

Reproducido en www.relats.org

LAS POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO Y LOS SERVICIOS PÚBLICOS DE EMPLEO

Lola Santillanaa, CCOO, España

Publicado en Gaceta Sindical 36, julio 2021

SÍNTESIS

Los Servicios Públicos de Empleo (en adelante SPE) y las Políticas Activas de Empleo (en adelante PAE) han sido objeto de críticas continuas que se acentúan en momentos de crisis. Han sido vistas con ojeriza y antipatía, destacando su lado más negativo en la mayoría de las ocasiones. Su esencialidad ha sido puesta en entredicho, hasta el punto de intentar que desaparezca “lo público”, haciendo prevalecer lo privado; y reconozcamos que sin éxito hasta el momento.

Las claves de su función social se encuentran en proveer de recursos humanos, técnicos, materiales y, ahora que parece que la digitalización sí que ha venido para quedarse, apostar decididamente por la transformación digital de los SPE que han demostrado ser esenciales. En paralelo, es necesario llevar a cabo la transformación de las políticas activas de empleo, que sitúen a las personas en el centro, dotándoles de derechos subjetivos que mejoren su empleabilidad.

“...se solicita a los Estados miembros que intenten “disponer de unos servicios públicos de empleo más eficaces garantizando una asistencia personalizada y oportuna a las personas paradas que buscan trabajo, prestando apoyo a la demanda del mercado laboral y aplicando sistemas de evaluación del rendimiento”.

Comisión Europea (2017): COM (2017)677final, Propuesta de decisión del Consejo relativa a las orientaciones para las políticas de empleo de los Estados miembros, Bruselas.

CONTEXTO:

Cuando hace más de un año, en marzo de 2020, la OMS declaraba la pandemia de la COVID 19, el mercado laboral español ofrecía una perspectiva de recuperación lenta y ralentizada, arrastrando - aun en aquel momento- las consecuencias de la crisis de finales de la década pasada. La leve recuperación económica iniciada en 2014 contenía profundas diferencias sectoriales, territoriales y personales.

Nuestro mercado laboral seguía soportando unos déficits estructurales no por conocidos menos patentes: el abuso generalizado de los contratos temporales, la parcialidad fundamentalmente involuntaria de los empleos, (flexibilizada sin límite por la reforma de 2010 y brutalmente por la de 2012); la elevada rotación en el empleo; la permisividad con las personas trabajadoras autónomas que depende básicamente de un solo cliente; la externalización... En definitiva, un mercado precarizado de manera generalizada y continuada en el tiempo.

La escasez de empleo y las abultadas cifras de desempleo evidenciaban la necesidad de apostar por un tejido productivo basado en la reindustrialización y en la puesta en marcha de sectores alternativos, economía verde y circular, innovación y tecnología, digitalización, y donde despuntase la generación de empleo duradero, con ingresos suficientes y una mayor calidad de vida para la población trabajadora.

La crisis sanitaria trajo consigo el agravamiento del deterioro económico y social de nuestro país y un desgaste sin precedentes del mercado laboral que todavía seguimos sufriendo duramente; y ello a pesar de las acertadas medidas económicas y sociales adoptadas por el Gobierno y consensuadas con los agentes sociales que, sin ninguna duda, han conseguido rebajar el impacto de la pandemia. No obstante, España sigue rozando los cuatro

millones de personas desempleadas (3.949.640 a marzo de 2021) y encabezando la tasa de desempleo más alta (16,1%) frente al 8,3% de la Zona euro, con una importante devaluación salarial y un gran deterioro de las condiciones de trabajo en la mayoría de las empresas del país.

Acabamos 2020 con un aumento de 24.300 familias con todos sus miembros en paro, alcanzando las 1.197.000 y repuntaron los niveles de paro de larga duración, uno de los males estructurales del mercado de trabajo: había 1.521.000 personas que sufren el paro de más de un año y 885.000 que llevan más de dos.

En este contexto, las PAE se refuerzan como elemento fundamental para impulsar la activación del empleo, el buen funcionamiento del mercado de trabajo y el aumento de la competitividad. Estas políticas de empleabilidad son las que pueden vincular las necesidades del mercado laboral y las de las personas que buscan un empleo, afinando las políticas de formación, aprendizaje y orientación permanente. Y deben hacerlo a través de los servicios que deben prestar a las personas trabajadoras: información, orientación, intermediación, formación y empleo.

CCOO exige la recuperación de la práctica del diálogo social y la negociación y el consenso en la elaboración de las PAE y, para ello, el mantenimiento activo de la Mesa de Diálogo Social. Es ahí desde donde se ha retomado la tarea conjunta de acometer las modificaciones precisas para aumentar su efectividad y dar respuesta a las necesidades cada día más acuciantes de la población trabajadora.

