

**DICTAMEN 10/2002 DEL CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE  
ANDALUCÍA SOBRE EL PROYECTO DE DECRETO POR EL  
QUE SE ESTABLECEN LOS PROGRAMAS PARA LA INSERCIÓN  
LABORAL DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA**

**APROBADO POR EL PLENO EN SESIÓN EXTRAORDINARIA  
CELEBRADA EL DÍA 10 DE OCTUBRE DE 2002**

**ÍNDICE**

- I. ANTECEDENTES**
- II. CONTENIDO**
- III. OBSERVACIONES GENERALES**
- IV. CONCLUSIONES**

## **I. ANTECEDENTES**

El Consejo Económico y Social de Andalucía, en virtud de lo establecido en el art. 4 de la Ley 5/1997, de 26 de noviembre, por la que se crea el mismo, tiene reconocida la función de emitir, con carácter preceptivo, informes sobre los Proyectos de Decretos que, a juicio del Consejo de Gobierno, posean una especial trascendencia en la regulación de las materias socioeconómicas y laborales.

En este sentido, el pasado día 19 de septiembre de 2002, tuvo entrada en el Consejo Económico y Social de Andalucía escrito de la Consejería de Empleo y Desarrollo Tecnológico de la Junta de Andalucía, solicitando la emisión de Dictamen sobre el Proyecto de Decreto por el que se establecen los Programas para la Inserción Laboral de la Junta de Andalucía.

La solicitud de Dictamen fue trasladada, por acuerdo de la Comisión Permanente del Consejo Económico y Social de Andalucía, a la Comisión de Trabajo de Empleo y Formación de dicha Institución, con fecha 20 de septiembre.

## **II. CONTENIDO**

El V Acuerdo de Concertación Social firmado por la Junta de Andalucía, U.G.T.–A, CC.OO.–A y la C.E.A., presta una atención muy especial a las medidas dirigidas a la inserción laboral y establece una serie de programas que se desarrollan en el presente proyecto de Decreto.

Estos programas pretenden luchar contra el desempleo, impedir que los desempleados pasen a ser de larga duración, ayudar a los parados de larga duración a volver al mercado de trabajo, apoyar a quienes acceden a él por primera vez, promover la inclusión social, la igualdad de oportunidades para todos, que se incremente el número de mujeres presentes en el mundo del trabajo así como potenciar el autoempleo como una opción para la incorporación al mercado de trabajo, entre otros objetivos.

Este Proyecto de Decreto consta de un total de dieciocho artículos, distribuidos en tres Capítulos, una Disposición Transitoria Única, una Disposición Adicional y dos Disposiciones Finales y viene precedido por un Preámbulo justificativo de la necesidad y finalidad de la promulgación de la norma.

El articulado se distribuye de la siguiente manera:

### **Capítulo I: Objeto y fines de los Programas para la Inserción Laboral (arts. 1 a 3).**

En este Capítulo se establecen el objeto, los fines de los Programas para la Inserción Laboral y los destinatarios de los mismos, con la indicación de cuáles son los preferentes.

### **Capítulo II: Programas de Inserción (arts. 4 a 13).**

En este Capítulo se establecen los fines y objetivos de cada uno de los nueve Programas de Inserción que se desarrollarán con el Decreto, relativos a los Itinerarios de Inserción, la Orientación Profesional, el Asesoramiento al Autoempleo, el Acompañamiento a la Inserción, las Experiencias Profesionales para el Empleo, la Inserción a través del Empleo, la Promoción para mujeres trabajadoras, las Acciones Experimentales y los Programas de Estudios y Difusión sobre el Mercado de Trabajo.

### **Capítulo III: Normas comunes a los Programas (arts. 14 a 18).**

En este Capítulo se regula la programación de las acciones de inserción, la ejecución de los Programas, los tipos de ayudas a las Entidades Colaboradoras, las competencias para resolver las ayudas solicitadas así como el seguimiento y la evaluación de las acciones desarrolladas.

**La Disposición Transitoria Única** establece la regulación de los Proyectos aprobados o solicitados con anterioridad al amparo de la Orden de 7 de mayo de 2001.

**La Disposición Adicional Primera** regula la coordinación de las acciones para la Inserción realizadas por otras Consejerías u Organismos Autónomos de la Junta de Andalucía así como la de aquellas acciones de inserción desarrolladas en los Proyectos de la Iniciativa Comunitaria de Empleo EQUAL.

