuantitativos, de variables de contexto y de los principales factores que condicionan el desempeño de los SPE). Esta evaluación se realiza en España a través del Proyecto Evades.

⁹ Orden ESS/381/2018, de 10 de abril, por la que se aprueba la Guía técnica de referencia para el desarrollo de los protocolos de la Cartera Común de Servicios del Sistema Nacional de Empleo.

¹⁰ Oferta formativa, programas experimentales, programas de formación y empleo, etc.

¹¹ Acciones que tienen un componente más informativo y formativo sobre la búsqueda activa de empleo (desarrollo de aspectos personales y motivación, instrumentos y técnicas para la búsqueda activa de empleo, para el autoempleo, etc.).