Durante los gobiernos del Partido Popular, asistimos al deterioro progresivo del modelo de políticas activas de empleo y, en paralelo, al desmantelamiento de recursos humanos y financieros de los SPE, impidiendo el desempeño adecuado de sus funciones de orientación, intermediación y colocación. Se orquestaba una campaña abierta en defensa de la iniciativa privada frente a la pública, cuestión que CCOO denunció, apostando por el refuerzo de los SPE.

En estos días nos encontramos a las puertas de la materialización de una apuesta política que defiende el empleo gestionado de la mano de la iniciativa pública y con la renovación y reforma tanto de las PAE como de los SPE autonómicos como del estatal (en adelante SEPE) como herramientas de base, junto a la negociación de la nueva Estrategia Española de Apoyo Activo al Empleo (EEAE)

para los años 2021-2024, que verá la luz en breve y en la que se plantean cambios sustanciales con relación a las anteriores.

1. Políticas de empleo

La Constitución española, en su artículo 40 dispone que *“.... Los poderes públicos promoverán las condiciones favorables para el progreso social y económico y para una distribución de la renta regional y personal más equitativa, en el marco de una política de estabilidad económica. De manera especial realizarán una política orientada al pleno empleo”*.

Fija también que son los poderes públicos los encargados y responsables de fomentar una política que *“... garantice la formación y readaptación profesionales...”*; al tiempo que han de velar por la seguridad e higiene en el trabajo y garantizar el descanso suficiente y necesario *“... mediante la limitación de la jornada laboral, las vacaciones periódicas retribuidas y la promoción de centros adecuados”*.

Es en el artículo 41 donde se decreta que *“... los poderes públicos mantendrán un régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos, que garantice la asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad, especialmente en caso de desempleo. La asistencia y prestaciones complementarias serán libres”*.

Sobre esta sólida base reguladora de partida, las políticas activas de empleo desempeñan una labor fundamental para dar respuesta al derecho de los trabajadores y trabajadoras a un empleo digno y a la readaptación profesional cuando fuera necesario. Según fija el texto refundido de la Ley de Empleo¹, la política de empleo *“... es el conjunto de decisiones adoptadas por el Estado y las comunidades autónomas que tienen como finalidad el desarrollo de programas y medidas a la consecución del pleno empleo...”*, atendiendo a su calidad, al ajuste de la oferta y la demanda de empleo y con la protección correspondiente a las personas en situación de desempleo. Todo ello dentro de las consideraciones generales que marque la política económica y de acuerdo con las regulaciones de empleo de la Unión Europea.

¹ Real decreto Legislativo 3/2015, de 23 de octubre por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Empleo

Básicamente, “el concepto de política de empleo designa pues al conjunto de intervenciones del sector público con repercusiones sobre el mercado de trabajo, que pueden producir cambios en la estructura y funcionamiento del mismo en términos cuantitativos y cualitativos” (Freyssinet, 2003 y 2006). Bajo esta concepción, todos los instrumentos de la política económica pueden activarse y generar efectos directos o indirectos sobre el empleo. Hablamos de instrumentos de comercio exterior, importación y exportación, de inversiones, política monetaria, de crédito, de rentas, de coordinación de precios y salarios, presupuestaria y fiscal, por sectores específicos, de infraestructura, control de la explotación de los bienes naturales, de ciencia, tecnología y de innovación, educativa y formativa, de desarrollo regional, social y de salud, de controles de la inmigración...

Así que se puede convenir que la política de empleo tiene como prioridad: a) la creación de empleo y reducción del volumen de paro, alcanzando el pleno empleo como meta óptima. b) Enfrentar los problemas del desempleo. c) Asegurar políticas activas y de inserción adecuadas y d) Mejorar la calidad del empleo: estabilidad, condiciones de trabajo y salariales, protección social y reducción de la precariedad laboral.

