

# **Evaluación exploratoria sobre idoneidad y pertinencia de la teoría del cambio subyacente al diseño de la política vasca de empleo**



# Evaluación exploratoria sobre idoneidad y pertinencia de la teoría del cambio subyacente al diseño de la política vasca de empleo



**besaldi**

Enplegu eta inklusio politiken  
ebaluazio organoa  
Órgano de evaluación de las  
políticas de empleo e inclusión



**EUSKO JAURLARITZA**  
**GOBIERNO VASCO**

EKONOMIA, LAN ETA  
ENPLEGU SAILA  
DEPARTAMENTO DE ECONOMÍA,  
TRABAJO Y EMPLEO

  
**DALEPH**

**ksnet** /  
knowledge sharing network

Eusko Jaurlaritzaren Argitalpen Zerbitzu Nagusia

Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco

Vitoria-Gasteiz, 2026

Un registro bibliográfico de esta obra puede consultarse en el catálogo de la Biblioteca General del Gobierno Vasco: <https://www.katalogoak.euskadi.eus/katalogobateratua>

- Edición:** julio 2026.
- ©:** Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco.  
Departamento de Economía, Trabajo y Empleo. Gobierno Vasco.
- Internet:** [www.euskadi.eus](http://www.euskadi.eus)
- Edita:** Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco.  
Donostia-San Sebastián 1; 01010 Vitoria-Gasteiz.
- Elaboración:** Equipo técnico de D'Aleph-Ksnet formado por:
- Inés Salinas Zegada.
  - María Laffaire.
  - Guillem Izquierdo Broggi.
  - Laia Pi Ferrer.

# Índice

|                                                                                              |           |
|----------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>Introducción y metodología</b>                                                            | <b>5</b>  |
| <b>Fundamentos conceptuales, institucionales y normativos de la política vasca de empleo</b> | <b>6</b>  |
| <b>Teoría del cambio de la política de empleo del País Vasco</b>                             | <b>10</b> |
| Necesidades                                                                                  | 12        |
| Personas                                                                                     | 14        |
| Orientación                                                                                  | 16        |
| Formación                                                                                    | 18        |
| Activación laboral                                                                           | 20        |
| Prestaciones                                                                                 | 23        |
| Empresas                                                                                     | 26        |
| Apoyo al emprendimiento y desarrollo económico                                               | 29        |
| Intermediación laboral                                                                       | 31        |
| Innovación y prospección                                                                     | 34        |
| Impactos                                                                                     | 38        |
| <b>Conclusiones</b>                                                                          | <b>39</b> |



# Introducción y metodología

La **política de empleo del País Vasco** se encuentra en una fase de transformación, marcada por cambios en el mercado de trabajo y por la necesidad de mejorar la capacidad del sistema para acompañar transiciones laborales, reducir desigualdades y responder a necesidades productivas diversas según sectores y territorios. En este marco, la **Ley 15/2023** y la **Estrategia Vasca de Empleo 2030** reconocen derechos, fijan objetivos y orientan la construcción y el despliegue de la **Red Vasca de Empleo**, incorporando principios de atención personalizada, coordinación y enfoque territorial. En este sentido, la Red articula a **Lanbide**, las **diputaciones forales**, los **ayuntamientos** y otros actores en un sistema en el que confluyen **políticas activas y pasivas** y distintos niveles institucionales. La variedad de instrumentos y programas, con finalidades distintas pero conectadas, hace pertinente revisar si el conjunto descansa en una **teoría del cambio (TdC) clara y compartida**, capaz de explicar necesidades, recursos, actividades, resultados e impactos.

La evaluación integra objetivos y método en un mismo proceso de **reconstrucción y contraste**. Primero, se ha descrito la lógica del sistema, identificando **tipologías de políticas**, su articulación y el papel de los principales actores. Para ello, se ha realizado un **análisis documental** del marco normativo, institucional y estratégico, incluyendo la Ley de Empleo, la Estrategia Vasca de Empleo 2030, planes y acuerdos relevantes, y documentación programática y presupuestaria. Segundo, se ha elaborado un **inventario de programas** y se han agrupado en **bloques de intervención** según objetivos, colectivos destinatarios y mecanismos de actuación. A

partir de este inventario se ha reconstruido de forma inductiva la teoría del cambio de cada bloque y del sistema, siguiendo la cadena de **necesidades, insumos, actividades, productos e impactos**, e incorporando **hipótesis de funcionamiento** y supuestos condicionantes. Esta reconstrucción se ha situado en perspectiva comparada mediante una **revisión de literatura** y de evaluaciones sobre políticas activas de empleo.

Finalmente, la teoría del cambio formulada se ha sometido a **contraste cualitativo** mediante **entrevistas semiestructuradas** a actores clave del sistema de empleo en Euskadi. Estas entrevistas han permitido ajustar el lenguaje, matizar la estructura de bloques, identificar eslabones frágiles y recoger lecturas sobre **reparto de roles, coordinación** entre políticas activas e inclusivas y **equilibrio** entre familias de intervención.

El carácter exploratorio del estudio y el formato de resumen ejecutivo aconsejan explicitar algunas **limitaciones**. No se han trabajado **microdatos** ni se han estimado impactos causales de programas individuales, y el contraste cualitativo no agota la diversidad de voces presentes en la Red Vasca de Empleo. Además, la política se encuentra en un momento de reforma y ajuste, por lo que algunos elementos pueden evolucionar. En la elaboración del informe se ha utilizado **inteligencia artificial** como apoyo a tareas de edición y síntesis, bajo supervisión del equipo redactor, sin sustituir el análisis ni la validación de contenidos. También se han utilizado Elicit y Consensus como apoyo para ampliar la revisión de literatura e identificar el mayor número de estudios relevantes.

# Fundamentos conceptuales, institucionales y normativos de la política vasca de empleo

La Ley 15/2023 de Empleo del País Vasco establece un sistema de empleo en el que confluyen las administraciones vascas, sus entidades dependientes y un amplio conjunto de agentes económicos y sociales que participan en el desarrollo e implementación de las políticas de empleo.

En este contexto, la ley crea la **Red Vasca de Empleo** como un instrumento de cooperación y colaboración entre instituciones. Esta red, que carece de personalidad jurídica propia, está compuesta por el servicio público vasco de empleo, las diputaciones forales, los municipios y los entes locales, así como por las entidades de sus respectivos sectores públicos que gestionan los servicios y programas de empleo. La red atiende tanto a personas trabajadoras desempleadas u ocupadas como a empresas y entidades empleadoras que solicitan sus servicios, y es uno de los **aspectos innovadores de la Ley de Empleo Vasco**.

La norma asigna al **departamento del Gobierno Vasco** competente en materia de empleo la responsabilidad de la planificación estratégica, la elaboración de la Estrategia Vasca de Empleo y del Plan Trienal, y el diseño de los instrumentos comunes para la Red. Lo hace de la mano de **Lanbide**, responsable exclusivo de la gestión de la cartera de servicios con capítulos específicos

para **gestión por diputaciones y por entidades locales** en su ámbito.

El sistema se articula en varios niveles y a través de diversos actores que se pueden clasificar en cinco categorías diferentes:

## 1. Dirección y coordinación de la política de empleo

- **Gobierno Vasco:** Se encarga de elaborar la normativa, diseñar y planificar las políticas de empleo en la comunidad autónoma. Define las directrices estratégicas, aprueba la Estrategia Vasca de Empleo y el Plan Trienal de empleo, y realiza su evaluación, además de aprobar los instrumentos comunes y generar información y prospección para la red.
- **Consejo Vasco de Políticas Públicas de Empleo:** Agrupa a representantes del Gobierno Vasco, las diputaciones forales y los municipios, garantizando la coherencia entre los diferentes niveles de la acción pública en materia de empleo. Elabora propuestas para las directrices estratégicas de las políticas públicas de empleo, la Estrategia Vasca de Empleo y el Plan Trienal de empleo, y participa en la definición del mapa de la Red Vasca de Empleo<sup>1</sup>, así como

---

1. El mapa de la Red Vasca de Empleo establece la estructura territorial óptima de prestación de servicios de empleo según la población, las características demográficas y territoriales, las ratios máximas de población por profesional, al marco general de equipamientos necesarios, así como a la necesidad de garantizar la mayor proximidad de los servicios a las personas, entidades y empresas usuarias.

en el impulso de acciones coordinadas para la creación y mantenimiento de la empleabilidad.

## 2. Gestión e implementación

- **Lanbide:** Ejerce la gestión exclusiva de la cartera de servicios, así como la planificación operativa y la ejecución de políticas activas de empleo. Presta servicios de orientación, formación, intermediación laboral, asesoramiento y fomento del emprendimiento, así como la ejecución de acciones complementarias para la mejora de la empleabilidad.
- **Diputaciones Forales:** Aprueban los planes territoriales de empleo y promueven acciones de fomento del empleo vinculadas al desarrollo económico y social del territorio. Además, desarrollan acciones dirigidas a la inserción sociolaboral de las personas en situación o en riesgo de exclusión en coordinación con Lanbide. Participan en la Red Vasca de Empleo a través de sus departamentos competentes en materia de empleo, desarrollo económico y cohesión social.
- **Ayuntamientos:** Se encargan de implementar servicios de orientación, formación y empleo a escala local, en coordinación con Lanbide. Algunos de ellos, según sus características, aprueban planes locales de empleo y desarrollo local.

## 3. Concertación y diálogo social

- **Mesa de Diálogo Social:** Órgano de carácter tripartito (Gobierno, organizaciones sindicales y empresariales) encargado de impulsar la negociación y concertación de las políticas de empleo, acordar las directrices estratégicas, participar en la



definición de la Estrategia Vasca de Empleo y del Plan Trienal, y emitir recomendaciones o propuestas sobre disposiciones normativas y planes que incidan en el ámbito laboral y ocupacional.

- **Foro Vasco de Empleo:** Actúa de forma complementaria a la Mesa de Diálogo Social. Integra a representantes de las instituciones públicas, Lanbide, organizaciones sindicales y empresariales, cooperativas, trabajo autónomo, tercer sector social, universidades, agencias de colocación y centros de formación profesional. Su papel es asesorar e informar sobre la estrategia y los planes de empleo, además de formular recomendaciones y proponer medidas basadas en el análisis del mercado laboral.



#### 4. Apoyo técnico, conocimiento y evaluación

- **Eustat:** Colabora con el Órgano de evaluación de las políticas de empleo e inclusión (**Besaldi**) en el desarrollo de las evaluaciones.
- **Besaldi:** Órgano de evaluación de las políticas públicas de empleo. Responsable de la evaluación de las políticas de empleo e inclusión y la cartera de servicios de la Red Vasca de Empleo, además de la difusión de sus resultados y el impulso a la elaboración y aplicación de protocolos y estándares de calidad para la mejora de la empleabilidad.

#### 5. Actores a los que se dirige la política de empleo

- **Personas físicas:** que sean desempleadas u ocupadas, que, en función de sus expectativas o requerimientos, solicitan algunos de sus servicios con objeto de mejorar su empleabilidad y facilitar su acceso a un trabajo digno.
- **Empresas y entidades:** que soliciten los servicios de la cartera de servicios de la Red Vasca de Empleo, como: asesoramiento para el autoempleo y el emprendimiento, asesoramiento, información avanzada sobre el mercado de trabajo, formación, entre otras.



Aunque los actores descritos anteriormente conforman el núcleo de la política vasca de empleo y tienen un papel definido en la Ley 15/2023, existen actores que no están directamente vinculados con las políticas de empleo, pero que condicionan la capacidad real de las personas para acceder y mantenerse en el mercado laboral. Estos actores actúan como facilitadores de las condiciones previas necesarias para que las políticas activas de empleo sean efectivas. Entre ellos destacan:

- **El sistema educativo**, desde la educación superior (Formación Profesional y universidades). Su papel es, por un lado, proporcionar las cualificaciones iniciales necesarias para la empleabilidad, y por otro, tiene una función de conexión con el mercado laboral mediante la adecuación de la oferta formativa a la demanda de perfiles profesionales por las empresas. Además, se encarga de la articulación de la transición entre educación y primer empleo.
- **El sistema de cuidados y conciliación**, su papel es clave, dado que su disponibilidad y calidad condicionan directamente la participación en el mercado laboral. La existencia de servicios de cuidado infantil, atención y cuidado a personas mayores o apoyos a la dependencia permite liberar tiempo y capacidad para trabajar, formarse o participar en procesos de búsqueda de empleo, especialmente en el caso de mujeres y personas cuidadoras.
- **La política fiscal**, tiene un rol a través de incentivos, bonificaciones y desgravaciones tanto para empresas como para personas trabajadoras o demandantes de empleo. Estos instrumentos influyen en las decisiones de contratación, en la formalización del empleo y en la activación laboral.
- **Las ayudas y prestaciones económicas**, que permiten a personas en situación de vulnerabilidad cubrir necesidades básicas y participar en itinerarios de formación, orientación o inserción. Su efecto es clave para garantizar que las personas puedan aprovechar los servicios de la política activa de empleo.

