

Educación, formación y empleo en la Comunidad Autónoma del País Vasco

(Education, formation and employment in the Autonomous Community of the Basque Country)

Reboredo Olivenza, José Daniel
Instituto Nacional de Empleo
José Atxótegi, 1
01009 Vitoria- Gasteiz

BIBLID [1137-442? (1999), 7; 133-147]

Los políticos tienen diferentes opiniones sobre el alto grado de desempleo (componente cíclico, diferencias geográficas y sociales, etc.) y sobre las medidas para conseguir paliarlo. De especial interés respecto a estas últimas, es la nueva tendencia de crecimiento de las iniciativas individuales y colectivas de creación de empleo, cuya finalidad es luchar contra las dificultades económicas concretas de ciudades o regiones y promover su desarrollo de forma activa.

Palabras Clave: Educación. Formación. Empleo. Comunidad Autónoma del País Vasco.

Politikariek arazo honi buruzko iritzi ezberdinak dituzte eta konpondu ahal izateko neurri desberdinak ere proposatzen dituzte. Hauen artean, ekimen individual zein kolektiboek garrantzi handia dute. Iniziatiba hauen helburua, herrialde edota hirietan dauden zailtasun ekonomiko konkretuen kontra borrokatzeaz gain, herrien garapena aktiboki bultzatzea da.

Gitz-Hitzak: Hezkuntza. Prestakuntza. Enplegua. Euskadiko Autonomia Erkidegoa.

Les politiques ont de différentes opinions sur l'haute degré de chômage (composant cyclique, différences géographiques et sociales, etc.) et sur les mesures à employer pour le pallier. En ce qui concerne ces mesures-là il faut souligner la nouvelle tendance de croissance des initiatives individuelles et collectives de création d'emploi, dont le but est de lutter contre les difficultés économiques concrètes de villes ou régions et de favoriser son développement d'une façon active.

Mots Clés: Education. Formation. Emploi. Communauté Autonome du Pays Basque.

I. EL PROBLEMA DEL DESEMPLEO EN EL MUNDO OCCIDENTAL

La situación de desempleo existente en las comunidades autónomas españolas, entre las que se encuentra la nuestra, se ha incrementado considerablemente en los últimos años y se ha convertido en un importante motivo de preocupación al no solucionarse con los métodos tradicionales. Los políticos tienen diferentes opiniones sobre el alto grado de desempleo (componente cíclico, diferencias geográficas y sociales, etc.) y sobre las medidas para conseguir paliarlo. De especial interés respecto a estas últimas, es la nueva tendencia de crecimiento de las iniciativas individuales y colectivas de creación de empleo, cuya finalidad es luchar contra las dificultades económicas concretas de ciudades o regiones y promover su desarrollo de forma activa.

El problema del paro en Europa responde a un complejo conjunto de factores entre los que destacan la incapacidad de conseguir una posición importante en las industrias más dinámicas, los fuertes desequilibrios territoriales, el envejecimiento de los sistemas de empleo iniciados en la posguerra, etc. Las soluciones a este lacerante problema laboral y social sólo pueden provenir de un complejo conjunto de medidas, gran parte de las cuales desbordan el ámbito del mercado de trabajo: medidas que fomenten la competitividad de la economía europea; medidas que creen un marco macroeconómico de estabilidad para planificar a medio plazo y reducir costes; políticas industriales y de fomento de los servicios más innovadores; políticas regionales claras y decididas que reduzcan las diferencias entre regiones y que favorezcan la creación de nuevos núcleos de crecimiento bien dispuestos geográficamente y, finalmente, revisar todos los elementos de los sistemas de empleo para depurarlos y adecuarlos a las nuevas tendencias económicas cada vez más descentralizadas en las que las pequeñas y medianas empresas están llamadas a jugar un papel fundamental en la mayor parte de los sectores. De las soluciones globales que señalábamos en el párrafo anterior nos interesa especialmente la de las políticas regionales de empleo que en nuestro caso vinculamos a la Comunidad Autónoma del País Vasco.

II. EDUCACION Y CONDICIONES NECESARIAS PREVIAS PARA EL DESARROLLO. EL PAPEL DE LA EDUCACION EN EL DESARROLLO ECONOMICO

En el ámbito local la educación puede actuar en el desarrollo en un doble sentido. En primer lugar, tanto la educación formal o reglada como la no formal desempeñan un importante papel en la creación de las actitudes y habilidades necesarias (sociales -relación con organismos locales, dotes de liderazgo y organización, etc.-, técnicas y de espíritu emprendedor) para mejorar las condiciones locales. En segundo lugar, el modo en que se desarrollan la educación y la formación puede contribuir directamente al desarrollo local (los métodos de enseñanza y aprendizaje pueden implicar a la población local en la creación de nuevos bienes y servicios o en su mejora. Por tanto, las actividades educativas pueden contribuir, directamente o indirectamente, al desarrollo local. Para ello se hace imprescindible la colaboración entre los responsables y funcionarios del sector del desarrollo y del sector educativo. Así se pueden adoptar medidas que impliquen los diferentes ciclos y ramas del sistema educativo en la realización de los planes de desarrollo.

La formación actual tiene como tarea propia la de preparar hombres que sepan trabajar, pero que sean capaces de trascender el trabajo mismo para encontrar en él su profunda significación humana, hombres capaces de vivir en comunidad sin convertirse en masa, de

participar en la vida y en los problemas de la sociedad de hoy de acuerdo con su propio criterio y haciendo uso de su responsable libertad personal. Y junto a la vida social y laboral, la formación tendrá que favorecer también el desarrollo de la capacidad del hombre para su vida personal, familiar y grupal en un mundo en el que los grupos reducidos tienen cada vez menor fuerza e importancia¹.

II.1. SISTEMA EDUCATIVO FORMAL O REGLADO. LA REFORMA EDUCATIVA EN LA COMUNIDAD AUTONOMA DEL PAIS VASCO (LOGSE)

La extensión de la educación a todos los ciudadanos, considerada como un derecho social básico, representa una de las mayores conquistas de las sociedades modernas. La sociedad española, y la de todas las Comunidades Autónomas que la integran, ha concedido, en los últimos años, una relevancia especial a la educación como motor de modernización: reforma de la enseñanza universitaria, regulación de los derechos y libertades relacionados con la educación y, finalmente, abordando la reforma global del sistema educativo mediante la Ley Orgánica de Ordenación General del Sistema Educativo (LOGSE) de 3 de octubre de 1990.

