



LOS SISTEMAS DE INFORMACIÓN EN LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE EMPLEO DEL ESTADO Y DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS - El proyecto SISPE

Pablo M^a Benito Domínguez

Introducción

A principios de los años 90, el Instituto Nacional de Empleo inició un proceso de traspaso de competencias de gestión en materia de formación ocupacional a las Comunidades Autónomas.

Este proceso, requería una cooperación muy estrecha entre ambas administraciones (Estatal y Autonómica), debido sobre todo a la función de control que el Instituto debía seguir ejerciendo a la hora de distribuir y justificar las subvenciones que para este tipo de gestión proporciona la Comisión Europea a través del Fondo Social Europeo.

Asimismo, esa estrecha cooperación requería mantener sistemas de información común que permitieran tener conocimiento bilateral del desarrollo de la gestión por una parte, y de los resultados de la misma a efectos de su justificación por otra.

Desde el principio, se buscaron soluciones a la necesidad de mantener una información común e integrada, soluciones que pasaron por la cesión de todos los elementos precisos para que las Comunidades Autónomas, empleando el mismo sistema que se venía utilizando en el INEM antes de la transferencia, introdujesen en la Base de Datos del Instituto la información correspondiente a cursos y alumnos relacionados con la gestión de la Formación para la Inserción Profesional.

Sin embargo, este tipo de soluciones no era eficiente, sobre todo desde el punto de vista de las Comunidades Autónomas, ya que la gestión de la formación FIP (Formación para la Inserción Profesional) no era la única que ejercía la Administración Autonómica, por lo que el sistema de información tampoco era único, con la consiguiente complicación que suponía la doble entrada de datos en dos sistemas diferentes y con objetivos distintos.

En 1.996, tras las elecciones de marzo, se inicia un nuevo proceso de transferencia de competencias que se solapa con el descrito anteriormente, se trata de la gestión de

las políticas activas que incluyen la gestión del empleo, de las escuelas taller y de los centros nacionales de formación.

Con ello, se podría suponer, que el Instituto Nacional de Empleo tiende a desaparecer y que a partir de ese momento todas las competencias que en el mismo se venían desarrollando pasarán a estar en las Comunidades Autónomas. Sin embargo, existen determinadas funciones, de gran importancia, que se reserva el Estado: la gestión de las políticas pasivas (prestaciones por desempleo), mantenimiento del registro para la elaboración de estadísticas de ámbito estatal, intermediación en el ámbito interautonómico, etc.

A principios de 1.998 se hacen efectivas las primeras transferencias de gestión en materia de trabajo, empleo y formación, a la Junta de Galicia y a la Generalidad de Cataluña, que en algunos aspectos, como es el de intercambio de información, sirvieron para definir el modelo de traspaso que se debería seguir con el resto de Comunidades Autónomas.

Durante 1.999, se finaliza el traspaso del Plan FIP a todas las Comunidades Autónomas y se hace efectivo el de políticas activas a la Generalidad Valenciana, al Gobierno de Canarias y a la Diputación Foral de Navarra. A principios de 2.000 se aplica a la Comunidad Autónoma de Madrid y se siguen negociando el resto de Autonomías.

El proceso desarrollado hasta el momento, hizo que a lo largo del año 1.998, se empezara a poner sobre la mesa el modelo de los Servicios Públicos de Empleo tanto desde el punto de vista del Estado, como de las Comunidades Autónomas. Se considera de gran importancia para ambas Administraciones el mantenimiento de una información común íntegra y de calidad, que:

- facilite el cumplimiento de los principios constitucionales de igualdad de oportunidades entre todos los ciudadanos, así como la movilidad entre todos los territorios del Estado,
- proporcione un mejor servicio al ciudadano, y que
- obtenga un nivel de calidad y seguridad de la información garante de los fundamentos de gestión de los Servicios Públicos de Empleo Estatal y Autonómicos.