En conjunto, estos sistemas funcionan como actores indirectos pero imprescindibles, ya que configuran el entorno y las condiciones para que las políticas activas de empleo sean efectivas. Un desarrollo más amplio de cada uno de los actores del sistema y su rol se encuentra en el entregable parcial relacionado con el mapeo de actores.

# Teoría del cambio de la política de empleo del País Vasco

En el siguiente esquema se presenta la **teoría del cambio de la política de empleo**, organizada a partir de sus dos grupos de beneficiarios principales: **personas y empresas**. Esta representación pretende sistematizar de manera simplificada la lógica agrupada de las intervenciones en empleo de los distintos actores del sistema.

Más que un catálogo de programas, la teoría del cambio describe el mecanismo por el cual la Red convierte recursos y decisiones en trayectorias laborales y en capacidad de respuesta del tejido productivo. El punto de partida es que la entrada al sistema no es única, se produce por puertas distintas y en momentos distintos, y el resultado depende de cómo se enlazan los servicios, con qué intensidad y con qué continuidad.

En este marco, la coordinación interinstitucional actúa como condición de funcionamiento y se marca en el gráfico como una actividad transversal permanente y común a todos los actores. Permite derivaciones

efectivas, circulación de información y secuencias consistentes entre orientación, formación, intermediación y apoyos. Si esa coordinación se debilita, aumenta la fragmentación y se reducen los efectos, aunque la actividad se ejecute.

Cada **línea de trabajo se representa de forma horizontal**, mostrando de manera secuencial sus necesidades, insumos, actividades, productos e impactos a corto, medio y largo plazo. Estos elementos **están conectados mediante supuestos e hipótesis** que explican cómo cada eslabón contribuye al siguiente y sustentan la lógica de intervención. La descripción detallada de esta cadena se desarrollará en los apartados escritos debajo del esquema general.

Para facilitar la lectura, **cada línea de trabajo se identifica con un color diferente** y los elementos transversales se muestran en gris; permitiendo visualizar de forma integrada los factores comunes que sostienen el funcionamiento del sistema.

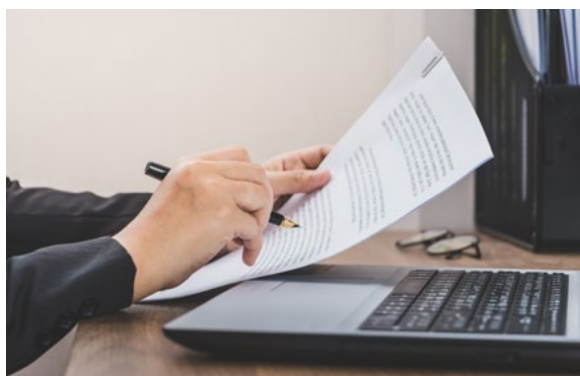


|                              |                                                |                                                                                                                                                                                                                                |                                                                    |                                                                                                                                                                     |                                                                                                                                                                                                                |                                                                                                                                                                                                                                                            | Impacto                                              |                                                              |                                                                    |                                     |                                                          |                                                                                                                                                                                                                                 |
|------------------------------|------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------|-------------------------------------|----------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                              |                                                | Necesidades                                                                                                                                                                                                                    |                                                                    | Insumos                                                                                                                                                             |                                                                                                                                                                                                                | Actividades                                                                                                                                                                                                                                                |                                                      | Productos                                                    | Corto plazo                                                        | Mediano plazo                       | Largo plazo                                              |                                                                                                                                                                                                                                 |
| Personas                     | Orientación                                    | <ul style="list-style-type: none"><li>Pobreza</li><li>Necesidades territoriales diferentes</li><li>Desequilibrios territoriales</li><li>Falta de acceso a servicios</li><li>Necesidad de coordinación administrativa</li></ul> | Desarrollo de habilidades básicas y transversales                  | <ul style="list-style-type: none"><li>D. Economía, Empleo y Trabajo</li><li>Lanbide</li><li>Diputaciones</li><li>Ayuntamientos</li><li>Entidades sociales</li></ul> | <ul style="list-style-type: none"><li>Recursos financieros</li><li>Recursos humanos</li><li>Infraestructura (centros, oficinas y plataformas digitales)</li><li>Redes de coordinación y colaboración</li></ul> | <ul style="list-style-type: none"><li>Diseño de programas</li><li>Gestión administrativa</li><li>Difusión de oferta y captación</li><li>Coordinación entre organismos y niveles de gobierno</li><li>Investigación sobre necesidades de formación</li></ul> | Orientación de personas                              | Personas orientadas y acompañadas                            | Mejora de la motivación y autopercepción                           |                                     |                                                          | <ul style="list-style-type: none"><li>Gestiones más ágiles y eficientes</li><li>Mejor adecuación de perfiles a puestos de trabajo</li><li>Bajas en las tasas de paro</li><li>Empresas y trabajadores más competitivos</li></ul> |
|                              |                                                |                                                                                                                                                                                                                                | Vinculación efectiva con oportunidades                             |                                                                                                                                                                     |                                                                                                                                                                                                                |                                                                                                                                                                                                                                                            |                                                      |                                                              |                                                                    |                                     |                                                          |                                                                                                                                                                                                                                 |
|                              | Formación                                      |                                                                                                                                                                                                                                | Alinear oferta formativa y demanda laboral                         |                                                                                                                                                                     |                                                                                                                                                                                                                |                                                                                                                                                                                                                                                            | Investigación sobre necesidades de formación         | Oferta formativa publicada                                   | Mejora de las competencias                                         |                                     |                                                          |                                                                                                                                                                                                                                 |
|                              |                                                |                                                                                                                                                                                                                                | Mejorar el acceso a la formación para colectivos vulnerables       |                                                                                                                                                                     |                                                                                                                                                                                                                |                                                                                                                                                                                                                                                            | Acuerdos con formadores y entidades formadoras       | Personas formadas y certificados de profesionalidad emitidos | Incremento de la empleabilidad                                     |                                     |                                                          |                                                                                                                                                                                                                                 |
|                              |                                                |                                                                                                                                                                                                                                |                                                                    |                                                                                                                                                                     |                                                                                                                                                                                                                |                                                                                                                                                                                                                                                            |                                                      |                                                              |                                                                    | Inserción laboral efectiva          |                                                          |                                                                                                                                                                                                                                 |
|                              |                                                |                                                                                                                                                                                                                                | Aumentar oferta formativa en sectores estratégicos                 |                                                                                                                                                                     |                                                                                                                                                                                                                |                                                                                                                                                                                                                                                            | Aumento de oferta formativa en sectores estratégicos | Mejor nivel educativo                                        |                                                                    |                                     |                                                          |                                                                                                                                                                                                                                 |
|                              | Activación laboral                             |                                                                                                                                                                                                                                | Inserción para jóvenes                                             |                                                                                                                                                                     |                                                                                                                                                                                                                |                                                                                                                                                                                                                                                            | Planes de contratación directa                       | Inserción directa y contrataciones subvencionadas            | Reducción de tiempos de búsqueda de primera contratación           |                                     |                                                          |                                                                                                                                                                                                                                 |
|                              |                                                |                                                                                                                                                                                                                                | Reactivación de parados de larga duración                          |                                                                                                                                                                     |                                                                                                                                                                                                                |                                                                                                                                                                                                                                                            |                                                      |                                                              |                                                                    |                                     |                                                          |                                                                                                                                                                                                                                 |
|                              |                                                |                                                                                                                                                                                                                                | Eliminación de barreras por cuidados y movilidad                   |                                                                                                                                                                     |                                                                                                                                                                                                                |                                                                                                                                                                                                                                                            | Promoción del emprendimiento                         | Personas atendidas en orientación local y talleres           | Reincorporación de personas al empleo                              |                                     |                                                          |                                                                                                                                                                                                                                 |
|                              |                                                |                                                                                                                                                                                                                                |                                                                    |                                                                                                                                                                     |                                                                                                                                                                                                                |                                                                                                                                                                                                                                                            |                                                      |                                                              | Activación de redes locales de apoyo social, comunitario y laboral | Prestaciones económicas gestionadas | Mayor estabilidad económica y acceso a servicios básicos |                                                                                                                                                                                                                                 |
| Derivaciones entre programas |                                                | Mejoras en competencias laborales y sociales                                                                                                                                                                                   |                                                                    |                                                                                                                                                                     |                                                                                                                                                                                                                |                                                                                                                                                                                                                                                            |                                                      |                                                              |                                                                    |                                     |                                                          |                                                                                                                                                                                                                                 |
| Empresas                     | Apoyo al emprendimiento y desarrollo económico |                                                                                                                                                                                                                                | Activar el autoempleo;                                             | Esquemas de transferencia de conocimiento                                                                                                                           | Empresas asesoradas y herramientas de monitorización registradas                                                                                                                                               |                                                                                                                                                                                                                                                            | Empresas con mayores capacidades                     |                                                              |                                                                    |                                     |                                                          |                                                                                                                                                                                                                                 |
|                              |                                                |                                                                                                                                                                                                                                | Reducción de riesgo empresarial                                    | Asistencia técnica                                                                                                                                                  |                                                                                                                                                                                                                |                                                                                                                                                                                                                                                            |                                                      | Mayor cantidad de PYMES                                      |                                                                    |                                     |                                                          |                                                                                                                                                                                                                                 |
|                              | Intermediación                                 | Necesidad de coordinación administrativa                                                                                                                                                                                       | Coordinación con orientación y formación                           | Acuerdos firmados                                                                                                                                                   |                                                                                                                                                                                                                | Incremento en la contratación                                                                                                                                                                                                                              |                                                      |                                                              |                                                                    |                                     |                                                          |                                                                                                                                                                                                                                 |
|                              |                                                | Mejorar conexión entre empresas y potenciales empleados                                                                                                                                                                        |                                                                    |                                                                                                                                                                     |                                                                                                                                                                                                                | Mejor adecuación de demanda y oferta                                                                                                                                                                                                                       |                                                      |                                                              |                                                                    |                                     |                                                          |                                                                                                                                                                                                                                 |
|                              | Innovación y prospección                       | Innovación organizativa                                                                                                                                                                                                        | Asistencia en los esquemas de transferencia de relevo generacional | Convocatorias lanzadas                                                                                                                                              | Mejora competitividad empresarial                                                                                                                                                                              |                                                                                                                                                                                                                                                            |                                                      |                                                              |                                                                    |                                     |                                                          |                                                                                                                                                                                                                                 |
|                              |                                                | Relevo generacional                                                                                                                                                                                                            |                                                                    | Proyectos aprobados                                                                                                                                                 |                                                                                                                                                                                                                |                                                                                                                                                                                                                                                            |                                                      |                                                              |                                                                    |                                     |                                                          |                                                                                                                                                                                                                                 |

## Necesidades

Las necesidades a las que responde la política vasca de empleo se refieren a los problemas, carencias, desafíos y desigualdades que enfrentan las personas beneficiarias en su acceso, permanencia y progresión en el mercado laboral. Estas necesidades no se explican solo por la organización del sistema y su normativa, también por factores económicos y sociales que condicionan la inserción laboral. En este marco, **la Ley 15/2023 de Empleo define el marco institucional y competencial que habilita la intervención, delimitando responsabilidades, actores, recursos y niveles territoriales**, y reconociendo el derecho al trabajo como base de los derechos sociales. A partir de ahí, la lectura del contexto socioeconómico y del mercado de trabajo permite precisar estas necesidades y orientar mejor la respuesta de la política de empleo.

Según se desarrolló en detalle en el entregable de diagnóstico de este encargo, Euskadi presenta una situación socioeconómica comparativamente favorable, con niveles elevados de renta y una incidencia del riesgo de pobreza significativamente inferior a la media española. En concreto, la tasa de personas por debajo del umbral de pobreza se sitúa en el 9,7 %, frente al 19,7 % del conjunto del Estado. **Este contexto favorable convive con retos estructurales del mercado de trabajo que afectan de forma desigual a colectivos y territorios y justifican la intervención de las políticas activas de empleo.** El mercado laboral vasco se caracteriza por una **tasa de actividad<sup>2</sup> y de empleo<sup>3</sup> ligeramente inferiores a la media estatal**, con diferencias moderadas pero persistentes en el tiempo. Aunque la tasa de paro en Euskadi se mantiene por debajo de la media española<sup>4</sup>,



**el desempleo continúa concentrándose en determinados colectivos.** El desempleo juvenil presenta tasas significativamente más elevadas que las del resto de grupos de edad y **el paro femenino sigue siendo superior al masculino.** Asimismo, **el paro de larga duración representa un desafío relevante**, con el 38,6 % de las personas desempleadas con un año o más buscando empleo en 2024. Así, la ley reconoce en su artículo 7 **la atención prioritaria a ciertos colectivos, incluidas las personas mayores de 55 años y a las personas jóvenes.**

Desde esta perspectiva, **las necesidades de las personas beneficiarias deben abordarse de forma integrada.** El proceso y continuidad de la inserción laboral requiere de un sistema que permita combinar orientación, formación, activación laboral y, como en el caso del País Vasco, mecanismos de apoyo a los ingresos. La falta de cobertura de necesidades básicas —como vivienda, alimentación o suministros— limita la disponibilidad efectiva para trabajar y dificulta los procesos de inserción laboral, que, a su vez, podrían generar ingresos para cubrir estas necesidades. Por esto, se destaca como necesario disponer de prestaciones e ingresos

2. 58,94% para el total nacional y 56,28% para el País Vasco para el cuarto trimestre de 2025 (EPA 2025, INE).