La LOGSE trata de dar respuesta a las necesidades formativas que surgen del acelerado proceso de cambio de los conocimientos y de los procesos culturales y productivos y, sobre todo, pretende proporcionar una formación más amplia, más general y versátil, que garantice un período de formación común, correspondiente a los niveles de Educación Primaria y Educación Secundaria Obligatoria. El mencionado período formativo se organiza de manera comprensiva, compatible con una progresiva diversificación que en la Enseñanza Secundaria Obligatoria es creciente, a fin de permitir un mejor tratamiento de los intereses diferenciados de los alumnos y posibilitarles la consecución de los objetivos comunes de esta etapa.

Los esfuerzos encaminados a la implantación de la LOGSE, y de las medidas legislativas nacidas en las Comunidades Autónomas que tienen transferida esta competencia (Decreto de Desarrollo Curricular de la Comunidad Autónoma del País Vasco de 21 de junio de 1994) no servirán de nada sin la colaboración de toda la comunidad educativa, especialmente del profesorado que tiene que responsabilizarse de las nuevas enseñanzas.

La Educación Secundaria Obligatoria, como su nombre indica, es una etapa de carácter obligatorio, comprensivo (un currículum común para todos) y que incorpora una progresiva diversificación en sus años finales. Constituye la etapa más novedosa de la reforma educativa y la que incorpora mayores cambios por el difícil equilibrio que implicará mantener la comprensividad y la diversidad dentro de un período que prolonga dos años más la escolaridad obligatoria. Ello, y el hecho de que los intereses, motivaciones y aptitudes de los alumnos se diferencien progresivamente, obliga a la nueva Educación Secundaria Obligatoria a establecer itinerarios distintos que se correspondan con los mismos. La ampliación de la mis-

¹ La Ley Básica de Empleo (1980) define a la Formación Ocupacional como un instrumento de la política de empleo y sus rasgos más característicos (institucionalización, investigación y planificación, objetivos, metodología, organización, programación, evaluación y destinatarios) se recogen en el cuadro que plasmamos en el trabajo titulado "La Formación Profesional Ocupacional y su aportación a la Formación Profesional Reglada planteada por la reforma educativa (LOGSE)". XII CONGRESO DE ESTUDIOS VASCOS (Estudios Vascos en el sistema Educativo), pág.709.

ma en dos años, permite configurarla como una nueva etapa educativa con objetivos y personalidad propias, en la que la orientación adquiere una gran trascendencia al actuar como contrapunto entre opcionalidad y optatividad y por lo difícil que es mantener el equilibrio de su esencia, es decir, de la comprensividad y de la diversidad. Autonomía personal, desarrollo de capacidades sociales, cultura básica común y preparación para los estudios superiores o para la vida activa (laboral) son los principales, y difíciles, objetivos de la Educación Secundaria Obligatoria.

El Bachillerato es una etapa educativa de dos años de duración, que forma parte de la Educación Secundaria y da acceso a estudios superiores. Se organiza en diferentes modalidades, con materias específicas, las cuales, junto con las materias comunes y con materias optativas, vendrán a constituir el currículo completo de los alumnos que cursen estas enseñanzas. Cumple con una triple finalidad educativa: de formación general, favoreciendo una mayor madurez personal en quienes lo cursan, en su capacidad general y también en las capacidades específicas que se corresponden con los ámbitos culturales de cada modalidad; orientadora, puesto que debe perfilar y desarrollar proyectos formativos de los alumnos y, finalmente, preparatoria, asegurando las bases de los estudios superiores, universitarios o de formación profesional. En el currículum del Bachillerato adquieren gran relevancia los elementos metodológicos y epistemológicos propios de las disciplinas que configuran las materias, facilitando el trabajo autónomo de los alumnos, estimulando sus capacidades para el trabajo en equipo, potenciando las técnicas de investigación y búsqueda y la aplicación de lo aprendido a la vida real.

De unos años a esta parte, pocos temas se han tratado tanto como la Reforma de la Formación Profesional. La nueva Formación Profesional nacida de la LOGSE es muy distinta al modelo hasta ahora existente, ya que a diferencia de ella se centra más en la competencia profesional y en la inserción laboral que lo puramente académico. Los alumnos que optan por la Formación Profesional se encuentran con un amplio abanico de posibilidades, tanto si se trata del nivel inmediato a la Secundaria Obligatoria (16 años) como después de cursado el Bachillerato (18 años), que incluye más de veinte familias profesionales. Cada una de ellas se desarrolla a su vez en los dos niveles citados, postsecundaria y postbachillerato, en una serie de Ciclos Formativos que permiten abarcar gran parte del campo profesional que le es propio. Los módulos "Formación en centros de trabajo" y "Formación y orientación laboral" aparecen en todos los Ciclos Formativos de Formación Profesional. El primero obliga a los alumnos a realizar prácticas en ambientes de trabajo reales, donde puede completar su formación en múltiples aspectos poco abordables desde el ambiente escolar. El segundo contiene aspectos formativos e informativos que precisará en sus relaciones profesionales y las ayudas precisas para desenvolverse en los ambientes laborales. Una de las características esenciales de la nueva Formación Profesional es su adaptabilidad continua a la realidad laboral y profesional cambiante. Los Ciclos pueden ser adaptados, modificados, suprimidos y creados nuevos de forma periódica, de manera que en cada momento la oferta educativa responda a la demanda real.

II.2. SISTEMA EDUCATIVO NO FORMAL. LA FORMACION PROFESIONAL OCUPACIONAL

La Formación Ocupacional en España implica aún, cada vez en menor medida, hablar fundamentalmente del Instituto Nacional de Empleo, organismo gestor de la política de em-

pleo y quien tiene la competencia de gestionar el Plan de Formación e Inserción Profesional (FIP)². Este tipo de formación se manifiesta a través de cursos ocupacionales orientados a capacitar para ocupaciones concretas y su principal finalidad es la inserción profesional, más o menos inmediata, de ahí que su duración sea variable y su carácter sea de adiestramiento y formación acelerada e intensiva. Las diferentes modalidades, que no siempre responden a una sola concepción, se vinculan a programas de transición de la escuela al mercado laboral, a sectores productivos concretos, a las Escuelas Taller y Casas de Oficios, a los jóvenes (en su día), a la inserción profesional, a los sectores de la población marginados, al desarrollo local, etc.

