

LAS POLÍTICAS DE EMPLEO DE LA RECUPERACIÓN, TRANSFORMACIÓN Y LA RESILIENCIA

OLIMPIA MOLINA HERMOSILLA

NET21 NÚMERO 3, MAYO 2021

En las últimas semanas las noticias de destrucción de empleo se suceden de manera vertiginosa en nuestro país. En ocasiones esto se nos presenta como consecuencia inevitable de la crisis sanitaria. Pero quizás sea un mensaje demasiado simplista. Por supuesto que la Covid-19 es en gran parte responsable de los efectos sociales que estamos padeciendo sobre nuestro mercado de trabajo, pero ahora en serio ¿De verdad creemos que lo habíamos hecho bien?, ¿Estaba nuestro mercado de trabajo preparado para soportar esta embestida? Es evidente que no, quizás ninguna sociedad de nuestro tiempo lo estaba. Pero entonces ¿Qué va a marcar la diferencia a partir de ahora? Pues ni más ni menos que el tiempo que nos lleve recomponernos, el que necesitemos para reconstruirnos como sociedad, para recuperar los niveles de bienestar, de cohesión social y de empleo que consideremos óptimos en cada momento, porque si en algo parece que estamos de acuerdo, es en que los actuales no resultan aceptables ni sostenibles. Y en este contexto es en el que merece la pena detenernos a reflexionar y ser conscientes de que estábamos haciendo mal, para no volver a repetir los mismos errores en este proceso de reconstrucción social que tenemos por delante.

En este sentido, nuestro mercado de trabajo ha venido presentando como características estructurales la temporalidad y la precariedad en el empleo, junto a un problema de desempleo que afecta especialmente al colectivo de personas jóvenes y que ha convertido a España en el país de la Unión Europea que presenta las peores tasas de desempleo de menores de 25 años, con un 37,7% en marzo de este año. Pero lo cierto es que nuestros datos, en cuanto a nivel de empleo de los jóvenes, nunca han sido buenos. Por desgracia, las generaciones más jóvenes viven en nuestro país en un régimen permanente de provisionalidad.

Ante este panorama, ¿Qué podemos hacer desde el ámbito de las políticas de empleo para dar respuesta a la situación que presenta el mercado de trabajo? Es evidente que esta cuestión conlleva la necesidad de responder a una pregunta previa: ¿Qué modelo de mercado de trabajo queremos conseguir? Si es el mismo que hemos tenido hasta el momento, la respuesta es sencilla y simplifica mucho los esfuerzos, no cambiemos nada, sigamos ofreciendo las mismas respuestas que hemos venido ofreciendo desde el ámbito de las políticas de empleo durante las últimas cuatro décadas, haciéndolas descansar principalmente en una amplísima variedad, casi inabarcable, de incentivos al empleo, con los que se ha conseguido, en el mejor de los casos, a cambio de un alto coste, reducir temporalmente las cifras de desempleo, pero que se han revelado ineficaces para mantener esos niveles de empleo, más allá de la propia vigencia de estas medidas de estímulo.

La virtualidad de este tipo de incentivos para aumentar la empleabilidad de determinados colectivos de la población, concretamente aquellos que presentan menores oportunidades de acceder al empleo, como pueden ser el colectivo de personas con discapacidad o los nuevos perceptores del ingreso mínimo vital, y de encauzar su contratación hacia determinadas modalidades de empleo, básicamente el empleo indefinido, resulta incuestionable. El problema radica, precisamente, en el uso y abuso que se ha venido haciendo de estos incentivos con carácter indiscriminado, desvirtuando por completo el carácter selectivo que debía inspirar su reconocimiento, como condición para su propia efectividad. Por ello, debería restringirse su uso, simplificando y racionalizando toda la amplia variedad de incentivos que existen en el panorama actual de las políticas de empleo, y focalizando estos estímulos exclusivamente hacia el empleo de calidad de estos concretos colectivos.