3. 52,77% para el total nacional y 51,56% para el País Vasco para el cuarto trimestre de 2025 (EPA 2025, INE).

4. 7,33% para el País Vasco y 10,5% para el total nacional, como media de los trimestres de 2025 (EPA, INE).

de apoyo que actúen como mecanismo puente, garantizando condiciones mínimas de vida que permitan sostener los itinerarios de activación y empleo.

En este marco, las principales necesidades de las personas y empresas beneficiarias de la política de empleo se exponen en la siguiente tabla.

| Área                                                       | Necesidades                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
|------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Orientación y formación para el empleo</b>              | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Acceso a formaciones alineadas con las demandas del mercado laboral, especialmente en sectores estratégicos y emergentes como la digitalización, la sostenibilidad o la industria 4.0.</li> <li>• Acceso a la formación, mediante modalidades flexibles y adaptadas a las circunstancias personales, sobre todo a colectivos prioritarios, personas desempleadas de larga duración, con baja cualificación o en situación de vulnerabilidad.</li> <li>• Servicios de orientación que elaboren itinerarios personalizados, combinando acompañamiento, diagnóstico de competencias y derivación a formación pertinente.</li> </ul>                                                                                                                                                                              |
| <b>Activación laboral</b>                                  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Contar con oportunidades de inserción laboral especialmente para jóvenes y personas sin experiencia reciente</li> <li>• Reactivar a personas en desempleo de larga duración</li> <li>• Disminuir el riesgo percibido por las empresas para contratar determinados perfiles.</li> <li>• Habilitar vías de autoempleo cuando existe una iniciativa viable.</li> <li>• Atender barreras de disponibilidad vinculadas a cuidados, movilidad o trámites administrativos.</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
| <b>Calidad, innovación y ajuste del mercado de trabajo</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Poder sostener la continuidad del empleo en situaciones previsibles (relevos generacionales, jubilaciones parciales, excedencias o reducciones por cuidados).</li> <li>• Consolidar la igualdad y la participación efectiva en la empresa, reduciendo brechas y mejorando la calidad del entorno de trabajo.</li> <li>• Apoyo a empresas, sobre todo pymes y microempresas, para adquirir capacidad técnica para implantar cambios organizativos.</li> <li>• Contar con normativa que garantice la seguridad jurídica, tramitación ágil y reglas claras que reduzcan cargas administrativas y faciliten la adopción de medidas.</li> <li>• Contar con el apoyo para el impulso a la innovación organizativa, integrando la digitalización y la sostenibilidad como palancas de calidad del empleo.</li> </ul> |

**Tabla 1.** Necesidades específicas del sistema de empleo.

La **hipótesis** sobre la que se sostiene este eslabón de la teoría del cambio es que, si el sistema alinea las necesidades de personas y empresas y combina las líneas de actuación en un itinerario, mejora las oportunidades de inserción y permanencia

en el mercado laboral. El supuesto asociado es que los servicios disponen de capacidad técnica y recursos suficientes para identificar necesidades y ofrecer una atención ajustada, y que la coordinación entre dispositivos evita discontinuidades en los itinerarios.

## Personas

Los principales destinatarios de la Política de Empleo Vasca son las personas en edad de trabajar, tanto ocupadas como inactivas o desempleadas, con un especial foco en aquellas que presentan mayores dificultades de acceso o permanencia en el mercado laboral. Entre estos colectivos se encuentran las personas jóvenes, los parados de larga duración, las personas mayores de 50 años y otros grupos con barreras específicas para insertarse al mercado de una manera satisfactoria. Asimismo, la política de empleo también se dirige a personas ocupadas que requieren procesos de recualificación o mejora de competencias y a potenciales emprendedores. Así, las políticas de empleo destinadas a personas están divididas en cuatro grandes líneas de intervención: las políticas y programas de orientación, de formación, de activación laboral y de prestaciones.

A continuación, se describen los insumos que permiten la ejecución, de forma transversal, de estas cuatro líneas de intervención, para posteriormente detallar las actividades y productos asociados a las políticas de orientación, formación y activación laboral dirigidas a las personas beneficiarias.

### Insumos transversales del sistema de políticas de empleo destinadas a Personas

De estas cuatro líneas, las tres primeras (orientación, formación y activación laboral) se apoyan en una base común de insumos que garantizan su funcionamiento. Estos insumos, compartidos por los principales actores públicos implicados: Lanbide, diputaciones forales y ayuntamientos, constituyen la capacidad institucional que permite planificar, ejecutar y adaptar las intervenciones en todo el País Vasco. En términos operativos, esta capacidad se expresa en la posibilidad de ofrecer atención continuada, ajustar intensidades según perfil, registrar y seguir la trayectoria, y derivar entre recursos sin rupturas.

En primer lugar, están los **recursos humanos**, que incluyen tanto personal técnico especializado en orientación, formación, intermediación y acompañamiento, como personal administrativo encargado de la gestión y tramitación de expedientes. La Ley 15/2023 de Empleo refuerza y articula estos recursos en los distintos niveles territoriales, con el objetivo de mejorar el acceso a los servicios y su adecuación a las necesidades de las personas beneficiarias. Para que este insumo funcione como palanca, no basta con disponer de perfiles, también importa su estabilidad, la claridad de roles y la capacidad de sostener seguimiento, no solo tramitación.





Por otro lado, el sistema cuenta con una **infraestructura y canales de acceso** que permiten la prestación de servicios tanto de forma presencial como digital. La **red de oficinas** distribuidas territorialmente facilita la atención directa y el acompañamiento personalizado, mientras que los **portales web y los recursos digitales** permiten el acceso a información, trámites y servicios a través de internet. Este eslabón es sensible a barreras de acceso, por ejemplo, brecha digital o tiempos de respuesta, porque condiciona que la atención personalizada se convierta en un itinerario con continuidad.

Estos insumos tanto humanos como de infraestructura se sostienen mediante **recursos financieros** que proceden de los Presupuestos Generales de Euskadi, presupuestos forales y municipales en cofinanciación con Lanbide, así como de la Administración General del Estado. Esta financiación estatal incluye los fondos del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, financiado a través del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia de la Unión

Europea, junto con otros fondos europeos como el Fondo Social Europeo Plus (FSE+). La suficiencia financiera no se mide solo por volumen, también por su capacidad de sostener continuidad de servicios y evitar intervenciones intermitentes.

Finalmente, un insumo clave del sistema es la **red de coordinación y colaboración interinstitucional**, tanto entre distintos niveles territoriales como con otros actores institucionales. Esta coordinación facilita la derivación entre programas, la integración de servicios y la construcción de itinerarios personalizados que combinan orientación, formación, activación laboral y, cuando es necesario, prestaciones económicas. En la práctica, este insumo no se agota en la existencia de espacios, requiere protocolos de derivación, acuerdos de reparto de roles, trazabilidad y rutinas de trabajo conjunto. Cuando falla la trazabilidad o no se asigna un responsable de la derivación, el sistema opera como suma de actuaciones y no como itinerario.



La **hipótesis** subyacente es que la combinación de recursos humanos, financieros, de infraestructura y coordinación permite desplegar itinerarios con continuidad e intensidad suficiente para mejorar la situación de empleo de las personas. Se asume estabilidad y suficiencia de estos recursos y coordinación operativa en el territorio, y que el contexto económico y la disponibilidad de oferta formativa no neutralizan la capacidad del sistema para generar oportunidades.

A continuación, se presentan las actividades y los productos de las líneas de actuación de orientación, formación y activación laboral dirigidas a las personas. Las necesidades y los insumos, definidos previamente de forma transversal, se concretan aquí a través del funcionamiento más operativo de las diferentes líneas de actuación. Finalmente, se presenta el programa de prestaciones, con una lógica de intervención específica.

## Orientación

El objetivo de la orientación laboral es facilitar información y acompañamiento para la toma de decisiones profesionales y sostener procesos de inserción. Esta línea agrupa intervenciones de información, diagnóstico, definición de itinerarios personalizados y acompañamiento continuado. En términos de funcionamiento del sistema, la orientación opera como mecanismo transversal que ordena la secuencia del resto de herramientas, formación, activación, intermediación y apoyos, y permite combinarlas según necesidad. Un ejemplo de programa en el territorio es **CONOCET**, promovido por el Ayuntamiento de Bilbao.

### Actividades transversales a los principales actores (Lanbide, Diputaciones, Ayuntamientos)

Las actividades de orientación se articulan como un proceso continuo, común a los principales actores del sistema: Lanbide, diputaciones forales y ayuntamientos, y permiten adaptar la intervención a las necesidades de las personas.

En una primera fase, se **diseña la oferta de orientación**, definiendo el marco de intervención, los instrumentos de diagnóstico, los criterios de segmentación de la población destinataria y las metodologías de seguimiento y acompañamiento. Este diseño se apoya en el análisis del contexto socioeconómico y del mercado de trabajo, con el objetivo de asegurar la pertinencia de los servicios ofrecidos. En la práctica, el rendimiento del diseño depende de que los servicios que el itinerario pretende activar estén disponibles con continuidad, ya que la secuencia se debilita cuando hay periodos en los que faltan piezas, por ejemplo, meses sin formación o sin orientación, lo que fragmenta los procesos.

A continuación, se desarrollan **acciones de información, difusión y comunicación** que permiten dar a conocer los servicios de orientación y facilitar su acceso a las personas potencialmente beneficiarias, a través de canales presenciales y digitales. Una vez que las personas acceden a los servicios, se realiza un **diagnóstico individualizado** que permite identificar competencias, necesidades, barreras de empleabilidad y expectativas profesionales. A partir de este diagnóstico se **elabora un itinerario personalizado**, que puede combinar actuaciones de orientación, formación y activación laboral, en función del perfil y la situación de cada persona, en línea con el derecho a la asistencia personalizada y continuada que indica la Ley de empleo vasco. Este itinerario gana consistencia cuando la combinación de herramientas no depende de decisiones puntuales, sino de vías de actuación establecidas y conocidas por quienes atienden, con opciones activables según perfil.

Sobre la base de este itinerario, se llevan a cabo **actividades de acompañamiento y seguimiento**, mediante sesiones individuales y grupales o talleres periódicos. Este acompañamiento permite ajustar el itinerario cuando es necesario, permitiendo la continuidad del proceso.

Paralelamente a este proceso, se desarrollan **actividades de coordinación y derivación** con otros programas y servicios del sistema de empleo. Estas derivaciones facilitan el acceso a formación, a programas de activación laboral u otros recursos complementarios. Para que esta coordinación actúe como mecanismo y no como trámite, la derivación requiere acuerdos operativos, criterios compartidos y trazabilidad, de modo que el itinerario conserve continuidad entre dispositivos y no dependa solo del esfuerzo individual de la persona usuaria. El proceso de orientación termina con una **evaluación de resultados**.

**La hipótesis subyacente** a las actividades de orientación es que una de las barreras al acceso al empleo es la falta de información sobre las oportunidades de empleo o formación o dificultades para navegar el proceso de búsqueda de empleo. Se asume que los servicios de orientación conocen las características de la demanda de empleo y la oferta de posibilidades para las personas demandantes de empleo. Así, si las intervenciones se implementan conforme al diseño previsto y cuentan con los recursos necesarios (humanos, económicos e informativos), con un diagnóstico individualizado, la elaboración de itinerarios personalizados y un acompañamiento continuado, y pueden activar de forma efectiva la secuencia de recursos del sistema (formación, activación e intermediación), entonces mejorará la capacidad de las personas para identificar opciones de mejora competencial, se reducirán las barreras de empleabilidad y podrán tomar decisiones profesionales informadas, facilitando su inserción laboral.



### Productos transversales a los principales actores (Lanbide, Diputaciones, Ayuntamientos)

Como resultados directos y tangibles de las actividades de orientación se generan una serie de productos que actúan como puente entre la intervención y los impactos esperados. En el caso de los programas de orientación, estos productos incluyen: el número de personas orientadas, los itinerarios personalizados elaborados, la disponibilidad de servicios de orientación, las sesiones de acompañamiento y seguimiento realizadas y las derivaciones efectivas hacia otros programas de formación, intermediación laboral, prácticas o prestaciones.

**Las hipótesis** que conectan este eslabón de la teoría del cambio entre las actividades y los resultados son que, cuando el diagnóstico se traduce en itinerarios operativos y en derivaciones efectivas hacia otras líneas de actuación, se incrementa la vinculación al sistema y el acceso a recursos relevantes, mejorando la empleabilidad. El supuesto asociado es que los itinerarios y las derivaciones responden a necesidades reales y a oportunidades existentes, y que existen recursos disponibles y coordinación suficiente para sostener la continuidad del proceso.