La importancia que la Formación Ocupacional tiene en el conjunto de un "proyecto integral" de educación y en el desarrollo local (Comunidad Autónoma del País Vasco en este caso) es manifiesta. El desarrollo local implica que frente, o simultáneamente, a la división internacional del trabajo existe una realidad económica encarnada por las pequeñas "comunidades territoriales" cuyo potencial son los recursos humanos, económicos, institucionales y culturales que poseen. Por ello, la administración local necesita de recursos y competencias suficientes para controlar todos los procesos empresariales, tecnológicos, financieros y comerciales que se desarrollan en su ámbito geográfico, garantizándose con ello la promoción de la capacidad innovadora y el fomento de servicios de apoyo necesarios para el desarrollo local.

Las medidas a tomar para racionalizar, agilizar y dar sentido a la Formación Ocupacional, y por supuesto a la Reglada tal y como aparece reflejada en la Ley Orgánica de Ordenación General del Sistema Educativo (LOGSE), dependen de las instituciones locales, regionales y nacionales del país. En la Comunidad Autónoma del País Vasco, su Gobierno tiene mucho que decir y hacer en este tema. Se hace necesaria la integración y coordinación de las políticas de educación, formación y empleo para conectarlas con los denominados "proyectos-marco" de desarrollo económico y social a nivel local; la presencia de los Agentes económicos y sociales del territorio en cuestión; la utilización de sistemas de alternancia pedagógica que engloben trabajo y formación y del entorno geográfico en que viven los afectados; la interrelación entre los dispositivos de formación y empleo con los de orientación escolar y profesional permanente; la educación para crear o potenciar la iniciativa y la capacidad de auto-ocupación y creación de sus propias empresas a los jóvenes; etc³.

Durante los últimos años, nuestro sistema de FPO ha sufrido importantes cambios desde que en 1985 se pusiera en marcha el Plan de Formación e Inserción Profesional (FIP). Este ha permitido que exista un marco de participación de empresarios y sindicatos a través del Consejo General de la Formación Profesional; que la integración de la FPO en la política de empleo, como instrumento estratégico de intervención en el mercado de trabajo, haya sido total; que la oferta del sistema se haya multiplicado por cinco y que la vinculación-coordina-

2 La evolución, programas y los contenidos del Plan de Formación e Inserción Profesional a lo largo del tiempo la reflejábamos en el trabajo titulado *"La aportación metodológica de la Formación Ocupacional en la Comunidad Autónoma del País Vasco. Renovación pedagógica y reforma educativa"*.

3 BUCKLEY, R. y CALPE, J.: *La Formación. Teoría y práctica*. Madrid. 1.991; FERRANDEZ ARENAZ, A.: *La Formación Ocupacional: realidad y perspectiva*. Madrid. 1.992 y *Formación y creación de empleo. Herramientas*. Nº 41. Septiembre/Octubre 1.995. págs. 30-38; GONZALEZ GARCIA, L.: *"La reforma de la Formación Ocupacional"*. *Herramientas*. 1.992. págs. 28-34 y JOVER TORREGROSA, D.: *La Formación Ocupacional*. Madrid. 1.990;

ción entre FPO y FPR (formación de base y específica), en el marco de la LOGSE, sea mucho más fluida que con anterioridad. En esta "fusión" todavía son necesarias mejoras en temas como la cualificación, el Observatorio Permanente de Evolución de las Ocupaciones, el Plan Nacional de Calificación y la consolidación del Programa de Educación compensatoria con apoyo ocupacional.

La Formación Ocupacional en la Comunidad Autónoma del País Vasco ha girado en los últimos años en torno a la oferta formativa generada por las diferentes administraciones que tienen o han ejercido competencias al respecto, es decir la administración central, autonómica, provincial y municipal (INEM, el Departamento de Trabajo y Seguridad Social del Gobierno Vasco, los Departamentos de Economía y Planificación de las Diputaciones Forales y las corporaciones locales). Todas las instituciones citadas se han acogido de una manera u otra a las ayudas que otorga la Unión Europea a través del Fondo Social Europeo. La Formación Ocupacional en el País Vasco se caracteriza por ser excesiva y estar descoordinada entre las diferentes instituciones. Lo segundo se acentúa más en la dirigida a desempleados. En general tiene un nivel alto de calidad, tanto en medios materiales como humanos, destacando la labor metodológica que ha realizado el INEM en este campo.

II.3. LOS CENTROS DE INICIACION PROFESIONAL EN LA COMUNIDAD AUTONOMA DEL PAIS VASCO, BISAGRA ENTRE EL SISTEMA EDUCATIVO FORMAL Y EL NO FORMAL

Los programas de Iniciación Profesional se dirigen a los jóvenes mayores de dieciseis años que han abandonado la escolarización sin haber alcanzado los objetivos de la enseñanza obligatoria, no tienen titulación alguna para incorporarse al mercado laboral y no pueden acceder a la formación ocupacional, salvo a los programas de Escuelas Taller y Casas de Oficios. Las fases de estos programas son tres claramente diferenciadas: la básica que integran las áreas formativas de iniciación profesional (contenidos técnicos básicos de perfil profesional de auxiliar u operario), la de formación básica y actividades complementarias (formación general para incorporarse a la vida activa, a la inserción social y a la reincorporación al sistema educativo) y la de orientación laboral y tutorial (marco legal de las condiciones de trabajo, orientación y recursos para la búsqueda de un puesto de trabajo y del autoempleo); la de profundización que incluye un curso de formación profesional específica en oficios y profesiones distintos y, en último lugar, la de formación en centros de trabajo.

Vinculadas claramente a lo que en el más amplio sentido podemos considerar iniciativa local de empleo se desarrollan mediante convenios de colaboración entre los ayuntamientos y mancomunidades vascas y los Departamentos de Educación, Universidades e Investigación y Justicia, Economía, Trabajo y Seguridad Social del Gobierno Vasco⁴.