Entre los cuatro grupos de trabajo, que se crearan entonces por mandato del Ministro de Trabajo y Asuntos Sociales, con la intención de empezar a definir el marco competencial de los futuros Servicios Públicos de Empleo, contando en dichos grupos con la participación de los responsables en el entorno del empleo de las diferentes Administraciones Autonómicas, se creó el denominado grupo de trabajo "Intermediación, conexiones informáticas, aspectos registrales y administrativos", cuyo trabajo se puede resumir en las siguientes conclusiones:

- A. En el momento de las transferencias de la intermediación y políticas activas, el INEM pone a disposición de las Comunidades Autónomas que asuman los traspasos el conjunto de aplicaciones informáticas de gestión de empleo para la realización de las funciones que le son transferidas.
- B. En aquellas Comunidades Autónomas que asuman las competencias de intermediación laboral y que quieran disponer de un sistema propio, existirá un

sistema informático autonómico al que estarán conectados las Oficinas de Empleo y las Entidades Colaboradoras del Servicio Público de Empleo y las Agencias de Colocación, sin fines lucrativos, autorizadas en el ámbito autonómico.

- C. La información, que se define como básica en este documento, será transmitida permanentemente desde todos los puntos citados al Sistema Informático Autonómico, y desde éste a su vez, también de manera continuada, al Sistema Informático Estatal. Éste validaría la información, quedando consolidada internamente en ambos Sistemas Informáticos, garantizando que con la actualización las dos Bases de Datos mantengan un núcleo de información idéntico. Las Comunidades Autónomas asegurarán los procedimientos necesarios de introducción de datos de demanda y de oferta, especialmente en el caso de las Entidades Colaboradoras, para mantener la calidad de la información para la intermediación en todo el Estado y para las estadísticas estatales en el Sistema Informático Estatal.
- D. El Sistema Informático Estatal, mediante procesos "batch" realizará los cruces con las bases de datos de otros dominios y de las Comunidades Autónomas, repercutiendo las modificaciones derivadas de estos en ambos Sistemas Informáticos.
- E. El Instituto Nacional de Empleo ha presentado un estudio de mediante el que se constata la existencia de distintas soluciones técnicas para llevar a cabo el modelo de transmisión de información que se propone.
- F. El Instituto Nacional de Empleo asume el compromiso de presentar en un plazo determinado (en Conferencia Sectorial) las primeras conclusiones sobre fases necesarias de desarrollo de trabajos y tiempo requerido para la implantación del nuevo sistema.
- G. Las Comunidades Autónomas que tengan operativas aplicaciones informáticas propias, se comprometen a mantener las Bases de Datos del INEM, permanentemente actualizadas en su información y contenidos para garantizar su integridad como única solución de asegurar el mismo nivel de información y gestión del que ahora se dispone, necesario en todo caso para las finalidades del Sistema Público de Empleo. El INEM, en colaboración con las Comunidades Autónomas determinará en un grupo de trabajo los fines y procedimientos mas adecuados a cada Comunidad Autónoma para proceder a dicha actualización.
- H. En el supuesto de Comunidades Autónomas que asuman las competencias a partir del 1 de enero de 1.999, utilizarán, para la realización de las funciones transferidas las aplicaciones informáticas de gestión de empleo e intermediación del INEM, hasta que no se hayan realizado, en sus respectivas aplicaciones, los siguientes procesos:
- Determinación de la información que deben contener las aplicaciones.
 - Validaciones que debe pasar la información referida.
 - Consecuencias en los procesos de intermediación, ventajas e inconvenientes y posibles soluciones.

- Valoración del cambio en las aplicaciones del Instituto Nacional de Empleo y análisis de soluciones.
 - Puesta en marcha de los nuevos procesos.
 - Realización de pruebas del nuevo sistema en paralelo con el existente en el INEM.
- A. Lo previsto en los números anteriores implica la revisión de los Convenios de Intercambio de Información, de Coordinación de la gestión del empleo e intermediación y de Prestaciones vigentes, y en especial los derivados de próximas transferencias.
- B. El Instituto Nacional de Empleo y las Comunidades Autónomas acuerdan la constitución de un grupo de trabajo que defina y concrete la arquitectura del sistema de información para el soporte de la intermediación y de las estadísticas del conjunto del Sistema Público de Empleo.

Las conclusiones relacionadas en los 10 apartados anteriores, definen los principales puntos de partida para el trabajo que en cuanto a Sistemas de Información se habrá de desarrollar desde este momento (principios de 1.999) en conjunto con las Administraciones Autonómicas.