La orientación adquiere valor cuando actúa como pieza que ordena la secuencia del sistema y no solo como servicio de información. En la práctica, el diagnóstico y el itinerario funcionan si activan derivaciones con continuidad y seguimiento, con criterios compartidos entre dispositivos y con disponibilidad real de recursos para sostener intensidades. Cuando la coordinación se debilita o los circuitos son poco trazables, el itinerario se fragmenta y la orientación pierde capacidad de traducirse en progresión, aunque se mantenga la actividad de atención.



### Formación

La formación constituye el núcleo del desarrollo de capacidades dentro del sistema de políticas de empleo de Euskadi. Agrupa intervenciones destinadas a incrementar la empleabilidad a través del desarrollo de competencias técnicas o transversales mediante la formación reglada, no reglada o dual. Estas actuaciones representan una inversión en capital humano a corto y medio plazo.

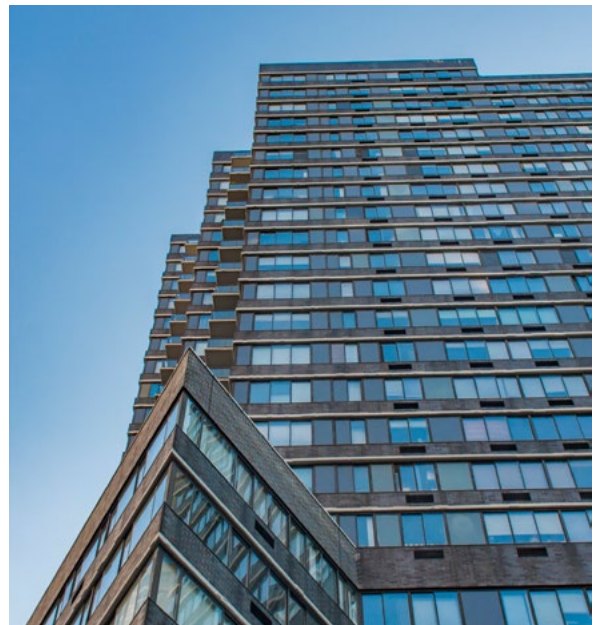
Entre las iniciativas formativas relevantes en el País Vasco pueden mencionarse las **formaciones de oferta para personas prioritariamente desempleadas** promovidas por Lanbide, **Bozi Hezkuntza** de la Diputación Foral de Gipuzkoa y las **Becas Global Training**, impulsadas por Basque Trade & Investment, SPRI y el Gobierno Vasco, y canalizadas a través de distintas entidades gestoras, entre ellas Donostia Sustapena.

## Actividades transversales a los principales actores (Lanbide, Diputaciones, Ayuntamientos)

Las actividades de formación se estructuran como un proceso continuo y coordinado entre los principales actores del sistema, lo que permite ajustar la oferta formativa a las necesidades del mercado laboral y a los perfiles de las personas destinatarias. Este ajuste no es automático, depende de la capacidad de identificar necesidades en clave de competencias, de coordinarse con orientación para segmentar perfiles e intensidades, y de mantener un vínculo operativo con sectores y empresas.

El proceso se inicia con la **planificación, regulación y programación de la oferta formativa**, basada en el análisis de necesidades del mercado de trabajo. En esta fase se definen las líneas de formación, las convocatorias y los criterios de acceso. Además, se concretan perfiles competenciales, niveles y secuencias acumulables, de modo que la oferta sea legible para las personas participantes y utilizable para el ajuste con oportunidades reales. A continuación, se desarrollan **acciones de difusión, captación y acceso a la formación** y a las ayudas asociadas, que incluyen los procesos de inscripción y la participación de empresas colaboradoras.

Posteriormente, se **ejecutan las acciones formativas**, todos los cursos y planes formativos, y se realiza el **seguimiento y evaluación** de la asistencia, el aprendizaje y el cumplimiento de los requisitos establecidos, hasta la finalización de la formación y la emisión de las certificaciones correspondientes. En términos de mecanismo, el seguimiento no solo verifica cumplimiento, también debe generar información útil sobre finalización y resultados para retroalimentar la programación y corregir desajustes.



Paralelamente a todo el proceso, se **establecen acuerdos de colaboración con entidades formadoras**, que permiten mejorar la oferta formativa y el alcance de estas. Su valor aumenta cuando estos acuerdos permiten actualizar contenidos con agilidad e incorporar componentes aplicados, por ejemplo prácticas o experiencia en entorno productivo cuando sea pertinente.

En este caso, la **hipótesis que subyace** en la realización de las actividades de formación es que, si la oferta formativa se planifica en alineación con las necesidades de las empresas y con los perfiles de las personas destinatarias, contando con los recursos formativos y organizativos necesarios, entonces se favorecerá la adquisición de competencias relevantes y certificadas, mejorando el ajuste con el mercado laboral. Este planteamiento requiere que la oferta formativa sea adecuada y que exista una demanda de estas competencias en el mercado laboral y que las personas, de hecho, puedan acceder y completar estas formaciones. Asimismo, se asume que las empresas reconocen y valoran las certificaciones obtenidas por las personas.

## Productos transversales a los principales actores (Lanbide, Diputaciones, Ayuntamientos)

Como resultados directos de las actividades de formación se generan una serie de productos que conectan las acciones llevadas a cabo con los impactos esperados. Entre ellos se encuentra la **oferta formativa publicada** en los portales institucionales y oficinas, que incluye información sobre contenidos, requisitos de acceso, modalidad, duración y tipo de acreditación, alineada con las prioridades de la política vasca de empleo. Este producto aporta valor cuando su contenido es interpretable en términos de competencias y permite una elección informada y una derivación consistente desde orientación.

Asimismo, otros productos son las personas que completan acciones formativas y las acreditaciones emitidas, **incluidos certificados oficiales y acreditaciones modulares**. En términos de ajuste, el punto crítico es que estas acreditaciones sean **legibles para empresas y sectores** y se conecten con oportunidades, no solo con participación. Finalmente, la formación contribuye a **ampliar y diversificar la oferta en sectores estratégicos** cuando existe retroalimentación desde resultados y demanda empresarial para ajustar contenidos, secuencias y cupos.

La **hipótesis** detrás de estos productos es que una oferta formativa alineada con sectores y competencias demandadas, junto con acreditaciones utilizables, mejora la empleabilidad cuando se conecta con oportunidades reales e integra orientación e intermediación. El supuesto asociado es que las certificaciones son reconocidas por el tejido productivo y que la coordinación permite activar la formación como parte de una secuencia.

La formación opera como política de ajuste cuando se traduce en competencias utilizables

e integradas en itinerarios, más allá del volumen de oferta. Esto requiere conexión operativa con sectores y retorno de resultados para ajustar contenidos y acceso. Si la oferta se desalinea de la demanda o la relación con empresas fuera puntual, se reduce el efecto sobre inserción y estabilidad.

## Activación laboral

La activación laboral agrupa las intervenciones orientadas a lograr una inserción laboral directa y en un horizonte temporal inmediato. Su mecanismo central es la facilitación de emparejamiento entre la oferta y la demanda de trabajo, ya sea mediante el fomento de la contratación, el apoyo al emprendimiento o autoempleo, o la intermediación laboral intensiva. Estas actuaciones se enfocan en eliminar barreras concretas que impiden la contratación o el autoempleo. Su función es abrir una puerta de entrada rápida al empleo y generar experiencia reciente verificable cuando



ese es el cuello de botella principal, de modo que la persona disponga de un punto de apoyo para sostener progresión posterior.

La población destinataria se define por su disponibilidad inmediata de incorporación al mercado laboral y por contar con competencias ya movilizables. En estos casos su principal necesidad es el acceso efectivo a un puesto de trabajo o la materialización del autoempleo, lo que exige disponibilidad, búsqueda activa y adecuación razonable a vacantes o a iniciativas de autoempleo que requieren apoyo para materializar su idea de negocio. En términos de secuencia, la activación se activa cuando orientación identifica capacidad de incorporación en el corto plazo, y su rendimiento depende de que exista retorno del resultado al itinerario, para consolidar continuidad o reajustar apoyos si la inserción no se sostiene. Algunos ejemplos de este tipo de programas son: **Lehen Aukera** o el **Programa Investigo** promovidos por Lanbide.

### Actividades transversales a los principales actores (Lanbide, Diputaciones, Ayuntamientos)

Las actividades de activación laboral se articulan principalmente a través de dos grandes vías de intervención. Por un lado, está

la **implementación de planes de contratación directa**, incluyen subvenciones a empresas para la incorporación laboral de personas desempleadas, jóvenes, personas mayores de 45 años o con discapacidad. Asimismo, están las **acciones para la implementación del empleo público local**, para la realización de obras o servicios de interés social; las ayudas al autoempleo y la creación de microempresas o las empresas de inserción. Estas medidas funcionan como mecanismos de “primera experiencia” cuando permiten reducir el tiempo sin empleo, facilitar una primera contratación o recuperar experiencia reciente tras periodos de inactividad, y disminuir el riesgo percibido por las empresas en la contratación inicial.

Por otro lado, se desarrollan acciones de **promoción del emprendimiento y el autoempleo**, a través de apoyo económico y técnico a personas que inician una actividad profesional o transforman una idea de negocio en empresa. Estas acciones incluyen subvenciones directas y servicios de asesoramiento para el diseño y la puesta en marcha de proyectos empresariales. En el itinerario, esta vía opera como alternativa cuando la inserción por cuenta ajena es más lenta o cuando existe una iniciativa viable, siempre que el acompañamiento permita pasar del proyecto a la puesta en marcha efectiva.





Detrás de esta lógica está la **hipótesis** de que, si los incentivos económicos a empresas y las oportunidades laborales de obras sociales y servicios de interés social se diseñan e implementan conforme a los objetivos previstos y cuentan con los recursos económicos, humanos e informativos necesarios, entonces se reducen los riesgos asociados a ciertos colectivos y aumentan las oportunidades de inserción laboral. Se asume que las subvenciones a empresas, las ayudas al autoempleo y los planes de realización de obras son suficientes y sostenibles. También se asume que la coordinación con orientación e intermediación permite derivaciones ágiles y seguimiento mínimo, de modo que la inserción no quede como evento puntual sino como paso dentro de una secuencia.

### **Productos transversales a los principales actores (Lanbide, Diputaciones, Ayuntamientos)**

Como resultado directo de las actividades de activación laboral se generan productos orientados a la **inserción directa**. Entre ellos se encuentran las contrataciones subvencionadas y contrataciones mediante los diferentes programas de activación implementados.

En el ámbito de la promoción del emprendimiento, los productos se concretan

en **iniciativas de autoempleo y proyectos empresariales puestos en marcha** con el apoyo del sistema vasco de empleo. De forma general, estas actuaciones se traducen también en el **número de personas atendidas en procesos de intermediación y activación laboral** por los distintos servicios y programas desplegados. Para sostener la lógica del itinerario, estos productos deben retroalimentar la orientación y el seguimiento, permitiendo valorar si la inserción se consolida o si requiere reajustes.

La **hipótesis** de productos es que contratos subvencionados, empleo en programas públicos y autoempleo generan experiencia reciente e ingresos, y reducen el tiempo sin empleo. El supuesto asociado es que existe demanda suficiente, que los incentivos reducen el riesgo percibido por las empresas y que hay seguimiento mínimo para sostener continuidad.

La activación aporta tracción cuando abre una puerta de entrada rápida al empleo. Su contribución aumenta cuando la inserción inicial se conecta con el itinerario y existe seguimiento mínimo para consolidar continuidad o reajustar apoyos si el vínculo no se sostiene. Si queda como evento puntual, sin retorno al itinerario ni coordinación con orientación e intermediación, el efecto tiende a ser más frágil y menos acumulativo.



## Prestaciones

Las políticas de prestaciones e inclusión forman parte del núcleo de intervención de la Red Vasca de Empleo y responden a necesidades asociadas a situaciones de pobreza, vulnerabilidad y exclusión social que condicionan el acceso y la permanencia en el mercado laboral. En un primer plano, estas prestaciones cumplen una función de protección, cubren necesidades básicas y reducen la inestabilidad que impide sostener cualquier proceso de inserción. En un segundo plano, su contribución a la política de empleo depende de cómo se conectan con las políticas activas, orientación, formación e inserción, para que la protección se traduzca en itinerarios y progresión. En este sentido, las prestaciones operan como mecanismo puente cuando permiten sostener la búsqueda de empleo, la participación en acciones formativas y la aceptación de oportunidades laborales, y cuando se articulan con derivación y seguimiento efectivos y con compatibilidades

que no penalicen avances. El contraste cualitativo apunta que el valor diferencial de esta integración no es únicamente la cobertura económica, sino su traducción en procesos integrales de acompañamiento, con diagnóstico como punto de partida y con capacidad real de relación entre sistemas para activar apoyos más allá de los formativos cuando son necesarios.

### Insumos (transversales a los principales actores: Lanbide, Diputaciones y Ayuntamientos)

A diferencia de las políticas activas de empleo (orientación, formación y activación laboral), la línea de prestaciones se apoya en una arquitectura de insumos específica, con Lanbide como actor central y organismo gestor de las principales prestaciones económicas.