4 Los talleres de iniciación profesional de nuestra Comunidad Autónoma son los de Barakaldo, Bilbao, Durangaldea, Ermua, Getxo-Leioa, Zona Minera, Guernika, Bermeo, Etxebarri-Basauri, Sestao, Lea-Artibai, Santurtzi, Arrigorriaga, Portugalete, Arratia-Amorebieta, Erandio, Bidasoa, Pasaia, Rentería, Andoain, Hernani, Lasarte-Oria, Usurbil, Tolosaldea, Goierri, Urola-Garaia, Urola-Kosta, Urola Erdia, Deba Garaia, Deba Behera, Donostia, Lezo, Oiartzun, Vitoria-Gasteiz y Pedro Anitua y los cursos de profundización en la profesión se llevan a cabo en Vitoria-Gasteiz, Getxo-Leioa, Erandio, Durangaldea, Lea-Artibai, Arratia-Amorebieta, Arrigorriaga, Bilbao, Barakaldo, Zona Minera, Santurtzi, Portugalete, Sestao, Etxebarri-Basauri, Bidasoa, Lezo, Rentería, Donostia, Andoain, Lasarte, Usurbil, Tolosaldea, Urola-Erdia, Urola Garaia, Goierri y Deba Garaia.

III. LA COMUNIDAD AUTONOMA DEL PAIS VASCO, EL DECLIVE INDUSTRIAL, EL MERCADO DE TRABAJO Y LAS INICIATIVAS LOCALES DE EMPLEO

III.1. LA LOCALIZACION DEL EMPLEO. EL EMPLEO COMO PROBLEMA LOCAL

En los años setenta, en Italia, Bélgica, Dinamarca y los Países Bajos, y en fechas más recientes, en España, Francia y Grecia, se adoptaron importantes medidas de descentralización legislativa y administrativa, para favorecer las funciones económicas y sociales de las autoridades locales. A pesar de ello, aún quedan muchos obstáculos que superar (escasas competencias de las autoridades locales y regionales en el ámbito socioeconómico, falta de recursos financieros adecuados, descoordinación entre gobiernos autonómicos y locales con el gobierno central, escasez de personal, insuficiente formación del mismo y de los políticos que los dirigen, etc.). Contrasta el alto grado de autonomía política y financiera de las comunidades autónomas españolas y el alcance de su intervención económica.

La principal preocupación política debe de ser la de encontrar el modo de ampliar el margen de actuación a nivel local para fomentar el crecimiento económico y el empleo, lo que denotará un mejor aprovechamiento del potencial de las economías locales.

III.2. POLITICAS DE EMPLEO: COLABORACION ENTRE AUTORIDADES CENTRALES Y LOCALES

El marco institucional en el que se conciben e implantan las políticas de empleo es muy diferente de unos países a otros. En todos ellos la participación, en mayor o menor medida, de las autoridades locales es muy escasa. El desarrollo de programas de empleo, los intereses locales y, sobre todo, las autoridades locales (empresarios y sindicatos) han favorecido la implantación de programas tutelados por las mismas. ¿Por qué?. Por una sencilla razón. Se hacía necesario frenar el desempleo creciente que afectaba a sus zonas de influencia. Para ello se precisaba formación (educación general, formación y orientación profesional) y reconversión industrial.

La Comunidad Autónoma del País Vasco no es un paradigma de las políticas activas de formación y empleo de autoridades locales, como ocurre en Inglaterra, pero debemos señalar que tampoco lo es el Estado español del que forma parte. En España la situación que se mantiene es la de utilizar un servicio nacional de empleo (Instituto Nacional de Empleo) con delegaciones territoriales (Direcciones Provinciales y Oficinas de Empleo). La tendencia a la descentralización ha propiciado la creación del Servicio Catalán de Colocación (1995), la implantación del Servicio Vasco de Colocación (1996) y la experiencia piloto en el campo del empleo en la que participa el Ayuntamiento de Vitoria-Gasteiz (1995).

III.3. INSTRUMENTOS POLITICOS DE LA AUTORIDAD LOCAL

Las autoridades locales tienen a su disposición numerosos instrumentos políticos para la realización de sus "cometidos" en el ámbito del empleo: creación de suelo y naves industriales, construcción y dirección de factorías avanzadas y equipamientos para empresas incipientes, asistencia y orientación para empresas y personas que establezcan sus propios negocios, medidas de creación de empleo temporal, programas de formación profesional para jóvenes, ayuda financiera, promoción de productos y servicios locales, etc. El que los utilicen

depende de las limitaciones financieras e institucionales con las que cuentan, así como de la coyuntura de cada momento.

Los tiempos actuales, y las citadas limitaciones, han favorecido el que las autoridades locales se interesen más por la selección e implantación de medidas apropiadas y la evaluación de su eficacia, que por el desarrollo de nuevos instrumentos políticos. El aspecto selectivo de medidas concretas se convierte de esta forma en elemento de primer orden a la hora de plantearse la puesta en marcha de alguna de estas medidas.

Las iniciativas más originales se caracterizan por una serie de prácticas, actitudes y valores con un claro componente emprendedor. En cualquier caso, es conveniente señalar que la función emprendedora difiere de la creación directa de empresas municipales y de otras funciones económicas de las autoridades locales: creación de infraestructura y servicios públicos, contratación de empleados municipales y prestación de bienes y servicios, ordenación del territorio, funciones fiscales y presupuestarias, gestiones para lograr fondos del gobierno central, etc.

III.4. EL PAIS VASCO Y EL EMPLEO

La OCDE desarrolló hace años, en 1982⁵, un programa específico dirigido a estudiar la forma en que las instituciones locales pueden contribuir a potenciar la actividad económica desde una perspectiva municipal promoviendo las Iniciativas Locales de Empleo y contribuyendo así a la lucha contra el desempleo de la población. Las razones de su aparición incluyen una mezcla de objetivos económico-sociales y económicos que son especialmente relevantes en ciertas áreas y con grupos sociales con pocas o ninguna perspectiva de empleo. Para la Comunidad estas iniciativas eran llevadas a cabo por personas con escasa confianza en sus posibilidades, cualificación profesional inadecuada y poca o nula experiencia en gestión empresarial. Al hilo de la misma se promulgó en el Estado Español la Orden de 21 de febrero de 1986 (Promoción de Iniciativas Locales para la creación de empleo), modificada con posterioridad hasta llegar a la Orden de 12 de abril de 1994⁶ que reguló las Iniciativas Locales de Empleo y los Agentes de Empleo y Desarrollo Local, como medidas de fomento de empleo. Dichas medidas, de interés general, implicaban, e implican, para la Administración del Estado, a través del Instituto Nacional de Empleo, la concesión de las correspondientes subvenciones y ayudas. Los objetivos a alcanzar con la nueva Orden eran los de apoyar la creación de empleo y la generación de la actividad productiva en el contexto del mercado de trabajo actual⁷. La normativa señalaba que se considerarían Iniciativas Locales de Empleo los proyectos empresariales innovadores, generadores de empleo estable, que utilizasen recursos locales infrautilizados, que tuviesen viabilidad técnica, económica y financiera, que estuviesen promovidos o cofinanciados por Corporaciones Locales o Comunidades Autónomas, que no procedieran del cambio jurídico de empresas preexistentes y cuya

