

DICTAMEN 8

SOBRE EL PLAN DEL OBJETIVO Nº 3 PARA ESPAÑA FUERA DE LAS REGIONES DE OBJETIVO Nº 1 CORRESPONDIENTE AL PERIODO 1994-1999

Sesión del Pleno de 21 de diciembre

De conformidad con las competencias atribuidas al Consejo Económico y Social por la Ley 21/1991, de 17 de junio, previo análisis y tramitación por la Comisión de Mercado Único, Desarrollo Regional y Cooperación al Desarrollo y de acuerdo con el procedimiento previsto en su Reglamento de Organización y Funcionamiento Interno, el Pleno del Consejo Económico y Social acuerda adoptar en su sesión del día 21 de diciembre de 1993 el siguiente dictamen:

I. ANTECEDENTES

1. Con fecha 25 de noviembre de 1993 tiene entrada en el Consejo Económico y Social (CES) un escrito remitido por el Ministro de Trabajo y Seguridad Social, por el que se solicita, a los efectos previstos en el apartado 1.2 del artículo 7.º de la Ley 21/1991, de 17 de junio, que el CES emita un Dictamen, de acuerdo con lo establecido en el artículo 4 del Reglamento CEE 2081/1993, sobre el «Plan del Objetivo 3 para España fuera de las regiones de Objetivo 1, correspondiente al período 1994-1999».
2. Al escrito mencionado se adjunta el mencionado Plan, elaborado por la Unidad Administradora del Fondo Social Europeo del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
3. El Plan deberá ser presentado por el Reino de España a la Comisión de las Comunidades Europeas, en virtud de lo dispuesto en el artículo 5 del Reglamento CEE n.º 2082/1993 del Consejo, de 20 de julio de 1993, que modifica el Reglamento CEE n.º 4253/1988.
4. El Plan presenta la planificación de España destinada a luchar contra el paro de larga duración y facilitar la inserción profesional de los jóvenes y de las personas expuestas a la exclusión del mercado laboral, tal y como señala el artículo 10 del Reglamento CEE n.º 2081/1993 del Consejo, de 20 de julio de 1993, que modifica el Reglamento CEE n.º 2052/1988.
5. Las Comunidades Autónomas a las que va dirigido el Plan son: Aragón, Baleares, Cataluña, Madrid, Navarra, País Vasco y La Rioja, todas ellas excluidas del territorio de Objetivo 1, y sobre las que incidirán las medidas de formación y política de empleo que vayan a desarrollar en los próximos años la Administración General del

Estado, las Comunidades Autónomas de las regiones citadas, las Administraciones Locales y otras instituciones o entidades tanto públicas como privadas.

II. CONTENIDO

1. Tal como señala el mencionado artículo 10 del Reglamento CEE n.º 2081/1993 del Consejo, de 20 de julio de 1993, los planes incluirán:

a) La descripción de la situación actual, los recursos financieros movilizados y los principales resultados de las acciones emprendidas durante el período de programación anterior, en el contexto de las ayudas estructurales comunitarias referidas y teniendo en cuenta los resultados disponibles de las evaluaciones.

b) La descripción de una estrategia adecuada para alcanzar los objetivos a que se refiere el artículo n.º 1 (combatir el paro de larga duración y facilitar la inserción profesional de los jóvenes y de las personas expuestas a la exclusión del mercado laboral), y de las principales líneas de actuación seleccionadas para la realización del objetivo n.º 3 cuantificando, en la medida en que lo permita su naturaleza, los progresos previstos; una apreciación previa de la repercusión que se espera, incluso en materia de empleo, de las acciones correspondientes para demostrar que aportan beneficios socioeconómicos a medio plazo proporcionales a los recursos financieros movilizados.

c) Indicaciones sobre la utilización de las ayudas del FSE, combinadas, en su caso, con las intervenciones de otros instrumentos financieros comunitarios existentes, previstas para la ejecución del plan.

En el marco de la cooperación citada en el apartado 1 del artículo 4 y de acuerdo con el Estado miembro interesado, la Comisión establecerá para cada Estado miembro y para los distintos planes que le hayan sido presentados el marco comunitario de apoyo a la consecución del Objetivo n.º 3, de acuerdo con los procedimientos establecidos en el artículo 17 del Reglamento.

2) En cumplimiento del mencionado artículo 10 del Reglamento CEE n.º 2081/1993, el Plan se ha estructurado partiendo de un análisis de la evolución de la situación socioeconómica en España desde 1986 a 1992 (capítulo 1), junto a un análisis de los principales resultados obtenidos en el período de programación precedente, centrado principalmente en los años 1990 y enero de 1991, al ser éstos los últimos años sobre los que se tiene una información completa y definitiva (capítulo 2).