Se trata de establecer un criterio unificador de como han de ser y como han de funcionar los sistemas de información en el inmediato futuro de los Servicios Públicos de Empleo. Nace el proyecto SISPE (Sistemas de Información en los Servicios Públicos de Empleo).

El Proyecto SISPE

Origen y finalidad del Proyecto

Para entender la necesidad del proyecto se debe tener presente el siguiente escenario:

- Con anterioridad a las transferencias, el Sistema de Información del Instituto Nacional de Empleo permitía, por sí sólo, dar respuesta a las necesidades de información y gestión que se le requerían a nivel nacional.
- En el marco de transferencias surgen otros Sistemas de Información en el ámbito de algunas Comunidades Autónomas destinados a dar el mismo servicio a nivel autonómico y en otras Comunidades que no disponen de tales Sistemas surge la necesidad de disponer de la información resultante de su gestión en el tiempo y forma que lo deseen.

La finalidad del proyecto SISPE es la integración de la información, relativa a la gestión de las políticas activas de empleo, que utilizan los distintos Servicios Públicos de Empleo, garantizando que cada uno de ellos pueda desarrollar en el futuro las funciones que le son propias.

Objetivos

Los objetivos fundamentales del proyecto SISPE son:

- La intercomunicación de todos los Sistemas de Información de los Servicios Públicos de Empleo, estatal y autonómicos, de manera que se garantice un nivel de calidad y seguridad en la información que permita una gestión eficaz por los mismos.
- Facilitar a todos los Servicios Públicos de Empleo una visión global de la evolución del empleo y del mercado de trabajo en el resto del territorio del Estado.
- Garantizar la libre circulación de los trabajadores y la movilidad laboral de los demandantes de empleo en todo el territorio nacional, así como su igualdad de trato y no discriminación, pudiéndose así compensar ofertas y demandas de empleo entre diversos territorios, de manera que la optimización en la distribución de los recursos humanos permita realizar una política orientada al pleno empleo.
- Asegurar la elaboración de las estadísticas nacionales sobre evolución de mercado de trabajo (contratación, paro, evolución de demandantes, etc.) que permitan, no sólo mantener el grado actual de conocimiento del mismo, sino también garantizar la elaboración de las propuestas normativas básicas en materia de políticas activas de empleo que resulten necesarias en cada momento.

Valores añadidos del Proyecto.

El proyecto SISPE que, inicialmente se configura como un proyecto de integración de información, está propiciando la confluencia en la definición de los procesos de gestión entre los representantes de las diversas administraciones. Con ello, además de garantizar el cumplimiento de los objetivos ya referidos, permitirá:

- La coordinación en la gestión de políticas activas de empleo entre los distintos Servicios Públicos de Empleo.
- Ofrecer un mejor servicio al ciudadano, en la medida en que esté disponible información integrada sobre políticas activas de empleo.
- Facilitar el desarrollo equilibrado por los diferentes Servicios Públicos de Empleo, de las acciones de mejora de la ocupabilidad comprometidas por el Estado Español ante la Comisión Europea, a través de los Planes Nacionales de Acción para el Empleo, así como efectuar el seguimiento de la gestión realizada por los mismos.
- Garantizar la justificación de las acciones realizadas por los diferentes Servicios Públicos de Empleo, cofinanciadas por el Fondo Social Europeo, así como dar respuesta a las acciones de control del Tribunal de Cuentas Europeo.

Organización funcional

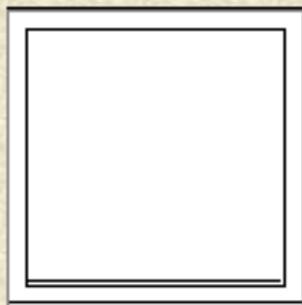
El proyecto se articula en torno a un Comité de Dirección, un Comité Técnico y cuatro

Equipos Técnicos, con la participación en todos ellos de representantes de la Administración Central y de la Autonómica.