**La Disposición Final Primera** autoriza al titular de la Consejería de Empleo y Desarrollo Tecnológico a dictar las disposiciones necesarias para el desarrollo y ejecución del presente Decreto.

**La Disposición Final Segunda** establece la entrada en vigor del Decreto.

### III. OBSERVACIONES GENERALES

El 23 de mayo de 2001 los sindicatos CC.OO.-A y U.G.T.-A, la Confederación de Empresarios de Andalucía (CEA) y el Gobierno Andaluz firmaron el V Acuerdo de Concertación Social. La vigencia del acuerdo comprenderá los años 2001, 2002, 2003 y 2004.

El V Acuerdo de Concertación Social dedica el primer capítulo a las políticas activas de empleo, y lo desarrolla en los siguientes epígrafes: Programas para la mejora de la inserción profesional y el fomento del empleo; programas a favor del autoempleo; actuaciones en materia de desarrollo local; actuaciones a favor del empleo de la mujer; formación profesional; y Servicio Andaluz de Empleo.

En el primer epígrafe se lee: *"Las actuaciones dirigidas a mejorar la inserción profesional, la reducción del desempleo, especialmente el de larga duración, así como las que persiguen promover un mercado de trabajo abierto a todos, se consideran fundamentales para promover la empleabilidad de los trabajadores."*

Las partes firmantes acuerdan la puesta en marcha de *"programas de información y orientación profesional"* que *"prestarán especial atención a quienes encuentren mayores dificultades para acceder al empleo, y fomentarán la participación de hombres y mujeres en profesiones en las que estén menos representados"*. *"Se articulará un programa de fomento de empleo para jóvenes menores de 25 años, mujeres, desempleados de larga duración y personas en riesgo de exclusión"*.

Como una nueva vía de inserción laboral, se propone un modelo personal de itinerario que combina *"información, orientación, asesoramiento, preformación, formación, prácticas laborales, tutorías de empresas"* y otras medidas de apoyo que no se precisan. Se prevén tanto *"itinerarios de inserción, que incluirán la percepción de 'bolsas-salario' durante la participación en los mismos de jóvenes desempleados"* como, la puesta en marcha de *"Experiencias Profesionales para el Empleo que permitan a jóvenes y mujeres sin experiencia laboral un acercamiento al sistema productivo y la adquisición de habilidades acordes con sus cualificaciones profesionales"*.

En el epígrafe segundo se considera importante apoyar *"las iniciativas empresariales de las personas demandantes de empleo y la difusión de la actitud emprendedora entre las mismas"*.

El proyecto de Decreto por el que se establecen los Programas para la Inserción Laboral de la Junta de Andalucía desarrolla lo previsto en los epígrafes reseñados del V Acuerdo de Concertación Social y tiene en cuenta también las orientaciones de la Unión Europea. Se continúa, así, el cumplimiento de lo pactado, y se sigue el camino por el que iba el anteproyecto de Ley de Creación del Servicio Andaluz de Empleo, que este Consejo Económico Social consideró, en el dictamen 4/2001, "oportuno y acertado" y manifestó su conformidad con los propósitos y el contenido de su articulado.

Igualmente, y en base a lo anteriormente reseñado, se considera oportuno y acertado el contenido del presente proyecto de Decreto.

Tanto el acuerdo entre el gobierno andaluz y las organizaciones sindicales y empresariales como la elaboración legislativa necesaria sobre todo lo relacionado con el empleo muestran la preocupación por una situación social muy grave en Andalucía. Las carencias y necesidades nunca se equilibran con las mejoras y logros, porque nada parece suficiente para crear más puestos de trabajo, para mejorar su calidad, para formar a los trabajadores y trabajadoras a lo largo de su vida, para dar la mejor formación inicial a los jóvenes, para atender a los grupos con mayores dificultades, para afrontar los cambios rapidísimos de la sociedad.

Las partes deben hacer un análisis de la realización de los compromisos adquiridos, de las posibilidades mejor o peor aprovechadas, de las buenas intenciones alguna vez concretadas y muchas veces reiteradas.

Los problemas constantes de nuestra sociedad nos obligan a continuar con los acuerdos. El desánimo o el escepticismo sobre su validez no se justifican en unos tiempos en los que nuestra sociedad se transforma constantemente. En la Europa de la cohesión social sólo los enemigos de la cohesión podrán considerar que ha llegado el momento de repartir lo mismo de antes a otros más necesitados. Y no se trata de eso sino de saber cuántos más necesitan ayuda, de qué tipo y en qué proporción, aumentando las partidas correspondientes.