Sus **objetivos generales** quedan establecidos igualmente en la propia Ley de Empleo²:

El Gobierno, a propuesta del Ministerio de Trabajo y Economía Social y apoyado en sus instrumentos de consulta, cooperación y colaboración, se encarga de la coordinación de la política de empleo, acercándola a la situación del mercado y sus perspectivas. De igual forma, se hace cargo de las materias relacionadas con la

² a) *Garantizar la efectiva igualdad de oportunidades y la no discriminación.* b) *Mantener un sistema eficaz de protección ante situaciones de desempleo.* c) *Adoptar un enfoque preventivo frente al desempleo, especialmente de larga duración, facilitando una atención individualizada a los desempleados.* d) *Asegurar políticas adecuadas de integración laboral dirigidas a aquellos colectivos que presenten mayores dificultades de inserción laboral, especialmente jóvenes, mujeres, personas con discapacidad y parados de larga duración, mayores de 45 años.* e) *Mantener la unidad del mercado de trabajo en todo el territorio estatal.* f) *Asegurar la libre circulación de los trabajadores y facilitar la movilidad geográfica.* g) *Coordinar su articulación con la dimensión del fenómeno migratorio interno y externo.* h) *Proporcionar servicios individualizados a la población activa.* i) *Fomentar la cultura emprendedora y el espíritu empresarial.*

intermediación y colocación en el mercado de trabajo, del impulso y el fomento del empleo, de la protección de las personas desempleadas, de su formación y reciclaje, uniendo las necesidades del mercado laboral con las competencias y destrezas de trabajadoras y trabajadores. Por último, la gestión y control de las prestaciones también son parte de su cometido central.

Por su parte, **las comunidades autónomas** desarrollan la política de empleo, el fomento del empleo y la ejecución de la legislación laboral y de los programas y medidas que les hayan sido transferidos. Y, a través de los instrumentos propios de participación institucional, tienen la potestad de convocar y trabajar colaborativamente con las entidades locales, acercando la ejecución de las políticas laborales al más pequeño ámbito territorial, cercano a las ciudadanas y ciudadanos.

Para CCOO resulta necesario mantener en el centro de cualquier política laboral a las personas trabajadoras, sin distinción de ningún tipo y eliminando cualquier forma de discriminación en materia de empleo y ocupación. Teóricamente, la extensión de las políticas de empleo de todas las administraciones responde, sobre el papel, a un modelo equitativo, con capacidad de ejecución y cercano a las personas.

Sin embargo, los años de austeridad extrema durante los gobiernos populares, los recortes salvajes en la inversión, la ausencia de formación y el debilitamiento de los recursos humanos han mermado la capacidad pública de encarar y desarrollar dignamente las políticas de empleo, alejándonos de los parámetros europeos. Según datos del año 2017, España realiza un gasto por persona desempleada de 470€ frente a los 4.089€ de Alemania o los 2.548€ de gasto medio de la zona euro- y dejando, en la práctica, en manos privadas algunas de las principales cuestiones que preocupan a la clase trabajadora en el ejercicio de su derecho a un empleo e ingresos dignos.

2.- Instrumentos de las políticas de empleo³

Los instrumentos de la política de empleo son a) La intermediación laboral. b) Las políticas activas de empleo y c) La coordinación entre las políticas activas y otros dispositivos de apoyo al desempleo.

Nos centraremos en los dos primeros instrumentos:

a) La intermediación laboral.

El primero de los instrumentos que recoge la Ley de Empleo, la intermediación laboral, tiene la consideración de ser un servicio público con independencia del agente que la realice. Los SPE, las agencias privadas de colocación y otros servicios para los trabajos en el exterior son los responsables de realizar la intermediación laboral en nuestro país.

Los trabajos que el sindicato ha llevado a cabo en su participación en el seno de la Mesa de Diálogo Social para la reforma de las PAE y para la elaboración de la nueva Estrategia Española de Apoyo Activo para el Empleo hacen referencia, entre otras materias, a la intermediación laboral. Bajo el prisma sindical, esta debe huir de la externalización de una gran parte de los servicios prestados, salvaguardando el liderazgo de los servicios públicos de empleo y asegurando la calidad y la utilidad en la búsqueda y obtención de trabajo con condiciones dignas de empleo de las personas trabajadoras. Para CCOO esta es una cuestión de primer orden si se quieren superar las deficiencias históricas que arrastran las tareas de intermediación laboral de los servicios públicos que trasladan una imagen de inutilidad ante las personas trabajadoras que necesitan un apoyo personalizado a sus demandas de empleo.

Las agencias privadas de colocación

En este sentido, la Ley de Empleo estableció que el Sistema Nacional de Empleo (en adelante, SNE) debía y debe favorecer la colaboración público-privada en los servicios de intermediación laboral y en el desarrollo de las políticas activas de empleo. Este mandato se ha materializado en regulaciones que han impulsado y

¹ Artículo 5 y siguientes del Real Decreto Legislativo 3/2015, de 23 de octubre de 2015, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Empleo.

<https://www.boe.es/boe/dias/2015/10/24/pdfs/BOE-A-2015-11431.pdf>

favorecido la participación de las agencias privadas con ánimo de lucro en la intermediación laboral y en materia de colocación.