En el tercer capítulo se definen las principales tendencias del mercado de trabajo español, los requerimientos y los objetivos estratégicos para el período 1994-1999. Asimismo, se fija como objetivo estratégico el diseño y puesta en marcha de políticas

activas del mercado de trabajo, centradas en aquellos factores que incidan sobre la demanda o la oferta de trabajo, facilitando la movilidad geográfica y funcional de los trabajadores, reforzando los incentivos económicos que añadan intensidad al proceso de búsqueda de empleo y mejorando la cualificación de los demandantes de empleo, lo cual se podrá conseguir a través de la educación y formación profesional y de las medidas de fomento del empleo.

La estructuración de los ejes prioritarios del Plan, tanto de la Administración General del Estado como de las Comunidades Autónomas afectadas contenidos en su capítulo 4 , se realiza siguiendo lo establecido en el artículo 1.1 del Reglamento CEE n.º 2084/1993, es decir:

1. *Facilitar la inserción profesional de los parados amenazados por una situación de desempleo de larga duración, especialmente mediante:*
 - i) *la formación profesional, la formación previa, incluyendo la actualización de conocimientos, la orientación y el asesoramiento;*
 - ii) *las ayudas al empleo limitadas temporalmente;*
 - iii) *la creación de estructuras adecuadas de formación, empleo y apoyo que incluyan la formación del personal necesario y la prestación de servicios de asistencia a personas que estén a cargo de otras.*

2. *Facilitar la inserción profesional de los jóvenes en busca de empleo mediante las acciones descritas en la letra a), con inclusión de la posibilidad de formación profesional inicial de una duración igual o superior a dos años y que desemboque en una cualificación profesional, así como la posibilidad de una formación profesional equivalente a la escolaridad obligatoria, a condición de que al término de la misma los jóvenes tengan la edad de entrar en el mercado laboral.*

3. *Promover la integración de las personas amenazadas de exclusión del mercado laboral mediante las medidas descritas en la letra a).*

4. *Promover la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en el mercado laboral, en particular en los ámbitos de empleo en los que las mujeres se encuentran subrepresentadas, especialmente para las mujeres sin cualificación profesional o que se reincorporan al mercado laboral tras un período de ausencia, mediante las acciones descritas en la letra a), así como mediante otras acciones complementarias.*

Además de estos cuatro ejes se añade un quinto de carácter horizontal, denominado Asistencia Técnica.

En el capítulo se especifican los Organismos competentes para la gestión, seguimiento, evaluación y control de las medidas de actuación contenidas en el Plan.

El capítulo sexto recoge el Plan Financiero del conjunto de medidas de actuación incluidas en los diferentes ejes prioritarios. Y así, el coste total estimado para el conjunto de las medidas a desarrollar durante el período 1994-1999 en los cinco ejes prioritarios mencionados asciende a 544.538 millones de pesetas; de ellos se solicita una ayuda del FSE del 45%, es decir, 245.042 millones de pesetas. Estimándose que el colectivo afectado ascendería a los tres millones de personas.

El coste total de este Plan Financiero se desglosa en dos Subplanes:

- Subplan plurirregional de la Administración General del Estado: por un importe total de 393.981 millones de pesetas (el 72% del conjunto del Plan), de los cuales 177.282 millones de pesetas corresponderían a la ayuda del FSE. Se refleja una distribución indicativa por Comunidades Autónomas según los distintos ejes, aunque ello constituye un ejercicio de estimación que será objeto de revisión en el MCA y en los programas Operativos, así como actualizado anualmente.
 - Subplan competencia de las Comunidades Autónomas: por un importe total de 150.517 millones de pesetas, de los cuales 67.759 millones de pesetas corresponderían a la ayuda del FSE. El número de personas afectadas sería de 375.293 trabajadores.
3. También se ha efectuado una planificación indicativa por Comunidades Autónomas de los ejes 1 al 5 del capítulo plurirregional del Plan Objetivo n.º 3. Obviamente es sólo una estimación que será objeto de estudio en el Marco Comunitario de Apoyo (MCA), y en los Programas Operativos, que dada la necesaria flexibilidad de este tipo de actuaciones sobre el mercado de trabajo, habrá de ser actualizado anualmente.