El Comité de Dirección lo preside el Secretario General de Empleo y lo vicepresiden la Directora General del INEM y dos Directores Generales de Comunidades Autónomas (Galicia y Baleares). Cuenta además, con 4 vocales de la Administración Central (Subdirectores Generales del INEM) y cuatro de las Administraciones Autonómicas (Directores Generales). Se constituyó el 24 de junio de 1999.

El Comité Técnico lo preside un Director Técnico de Proyecto, perteneciente al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, y lo forman representantes de ambas administraciones que, a su vez, están en los Equipos Técnicos. Se constituyó el 2 de julio de 1999.

Los Equipos Técnicos son coordinados por un representante de las Administraciones autonómicas y un representante de la Administración del Estado (INEM).

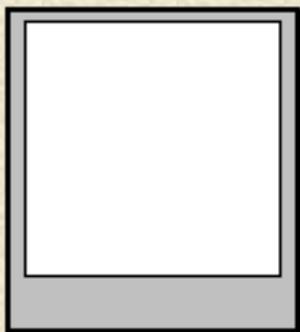


Modelos conceptuales

En el marco del proyecto, se han definido dos modelos de Sistemas de Información, de acuerdo a las posibilidades que marcan las conclusiones del grupo de trabajo mencionado en la introducción, que posibilitan la gestión del empleo y garantizan la consecución de los objetivos fijados. Estos sistemas, por los que pueden optar las Comunidades Autónomas al asumir las transferencias en la gestión son:

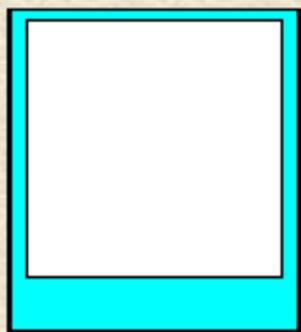
- **Sistema de Información en Cesión de Uso:** este modelo será el que se empleará por aquellas Comunidades Autónomas que optan por no utilizar un sistema propio. El Servicio Público de Empleo Estatal, ofrece a estas Comunidades la posibilidad de utilizar el Sistema de Información SILE (Sistema de Información Laboral en el dominio del Empleo), con las mismas funcionalidades que, en el momento inmediatamente anterior a la efectividad de las transferencias, se esté utilizando en su territorio.

Asimismo, el Servicio Público de Empleo Estatal, asume que a partir de la efectividad de las transferencias de gestión, la propiedad de la información que figura en la Base de Datos central, referente a los colectivos correspondientes a la Comunidad Autónoma objeto de la transferencia, corresponde a dicha Comunidad Autónoma, por lo que, la cesión de uso deberá garantizar que la Autonomía pueda disponer de la información al día de cualquiera de los colectivos contenidos en dicha Base de Datos, en el tiempo y forma que desee.



Para poder afrontar con seguridad esta funcionalidad, el Servicio Público de Empleo Estatal (hoy INEM), se compromete a la instalación de un Centro Autónomo de Explotación en las Comunidades Autónomas que opten por este modelo, de acuerdo a las siguientes características:

- El Centro Autónomo de Explotación dispondrá de todos los elementos necesarios, para que exista una Base de Datos de información autonómica replicada respecto de la Base de Datos estatal. Dicha Base de Datos será independiente para la Comunidad Autónoma y no contendrá información de otros territorios del Estado.
 - Asimismo, dispondrá de las herramientas necesarias para la explotación de dicha Base de Datos, explotación que permitirá la obtención de informes de gestión o de otro tipo, así como la obtención de cualquier tipo de estadísticas.
 - Cada una de las Administraciones asumirá los costes que se deriven de los acuerdos correspondientes a las negociaciones de traspaso en lo que al Centro Autónomo de Explotación se refiere.
- **Sistema de información propio de la Comunidad Autónoma:** En este modelo las Comunidades Autónomas optan por implementar y desarrollar su propio Sistema de Información para dar soporte a la gestión que se les transfiere. El sistema se conectará en tiempo real a la base de datos estatal y garantizará la integración de la información.



Cuando cualquier Oficina, Centro Asociado ó Agencia de Colocación de la Comunidad Autónoma, introduzca al Sistema de Información Autonómico un dato que, como consecuencia de una operación de gestión, modifica la información contenida en la Base de Datos de dicho Sistema, siendo información que también afecta a la gestión propia del Estado como Servicio Público de Empleo, será necesario garantizar que la información de ambas Bases de Datos (estatal y autonómica) se actualice en tiempo real, a efectos de conservar la integridad en los datos comunes.