Conviene recordar que, durante los años de gobierno del Partido Popular, se llevó a cabo una durísima campaña contra los SPE para mermar su capacidad de actuación, por ejemplo, con el despido de una gran parte del personal de prospección y orientación en buena parte de las comunidades autónomas. Y todo ello, se hizo claramente para abrir las puertas a la privatización de estos servicios a través de partidas presupuestarias para dichas agencias privadas, con el firme propósito de evidenciar y demostrar que las funciones y tareas de “lo público” solo es posible desarrollarlas adecuadamente si se depositan en manos privadas.

Craso error, a los resultados nos remitimos tras el sonoro fracaso del acuerdo marco de las agencias privadas de colocación, que condujo a la desaparición de alguna de ellas, tras la denuncia continua de CCOO en alguna comunidad autónoma.

La nefasta Reforma Laboral del PP de 2012 permitió que los SPE pudieran subcontratar la búsqueda de empleo a las agencias privadas de colocación, así como que las empresas de trabajo temporal (ETT) pudieran reconvertirse, de forma más sencilla y directa, en este tipo de empresas de colocación laboral.

Aquel año, el Ministerio de Empleo y Seguridad Social (tal y como entonces se denominaba) utilizó fondos públicos que detraía de la más que necesaria modernización de los SPE y de la actualización y reforma de las políticas activas de empleo, para entregárselos a este tipo de agencias de colocación. Bajo el argumento de ser expertas en la búsqueda de empleo, estas demostraron que su único y verdadero interés era el económico y el ánimo de lucro, usurpando funciones de la iniciativa pública en el ámbito de la intermediación y de la colocación, abusando y extendiendo la idea de la contratación temporal y precaria como la mejor vía para acceder a un puesto de trabajo.

Tras una denuncia del Servicio Público Vasco de Empleo⁴, la justicia dictó una sentencia a favor del SEPE, donde se declaraba nula la contratación de agencias privadas de colocación para los servicios de intermediación laboral en dicha comunidad. Ese fallo, además, abrió la puerta a que otras comunidades autónomas, como

⁴ El Servicio Público vasco de Empleo recurre ante el Juzgado Central de lo Contencioso-Administrativo, un órgano judicial adscrito a la Audiencia Nacional, el concurso de agencias privadas de intermediación laboral (antiguas ETT) que el Ministerio de Trabajo realizó en 2015. <https://bit.ly/3wVCHfr>

Andalucía, y Cataluña, también se plantearan recurrir el concurso, dado que ya habían eludido suscribir el acuerdo marco de colaboración que favorecía el uso de estas agencias privadas de colocación.

CCOO siempre ha defendido que la colaboración público-privada debe ser complementaria de los SPE y en ningún caso puede suponer una descapitalización de la intermediación pública en beneficio de la privada. En cualquier caso, la colaboración entre agentes públicos y privados debe ser además analizada, examinada y evaluada periódicamente con la participación de interlocutores sociales y, lo que es más importante, debe situar a las personas en el centro de su tarea, con el objetivo de facilitar el acceso a trabajos decentes y estables.

b) Las Políticas Activas de Empleo (PAE)

Entre los instrumentos que disponen las políticas de empleo se encuentran las políticas activas (PAE). En su diseño está inscrita su capacidad para actuar sobre los trabajadores y trabajadoras desempleadas para que mejoren sus oportunidades de acceso a un empleo, por cuenta propia o ajena, saliendo del paro a través de los servicios y programas de orientación laboral, formación y aprendizaje a lo largo de toda la vida. También inciden en el mantenimiento del empleo y la promoción profesional de las personas trabajadoras ocupadas y en el impulso del espíritu empresarial y de la economía social.

El SNE, formado por el SEPE y los 17 SPE autonómicos, es el órgano encargado de promover y desarrollar las PAE, de una manera descentralizada.

En nuestro país las PAE disponen de herramientas precisas para alcanzar su plena eficacia y coordinación en el conjunto del Estado: Estrategia Española de Activación para el Empleo (EEAE), Planes Anuales de Política de Empleo (PAPE), Cartera de Servicios Comunes del SNE, y el Sistema de Información de los Servicios Públicos de Empleo (SISPE).

Durante años se ha debatido sobre la necesidad de analizar, revisar y reformar las PAE. Diferentes Gobiernos han incluido esta reforma en sus agendas políticas sin llegar a abordarla verdaderamente. Como ya se ha mencionado, tras años de abandono y desprecio del diálogo social como herramienta de trabajo para el desarrollo de las PAE por parte de gobiernos del Partido Popular, el actual Gobierno progresista de coalición reabrió las mesas de Diálogo Social,

también la de la reforma de las PAE y la de la elaboración de la nueva Estrategia Española de Apoyo Activo para el Empleo (EEAE).