Por otra parte, nuestro mercado de trabajo presenta una fuerte dependencia del sector servicios, de sectores como el turismo, que han quedado prácticamente paralizados como consecuencias de la crisis sanitaria. Esta fuerte dependencia provocará que este sector actúe en los próximos meses como motor de recuperación económica y de creación de empleo, a medida que vayan relajándose las restricciones de carácter socio sanitario, pero en gran medida, será de nuevo un empleo temporal y de escaso valor añadido. Pero al mismo tiempo, puede provocar el efecto de retrasar la profunda transformación que necesitan afrontar nuestras políticas de empleo, creando

la falsa ilusión de que las recetas tradicionales funcionan. Sin embargo, seguir haciendo lo mismo nos conducirá directamente al más absoluto fracaso.

En la actualidad nos encontramos en el momento propicio para afrontar de una vez por todas, este cambio profundo de orientación que debimos emprender hace mucho tiempo en el ámbito de las políticas de empleo. El recién aprobado Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia¹, recoge un ambicioso programa de actuación en materia de mercado de trabajo y políticas de empleo, con los que se pretende aportar soluciones a los problemas estructurales de nuestro mercado de trabajo, con el objetivo de lograr “la modernización de las políticas de empleo, así como la simplificación y racionalización de los incentivos a la contratación”. Lo cierto es que, si a algo estamos acostumbrados en el ámbito de las políticas de empleo, es a las declaraciones grandilocuentes de objetivos que, finalmente, quedan desvanecidos en el terreno de los hechos. Pero puede que esta vez algo sea distinto, puede que en esta ocasión, las propias circunstancias y el momento histórico en que nos encontramos, nos fuercen a que esta vez este cambio sí sea real.

Para el desarrollo de este ambicioso programa de reformas contamos con los consabidos fondos “Next Generation”, con los que la Unión Europea pretende contribuir a reanimar la maltrecha economía de los países miembros, con un presupuesto aproximado de 750.000 millones de euros, para el periodo de ejecución 2021-2024. Estos fondos han de ir destinados a apoyar aquellos ámbitos y proyectos realmente transformadores en que los distintos Estados miembros ya estén trabajando, de forma que con este presupuesto adicional, se consiga amplificar sus efectos, contribuyendo de manera efectiva a superar la profunda crisis económica y social que estamos padeciendo en Europa. De este fondo de recuperación a España le corresponden aproximadamente 140.000 millones de euros, lo cual conlleva la responsabilidad de ser tremendamente eficientes en su ejecución y eso en nuestro caso, puede convertirse en un obstáculo, ya que nuestro país no se ha caracterizado precisamente por esta eficiencia en la ejecución de los Fondos de Cohesión que nos han venido correspondiendo, de los que, en la última década, solo hemos logrado ejecutar un 38% del total.

Las políticas de empleo que se encargarán de estimular esta profunda transformación sobre nuestro mercado de trabajo, conformarán la Nueva

¹ Resolución de 29 de abril de 2021 de la Subsecretaría, por la que se publica Acuerdo de Consejo de Ministros de 27 de abril (BOE 30 de abril). El Plan íntegro puede consultarse en <https://portal.mineco.gob.es/es-es/ministerio/areas-prioritarias/Paginas/PlanRecuperacion.aspx>

Estrategia Española de Apoyo activo al empleo 2021-2024, que se nos presenta como una “nueva generación de políticas activas de empleo para el siglo XXI orientadas hacia lo digital”². Este documento que actualmente se encuentra en fase de revisión por el Ministerio de Hacienda y que ha sido el resultado de la negociación llevada a cabo con las CCAA e interlocutores sociales, aparece dotado con 2.111 millones de euros, que serán distribuidos entre las CCAA³. Para su puesta en marcha contamos con la experiencia adquirida tras implementación de la anterior Estrategia 2017-2020 y con la evaluación que de la misma ha realizado la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF)⁴.

Esta nueva Estrategia se nos presenta estructurada en cuatro objetivos básicos: lograr la mayor eficacia posible de las políticas de empleo, el fortalecimiento de las políticas de intermediación, apoyo financiero a las políticas extraordinarias de empleo autonómicas y, por último, el fomento del empleo de calidad y autoempleo de los jóvenes. Estos objetivos básicos se van desgranando posteriormente, en un total de 27 medidas que tienen prevista su progresiva implementación, conforme a la planificación temporal que recoge el propio borrador de esta nueva Estrategia.