Para conseguir este grado de integridad de la información, se habrá de iniciar la explotación del Sistema con los datos exactamente iguales, ó mejor idénticos, en ambos ámbitos (estatal y autonómico), es decir, los datos identificativos, por ejemplo, de un demandante deben ser exactamente iguales en las dos Bases de Datos: *Si el campo nombre contiene el literal "Jose Luis" en una Base de Datos, en la otra deberá tener exactamente el mismo contenido y no servirá "J.Luis" ni "Jose L" ni cualquier otra variación.*

Evidentemente, el hecho de que la información común sea idéntica en el momento de iniciar la explotación del nuevo sistema, requiere que exista un mecanismo de actualización que permita garantizar la modificación, de forma síncrona ó asíncrona, en ambas bases de datos, siempre de manera automática y que no lleve a procedimientos de validación de otro tipo (no automáticos) para conseguir que la modificación de una información ya realizada en una Base de Datos se pueda aplicar en la otra.

Lo que también parece evidente es que los requerimientos de tiempo máximo transcurrido desde que se genera la necesidad de efectuar una modificación que afecta a datos comunes (del Estado y de la Autonomía), hasta que la modificación se encuentra aplicada en las dos Bases de Datos, no tienen por qué ser siempre los mismos. Por ejemplo, la gestión que se realiza cara al público requiere una actualización inmediata, que se consolide en las dos Bases de Datos antes de que el gestor dé por cerrada la operación que está efectuando directamente con el ciudadano, mientras que, operaciones de gestión como el registro de un contrato, se pueden realizar sin necesidad de presencia física del empresario o del trabajador y por tanto no requiere actualización en el mismo instante de tiempo en los dos sistemas, pero sí es preciso que las reglas de validación de los datos introducidos sean exactamente iguales, a efectos de que si el contrato es rechazado por cualquier motivo en una de las Bases de Datos, lo sea también en la otra.

En cualquier caso, el sistema debe contemplar ambas posibilidades, es decir, actualización síncrona (en el mismo instante de tiempo) y actualización asíncrona (diferida en el tiempo), pero siempre garantizando que al final se ha aplicado en las dos ó se ha rechazado en las dos Bases de Datos.

Técnicamente se deberán arbitrar las soluciones necesarias para hacer viable el modelo descrito, en base a los siguientes criterios que se toman como directrices de partida:

- El trabajo de modificación de las aplicaciones existentes, tanto en el Sistema de Información Estatal como en los Autonómicos deberá ser mínimo.
- La solución adoptada será la misma para todas las autonomías que opten por tener un Sistema de Información propio, y por tanto será independiente del gestor de Base de Datos y de otros productos Software existentes tanto en el Sistema Informático estatal como en el autonómico.
- Respetar la independencia de las realizaciones informáticas de cada Comunidad Autónoma.
- Respetar las plataformas tecnológicas de cada Comunidad Autónoma, siempre que estén basadas en estándares.
- Facilitar la interrelación de las aplicaciones informáticas del Sistema de Empleo Autonómico con el resto de aplicaciones de la Comunidad Autónoma.
- Todos los trabajos para el desarrollo del proyecto se realizarán en colaboración por equipos técnicos de ambas administraciones.

Planificación

Desde su inicio, el Proyecto ha avanzado según lo previsto, en las tareas de definición de datos y procesos comunes, desarrollo de aplicaciones, determinación de infraestructura de aplicaciones, definición e igualación progresiva de datos y adquisición de las soluciones de software.

El sistema de Cesión de Uso está en perfecto estado de funcionamiento, con aplicación directa desde noviembre de 1.999 en la Diputación Foral de Navarra, y desde abril de 2.000 en la Comunidad Autónoma de Madrid.

Respecto de las Comunidades que han optado por desarrollar sus Sistemas Propios de información, la conexión en tiempo real con el Sistema de Información estatal se completará cuando se finalicen las distintas fases que componen el proyecto.

La finalización de las mismas está prevista para el final del año 2.001.