La voluntad política actual parece ser otra; ha llegado la hora de acometer esta reforma de las PAE para aumentar su efectividad y dar respuesta a las necesidades, cada día más urgentes de las trabajadoras y trabajadores. Y se acomete con la mejor herramienta: la negociación, el diálogo social y el acuerdo entre interlocutores sociales y el Gobierno, y con el firme convencimiento de que solo de este modo colaborativo y colectivo se podrá revertir de la mejor manera una situación que en nuestro país es estructural y endémica.

Marco presupuestario de las PAE

Los constantes recortes realizados desde el año 2011 afectaron y aun afectan a todas las PAE, excepto a las bonificaciones a la contratación, cuyas partidas presupuestarias aumentaron progresivamente en detrimento de la formación profesional y otros programas de empleo. Estos duros ajustes multiplicaron el deterioro de los SPE y dejaron abandonadas a miles de personas trabajadoras desempleadas, conduciendo sus vidas laborales y personales al desamparo y abocándolas a la exclusión social y a la pobreza.

Las restricciones presupuestarias han disminuido considerablemente la intensidad del gasto vinculado a las PAE. Estas restricciones no se corresponden con la evolución del empleo y el desempleo, particularmente con la imparable progresión del paro de larga duración, que necesita de un mayor apoyo público para abandonar su carácter estructural en nuestro mercado de trabajo.

Las sucesivas evaluaciones llevadas a cabo desde el programa Evades⁵ y por la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF)⁶ han identificado deficiencias y carencias en las políticas activas, destacando las restricciones presupuestarias, la falta de evaluaciones periódicas y de seguimiento, la

⁵ Año 2018. Segunda evaluación cualitativa y cuantitativa de la Red de Servicios Públicos de Empleo Europeos en el marco del aprendizaje comparativo. Se evalúan servicios prestados, organización, recursos, satisfacción de las y los usuarios, inserciones, etc.

⁶ https://www.airef.es/wp-content/uploads/2019/06/Estudio3-PAE/protegido_Proyecto_03.pdf

descoordinación y adecuación de los programas, la necesidad de modernizar los SPE y los procesos de externalización y privatización de determinados servicios.

Junto a ello, se potenció la participación y colaboración de las agencias privadas de colocación en la intermediación laboral, en detrimento de los SPE, capitalizando los servicios en materia de empleo de carácter privado y menoscabando los recursos y el adecuado desempeño de las tareas que les son propias a la red de SPE, con un considerable decrecimiento y pérdida de confianza de la ciudadanía hacia ellos.

Evolución del presupuesto para políticas activas

Resulta complejo analizar pormenorizadamente los datos que presentamos acerca de la evolución del presupuesto inicial de las Políticas Activas de Empleo. Presentamos los presupuestos iniciales y no el gasto ejecutado. De ahí que, pudiera suceder que, finalmente, surgiera alguna diferencia con las cantidades presentadas.

Tabla 1

Año	Presupuesto inicial PAE miles €	Diferencia %
2010	7.742.842	-----
2011	7.316.265	-5,5%
2012	5.759.558	-21,5%
2013	3.765.342	-34,6%

Fuente: elaboración propia a partir de los Presupuestos del SEPE

Como se puede comprobar en la tabla 1, entre los años 2011 y 2013, coincidiendo con la X legislatura y el gobierno del Partido Popular, las dotaciones de las políticas activas se vieron enormemente disminuidas (entre un -5,5% y un -34,6%) lo que supone una disminución y un abandono claro de los SPE y PAE.

Tabla 2

Año	Presupuesto inicial PAE miles €	Diferencia %
2017	5.487.884	+5,5%
2018	5.716.000	+4,2%
2019	5.985.000	+4,7%
2020	5.750.000	-3,8%
2021	6.482.000	+12,8%

Fuente: elaboración propia a partir de los Presupuestos del SEPE

Es evidente que, en los últimos años, el presupuesto para políticas activas ha ido aumentando progresivamente. La cantidad destinada en 2019 es prácticamente equivalente a la de 2018, ya que el presupuesto fue prorrogado y no aprobado.

Respecto al año 2020, finalmente el gasto ha estado en torno a los 4.775 millones de euros al cierre provisional. De ahí que el Gobierno afirme que ha aumentado un 35,75% el presupuesto de 2021 con respecto al año 2020. En realidad, en relación con el presupuesto inicial, el aumento ha sido de un 12,8%.

Por último, aunque el presupuesto inicial para 2021 supone un aumento importante, todavía nos encontramos muy lejos de los 7.742 millones de euros que se destinaron en 2010 y, obviamente, muy lejos de unos presupuestos acordes con las descalabradas cifras de desempleo que sufrimos.