En primer lugar, están los **recursos financieros**, con un peso significativo de las prestaciones económicas comunitarias, como la Renta de Garantía de Ingresos (RGI), financiadas principalmente con cargo al presupuesto autonómico. A estos se suman recursos de la Administración General del Estado, especialmente a través del Ingreso Mínimo Vital (IMV), así como aportaciones de diputaciones forales, ayuntamientos y entidades sociales para programas complementarios de inclusión sociolaboral.

Por otro lado, están los **recursos humanos especializados**, que incluyen al personal de Lanbide encargado de la tramitación, control y seguimiento de prestaciones y de la coordinación con programas de inclusión sociolaboral. Asimismo, el personal de los servicios sociales de diputaciones y ayuntamientos resulta fundamental para garantizar la difusión, el acceso efectivo a las prestaciones y el acompañamiento de las personas beneficiarias.

A estos recursos se suman la **infraestructura y el soporte técnico**, mediante la red de oficinas y de plataformas digitales que permiten la atención presencial y telemática. Además de los recursos **metodológicos y de información**, que permiten el registro de actuaciones, el seguimiento de las personas beneficiarias y la coordinación con otros sistemas.

Finalmente, los **recursos normativos** son un insumo esencial, al regular el acceso, mantenimiento y obligaciones asociadas a las prestaciones, así como los convenios con entidades ejecutoras. En términos de enlace pasivas activas, este marco normativo y procedimental es crítico cuando define cómo se compatibiliza la prestación con el empleo o con la participación en itinerarios, y cómo se activa la coordinación con el entorno de servicios.

La hipótesis de este eslabón es doble. Por un lado, existen necesidades básicas insatisfechas que actúan como barrera de entrada o continuidad en el mercado laboral, y la prestación actúa como estabilizador. Por otro, esa estabilización se convierte en palanca de activación cuando la gestión de la prestación se acompaña de diagnóstico y se conecta con itinerarios de inclusión y empleo. Se asume que los recursos humanos, financieros y de infraestructura permiten una gestión que garantice el acceso a las

personas que lo necesitan y cumplen los requisitos. Asimismo, se asume estabilidad normativa y presupuestaria suficiente para sostener continuidad en la prestación y evitar interrupciones en su cobertura. Se asume, además, que la gestión de la prestación es operativamente compatible con la continuidad del itinerario, sin exigir reinicios del proceso en cada cambio de dispositivo. Esto exige que la coordinación interinstitucional opere con circuitos y tiempos compatibles, para que la estabilización no quede desconectada del itinerario y la persona no tenga que recomenzar el proceso en cada cambio de dispositivo.

### Actividades

Las actividades de esta línea combinan la gestión de prestaciones con diagnóstico, acompañamiento y coordinación territorial, para sostener procesos de inclusión y su conexión con la política activa de empleo. En Lanbide, la actuación se centra en la **gestión y tramitación de prestaciones económicas** (principalmente la RGI y el IMV), e incorpora **diagnóstico y valoración de necesidades, acompañamiento y tutorización** para el acceso y mantenimiento de la prestación, con **seguimiento individualizado y la evaluación** mediante instrumentos de calidad y medición de resultados, ya sea de forma directa o a través de entidades colaboradoras. Por su



parte, **las Diputaciones Forales desarrollan actividades orientadas a un nivel territorial** que incluyen financiación y regulación de proyectos de inclusión, planificación basada en diagnósticos territoriales, asesoramiento técnico y metodológico, y seguimiento y coordinación de agentes locales. De forma complementaria, **los ayuntamientos y otros actores del ámbito local desarrollan actividades orientadas a impulsar el empleo**, con programas municipales y contratación temporal, orientación y acompañamiento personalizado, intermediación adaptada al contexto local y ayudas para la contratación. El punto operativo es que esta coordinación no se limite al acceso a la prestación, sino que active derivaciones efectivas hacia orientación, formación e inserción, con trazabilidad y tiempos compatibles.



**La hipótesis que subyace a las actividades realizadas** es que, si se brindan prestaciones económicas, junto con el acompañamiento y la coordinación territorial, contando con los recursos organizativos e informativos necesarios para entregarlas, entonces se reducen las barreras económicas y sociales, facilitando la inclusión y la activación laboral de las personas beneficiarias y su participación sostenida en itinerarios de empleo. Para que esta hipótesis se sostenga, se asume, en primer lugar, que la cuantía y las condiciones de las prestaciones son suficientes para cubrir necesidades básicas y no introducen discontinuidades que dificulten la participación en los itinerarios. Se asume, en segundo lugar, que los distintos niveles institucionales y locales cuentan con mecanismos de coordinación y derivación que permiten complementar la prestación con actuaciones de inclusión y empleo, con trazabilidad y tiempos compatibles.

## Productos

Los productos de esta línea reflejan tanto la cobertura económica como la estructuración de itinerarios de inclusión. Como resultado de la actuación de **Lanbide**, los productos se concretan, en primer lugar, en las resoluciones de concesión de prestaciones a las personas y los pagos periódicos realizados. Junto a ello se generan los itinerarios personalizados de inserción sociolaboral, que integran las otras líneas de política explicadas anteriormente y otros recursos complementarios. El producto crítico para el enlace pasivas activas es el itinerario cuando opera como secuencia real de servicios, no solo como documento, y cuando se sostiene con derivación y retorno de información entre dispositivos.

A nivel local, con las **Diputaciones Forales y Ayuntamientos**, los productos se manifiestan mediante la puesta en marcha de las



convocatorias y resoluciones de subvenciones en las entidades locales. Estos productos incluyen la participación de las personas en los itinerarios de inclusión a nivel local, el desarrollo de protocolos de coordinación interinstitucional, y la elaboración de informes de seguimiento y evaluación que permiten ajustar las intervenciones a nivel territorial. Asimismo, la elaboración de **materiales de difusión y sensibilización** es otro producto ya que contribuye a mejorar el acceso de las prestaciones a las personas destinatarias y actores implicados.

La hipótesis detrás de estos productos es que la estabilidad económica sostenida facilita la continuidad en itinerarios de inserción cuando existe progresión medible en el itinerario. El supuesto asociado es que la cuantía y duración

son suficientes y que el acompañamiento y la coordinación sostienen la vinculación durante el periodo de percepción.

La prestación cumple una función de estabilización, pero su contribución a la política de empleo depende de que opere como puente hacia itinerarios de inclusión y empleo, con coordinación efectiva y tiempos compatibles entre dispositivos. Este enlace es más sólido cuando la persona no tiene que reiniciar procesos, la trazabilidad acompaña los cambios de recurso y la prestación se complementa con actuaciones activas en el momento adecuado. Si la gestión y el itinerario discurren en paralelo o se introducen discontinuidades, la prestación mantiene su función protectora, pero pierde capacidad de sostener progresión hacia inserción.

## Empresas

El presente capítulo se centra en el **análisis de las políticas y programas de empleo de Euskadi cuyo destinatario principal son las empresas**. Mientras que las acciones dirigidas a personas buscan mejorar su participación e integración en el mercado laboral, las intervenciones orientadas a empresas buscan influir en la demanda, mejorando procesos

de contratación, fomentando la creación de empleo y facilitando la adaptación a transformaciones tecnológicas y productivas y a cambios en las dinámicas de consumo. Esta lectura incorpora un matiz operativo. Las empresas no actúan solo como contexto o receptor de incentivos, sino como usuarias del sistema, con necesidades de diagnóstico,

preselección, asesoramiento y reducción de fricciones en la contratación, especialmente en pymes. El contraste cualitativo sugiere que esta dimensión de servicios a empresas, en particular la prospección, requiere consolidación para incorporarse de forma estable en la estructura y en el despliegue territorial, con definición de roles, recursos y rutinas en oficinas y agentes del territorio. Para ello, se han estructurado las actuaciones en tres tipologías clave, que responden a objetivos complementarios: *Apoyo al emprendimiento y desarrollo local*; *Intermediación laboral*; *Innovación y prospección*.

### Insumos transversales de las políticas activas de empleo destinadas a Empresas

En primer lugar, el sistema se sostiene sobre una base elemental de **recursos económicos y financieros** que resulta indispensable para estimular la contratación, facilitar la creación de empresas y apoyar proyectos de innovación. Estos recursos adoptan formas diversas según la finalidad perseguida, pero comparten la función de reducir costes y los riesgos que las empresas, especialmente las de menor tamaño, enfrentan al incorporar personal, iniciar una

actividad o introducir cambios organizativos. En términos operativos, su valor depende de si consiguen reducir fricciones en la toma de decisiones empresariales y convertir la ayuda en acción efectiva, no solo en tramitación. Así, en apoyo al emprendimiento y desarrollo económico se priorizan subvenciones directas y bonificaciones para creación y consolidación de microempresas y autoempleo, así como ayudas vinculadas a innovación o modernización; en **intermediación laboral**, ayudas a la contratación y apoyos asociados a la incorporación de colectivos con mayores dificultades, junto con asesoramiento técnico para facilitar el proceso; y en **innovación y prospección**, financiación de proyectos estratégicos de mayor alcance, convocatorias piloto y actuaciones orientadas a anticipar transformaciones y apoyar transiciones productivas.

Un segundo pilar, lo constituyen los **recursos técnicos y de asesoramiento**, que aportan conocimiento especializado y acompañamiento a lo largo de los diferentes procesos en los que se involucra la empresa. La intervención pública no se limita a transferir fondos, sino que incorpora una dimensión de soporte técnico que resulta crítica para la calidad de los resultados. Aquí, la capacidad real se expresa





en diagnósticos útiles, asesoramiento aplicable y acompañamiento suficiente para sostener decisiones más allá del momento de solicitud. Este componente toma diferente forma en función de la tipología de política tratada: equipos técnicos dedicados a la realización de diagnósticos de viabilidad, análisis de puestos y asesoramientos de proyectos empresariales en el caso de **apoyo al emprendimiento**; profesionales para facilitar el proceso de selección y contratación en **intermediación laboral**; conocimiento experto y estratégico vinculado a centros de investigación, hubs sectoriales y parques tecnológicos.

Finalmente, cabe destacar un insumo que, sin ser exclusivo de las políticas dirigidas a empresas, adquiere en este ámbito una relevancia particular: las **estructuras de coordinación y colaboración interinstitucional**. La complejidad de los problemas que abordan estas políticas —la

creación de empleo, la innovación productiva, la anticipación de cambios sectoriales— exige una acción articulada entre los diferentes niveles de gobierno y con otros agentes del territorio, como los agentes sociales, los centros de formación o los clústeres empresariales. Esta coordinación se materializa en espacios estables de intercambio, protocolos de derivación, proyectos piloto compartidos y estrategias conjuntas de desarrollo económico local. Cuando estos mecanismos operativos no se consolidan, el sistema tiende a fragmentarse por ventanillas, tiempos y criterios, lo que reduce el alcance de las medidas incluso cuando existe financiación. En términos prácticos, la coordinación funciona cuando permite una ventanilla operativa coherente, es decir, diagnóstico compartido, criterios comunes de elegibilidad y un itinerario empresarial que combine asesoramiento, financiación, formación y, cuando procede, intermediación. Su efecto se observa cuando acorta tiempos de respuesta, reduce duplicidades entre convocatorias y facilita que las empresas, especialmente pymes, pasen de la solicitud a la implantación de cambios.

La **hipótesis subyacente** es que, si estos recursos financieros, técnicos, informativos y de coordinación se sostienen con continuidad, el sistema puede ofrecer a las empresas una combinación coherente de servicios e incentivos que reduzca fricciones y abra oportunidades de empleo. Esta hipótesis gana plausibilidad cuando los insumos se traducen en decisiones empresariales efectivas, contratación, continuidad de actividad, modernización y ajustes organizativos, y no solo en ejecución presupuestaria. Esta lógica asume que existe capacidad de llegar a los segmentos de empresa con menor estructura interna, que los instrumentos se aplican con plazos y procedimientos asumibles, y que la colaboración con agentes de desarrollo económico y formación evita que la intervención quede fragmentada.

## Apoyo al emprendimiento y desarrollo económico

Esta tipología agrupa políticas destinadas a reforzar el desarrollo económico local y garantizar la continuidad del tejido productivo, desde la creación de proyectos empresariales hasta la consolidación de pequeñas estructuras ya existentes. La lógica de intervención varía según el programa y combina apoyo económico, asesoramiento especializado y acompañamiento para superar barreras iniciales. La población destinataria son principalmente microempresas y personas trabajadoras autónomas ya constituidas que necesitan apoyo para consolidación, continuidad y crecimiento, así como nuevos proyectos con potencial de arraigo territorial.

Entre los ejemplos más representativos de esta categoría pueden mencionarse las **líneas de apoyo de Lanbide dirigidas a microempresas y personas trabajadoras autónomas, Fomento de iniciativas emprendedoras** (Diputación Foral de Bizkaia) y **Bozi enpresa** (Diputación Foral de Gipuzkoa).