5 La Comunidad Europea describía las Iniciativas Locales de Empleo como las medidas de apoyo y estímulo a aquellas acciones basadas en la comunidad local que tenían por finalidad la generación de empleos nuevos, útiles, viables y duraderos, en pequeñas empresas creadas a tales efectos (Boletín Oficial de las Comunidades Europeas de 11 de marzo de 1984).

6 Boletín Oficial de Estado de 4 de mayo de 1994.

7 Las ayudas y su concesión se debían adecuar al procedimiento que establecía la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de 26 de noviembre de 1992 y el Real Decreto de 17 de diciembre de 1993.

plantilla prevista, una vez constituida la empresa, no fuese superior a veinticinco trabajadores⁸. El marco legal sería la citada Orden Ministerial y el Convenio de colaboración de 9 de febrero de 1993 entre el entonces Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y la Confederación Española de Cajas de Ahorro (C.E.C.A.) y los que posteriormente se han realizado con otras entidades de crédito.

El Decreto del Departamento de Trabajo y Seguridad Social del Gobierno Vasco de 15 de marzo de 1994⁹ reguló el Programa de Iniciativas Locales de Empleo que las autoridades autonómicas llevan a cabo en nuestra Comunidad y que se confeccionó seis años antes, en 1988¹⁰. La creciente sensibilidad social y política hacia los problemas del desempleo en zonas de declive industrial como el País Vasco ha obligado a las instituciones locales a constituirse en agentes de dinamización económica de sus entornos geográficos. El conocimiento profundo que tienen de la situación socioeconómica de su ámbito comarcal o local contribuye a un mayor compromiso cada vez, mejorando la oferta de los factores necesarios para las iniciativas y utilizando decididamente los programas de formación ocupacional para capacitar a sus promotores.

La situación en que se encuentra la economía vasca, sustentada al igual que otras regiones europeas en una industrialización antigua, es una consecuencia de los cambios estructurales de los últimos años. Las regiones industriales en declive son poco atractivas para las nuevas actividades debido a sus rigideces sociales y a la poca diversificación de su estructura industrial. Sin embargo, se pueden aprovechar las posibilidades que aún conservan las actividades tradicionales adaptadas a la nueva situación. Para ello es necesario, además de una necesaria aplicación de las nuevas tecnologías, un cambio de actitud social y cultural.

La importancia que para el futuro de la Comunidad Autónoma del País Vasco ha tenido la creación de un Gobierno Vasco con importantes competencias en materia económica es algo manifiesto. Ello le ha permitido actuar en Planes de Reconversión y Relanzamiento, Medidas de Actuación Interregional, créditos blandos a la inversión, actuaciones en materia de empleo y formación profesional, política tecnológica, aumento de obras de infraestructura y equipamiento, etc. Ha completado la política sectorial del Estado. El País Vasco, como región industrializada en declive, tiene características similares a las de otras regiones europeas en su misma situación, todas las cuales confluyen en el bloqueo del crecimiento de las actividades industriales que hasta ahora habían sido su motor económico y social y en el descenso marcado de la inversión que impide la aparición de nuevas actividades económicas y favorece el desempleo y la apatía social. De ahí la importancia que en nuestra Comunidad tiene la utilización de todos los instrumentos y todas las instituciones capaces de participar en la promoción económica y en la toma de conciencia colectiva y cambio de actitud ante este magno problema de nuestros tiempos.

8 Orden Ministerial de 12 de abril de 1994. Título I (De las Iniciativas Locales de Empleo y Desarrollo Local). Artículo 1 (Iniciativas Locales de Empleo).

9 Boletín Oficial del País Vasco de 28 de marzo de 1994.

10 El Decreto regulaba las subvenciones de acuerdo con el Decreto de 17 de diciembre de 1991 (Régimen General de Garantías y Reintegros de las Subvenciones con cargo a los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma del País Vasco).

Desde que en 1979 se aprobó el Estatuto de Autonomía, la Comunidad Autónoma del País Vasco tiene una organización institucional peculiar en el conjunto de los pueblos europeos, puesto que además de gozar de amplias competencias en materia económica, fiscal e industrial dispone también de tres gobiernos provinciales dotados también de una importante capacidad de actuación. El que las Diputaciones intervengan en materia económica es una ventaja suplementaria, ya que es aún mayor su proximidad al terreno. Todo ello facilita la creación de un conjunto de actividades y medidas adaptadas de la manera más adecuada a cada una de las particularidades comarcales, provinciales o sectoriales. Una de las mayores bazas que tiene el País Vasco cara al futuro es disponer de una red de intervención económica con un alto grado de capilaridad, de manera que se puede llegar fácilmente a dar respuestas individualizadas a cada uno de los problemas locales. Para utilizar más racionalmente los escasos recursos es necesario que las políticas de los diferentes niveles estén articuladas coherentemente. En este sentido se firmó un acuerdo, en diciembre de 1987, entre el Gobierno Vasco y las tres Diputaciones para unificar el conjunto de medidas públicas de apoyo a la actividad industrial que existían en la Comunidad Autónoma, y que muchas veces eran reiterativas. En 1988 este acuerdo dio lugar a un Plan de Apoyo a la Inversión (PAI) que determina el reparto de competencia entre todas las partes e intenta evitar la descoordinación.