Reforma de las PAE

Ha llegado la hora de que las PAE encaren los difíciles retos del mercado de trabajo, agudizados por la pandemia y cuyos efectos sobre la economía y las personas están siendo devastadores, como ya se ha mencionado.

Es sabido que la reactivación de las PAE no es tarea fácil. Estas se han visto envueltas en múltiples controversias, pese a que son imprescindibles porque actúan sobre la población trabajadora para que se mantengan en el empleo o para que salgan del desempleo. CCOO ha venido denunciando de forma reiterada la ausencia de evaluación para ajustar estas políticas a la realidad de cada

territorio y de cada una de las personas trabajadoras, estén o no en desempleo.

Las PAE aglutinan acciones que tratan de mejorar el funcionamiento del mercado de trabajo, con objetivos múltiples: disminuir el nivel de desempleo, adaptar la mano de obra a las necesidades de la economía y luchar contra la exclusión de quienes tienen serias dificultades de inserción en el empleo y que se conforman los colectivos considerados prioritarios.

Considerando los profundos cambios acaecidos en el mercado de trabajo y en el sistema productivo, y que muchos de los programas comunes se regularon en los años 80 y 90, CCOO manifestó la necesidad de revisión y actualización de los programas comunes de PAE para el conjunto del SNE, y así lo ha planteado y continúa haciéndolo en los órganos de participación institucional, tanto del SEPE como del SNE.

Durante la pandemia de la COVID -19, el Ministerio de Trabajo y Economía Social planteó a los agentes sociales la revisión de estos programas comunes y la redacción del *Real Decreto por el que se regulan los programas comunes de activación para el empleo del Sistema Nacional de Empleo*, que fue finalmente aprobado en septiembre del 2020 por el Consejo General del SNE, aunque siete meses después todavía no se haya publicado en el BOE.

Desde el punto de vista del sindicato, incluir en un único Real Decreto la revisión de los programas de activación para el empleo fue algo positivo, que nos permitió abandonar las normativas arcaicas que, aun hoy- mientras se escribe este texto-, continúan regulándolos. Además, esta revisión y actualización conlleva la extinción de algún programa que el sindicato tenía recurrido en algunas comunidades autónomas. Aun así, consideramos que arrastra y es fruto de algunos problemas que venimos señalando a lo largo del tiempo.

Si bien las PAE comprenden una serie de servicios y programas, es necesario definir qué caracteriza a unos y otros, con el fin de que no queden reducidas a una suma sin sentido de programas. Hay que establecer una definición y articulación comprensible entre servicios y programas, y entre estos y las subvenciones, ayudas e incentivos a la contratación.

Por tanto, y aun compartiendo la finalidad de la propuesta normativa plasmada en el preámbulo del RD, CCOO considera que no responde al fin que la origina, y ello por distintos motivos:

- Se debería haber partido de una evaluación de resultados e impacto de los programas existentes. Sin el seguimiento, control y evaluación a la que debería estar sometida cualquier política pública no es posible hacer las correcciones, variaciones y/o adaptaciones adecuadas.
- En algunos de los programas no hay una revisión integral ni tampoco una actualización, sino que esta se limita al reajuste de las cantidades destinadas a subvencionar o incentivar ciertas acciones o prácticas.
- Se recogen programas nuevos, sobre los que se desconocen las razones de su inclusión y sus resultados e impacto sobre el empleo, en el caso de que respondan a buenas prácticas en las comunidades autónomas. Por ejemplo, las lanzaderas de empleo -propuestas de atención integral para la búsqueda de empleo de las personas trabajadoras- que existen en alguna autonomía y que se propone incluirlas en los programas comunes de activación para el empleo, sin que ni sus resultados ni su impacto sobre el empleo hayan sido evaluados.
- La revisión de las PAE debería haber sido la oportunidad para organizar y dar sentido al conjunto de programas y políticas activas cuya competencia es del SEPE. Sin embargo, la proposición ha resultado ser una amalgama que no recoge ni revisa todos los programas comunes de las PAE. El resultado final no facilita la transparencia normativa que se requiere a estas políticas, ni tampoco posibilita tener una imagen clara de los programas comunes en relación con los distintos objetivos que se persiguen.
- CCOO considera que la revisión de las PAE debe realizarse de forma pautada, analizando cada programa y garantizando la calidad de las acciones que se van a emprender, los derechos y las mejores condiciones para el conjunto de personas desempleadas y la calidad del empleo subvencionado o incentivado.