Si las políticas de la Unión Europea marcan unas directrices generales que nos condicionan y debemos adaptar en beneficio de nuestra comunidad, la participación social más amplia, la proximidad al ciudadano ayudarán a conocer los problemas, la realidad cotidiana. La descentralización administrativa, la cooperación del mayor número de agentes del entramado social y la coherencia en las políticas de empleo contribuirán a conseguir los objetivos que se pretenden.

Favorecerían los propósitos de este proyecto, y los de las políticas activas de empleo, las competencias plenas en esta materia que aún no tiene la Junta de Andalucía, una parte del Estatuto de Autonomía que sigue sin desarrollarse.

Nos parece capital el aprovechamiento de los recursos materiales y humanos de la Junta de Andalucía, y la coordinación de las Consejerías que intervengan en todo lo relacionado con la formación profesional, la inserción laboral y la integración social. Así, la adicional primera establece la "*coordinación de las acciones para la Inserción*".

Los programas del proyecto de Decreto deben ser adecuadamente financiados para que no se queden sólo en el papel. En la tramitación sucesiva, no dudamos de que se adjuntarán los presupuestos que no tenemos en la documentación enviada al Consejo Económico y Social.

Debe facilitarse el acceso a estos programas con una información clara, una orientación personal y una simplificación de los trámites. En el proyecto de Decreto no se explica cómo se accede a cada uno de los programas; es de esperar que se exprese previamente a la ejecución de cada uno de ellos.

No debería omitirse el femenino, como se hace en muchas ocasiones a lo largo del proyecto de Decreto, cuando se refiere a hombres y mujeres. Una alternativa puede ser el uso de palabras que aludan tanto a mujeres como a hombres.

La Administración está obligada a un lenguaje claro y respetuoso con las reglas del español. Así se consigue que la ciudadanía comprenda las disposiciones que se preparan, se discuten, se aprueban y se ejecutan en su beneficio. La redacción farragosa, confusa y equívoca dificulta la comprensión del texto. El Consejo Económico y Social no puede asumir el trabajo del corrector de estilo. Sin embargo, es inevitable mencionar algunos ejemplos -solamente unos pocos- de las complicaciones encontradas:

- El primer párrafo de la página 2 (quinto del preámbulo) acaba aludiendo a una "carencia de competencias", de tal manera que no se puede saber a qué o a quién o a quiénes alude, ni siquiera cuáles son las competencias de las que carece lo que sea o quien sea.
- En el art. 2.a se puede leer que uno de los fines de los Programas de Inserción Laboral es "promover el desarrollo profesional de los trabajadores y trabajadoras, con objeto de favorecer tanto su permanencia en el empleo como su promoción profesional". Sin embargo, en el art. 3 no aparecen entre los destinatarios de estos programas.
- El programa 3 del artículo 4 tendría que decir asesoramiento en el autoempleo, pues lo que se pretende en el artículo 7 que lo desarrolla es asesorar a unas personas en algo y no asesorar al autoempleo en su conjunto.
- No se define quiénes son los "parados de muy larga duración" (art. 3.2.d).
- El art. 8 trata de un programa de acompañamiento a la inserción, cuando el objetivo no es acompañar a nadie sino el de apoyar a las personas desempleadas. En los tres párrafos del artículo se insiste machaconamente en la tarea de acompañar. En este mismo artículo aparece la palabra "tutorización", que posiblemente sustituya a la castellana tutela (tutor, tutela, tutelar) sin que se sepa por qué.
- El art. 14 resulta incomprensible: ¿A qué acciones se refiere?. ¿Elaboradas por quién o qué organismos?. ¿Se refiere a las propuestas por las entidades colaboradas?. ¿Quiere decirse que la Consejería no preparará acciones?. Porque sería un contrasentido que la Consejería prepare acciones que la Consejería no programe porque no tienen el nivel de calidad.

#### **IV. CONCLUSIONES**

El Consejo Económico y Social de Andalucía considera que corresponde al Consejo de Gobierno atender a las observaciones presentadas en este Dictamen y, en la medida de lo posible, incorporarlas al Proyecto de Decreto por el que se establecen los Programas para la Inserción Laboral de la Junta de Andalucía.

Sevilla, a 10 de octubre de 2002

**LA SECRETARIA GENERAL DEL C.E.S. DE ANDALUCÍA**

Fdo.: Amalia Rodríguez Hernández

**VºBº**  
**LA PRESIDENTA DEL C.E.S. DE ANDALUCÍA**

Fdo.: Rosamar Prieto-Castro García-Alix