La política industrial del Gobierno Vasco ha contribuido a compensar en parte los efectos de la crisis económica, destacando su política tecnológica. Algunas de las instituciones creadas han sido eficaces hasta ahora, como es el caso de la Sociedad para la Promoción y Reconversión Industrial (Grupo SPRI), sociedad anónima de capital público con un conjunto de programas y una agilidad de estructuras que le permite gran capacidad operativa en relación a los medios de que dispone y que para 1997 ha realizado un mayor esfuerzo de ajuste en los presupuestos de la Comunidad Autónoma del País Vasco. A ella se suman el Ente Vasco de la Energía (Grupo EVE), Euskal Irrati Telebista (Grupo EITB), y empresas públicas como Euskalnet, Ihobe, Vivienda y Suelo, Eusko Tren, EJE, Euskal Media, Egailan, Azti, Imebisa, Osatek y Orquesta de Euskadi. Todo ello forma el Euskolan cuyos gastos para 1997 son de 79.047 millones de pesetas en un presupuesto global de la Comunidad de 764.381 millones de pesetas y reduce las necesidades económicas para compensar sus déficits de explotación. El grupo SPRI ha reducido sus inversiones en 1997 en un 35,3%, de 8.844 a 5.719 millones de pesetas. Esta fuerte baja es consecuencia directa del asentamiento de las inversiones en los Parques Tecnológicos de Zamudio y San Sebastián, del CEIA y de diversas actuaciones de Sprilur. El objetivo, para 1997, del Grupo SPRI, expuesto en el Marco de Política Industrial 1996-1999, era conseguir un contexto competitivo, el cambio estructural de la empresa y la promoción de nuevos proyectos. El Área de Promoción Empresarial intenta reforzar acciones desde los industrialdeak y los centros de empresas e innovación que induzcan la creación de mil cuatrocientos empleos en el plazo de tres años, mientras que el Área de Innovación Empresarial se centra en los programas de Reorientación Estratégica y Técnicas Operativas (RETO) (50 empresas), Cooperación Internacional (10 empresas) y Organización y Estrategia (60 empresas). Para el desarrollo empresarial y el cambio cultural de la empresa realizará cursos de Desarrollo Directivo con el objetivo de formar a setecientos directivos de empresas. La SPRI, excluyendo al grupo EVE que va a tener beneficios, es el área del Euskolan que ha reducido de forma más profunda las aportaciones de la Comunidad Autónoma para el sostenimiento de los gastos de explotación. En el extremo contrario está el grupo EITB. La SPRI respaldó durante 1995 la actividad de 38 empresas con su línea de presta-

mos: 26 de nueva creación con una inversión de 2.546 millones de pesetas y 281 empleos (Prafes, Mec. Legazpia, Frost Berri, Eurobasalto, Eracustic, Leoiooko Biotz, Coasa, Dosimiel, Sub. de Proyectos Aeronáuticos, Ezegi, Baserriko Paitxiak, Diffgear, Kemen Recupac, Remaplast, Cromados Azkoitia, Euskontrol, Hejme Corporación, Calderería Imsal, Ursat, Oialtex, Goroa, Tec, Pastelería Segundo, Fabricados Artia, Baumann Muelles y Gastón Vermuyten), 6 de internacionalización con una inversión de 2.564 millones de pesetas (Ingeletric Team, Irizar, Gamesa, Cobaex, Santa Ana de Bolueta e Izarbarri) y 6 de desarrollo de empresa con una inversión de 570 millones de pesetas y 52 empleos (Plastificados Alman, Zubiola, Ing. Construct. de Troqueles, Zubelzu, Talleres Mecánicos Asimer y Cables y Alambre Esp.).

El Plan de Política Industrial del Gobierno Vasco para el período 1996-1999¹¹, aprobado por el Parlamento el 12 de febrero de 1996, establece un desembolso de recursos públicos de 120.167 millones de pesetas dedicados a la industria vasca, la mayor parte de los cuales se emplearán en el Área de Promoción de Inversiones. El Plan gira en torno a tres grandes ejes en pro de la competitividad de la empresa vasca: crear un entorno favorable al desarrollo económico, cambiar la estructura del tejido industrial vasco y promocionar nuevos proyectos empresariales. El nuevo Plan ha obligado a la SPRI a reordenar su área financiera para cubrir los objetivos de la política industrial y ello a facilitado la eliminación de la línea de préstamos para empresas. Las tres grandes áreas de que consta en la actualidad son las de Innovación Empresarial, Internacionalización y Promoción Industrial¹².

De lo señalado en los dos párrafos anteriores emana que la existencia de un Gobierno Autónomo y tres Diputaciones, gobiernos provinciales, con una capacidad legal y financiera de actuación en el campo económico ha permitido desarrollar en el País Vasco las bases de una política tecnológica propia que explica el rápido incremento de las actividades de I+D en la Comunidad. Esto no se hubiera producido de no ser así puesto que la política del Gobierno Central se dirige esencialmente al desarrollo de sectores industriales de punta que no tienen casi implantación en el País Vasco. La coordinación interinstitucional para reordenar todos los programas de apoyo a la actividad empresarial está a punto de lograrse en nuestra Comunidad. La misma hará que las condiciones de apoyo a las empresas sean similares en los tres territorios históricos y obligará a todas las instituciones a aportar fondos y a repartirse los gastos. El primer paso fue la reciente creación de los Programas Ekimen, Mikro y Nuevos Promotores. La coordinación de los mismos la lleva a cabo la Oficina de Inversiones Estratégicas en la que están representadas las Diputaciones Forales y el Gobierno Vasco¹³.

11 El Plan de Política Industrial 1996-1999 viene a sustituir al de 1991-1995 y se caracteriza por una mayor coherencia y realismo que el anterior a pesar de la falta de colaboración en su elaboración en su elaboración de los agentes económicos y sociales y de la oposición de las organizaciones sindicales.

12 Durante este año de 1996 algunas de las actuaciones de la SPRI han sido el incremento de su oferta dentro del Programa Desarrollo Colectivo que pretende formar a directivos de PYMEs en áreas ligadas al incremento de la eficiencia y efectividad mediante la utilización de materiales de autoformación que permiten marcarse un ritmo propio de estudio (*Empresa* 15 de marzo de 1996); la licitación, junto con el Ayuntamiento de Eibar, de las obras del polígono industrial de Aziatain (*Empresa* 15 de abril de 1996); la administración del Fondo Ezten a través de Gestión de Capital Riesgo del País Vasco (*Empresa* 1 de octubre de 1996); la colaboración con el Ministerio de Industria de Quebec para favorecer el desarrollo de actividades conjuntas entre las empresas vascas y las canadienses (*Empresa* 15 de octubre de 1996); etc.