III. VALORACIÓN Y OBSERVACIONES

A) De carácter previo

1. Ante los nuevos Reglamentos reguladores de los Fondos Estructurales Comunitarios, el CES, al igual que para el resto de los objetivos, considera los siguientes principios básicos:
 - a) Que la plena aplicación del principio de cooperación contenido en el artículo 4.º del Reglamento 2081/1993 debe garantizar la exclusiva participación de las organizaciones empresariales y sindicales integradas en el CES en las etapas de elaboración, seguimiento y evaluación de los planes. Esa participación se articulará a través del propio CES y de dichas organizaciones, que deben participar en la discusión y elaboración del Plan.
 - b) La presentación ante el CES del Plan Objetivo n.º 3 para España fuera de las regiones Objetivo n.º 1 correspondiente al período 1994-1999, además con un plazo mínimo para la evacuación de Dictamen, no puede ser considerado como cumplimiento del principio de cooperación definido en el artículo 4.º del Reglamento 2081/1993, aunque así se indique en el mencionado Plan.

- c) En opinión del CES, es de suma importancia contar con la mayor participación posible de los interlocutores económicos y sociales que gocen del carácter de más representativos en todas las fases de preparación, elaboración, seguimiento y evaluación de todos los objetivos (números 1, 2, 3, 4, 5.a y 5.b) en aplicación de los Fondos Estructurales Comunitarios.
- d) Dentro del funcionamiento de los Comités de Seguimiento se debería contemplar la mayor flexibilidad posible en la puesta en práctica de los contenidos del MAC, cumpliendo con la finalidad de responder a las necesidades reales de cada momento.
- e) Asimismo, el CES reitera su petición al Gobierno de un esfuerzo de coordinación mediante la creación de un Comité de Coordinación único que incluya las ayudas de los tres Fondos Estructurales (FEDER, FSE y FEOGA-O) del IFOP y del instrumento de cohesión, y en el que estén representados, además de las diferentes Administraciones Públicas, las organizaciones empresariales y sindicales integradas en el CES. Su constitución le daría solución al problema de la dispersión de la gestión de las ayudas comunitarias existentes en la actualidad y, lógicamente, facilitaría la gestión de las futuras ayudas comunitarias.
- f) En la línea de lograr el mayor grado de cohesión, el CES recuerda una vez más la necesidad del cumplimiento por parte de las distintas Administraciones del principio de complementariedad, de acuerdo con el artículo anteriormente mencionado, para evitar que se produzca el fenómeno de sustituir recursos propios ante la llegada de fondos comunitarios, de tal manera que estos últimos cumplan su función de ser «complemento de las acciones nacionales correspondientes o una contribución a las mismas».
- g) Garantizar el cumplimiento del principio de adicionalidad por parte de las distintas Administraciones encargadas de gestionar los Marcos de Apoyo Comunitario, de manera que se utilice el conjunto de recursos comunitarios asignados al Estado español.

B) De carácter general

1. El CES considera que una materia de tanta trascendencia para el futuro socioeconómico del país como es la contenida en el Plan del Objetivo n.º 3, le debería ser presentada por el Gobierno con un plazo amplio, lo cual no ocurre con la remisión con que se ha efectuado. No obstante, el Consejo muestra de nuevo su disposición a emitir Dictamen en el plazo requerido a fin de no obstruir el complejo proceso que supone la obtención de ayudas de los Fondos Estructurales, en este caso del Fondo Social Europeo.
2. El CES considera que habría que haber realizado un mayor esfuerzo y rigor en el análisis y redacción de los distintos capítulos del Plan. Esfuerzo que se ha realizado en la presentación de otros Planes.
3. Asimismo, el escenario macroeconómico planteado tiene una escasa utilidad para enmarcar las acciones del Objetivo n.º 3. Teniendo en cuenta que, en la situación actual, las proyecciones macroeconómicas para un período de tiempo tan dilatado incorporan un elevado grado de incertidumbre, sería necesario que se incorporara su proyección anual sin limitarse a la media del período, sirviendo de marco de las

medidas propuestas. Igualmente, sería deseable, al menos como ejercicio de coherencia, que la proyección se ajustara a las realizadas por el Gobierno, por la Comisión de la CE u otros organismos internacionales. Esto, unido a lo señalado en el punto anterior, crea una situación de partida para la futura programación que hace difícil considerar como válidas algunas de las medidas contenidas en los ejes prioritarios.