Como novedad destaca el impulso que recibe ahora la evaluación de las medidas de política de empleo y la orientación de la financiación de las mismas hacia el cumplimiento de los objetivos fijados de cada una de las medidas puestas en marcha, hasta el punto que de ello se hace depender hasta el 45% de la financiación que vayan a recibir las CCAA, para destinarla a la ejecución de políticas activas de empleo. De esta forma, evaluar y medir la eficacia de las políticas de empleo se convierte en un objetivo de primera magnitud, que imprime carácter transversal a esta nueva Estrategia española de apoyo activo al empleo.

Se percibe también una especialización de los servicios que ahora van a recibir las empresas, que son consideradas también destinatarias prioritarias de estas medidas de política de empleo en el ámbito de la intermediación y asesoramiento en proyectos de autoempleo y emprendimiento.

El cambio de orientación que subyace a toda esta Estrategia puede llegar a ser mucho más profundo de lo que en un principio podría entreverse, y es

² Declaraciones de la Ministra de Trabajo y Economía Social. <https://prensa.mites.gob.es/WebPrensa/noticias/ministro/detalle/3935>

³ Acuerdo alcanzado en la Conferencia Sectorial de Empleo y Asuntos Laborales, el 28 de abril de 2021.

⁴ Puede consultarse en <https://www.airef.es/es/politicas-activas/>

que, de llegar a consolidarse, estaría representando una intensa transformación de las políticas de empleo, desde su tradicional concepción como servicio público prestado a la ciudadanía, para pasar a ser concebidas como derecho subjetivo de los ciudadanos y como tales, exigibles jurídicamente.

Uno de los objetivos principales a los que se orienta esta Estrategia es el de contribuir a la transformación de nuestro tejido productivo, contando para ello con los fondos comunitarios. De esta forma se pretende orientar y formar a los desempleados y a los trabajadores que puedan ver amenazada su participación en el mercado de trabajo, hacia aquellos sectores que presentan mayores proyecciones de futuro, como son todos los sectores relacionados con la transición ecológica y los sectores emergentes relacionados con la transformación digital. Y es que, no cabe duda de que estamos siendo testigos de una profunda transformación de nuestra sociedad en general, y de forma particular, de nuestro mercado de trabajo, una transformación que la pandemia no ha hecho más que acelerar, para presentarnos de forma abrupta demandas de nuevos perfiles y competencias profesionales cada vez más digitales, provocando al mismo tiempo, que queden desplazadas habilidades y competencias tradicionales, que se consideran de escaso valor añadido y que por tanto, resultan fácilmente sustituibles por procesos de digitalización y robotización.

La historia de los avances y bienestar social siempre ha estado ligada, de una u otra forma, a los avances tecnológicos. La transformación digital y la inteligencia artificial serán las causantes de que desaparezcan en un corto plazo, de nuestro panorama laboral empleos tradicionales, pero también serán las que motiven la aparición de grandes oportunidades de nuevos empleos. El reto para las políticas activas de empleo será orientar la formación y ocupación de la población activa, tanto empleados como desempleados, hacia estas nuevas oportunidades de empleo, a través de una política de formación integral, que ahora necesariamente ha de adquirir un protagonismo mucho mayor que en anteriores etapas de la evolución de las políticas de empleo en nuestro país. Una política que se oriente claramente a formar en aquellos sectores en los que no existe actualmente personal disponible o formado adecuadamente para asumir todos los retos que la actual transformación digital imprime a nuestra sociedad, en la que es evidente que se requieren nuevas habilidades de carácter técnico, pero también en la misma medida, habilidades que impliquen un cambio social, cultural, en definitiva, un cambio que llega a comprometer nuestro propio comportamiento, como son la habilidad de trabajar en equipo, la empatía, la

comunicación efectiva, la creatividad, la ética, habilidades que se conocen como *soft skills*.

El momento es ahora, tenemos la experiencia y el conocimiento adquirido y tenemos también las herramientas y la financiación necesarias para asumir esta profunda reforma que requiere nuestras políticas de empleo para hacer frente a la transformación del mercado de trabajo. Si no emprendemos esta reforma, y nos dedicamos únicamente a parchear nuestro sistema de política de empleo o a seguir prescribiendo las viejas recetas de siempre, en poco tiempo, la digitalización se habrá convertido en la principal causa de expulsión del mercado de trabajo y de exclusión social en nuestro país.