13 El Programa Ekimen, que sustituye al Programa Garapen, tiene una dotación de 30.000 millones de pesetas para el período 1996-1999 y actuará en tres ámbitos: inversiones superiores a 360 millones y que generen más de 30 empleos, inversiones de 750 millones de pesetas y más de 50 empleos y proyectos estratégicos de más de 10.000

El conocimiento de la realidad económica y sociocultural de las empresas regionales ha permitido desarrollar programas mejor adaptados a las necesidades específicas de las mismas. Igualmente, se ha podido desarrollar una estructura de apoyo (Parques Tecnológicos de Miñano en Alava, San Sebastián en Guipúzcoa y Zamudio en Vizcaya¹⁴) capaz de suplir las carencias de las empresas individuales mediante la centralización de los esfuerzos de investigación. El Marco General de Actuación en Política Industrial para 1996-1999 del Departamento de Industria del Gobierno Vasco preveía tener instaladas 74 empresas en los tres Parques del País Vasco: Miñano en Alava, San Sebastián y Zamudio al finalizar 1996. La previsión para 1999 es de unas 132 empresas¹⁵.

En la Comunidad Autónoma del País Vasco, al mismo tiempo que se pretende racionalizar y simplificar el esquema de producción existente, es necesario reforzar las actividades del Sector Público dirigidas a influir directamente sobre el comportamiento de los agentes sociales, transmitiéndoles información, presionándoles para que adopten las medidas necesarias y ofreciéndoles programas de cualificación y facilidades de acceso a la información relevante para sus actividades económicas.

REFLEXION FINAL

En los últimos años ha aumentado mucho el número de corporaciones locales que han decidido intervenir activamente en el desarrollo empresarial y la creación de empleo. Múltiples causas han influido en ello: el hecho de que la economía y el empleo sean cada vez más un problema local, la limitada efectividad de soluciones macroeconómicas globales nacionales al no tener en cuenta la gran diversidad de las condiciones locales, la descentralización administrativa y política característica de los últimos tiempos en Europa que ha reforzado la autonomía de gestión de las autoridades locales en lo social y en lo económico.

La mayor sensibilidad política y social de ayuntamientos, diputaciones y Gobierno Vasco respecto al desempleo ha favorecido el nacimiento y desarrollo de ILEs en la Comunidad Autónoma del País Vasco. La mala situación económica vasca es consecuencia de problemas estructurales al ser una región de declive. Ello ha favorecido el descenso relativo de la renta per cápita y de la producción, la mayor tasa de paro, el inicio de procesos de emigración, la caída de las inversiones y la creciente marginación respecto a los ejes de crecimiento europeos.

El País Vasco tiene la ventaja de disponer de un poder regional con importantes competencias económicas y que está descentralizado en su interior. De ahí que para sacar prove-

millones de pesetas y más de 300 empleos. El Programa Mikro tiene por objeto inversiones que generen hasta treinta empleos.

14 De los tres grandes Parques Tecnológicos de la Comunidad Autónoma del País Vasco tenemos que destacar, a tenor de las empresas que lo integran y su actuación, el de Zamudio en Vizcaya. En marzo de 1996 contaba Zamudio con cincuenta y cinco empresas innovadoras, encuadradas en los sectores de informática, telecomunicaciones, electrónica, actividades de I+D, ingenierías, medio ambiente, aeronáutica, calidad y energía. Para el cuatrienio 1996-1999 los responsables del Parque Tecnológico de Zamudio-Bizkaia tienen previsto invertir mil doscientos millones de pesetas, unos trescientos por año, de los que setecientos veinticuatro se destinarán a la urbanización y acondicionamiento de parcelas en la denominada Fase II o zona de ampliación del Parque (*Empresa* 1 de marzo, 1 de junio, 15 de septiembre y 15 de octubre de 1996).

15 *Empresa* 15 de septiembre de 1996.

cho de esta circunstancia los diferentes estratos y niveles institucionales deben coordinarse entre sí y hacer lo propio con sus actividades. La política tecnológica e industrial del Gobierno Vasco ha contribuido a paliar los efectos negativos de la crisis sobre la economía regional ya que se ha adaptado a las necesidades empresariales y ha facilitado el que se generen nuevas ofertas y demandas. Los poderes regionales vascos han planificado racionalmente los programas de ayuda a la inversión y a la innovación a las PYMEs, lo que ha facilitado a éstas su mantenimiento y, a la par, ha incrementado el entendimiento con las instituciones públicas vascas. ¿Por qué? Sencillamente porque estos programas no se han basado totalmente en ayudas económicas, han intentado que los agentes económicos y sociales cambien de mentalidad, han favorecido el interés de éstos por la investigación y el desarrollo tan necesario en cualquier tejido industrial que se precie y han incrementado la mejora de la gestión empresarial mediante nuevos sistemas, mejores diseños, técnicas de publicidad adecuadas, etc. Para ello la participación municipal es trascendental ya que no es sólo una cuestión económico-empresarial sino también, y fundamentalmente, social y cultural.