### Actividades transversales a los principales actores (Lanbide, Diputaciones, Ayuntamientos)

Las actividades desplegadas en el ámbito del *apoyo al emprendimiento y desarrollo económico* se estructuran como un proceso continuo que acompaña a las iniciativas empresariales desde su fase de gestación hasta su consolidación, abarcando también situaciones críticas que pueden comprometer su continuidad. Estas actuaciones, ejecutadas de manera coordinada por Lanbide, las diputaciones forales y los ayuntamientos, combinan el asesoramiento técnico, la financiación selectiva y el acompañamiento personalizado con el objetivo de aumentar las probabilidades de supervivencia de los

proyectos y maximizar su contribución al empleo y al desarrollo territorial.

El proceso se inicia con **actividades de asesoramiento y tutoría técnica para el diseño y la creación de proyectos empresariales**, dirigidas a personas con una iniciativa viable pero que requieren apoyo para transformar una idea en un plan de negocio sólido. Estas actuaciones incluyen sesiones de diagnóstico inicial, análisis de viabilidad económica y financiera, estudio de encaje territorial y asesoramiento sobre las formas jurídicas y los trámites administrativos más adecuados. El acompañamiento no se limita a una orientación puntual, sino que se extiende a lo largo de las primeras fases de puesta en marcha, con tutorías periódicas que permiten ajustar el proyecto a las dificultades que emergen durante la implementación.



Una vez constituidas las empresas, el sistema despliega **actuaciones orientadas a garantizar su viabilidad y consolidación**. Estas actuaciones adoptan la forma de ayudas económicas para el mantenimiento del empleo, subvenciones destinadas a la modernización de equipamientos y procesos, y apoyo técnico para la mejora de la productividad y la gestión empresarial.

En paralelo, se desarrollan **medidas específicamente dirigidas a preservar el tejido productivo y evitar el cierre de negocios viables**, un ámbito de intervención que adquiere particular relevancia en el comercio local y en sectores con fuerte arraigo territorial. Estas actuaciones incluyen el acompañamiento en procesos de relevo generacional, la identificación de oportunidades de traspaso de negocios cuyas personas titulares se jubilan o cesan la actividad, y la búsqueda de personas emprendedoras interesadas en continuar proyectos con trayectoria y clientela consolidadas. La intervención reconoce que el cierre de un negocio no solo implica la pérdida de puestos de trabajo, sino también la desaparición de un activo relacional y de un servicio de proximidad que forma parte de la estructura social y económica del barrio o del municipio.

La **hipótesis** que sostiene esta línea es que, si el asesoramiento y las tutorías se ofrecen con

intensidad suficiente, y si la financiación se asigna a proyectos viables y se acompaña de seguimiento, aumentan las probabilidades de que la iniciativa se constituya, se mantenga y sostenga empleo. Para que esta hipótesis se cumpla, la intervención debe llegar a perfiles con potencial emprendedor que no disponen de apoyo profesional, y debe equilibrar la función de impulso con el control necesario para evitar que la ayuda financie proyectos sin recorrido o sustituya inversión privada.

### Productos transversales a los principales actores (Lanbide, Diputaciones, Ayuntamientos)

Como resultados directos se generan convocatorias, resoluciones y, cuando corresponde, contratos o declaraciones responsables que formalizan los programas, junto con la tramitación de ayudas y bonificaciones asociadas a la creación, consolidación o relevo de negocios. De la intervención técnica se derivan **planes de negocio y planes de acción**, estudios de viabilidad y documentos de seguimiento que permiten ajustar el proyecto y verificar el uso de recursos, tanto en la fase de lanzamientos como en el de consolidación.

En último lugar, las empresas participantes incorporan herramientas y registros que





modernizan su actividad, desde certificados electrónicos y *software* de gestión hasta plataformas de comercialización que amplían canales. **La hipótesis** de trabajo es que estos productos tienen valor cuando se traducen en decisiones concretas, poner en marcha la actividad, sostenerla en fases de baja liquidez, mejorar la gestión y, en última instancia, mantener o crear puestos de trabajo. Un punto crítico es la continuidad del acompañamiento, ya que una intervención centrada solo en el alta o en la justificación de la subvención pierde capacidad de prevenir cierres tempranos.

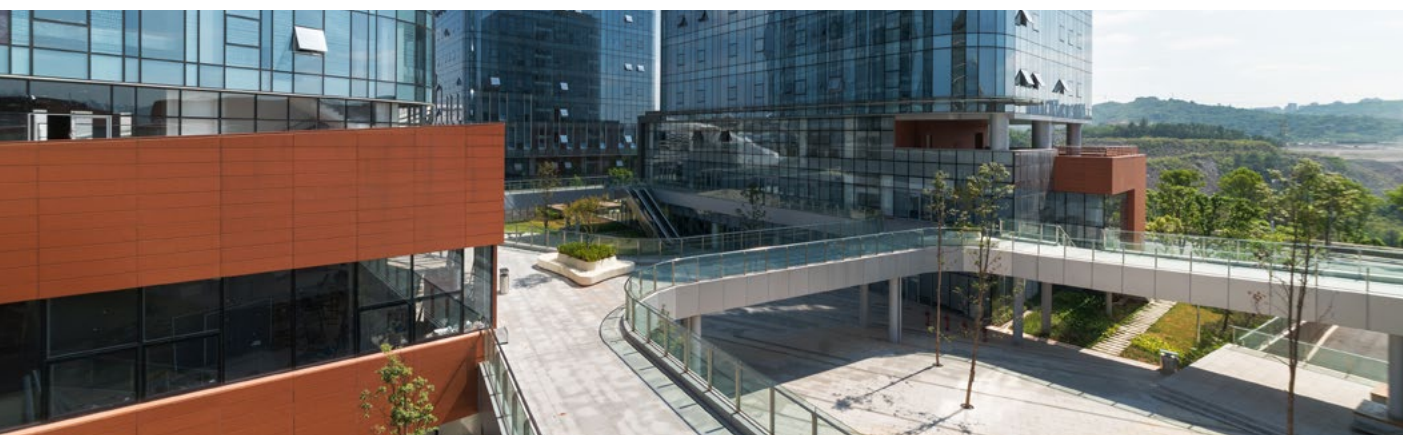
El apoyo al emprendimiento y al desarrollo económico local genera valor cuando la ayuda se traduce en continuidad empresarial, modernización y capacidad de sostener empleo en el tejido de proximidad, especialmente en microempresas. La plausibilidad del cambio aumenta cuando el acompañamiento va más allá del alta y permite sostener decisiones en fases críticas, baja liquidez, organización del trabajo, relevo o traspaso. Si el apoyo se agota en la subvención y la justificación administrativa, disminuye la capacidad de prevenir cierres tempranos y de traducir la intervención en continuidad económica local.

## Intermediación laboral

Esta modalidad se centra en actuar como puente efectivo entre la oferta y demanda de trabajo, optimizando los procesos de búsqueda, selección y contratación. Su valor añadido reside en reducir los costes de transacción y los tiempos de cobertura de vacantes para las empresas, al tiempo que acerca candidatos a perfiles adecuados. Las acciones van más allá de la mera difusión de ofertas, incorporando servicios de diagnóstico de necesidades, preselección, asesoramiento en gestión de talento y adaptación de puestos. La población destinataria son todas las empresas, con especial atención a las PYMES que suelen carecer de la estructura y recursos humanos especializados para este tipo de actividades, con dificultad para identificar perfiles adecuados. Entre las iniciativas vinculadas a esta línea pueden mencionarse programas como **LanMentoring** y **Empleo con Apoyo** (Lanbide), así como otros servicios, fórmulas o actuaciones relacionadas con la intermediación y el apoyo a la contratación, como **Asesoramiento de Empresas** (Lanbide), el **Contrato de relevo** (Lanbide) y **Partaidetza** (Diputación Foral de Gipuzkoa).

### Actividades transversales a los principales actores (Lanbide, Diputaciones, Ayuntamientos)

Las actividades de intermediación laboral se configuran como el conjunto de actuaciones destinadas a facilitar el encuentro entre la oferta y la demanda de trabajo, reduciendo las fricciones que dificultan los procesos de contratación y mejorando la calidad de los emparejamientos entre personas candidatas y puestos de trabajo. El núcleo de la intermediación lo constituyen los servicios de vinculación entre oferta y demanda de trabajo, que comprenden desde la recepción y formalización de las solicitudes de personal



por parte de las empresas, hasta la difusión selectiva de las vacantes entre las personas candidatas con perfiles adecuados.

Paralelamente, el sistema despliega **programas específicos de contratación dirigidos a colectivos con mayores barreras de acceso al empleo**, que combinan la intermediación técnica con incentivos económicos selectivos para estimular la contratación por parte de las empresas. Estos programas, que se orientan preferentemente a jóvenes, personas mayores de 45 años, parados de larga duración, personas con discapacidad u otros colectivos prioritarios, establecen subvenciones a la contratación que reducen el coste laboral durante los primeros meses de vigencia del contrato.

Una dimensión específica de la *intermediación laboral*, aunque agrupe una minoría de las políticas totales, la constituyen las **actuaciones dirigidas a gestionar vacantes temporales derivadas del ejercicio de derechos de conciliación o de jubilación parcial**, un ámbito de intervención que adquiere particular relevancia en un contexto de envejecimiento de la población activa y de creciente demanda de medidas que permitan armonizar la vida laboral y personal. La intervención responde a una doble necesidad: por un lado, garantizar la continuidad operativa de las empresas cuando una persona trabajadora se ausenta por causas justificadas; por otro lado, facilitar el ejercicio

efectivo de derechos —como la reducción de jornada por cuidado o la jubilación parcial— que, de no existir mecanismos de sustitución accesibles, podrían quedar en gran medida vacíos de contenido.

Complementariamente, el sistema ofrece **servicios de asistencia y asesoramiento a las empresas para una gestión de la contratación ajustada a la normativa laboral**, reconociendo que las pequeñas y medianas empresas, en particular, enfrentan dificultades para mantenerse actualizadas sobre los cambios normativos y para resolver dudas sobre la formalización de contratos, la aplicación de convenios colectivos o la gestión de incidencias laborales. Estos servicios, prestados tanto de forma presencial como a través de plataformas online, proporcionan información clara y accesible sobre los diferentes tipos de contrato, los requisitos formales para su formalización, las bonificaciones y ayudas aplicables, y los procedimientos a seguir en caso de modificación, suspensión o extinción de la relación laboral.

**La hipótesis** que sustenta esta línea es que, si las empresas reciben una respuesta ágil que combina diagnóstico, preselección, apoyos a la contratación y ajustes de puesto, disminuyen fricciones y tiempos de respuesta y aumenta la probabilidad de que se formalicen contratos y se sostengan en el tiempo.

### Productos transversales a los principales actores (Lanbide, Diputaciones, Ayuntamientos)

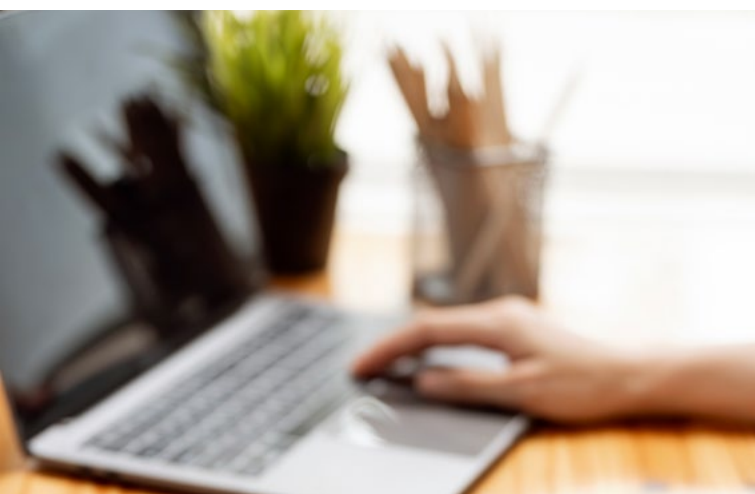
En primer lugar, la intervención en intermediación laboral genera un conjunto de **productos jurídicos y administrativos** que establecen la base legal, los criterios de asignación y la dotación presupuestaria de los programas desplegados. Este tipo de productos incluye las convocatorias públicas de ayudas a la contratación, las bases reguladoras que definen los requisitos de acceso y los compromisos exigidos a las empresas beneficiarias, así como las resoluciones individuales de concesión o denegación de las subvenciones solicitadas.

Un segundo bloque de productos lo constituyen las **transferencias económicas efectivas** derivadas de la concesión de las ayudas a la contratación. Estos productos se materializan en el pago efectivo de las subvenciones que cubren total o parcialmente los costes laborales asociados a la contratación de personas pertenecientes a colectivos prioritarios, así como en las bonificaciones que asumen las cotizaciones a la Seguridad Social en los contratos de sustitución por jubilación parcial o por ejercicio de derechos de conciliación. La relevancia de estos

productos radica no solo en su cuantía, sino en su capacidad para modificar las decisiones empresariales, reduciendo el coste relativo de la contratación de determinados perfiles y compensando los riesgos percibidos asociados a su incorporación.

Adicionalmente, la actividad de intermediación laboral produce una serie de **servicios especializados de valor añadido** que, sin constituir productos materiales en sentido estricto, representan resultados tangibles de la intervención y contribuyen directamente a la calidad de los procesos de contratación. Entre estos servicios destacan la provisión de asesoría laboral a las empresas para la resolución de consultas sobre modalidades contractuales, incentivos aplicables y procedimientos administrativos; el diseño de planes de formación individualizada adaptados a las necesidades específicas de un puesto de trabajo o de un proceso de incorporación; y la elaboración de informes prospectivos sobre tendencias de contratación en determinados sectores o territorios.