4. En opinión del CES, el Plan presenta una grave carencia en el análisis de las tendencias del Mercado de Trabajo que se ha registrado en España desde 1991, tanto a nivel del conjunto del Estado como, especialmente, en las regiones afectadas por el Plan. Se deberían recoger los datos más actualizados posibles de 1993 al menos el primer semestre, ya que está disponible la información de los nueve primeros meses, teniendo en cuenta, a modo de ejemplo, que se habla de tasas de paro en torno al 20%, mientras que en la actualidad se sitúan en torno al 23%, lo que indica la magnitud de los cambios registrados en el último período y la necesidad de su análisis en un Plan que debe actuar en el período 1994-1999.
5. Los ejes y medidas que se especifican para alcanzar el objetivo de Fomento del Empleo por parte de la Administración General del Estado, no se ajustan al Marco Normativo en que se van a desenvolver, por estar éste inmerso en un proceso de cambio.
6. El CES ha estimado oportuno no someter a consideración los Planes de las distintas Comunidades Autónomas afectadas y el resultado final de las relaciones ente los Gobiernos de esas Comunidades Autónomas y la Administración Central. Sin embargo, sí recoge la falta de participación de los interlocutores sociales y económicos en el proceso mencionado.
7. El CES quiere subrayar el bajo nivel de ejecución de la programación anterior inferior al resto de los objetivos y que no puede ser justificado por la tardanza en la incorporación de medidas de apoyo al empleo indefinido de jóvenes. Este hecho debería ser objeto de un análisis y evaluación detallados.
8. La falta de evaluación del impacto de las medidas de la programación precedente supone una grave carencia, sobre todo teniendo en cuenta los resultados, que no puede ser justificada porque la Comisión no haya aprobado la ayuda solicitada para que el Gobierno español realizara dicha evaluación.
9. El CES considera imprescindible que el Plan recoja los criterios utilizados para la asignación de fondos al marco plurirregional y a los regionales. Su ausencia hace imposible a este Consejo realizar la debida valoración.
10. El CES estima necesario la creación de los Comités de Seguimiento y Evaluación que se especifican en el apartado 3 del artículo 25 y apartado 1 del artículo 26 del Reglamento 2082/1993 (en este caso, para el Objetivo n.º 3), para garantizar un seguimiento eficaz de la utilización de la ayuda de los Fondos Estructurales en el ámbito de los MAC y de las acciones específicas (programas, etc....), extendiéndose posteriormente al resto de los objetivos en los que participan las organizaciones sindicales y empresariales que gocen de la calificación de más representativas, solicitándose que se incluya dentro del Plan en el capítulo correspondiente, independientemente de las funciones que correspondan al Consejo General de Formación Profesional y del INEM.

11. Además, la explicación que se da en el Plan de la probabilidad de obtener un empleo en función del programa o curso en el que participó el alumno, en opinión del CES resulta insuficiente para justificar la existencia de una tasa de colocación inferior a la media en el caso de la ocupación hacia la que va dirigida el curso (un 18%, frente a la tasa global del 40,7%).

Se argumenta, por un lado, que los efectos de los cursos no se centran únicamente en el aprovechamiento «directo» de la formación recibida y, por otro, que los ex-alumnos tienen dificultades en identificar adecuadamente el grado de coincidencia entre el contenido del curso y el de la ocupación. Pero lo que en ningún caso se menciona es la falta de adecuación de la oferta formativa a las demandas del mercado de trabajo.

12. Considerando la creación de empleo el objetivo fundamental del Plan, la formación y cualificación de los recursos humanos, así como las subvenciones a la contratación, constituyen instrumentos importantes en esta tarea. Sin embargo, no pareciendo suficientes para conseguir tan difícil meta, el CES observa, dentro del Plan presentado, una ausencia de políticas sectoriales activas que potencien la generación de estructuras productivas, base primordial a partir de la cual se deben articular las anteriores, conformando un todo integrado, rechazando la idea de considerar cada uno de los apartados como compartimentos estancos.
13. Asumiendo el CES la importancia de las medidas en relación con el colectivo de excluidos del mercado de trabajo, considera que se debería de producir una dotación presupuestaria adecuada a la gravedad del objetivo.

C) De carácter específico

1. En la evolución del cálculo de vacantes debidas a «requerimientos por necesidades de actualizar conocimientos» el cálculo de la tasa anual de reciclaje, TARECI, así como el cálculo de la tasa anual de TAAP, no valoran con la suficiente intensidad, a juicio del CES, el impacto de los cambios tecnológicos.
2. Ante la experiencia anterior, que ha demostrado una excesiva concentración de las actuaciones de los recursos comunitarios en el apartado de formación, es preciso realizar un esfuerzo de imaginación para diseñar otro tipo de medidas que potencien la ampliación del tejido productivo, con la consiguiente creación de empleo.
3. El CES considera que la clasificación de los demandantes de empleo, calificación profesional y formación ocupacional suponen tres fases de un mismo proceso. Desde este planteamiento, para realizar una adecuada formación es necesario asegurar el cumplimiento de las dos primeras etapas a través de los servicios de empleo.
4. El CES considera, que para lograr una mayor eficacia en la aplicación de los recursos es preciso adoptar las medidas oportunas, que adecuen la formación reglada y ocupacional a las demandas actuales de la estructura productiva, evitando el bajo nivel de colocación obtenido en la etapa anterior. De esta manera, estas enseñanzas se convertirán en un verdadero instrumento de inserción profesional colaborando al desarrollo económico.