BIBLIOGRAFIA

- ALONSO PUELLES, A., AYESTARAN URIZ, I. Y URSUA LEZAUN, N.:
Riesgos y beneficios sociales del desarrollo tecnológico. *Cuadernos de Sección de Eusko Ikaskuntza. Ciencias Sociales y Económicas*. San Sebastián. 1994. págs. 9-17.
- BOLETINES OFICIALES DEL ESTADO, DEL PAIS VASCO Y DE LOS TERRITORIOS HISTORICOS DE ALAVA, GUIPUZKOA Y VIZCAYA. 1980-1995.
- BRAVO, A. Y QUINTANILLA, M.A.:
Ciencia y tecnología en el País Vasco. *Cuadernos de Sección de Eusko Ikaskuntza. Sociedad, Ciencia y Tecnología*. San Sebastián. 1994. págs. 243-270.
- CASAS VILLANUEVA, V. Y GARCIA SANTACRUZ, F.:
La Formación Profesional y la enseñanza programada. Madrid. 1970.
- CASTAÑEDA, F.:
Investigación científica en la Comunidad Autónoma del País Vasco. *Cuadernos de Sección de Eusko Ikaskuntza. Sociedad, Ciencia y Tecnología*. San Sebastián. 1994. 391-406.
- CENSOS DEL MERCADO DE TRABAJO. 1989-1995.
- ENCUESTA DE POBLACION ACTIVA (EPA). 1989-1995.
- ESTUDIOS DE ECONOMIA DEL TRABAJO EN ESPAÑA.
El problema del paro. Madrid. 1991.
- EKONOMIAZ. REVISTA VASCA DE ECONOMIA:
Crisis y mercado de trabajo (nº 1, 1985), Organización y política industrial (nº 2 y 3, 1986), Euskadi, región europea (nº 7 y 8, 1987), Análisis económico regional (nº 11, 1988), Economía y educación (nº 12, 1988), Por una estrategia territorial (nº 15, 1989), Estrategias empresariales (nº 18, 1990), Política económica en el País Vasco (nº 19 y 20, 1991), Política de la competencia y la competitividad (nº 21, 1991), Innovación tecnológica y cambio económico (nº 22, 1992), Innovación y política tecnológica (nº 23, 1992), La nueva gestión pública: factor de competitividad (nº 26, 1993), Economía y empresas (nº 30, 1994) y El reto del empleo (nº 31 y 32, 1995).
- FUNDACION UNIVERSIDAD-EMPRESA.
Enseñanza universitaria y mercado de trabajo. Madrid. 1986.
- GAUGUIN, J.:
Initiatives Locales et Création d'Emplois. Rapport au Ministre de l'Emploi. Paris. La Documentation Francaise. 1982.

Reboredo Olivenza, José Daniel

GAVIRA, L; HERVAS, G; MARTIN, L Y MELLA, X.M.:

El papel de los Entes Locales en las Iniciativas Locales de Empleo: Algunas reflexiones. *Jornadas sobre Iniciativas Locales de Empleo*. Madrid. 1987.

GOBIERNO VASCO.

Departamento de Trabajo y Seguridad Social. Un compromiso vasco para el empleo. Vitoria. 1986.

GONZALEZ AZNAR, J.:

Los Municipios ante el Desarrollo Económico Local. *La Ciudad-Instrumento de Recuperación Económica y de Creación de Empleo*. Vitoria-Gasteiz. 1987.

HERRAMIENTAS. REVISTA DE FORMACION PARA EL EMPLEO.

Fondo Formación. Madrid. 1990-1996.

HERNANDEZ DE FRUTOS, T.:

Desarrollo local y regional a partir de las nuevas tecnologías de la información. *Cuadernos de Sección de Eusko Ikaskuntza. Sociedad, Ciencia y Tecnología*. San Sebastián. 1994. págs. 159-180.

HYMAN, R. y STREECK, W.:

Nuevas tecnologías y relaciones industriales. Madrid. 1993.

IFAPLAN.

Políticas educativas europeas. Madrid. 1987 y Nuevos temas y lugares educativos. Madrid. 1987.

INFORMES OCDE:

El futuro de la enseñanza y la formación profesional; Los incentivos a la creación de empleo; El desafío del paro; Políticas sociales y de mano de obra; Iniciativas Locales para la creación de empleo; Los servicios públicos de empleo; Crecimiento del empleo y cambio estructural; Políticas de educación y aprendizaje; Flexibilidad y mercado de trabajo; Empleo y educación a nivel local; Universidad, industria y desarrollo; Iniciativas locales de empleo y declive industrial; Recursos humanos y flexibilidad; Políticas de mercado de trabajo en los noventa; La evaluación de programas de empleo y de medidas sociales; Reducción de la jornada de trabajo; La previsión del empleo; etc.

INSTITUTO DE ESTUDIOS LABORALES Y SEGURIDAD SOCIAL.

Jornadas europeas sobre Servicios Públicos de Empleo y política de empleo. Madrid. 1984.

INSTITUTO NACIONAL DE EMPLEO.

Estadísticas de Formación Ocupacional. 1990-1995.

JAUREGUIZAR, J.:

El marco de la política tecnológica del Gobierno Vasco. *Cuadernos de Sección de Eusko Ikaskuntza. Sociedad, Ciencia y Tecnología*. San Sebastián. 1994. págs. 359-390.

LARREA GAYARRE, J.:

Estrategias de gestión de los empresarios vascos en la introducción de las nuevas tecnologías. *Cuadernos de Sección de Eusko Ikaskuntza. Sociedad, Ciencia y Tecnología*. San Sebastián. 1994. págs. 129-157.

LORD BEVERIDGE:

Pleno empleo en una sociedad libre. Madrid. 1989.

MANZANARES, J.:

Trabajo y nuevas tecnologías. Madrid. 1985.

MARTIN DE NICOLAS CABO, J.:

La formación universitaria para la empresa. Barcelona. 1969.

MINISTERIO DE EDUCACION Y CIENCIA.

Formación Profesional. 1990-1995 y La educación y el proceso autonómico. Madrid. 1986.

PEREZ DIAZ, V.:

Cambio tecnológico y procesos educativos en España. Madrid. 1972.

PLANT, R.:

Industrias en dificultades. Ginebra. OIT. 1987.

ROSE, J.:

En busca de empleo. Formación, paro, empleo. Madrid. 1987.

SALVADOR, A. y PEIRO, J.M.:

La madurez profesional. Madrid. 1986.

TELLO, M.J.:

Planes de estrategia tecnológica regionales: ejemplo del País Vasco. *Cuadernos de Sección de Eusko Ikaskuntza. Sociedad, Ciencia y Tecnología*. San Sebastián. 1994. págs. 211-218.

URSUJA LEZAUN, N.:

Educación en "Sociedad, ciencia y tecnología" en Europa. *Cuadernos de Sección de Eusko Ikaskuntza. Sociedad, Ciencia y Tecnología*. San Sebastián. 1994. págs. 219-240 y La importancia de la gestión social del desarrollo tecnológico. *Cuadernos de Sección de Eusko Ikaskuntza. Ciencias Sociales y Económicas*. San Sebastián. 1994. págs. 25-46.

VAZQUEZ BARQUERO, A.:

Desarrollo Local, una estrategia de futuro. *Jornadas sobre Iniciativas Locales de Empleo*. Madrid. 1987.