La **hipótesis** de trabajo es que estos productos se traducen en una cobertura más rápida de vacantes, menor rotación y mayor continuidad del empleo, especialmente en perfiles con barreras de acceso. El supuesto asociado es que el conocimiento generado circula entre actores del territorio y se traduce en decisiones concretas. La intermediación funciona como mecanismo cuando reduce costes de transacción y convierte información en colocaciones sostenibles, tratando a la empresa como usuaria con necesidades de diagnóstico, preselección y apoyo en la contratación. Su rendimiento depende de la calidad de la información de vacantes, del conocimiento sectorial y de la coordinación con orientación y formación para mejorar el ajuste. Si se limita a difusión o si no existe continuidad tras la colocación, la intermediación pierde capacidad para sostener estabilidad y reducir rotación.



## Innovación y prospección

Esta tipología adopta una perspectiva estratégica y anticipatoria, orientada a preparar a las empresas y al territorio para los cambios en estructura productiva y en el empleo. Su objetivo es anticiparse a las transformaciones, identificar nichos, fomentar la innovación en los modelos productivos y organizativos, así como facilitar transiciones justas en sectores en transformación. En términos operativos, esta tipología se concreta en una secuencia de prospectiva, pilotaje y transferencia, orientada a convertir conocimiento y pruebas en decisiones e instrumentos del sistema. El contraste cualitativo refuerza esta lectura al definir la innovación como una tríada operativa que combina análisis prospectivo basado en datos, capacidad de desplegar programas experimentales y evaluación como herramienta de gestión a lo largo del ciclo, con una condición transversal de colaboración y escucha activa con empresas, personas y tercer sector. Los principales actores que promueven dicho tipo de políticas son las Diputaciones. Algunos ejemplos paradigmáticos de este tipo de políticas: ***Etorkizuneko enplegua*** (Diputación Foral de Gipuzkoa), ***Lantoki eraldatzaileak*** (Diputación Foral de Gipuzkoa) y ***Proyectos innovadores de emprendimiento y empleo estable y de calidad*** (Diputación Foral de Gipuzkoa).

### Actividades transversales a los principales actores (Lanbide, Diputaciones, Ayuntamientos)

Las actividades encuadradas en la tipología de innovación y prospección adoptan una **perspectiva estratégica y anticipatoria** que la diferencia de las intervenciones más directamente orientadas a la contratación o al apoyo empresarial inmediato. Su objetivo no es tanto resolver necesidades presentes del tejido productivo, sino preparar a las empresas



y al territorio para afrontar transformaciones estructurales, identificar nichos de empleo emergentes y experimentar con nuevos modelos organizativos y productivos. Estas actuaciones, impulsadas principalmente por las **diputaciones forales** en colaboración con Lanbide, los ayuntamientos y otros agentes del territorio, se caracterizan por su marcado componente experimental, su horizonte temporal amplio y su apuesta por la generación de conocimiento compartido como base para la toma de decisiones. En términos operativos, esta línea funciona como una secuencia de tres piezas conectadas: prospectiva, experimentación y transferencia con evaluación. La política gana tracción cuando estas piezas se mantienen vinculadas y se convierten en decisiones, convocatorias, estándares y cambios adoptables por el tejido productivo.



El primer bloque de actividades lo constituyen los **ejercicios de prospección destinados a generar, transferir y compartir conocimiento estratégico sobre el futuro del empleo de calidad**. Estas actuaciones parten del reconocimiento de que las transformaciones tecnológicas, ecológicas y sociales están reconfigurando los perfiles profesionales, las competencias demandadas y las estructuras organizativas a un ritmo que dificulta la adaptación espontánea del tejido productivo y del sistema de formación. Su aportación no es “mirar tendencias”, sino producir señales utilizables, priorizar ámbitos, traducir cambios en necesidades de cualificación y orientar carteras de proyectos, de forma coherente con la triple transición y con los objetivos territoriales.

Paralelamente, el sistema impulsa el **desarrollo y pilotaje de iniciativas que introducen metodologías novedosas en materia de emprendimiento y empleo estable**, actuando como banco de pruebas de aproximaciones que, de resultar exitosas, pueden escalarse al conjunto del territorio. Estas actuaciones adoptan la forma de proyectos experimentales de duración limitada, convocatorias específicas para propuestas innovadoras, o programas piloto implementados en colaboración

con centros tecnológicos, universidades o entidades del tercer sector. El criterio común es que el piloto genere evidencia utilizable sobre condiciones de adopción, costes y efectos, para decidir si se ajusta, se replica o se descarta, y para facilitar su transferencia a instrumentos del sistema.

Un tercer bloque de actividades se dirige específicamente a **facilitar la adaptación profunda de las empresas y sus estructuras de empleo a las transiciones digital, ecológica, productiva y social**. Estas intervenciones parten de que las transformaciones estructurales no afectan solo a la demanda de competencias, también reconfiguran modelos organizativos, relaciones laborales, sistemas de producción y cultura empresarial. El mecanismo esperado es que el acompañamiento y las metodologías probadas reduzcan fricciones de adopción, bajen la incertidumbre y permitan sostener cambios en organización del trabajo, gestión del talento y condiciones que favorezcan retención y estabilidad. Por ello, las actuaciones no se limitan a formación puntual o incentivos a la contratación, sino que acompañan procesos de cambio organizativo con componentes concretos: diagnósticos estratégicos para identificar necesidades de adaptación,

asesoramiento especializado para incorporar tecnologías digitales o procesos de economía circular, apoyo a la reorganización de tiempos y condiciones de trabajo, y acompañamiento en procesos de relevo generacional que implican transformaciones de mayor calado.

Adicionalmente, el sistema desarrolla **actuaciones orientadas a construir un entorno físico y de talento propicio para la innovación**, reconociendo que la capacidad de adaptación y de generación de empleo de calidad depende también de

condiciones estructurales del territorio. Estas actuaciones incluyen la promoción de polos tecnológicos y *hubs* sectoriales que concentran empresas, centros de investigación y servicios avanzados, la generación de suelo industrial preparado para la implantación de proyectos innovadores, la colaboración estable con el sistema educativo, universidades y centros de formación profesional, para alinear la oferta formativa con necesidades emergentes, y el apoyo a redes y espacios de colaboración que faciliten intercambio de conocimiento y sinergias entre empresas, agentes de conocimiento y administraciones.

Finalmente, cabe destacar que estas actividades de innovación y prospección se sostienen en **una estrecha cooperación con los agentes del territorio**, mediante la participación de clústeres sectoriales, centros tecnológicos, agentes de desarrollo local, sindicatos y organizaciones empresariales en el diseño, la implementación y la evaluación. El punto crítico es que esa cooperación se traduzca en reglas de circulación del conocimiento, responsabilidades y rutinas de toma de decisiones que conviertan aprendizajes en cambios reales.

La **hipótesis** que sostiene esta línea de trabajo es que, cuando los ejercicios prospectivos generan conocimiento sobre transformaciones del empleo y las experiencias piloto aportan metodologías replicables, se crean condiciones para que las empresas incorporen cambios organizativos y productivos que mejoren productividad, resiliencia y empleo de calidad, al tiempo que el sistema mejora su capacidad de anticipación y diseño. El supuesto asociado es que el conocimiento circula entre actores del territorio y se incorpora a decisiones operativas, y que existe capacidad institucional para sostener la gobernanza del ciclo completo, con criterios compartidos, trazabilidad de aprendizajes y tiempos compatibles entre diseño, ejecución y adopción.





### Productos transversales a los principales actores (Lanbide, Diputaciones, Ayuntamientos)

En primer lugar, la actividad prospectiva genera como **producto principal conocimiento estratégico sobre el futuro del empleo y las transformaciones sectoriales**, materializado en estudios prospectivos, mapas de tendencias, análisis de necesidades emergentes de cualificación y ejercicios de vigilancia que identifican oportunidades y riesgos en los diferentes sectores productivos. A este conocimiento se añaden los **aprendizajes documentados derivados de la experimentación metodológica**, esto es, las evaluaciones, guías y protocolos que resultan de los proyectos piloto y que permiten validar nuevas aproximaciones en materia de emprendimiento, organización del trabajo o acompañamiento a la transformación empresarial. Paralelamente, el acompañamiento intensivo a empresas en procesos de adaptación genera una **documentación técnica especializada** — diagnósticos estratégicos, planes de acción, informes de seguimiento— que sistematiza las dificultades, los factores de éxito y las estrategias más eficaces para facilitar la transición digital, ecológica y organizativa del tejido productivo.

Finalmente, un producto de naturaleza muy distinta, pero igualmente relevante,

lo constituyen las **infraestructuras físicas y tecnológicas** promovidas por las administraciones para crear un entorno propicio a la innovación y al empleo de calidad. Estas incluyen los polos tecnológicos y *hubs* sectoriales que concentran empresas, centros de investigación y servicios avanzados; los parques industriales y las áreas de suelo urbanizado preparadas para la implantación de empresas innovadoras; y las plataformas digitales y laboratorios de experimentación que facilitan el testeo de nuevas ideas y la colaboración entre agentes.

La **hipótesis** central que sostiene este conjunto de productos es que el conocimiento prospectivo, los marcos estratégicos compartidos y la infraestructura de conocimiento generada se convierten en un recurso utilizable para orientar decisiones, priorizar ámbitos de actuación y ajustar instrumentos del sistema, reforzando la coherencia de las intervenciones en el territorio. El supuesto asociado es que los estudios y experimentaciones tienen calidad metodológica suficiente para generar evidencias fiables, que existe disposición de empresas y agentes a incorporar ese conocimiento, y que la coordinación entre políticas de empleo, educativas y de desarrollo económico permite integrarlo en decisiones y actuaciones concretas. La innovación y la prospección aportan valor cuando el ciclo se cierra: prospectiva que prioriza, pilotos que prueban y evaluación que decide qué se ajusta, qué se escala y qué se descarta. Para ello, el conocimiento debe circular entre actores del territorio y traducirse en cambios adoptables, servicios, estándares, convocatorias o carteras formativas, evitando acumulación de proyectos sin trayectoria. Si no se consolida la transferencia, la línea tiende a quedar como suma de experiencias puntuales, con menor capacidad de transformar prácticas empresariales y orientar decisiones del sistema.

## Impactos

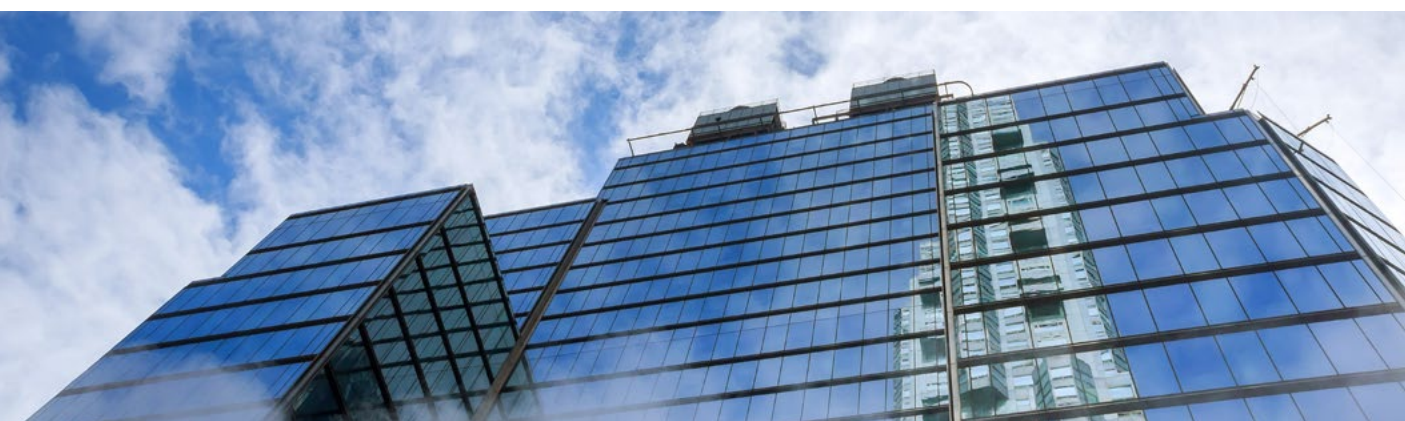
Este apartado sintetiza los impactos esperados de la Teoría del Cambio del sistema vasco de empleo desde una perspectiva transversal. Integra los efectos derivados de la combinación de líneas de intervención y de la coordinación multinivel, sin desagregar por programas ni por actor. La secuencia temporal distingue impactos inmediatos, resultados acumulados en trayectorias y transformaciones más estructurales.