- Por otra parte, y dado el contexto de incertidumbre y las consecuencias que ya está teniendo la crisis sanitaria sobre el empleo, probablemente habrá que adaptar, modificar y flexibilizar muchas de las actuaciones para que se puedan ajustar a la situación tan extrema que atravesamos.

Por todo lo expuesto consideramos que para que el nuevo *Real Decreto por el que se regulan los programas comunes de activación para el empleo del Sistema Nacional de Empleo* tenga impacto y sea de utilidad, con la garantía de que esta revisión sea la más adecuada, la fase en la que nos encontramos no debería limitarse a una mera consulta de las observaciones de interlocutores sociales, sino que, una vez aprobada, deben continuar los trabajos de revisión y adaptación, tal y como se ha acordado en la Estrategia Española de Apoyo Activo al Empleo (EEAE).

3.El Sistema Nacional de Empleo (SNE)

Cuando nos referimos a estructuras, medidas y acciones que promueven e impulsan la política de empleo, nos referimos al SNE, integrado por el SEPE y por los SPE autonómicos. La coordinación del SNE se lleva a cabo principalmente a través de la Estrategia Española de Activación para el Empleo, los Planes Anuales de Política de Empleo y el Sistema de Información de los Servicios Públicos de Empleo. A pesar de disponer de estas herramientas de organización y puesta en común, las PAE adolecen históricamente de la suficiente coordinación para llegar a ser eficaces en su objetivo final que es el pleno empleo de la población activa, de todas las edades, condición u origen. Son muchas las deficiencias que impiden en la práctica su actualización y efectividad.

a) La Estrategia de Activación por el Empleo (EEAE)

La Estrategia Española de Apoyo Activo al Empleo (EEAAE), anteriormente *Estrategia Española de Activación al Empleo*, es el marco normativo para la coordinación y ejecución de las políticas de activación y formación profesional para el empleo. Recoge los principios, objetivos comunes, instrumentos, la planificación estratégica de las actuaciones y recursos financieros con los que se prevé contar para el cumplimiento de los citados objetivos y actuaciones.

Es el principal instrumento de coordinación y cooperación de distintos agentes que intervienen en la planificación, desarrollo y ejecución de las PAE en el marco del SNE. Por ello cumple un papel vertebrador de las estrategias individuales de cada uno de los SPE, en lo que respecta a la intermediación entre oferta y demanda de empleo y al diseño y gestión de las PAE.

Finalizada la vigencia de la EEAE 2014-2016, aprobada por el Real Decreto 751/2014, de 5 de septiembre, se procedió, en sustitución de ella, a la aprobación mediante el Real Decreto 1032/2017, de 15 de diciembre de 2017⁷, de la nueva Estrategia que se ha extendido durante el periodo 2017-2020. En estos momentos, mientras se escribe este artículo, se está finalizando la negociación de la nueva Estrategia y Acuerdo a través de la mesa de diálogo social, con diferencias importantes. Entre ellas destaca precisamente que se trata de una estrategia negociada con interlocutores sociales.

Las PAE, en el marco de actuación de la Estrategia de Empleo, deben estar orientadas al logro del ejercicio del derecho al trabajo, garantizando que todas las personas puedan acceder a los servicios necesarios que permitan su inserción laboral. Por ello CCOO considera que, en el actual escenario laboral, afectado por la crisis sanitaria, es preciso recuperar las oportunidades de empleo de las personas desempleadas, con el necesario apoyo público que, en muchos casos, requerirá un esfuerzo de reconversión profesional para que no se transforme en desempleo estructural.

A pesar de las limitaciones de las evaluaciones sobre el desarrollo de las PAE, la información y conclusiones disponibles apuntan a problemas de modelo, de gestión y de ejecución de estas. En ningún caso han garantizado derechos reconocidos a trabajadores y trabajadoras, por lo que el reto para los próximos años es cómo garantizar, considerando los distintos ámbitos, los derechos subjetivos y que deben atenderse a través de estas políticas.

Tras el debate con interlocutores sociales en la mesa de diálogo social, la nueva Estrategia ha sido aprobada por la Conferencia Sectorial el 28 de abril de 2021 y posteriormente ratificada por el Consejo General del SNE el mismo día. Esta Estrategia introduce un nuevo enfoque, radicalmente diferente a las políticas paternalistas implantadas desde la publicación de la *Ley 45/2002 de medidas urgentes para la reforma del sistema de protección por desempleo y mejora de la ocupabilidad*, y que recogía -en su

⁷ https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2017-14858

Capítulo I, artículo primero, apartado once-, las obligaciones para quienes solicitaban y se beneficiaban de las prestaciones por desempleo: suscribir y cumplir las exigencias del compromiso de actividad y buscar activamente empleo.