5. El orden de prioridad para establecer los beneficiarios de la formación ocupacional debe contemplar aquellos colectivos que tengan dificultades de inserción o reincorporación al mercado de trabajo, con independencia de que sean perceptores o no de prestaciones o subsidios por desempleo.
6. En cuanto el Programa Nacional de Formación Profesional (PNFP), el documento no refleja adecuadamente la importancia del mismo, ya que debe constituir el marco en el que habrán de inspirarse las políticas a desarrollar en los próximos años. Teniendo en cuenta la importancia del PNFP para lograr una mayor cualificación, tanto de trabajadores como empresarios, es preciso contar con los recursos necesarios para su aplicación. Para conseguirlo, el Gobierno debe garantizar su financiación durante el período previsto de vigencia (1994-1996), con independencia de los recursos percibidos a través del Fondo Social Europeo.

Cabe destacar en tal contexto la importancia que revisten la puesta en marcha del Repertorio Nacional de Certificaciones Profesionales, así como la homologación de títulos, siguiendo las pautas iniciadas por los estudios sectoriales.

7. Existe una importante contradicción entre las medidas dirigidas a la formación, sobre las que se reclama la ayuda comunitaria, y las orientaciones económicas de los Presupuestos del INEM para 1994, sin que se configure un escenario a más largo plazo que permita considerar su revisión.
8. Independientemente de los objetivos estratégicos contenidos en el Plan, el CES considera como objetivo prioritario, incluir la conservación del empleo existente.
9. Al referirse el Plan a la orientación profesional como uno de los elementos que deben ser potenciados para mejorar la calidad del sistema de formación profesional, se debería mencionar más expresamente el papel que deben jugar las Organizaciones Empresariales y Sindicales que gocen del carácter de más representativas cara al futuro.
10. También dentro de las medidas de fomento del empleo, se debería dar más importancia al apoyo a la actividad emprendedora, mediante estímulos dirigidos a que el desempleado pueda crear su propio empleo. Se debería mencionar que, de cara al futuro, los trabajadores autónomos y la creación de empresas son uno de los factores de creación de empleo para el futuro.
11. No se señalan los criterios considerados para el cálculo del coste total del Plan Financiero, ni de los distintos Subplanes considerados.
12. De acuerdo al documento de la Comisión Europea de fecha 28 de julio de 1993, con título «Preparación de la programación de los recursos humanos a través del FSE a partir de enero de 1994», el CES insta al cumplimiento de lo incluido en la página 2, correspondiente al epígrafe f de su capítulo 1 (presentación de los elementos clave) que menciona textualmente «apoyar al crecimiento y la estabilidad en el empleo».

IV. CONCLUSIONES

1. El CES señala la inconveniencia de que Planes de la transcendencia socioeconómica y complejidad como los dos que han sido sometidos a Dictamen del Consejo relativos a la obtención de ayudas de los Fondos Estructurales (Objetivo n.º 1 y Objetivo n.º 3), se presenten por el Gobierno con un plazo tan breve, teniendo que resaltar al respecto que requieren un análisis profundo, serio y riguroso.
2. El CES espera que el Gobierno adopte a corto plazo las medidas necesarias para que se cumpla el principio de cooperación establecido en los Reglamentos comunitarios y con la extensión que en ellos se otorga.
3. Del análisis efectuado se han detectado defectos técnicos y formales, junto a lagunas y carencias en temas sustanciales, cuestiones, entre otras, que van desde la escasa utilidad del cuadro macroeconómico manejado y falta de análisis de las recientes tendencias del mercado de trabajo, hasta el desajuste de los ejes y medidas al marco normativo en que se van a desenvolver y la falta de evaluación del impacto de las medidas de programación precedentes.
4. Por todo ello, el CES considera que el Plan del Objetivo n.º 3 para España, fuera de las regiones del Objetivo n.º 1 correspondiente al período 1994-1999, presentado a Dictamen, debe ser revisado a la luz de las observaciones generales y específicas contenidas en el presente Dictamen.

Madrid, a veintiuno de diciembre de 1993.

EL SECRETARIO GENERAL

Vº Bº
EL PRESIDENTE

Fdo Angel Rodríguez Castedo

Fdo. Federico Durán López