En el **corto plazo**, los impactos esperados se concentran en mejorar el **acceso al empleo** y reducir **discontinuidades**. Se refuerzan **competencias** mediante formación y acreditación, con orientación que mejora la adecuación del itinerario y, con ello, la **empleabilidad**. La combinación de **incentivos, intermediación y prospección** acelera la inserción y reduce tiempos de búsqueda, mientras que, en empresas, especialmente pymes, se sostiene continuidad mediante sustituciones y ajustes que evitan rupturas. En perfiles en situación o riesgo de exclusión, las **prestaciones** facilitan la participación sostenida en itinerarios que combinan acompañamiento, orientación y formación, reduciendo interrupciones.

A **medio plazo**, los impactos esperados se expresan en la consolidación de **trayectorias**

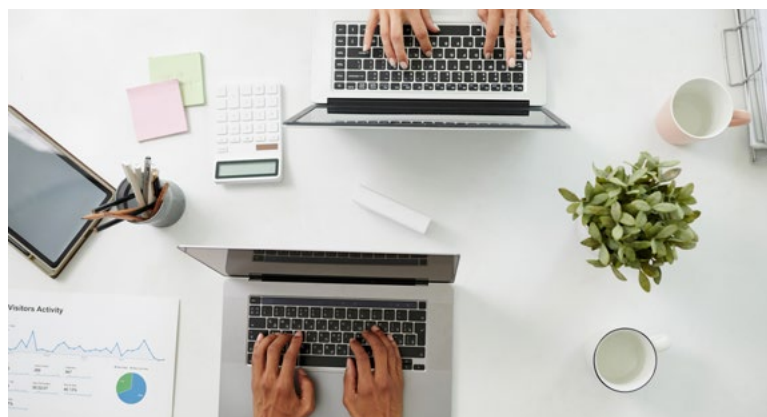
y en mejoras más estables del funcionamiento del sistema. La inserción inicial tiende a convertirse en trayectorias de mayor **calidad**, con más **retención**, más conversiones a **indefinido** y mejor **ajuste ocupacional**, reduciendo tiempos de reempleo y el peso del **desempleo de larga duración**, y en autoempleo se espera consolidación de iniciativas con ingresos sostenidos. En paralelo, el tejido productivo incorpora cambios organizativos que refuerzan **eficiencia** y **resiliencia**, y se prevé un ecosistema de intermediación más **fluido**, con derivaciones más eficientes y menor **solapamiento** entre actuaciones.

A **largo plazo**, los impactos esperados se sitúan en el plano **estructural** y en la consolidación de capacidades del sistema. El efecto acumulado contribuye a reducir **precariedad** y desempleo de larga duración, aumentando **estabilidad** y **equidad** en la inserción. Se consolida un ecosistema productivo más **innovador y adaptable**, con modernización de pymes y mejor gestión de **transiciones**. En paralelo, se refuerza una cultura de **aprendizaje permanente** y una gobernanza más madura, basada en **coordinación, inteligencia compartida y evaluación con datos**, con mayor capacidad para anticipar necesidades y ajustar intervenciones.



# Conclusiones

La **formación** ocupa una posición central en la **política vasca de empleo** y concentra una parte muy significativa del esfuerzo institucional. Esta centralidad se entiende por el peso de la oferta formativa y por la función que cumple como **mecanismo transversal**, tanto para mejorar la **empleabilidad** de personas desempleadas como para acompañar **transiciones** de personas ocupadas en un **mercado de trabajo** en cambio. La evidencia revisada refuerza esta orientación cuando la formación no se concibe como un fin en sí mismo, sino como una palanca que funciona mejor si se vincula a **necesidades del tejido productivo**<sup>5</sup> y se integra en **itinerarios con orientación, acompañamiento y experiencia práctica**<sup>6</sup> (ver más detalle en el entregable de revisión de literatura). En la **teoría del cambio** esto implica que el impacto no depende solo de impartir acciones formativas, sino del encaje de los contenidos, del momento en que se activa la formación dentro del itinerario, del perfil de las personas participantes y de la calidad del vínculo con **empresas, sectores** y entornos productivos. La lectura que se desprende del análisis es que la formación sostiene buena parte de la **plausibilidad** de la política, pero también concentra parte de sus riesgos si no se asegura **coherencia** entre oferta y demanda, si los criterios de acceso no facilitan un aprovechamiento real o si la conexión con empresas se limita a relaciones puntuales sin **retroalimentación** sobre perfiles, prácticas y resultados.



La **integración de empleo e inclusión** configura uno de los rasgos más singulares del modelo vasco y tiene implicaciones directas en la cadena causal que sostiene la política (ver más detalle en el entregable de comparativa de modelos de empleo). La gestión conjunta en **Lanbide de políticas activas** y de **garantía de ingresos**, junto con el reconocimiento de **derechos subjetivos** vinculados a la empleabilidad, facilita una lógica de intervención en la que la protección económica puede actuar como **condición habilitante** para participar en procesos de **diagnóstico, orientación, formación e inserción**. Esta aproximación reduce discontinuidades habituales cuando prestaciones y políticas activas dependen de estructuras distintas, y permite pensar itinerarios con mayor **continuidad**, especialmente para personas con **barreras múltiples**<sup>7</sup>. El contraste cualitativo y la revisión realizada apuntan que

- 
5. Card, D., Kluve, J., & Weber, A. (2018). What works? A meta-analysis of recent active labor market program evaluations. *Journal of the European Economic Association*, 16(3), 894–93.
  6. Martin, J. P., & Grubb, D. (2001). What works and for whom: A review of OECD countries' experiences with active labour market policies. *Swedish Economic Policy Review*, 8(2), 9–56.
  7. Immervoll, H., & Scarpetta, S. (2012). Activation and employment support policies in OECD countries. An overview of current approaches. *IZA Journal of Labor Policy*, 1(1), 9.



este enfoque puede ser consistente con la evidencia internacional<sup>8</sup> cuando se sostiene en **acompañamiento** suficiente y **coordinación operativa** con el entorno de servicios. A la vez, el análisis muestra que la integración añade **complejidad organizativa** y eleva la exigencia sobre **capacidades profesionales**, coordinación con **servicios sociales** y **claridad de roles** entre niveles institucionales y actores implicados. La fortaleza del modelo se expresa cuando la integración se traduce en continuidad real, criterios compartidos y respuestas ajustadas a necesidades diversas, y se debilita cuando la carga de gestión, la fragmentación o la falta de coordinación convierten el itinerario en una suma de pasos sin un hilo conductor.

El ejercicio de reconstrucción confirma que formular una **teoría del cambio** para una política de empleo en sentido amplio es especialmente exigente por la naturaleza del objeto evaluado. No se trata de un programa acotado con una cadena lineal de actividades y resultados, sino de una **política abanico** y **palanca**, en la que coexisten instrumentos orientados a **personas** y a **empresas**, políticas activas y pasivas, y una intervención **multinivel** en la que las decisiones y la implementación

se distribuyen entre instituciones con capacidades y márgenes distintos. En este marco, la teoría del cambio no puede describir un servicio que “coloca” a personas, sino explicar cómo se crean **condiciones** para que se produzca el cambio esperado, mediante acumulación de **capacidades**, reducción de fricciones en la **intermediación**, mejora de los emparejamientos entre oferta y demanda, y apoyos que permiten sostener **trayectorias laborales** y transiciones. Esto obliga a explicitar **hipótesis** y **supuestos** con mayor precisión, por ejemplo, sobre cómo se combinan orientación y formación, qué papel juega la intermediación en relación con la **prospección empresarial**, o cómo se articulan **incentivos** cuando existen riesgos de desplazamiento o efectos de corta duración. En paralelo, el análisis sugiere que la lógica gana consistencia cuando se apoya en **orientación intensiva**, **formación pertinente** y **uso selectivo de incentivos**, y pierde plausibilidad cuando se sobredimensionan instrumentos con evidencia más débil o muy dependientes del contexto, como determinadas modalidades de **creación directa de empleo público temporal**, si se utilizan como sustituto de otros mecanismos y no como parte de una secuencia con sentido.

8. Scharle, Á. (2015). Literature review and identification of best practices on integrated social service delivery. *Publication Office of the European Commission*.

Desde esta perspectiva, la teoría del cambio funciona también como un marco para ordenar expectativas sobre qué puede producir la política y en qué **horizontes temporales**. Los resultados a **corto plazo** suelen tener que ver con acceso efectivo a servicios, adquisición de competencias, activación de búsqueda y reducción de fricciones, mientras que los efectos más relevantes a **medio plazo** se expresan en estabilidad, continuidad, progresión y **adecuación ocupacional**. A **largo plazo**, los cambios que se atribuyen a una política de este tipo ya no dependen solo del rendimiento de un programa, sino de la coherencia del conjunto y de la interacción con otros sistemas, **educación, cuidados, prestaciones, fiscalidad**, y con condiciones estructurales del mercado de trabajo. Esta lectura es importante porque evita exigir a la política de empleo resultados que no puede producir por sí sola, y, a la vez, pone el foco en aquello que sí está dentro de su margen, la calidad del diseño de los itinerarios, la coordinación entre actores, el uso consistente de **información** y la capacidad de ajustar instrumentos según evidencias y necesidades.

El sistema vasco dispone de una **arquitectura de participación y coordinación** especialmente desarrollada, con el **Consejo Vasco de Políticas Públicas de Empleo**, la **Mesa de Diálogo Social**, la **Red Vasca de Empleo** en construcción y los **planes de empleo y desarrollo local** obligatorios para los municipios de mayor tamaño. En comparación con otros territorios, esta estructura ofrece una base más sólida para una **gobernanza multinivel** y para la implicación de **agentes sociales y tercer sector**, con potencial para alinear prioridades y sostener decisiones compartidas. Sin embargo, la comparación y las entrevistas muestran que esta arquitectura todavía no está plenamente consolidada. Persisten **solapamientos, fragmentación** y diferencias de **capacidad técnica** entre territorios, con riesgos de despliegue

desigual, de variaciones en criterios y de circuitos operativos que no siempre aseguran continuidad. En términos de teoría del cambio, la gobernanza deja de ser un contexto y se convierte en un **mecanismo**, porque habilita o bloquea eslabones críticos, desde la derivación y la coordinación entre servicios hasta la coherencia entre niveles de planificación y ejecución. Cuando la coordinación es efectiva, refuerza la plausibilidad de la intervención y reduce fricciones, cuando no lo es, introduce rupturas que afectan a la continuidad de itinerarios y a la consistencia del sistema.

El carácter **exploratorio** del trabajo condiciona el tipo de afirmaciones que pueden sostenerse, y esa condición forma parte de las conclusiones. La evaluación se centra en la lógica de diseño, en la reconstrucción de mecanismos y en el contraste de supuestos, no en estimaciones **causales** de impactos ni en análisis de **microdatos**. Por tanto, el aporte principal no es un juicio definitivo sobre eficacia, sino una lectura **estructural** sobre coherencias, tensiones y puntos que requieren mayor explicitación en la teoría del cambio. El contraste cualitativo aporta detalle y permite identificar percepciones y experiencias de



actores clave, pero no agota la diversidad de voces del sistema. Además, la política de empleo se encuentra en un momento de **ajuste**, con instrumentos en evolución, lo que afecta al grado de consolidación de algunos componentes. Esta combinación de alcance y limitaciones no reduce el valor del trabajo, lo define. La utilidad se expresa en la capacidad de ordenar el sistema, hacer visibles supuestos y mostrar dónde se concentran las dependencias críticas, **formación** como palanca central, **integración empleo e inclusión** como ventaja comparativa con exigencias operativas, **teoría del cambio** como marco para un sistema que opera por combinaciones y no por una única cadena, y **gobernanza** como mecanismo que condiciona resultados y no como simple telón de fondo.

En coherencia con el alcance exploratorio y el énfasis en la lógica de la intervención, se proponen tres líneas para reforzar la consolidación y el aprendizaje del sistema. En primer lugar, desarrollar un **mapeo territorial** y un **catálogo operativo de recursos e instrumentos**, actualizado y utilizable, para identificar **superposiciones, vacíos y oportunidades de mejora**, y hacer visibles **puntos de entrada, criterios de acceso** y

**circuitos de derivación** entre agentes. Este ejercicio permitiría **ordenar la oferta, reducir duplicidades** y sostener una **coordinación regular** con rutinas de revisión y ajuste. En segundo lugar, profundizar en la **evaluación de las principales líneas de intervención**, con mayor **desagregación** que la disponible en el diagnóstico, para estimar mejor su **peso relativo**, sus **mecanismos** y su contribución al conjunto. El análisis permitiría identificar qué componentes aportan más valor según **perfiles y territorios**, qué **condiciones de implementación** son críticas y dónde se concentran los **cuellos de botella**, para apoyar decisiones sobre **priorización, secuencias e intensidades**. En tercer lugar, evaluar la **gobernanza de la Red Vasca de Empleo**, poniendo el foco en cómo la **coordinación multiactor y multinivel** se traduce en **práctica operativa**. Esta evaluación debería revisar **estándares comunes, claridad de roles, flujos de información útiles** y capacidad de asegurar la **continuidad efectiva de los itinerarios**, además de detectar **puntos de fricción** que generan discontinuidades o **variabilidad territorial**. El objetivo sería identificar **palancas operativas de mejora** que refuercen la **coherencia del sistema** y su capacidad de ajustar instrumentos.