Estas obligaciones han recorrido muchos programas que después se pusieron en marcha, como el PREPARA, y que servían de excusa para denegar la ayuda por desempleo. Así, esta manera de entender la protección al desempleo se fue ampliando y reflejando en diferentes normas, e incluso se ahondó en ese concepto desde la misma denominación de las anteriores estrategias de activación para el empleo, en la que el término en sí mismo sitúa a las personas como sujetos con obligaciones, ignorando sus derechos.

La nueva Estrategia da el salto, y en el debate –a la espera de un Acuerdo en el seno de la Mesa de Diálogo Social sobre Políticas Activas de Empleo-, el borrador de dicho acuerdo, define en su apartado 2º *“Derechos subjetivos para las personas que acceden a programas de empleo y la garantía de prestación de los servicios, identificados como prioritarios, en el marco de las Políticas Activas de Empleo a las empresas”*. Y en su apartado 6 establece *“Se realizaría la implantación paulatina de los servicios como derechos subjetivos de las personas, lo que supondría un cambio significativo respecto del sistema”*, lo cual va en el camino de situar a las personas como poseedoras de derechos subjetivos de los servicios de empleo, tal y como sucede, por ejemplo, con el derecho a la educación o el derecho a la atención de la salud.

Hasta tal punto existe el convencimiento del cambio de modelo, que se modifica la denominación de la estrategia ahondando en este cambio de concepto: EEAAE, a saber, la obligación de garantizar el ejercicio de los derechos en materia de PAE recae en los SPE, y no como hasta ahora en obligaciones de las personas.

Todo ello va a requerir una reforma de la Ley de Empleo, aun cuando se sitúa en el actual contexto normativo, orienta en lo posible las líneas de mejora a abordar en la reforma prevista, de acuerdo con los objetivos estratégicos que se proponen⁸.

⁸ Además, se deberán realizar la reforma normativa de la Ley 30/2015 de Formación Profesional para el Empleo en el ámbito laboral; habrá que reformar la normativa de fomento de empleo de las personas con discapacidad; también será preciso modificar el RD 7/2015 de la Cartera Común de Servicios, así como el RD 1722/2007 de órganos, instrumentos de coordinación y evaluación del SNE. Precisa también la reforma de la normativa reguladora de las bonificaciones como incentivos a la contratación y la revisión de la regulación del contrato para la formación y aprendizaje; de igual modo se debe reformar el RD 939/1997 por el que se regula la afectación al

La nueva Estrategia supera los seis ejes de las anteriores, y se estructura de manera cohesionada e integral de tal modo que tiende a garantizar la modernización de los SPE. Se sustenta sobre un enfoque centrado en personas y empresas; la coherencia con la transformación productiva; la orientación hacia resultados; la mejora de las capacidades de los SPE; la gobernanza y cohesión del SNE; y la elaboración de un Libro Blanco para las políticas activas a favor de las personas con discapacidad o capacidades diferentes que, además de contribuir a mejorar su inserción, contribuya a combatir activamente la discriminación, garantizando que las condiciones laborales de las personas con discapacidad sean las establecidas legalmente.

CCOO comparte los objetivos estratégicos que presenta, así como los objetivos prioritarios establecidos para reformar las políticas de empleo, que pasan por establecer un sistema de evaluación, seguimiento y control, por la evaluación de los incentivos a la contratación, por fortalecer los mecanismos de prospección y orientación, por el apoyo financiero de las políticas activas y por el refuerzo a la contratación indefinida y el empleo autónomo de la “generación millennial”.

Es una buena Estrategia para mejorar la empleabilidad, la calidad de la formación profesional para el empleo y reforzar las PAE. Sin embargo, desde el sindicato, identificamos los siguientes déficits:

- Se adopta una nueva Estrategia sin que se haya realizado ninguna evaluación de la anterior, “que por otra no marcó criterios para ello”.
- En la nueva EEAAE se ha realizado un esfuerzo por la realización de un diagnóstico aunque no se identifican todos los problemas y necesidades de las actuales políticas y servicios para el empleo, y éste debería ser un aspecto decisivo de las actuaciones de la Estrategia para asegurar su eficacia final.
- CCOO también comparte el planteamiento de la Estrategia para mejorar la eficacia y eficiencia de los SPE. Sin embargo, considera que no es suficiente, dada la escasez de recursos humanos y financieros disponibles para llevar a cabo las funciones de los SPE con éxito. No sólo son escasos, sino

programa de fomento de empleo agrario y aquellas otras normas que permitan la gestión de los nuevos programas presentados dentro del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia.

que, además, no se ejecuta la totalidad del presupuesto destinado a políticas activas.

En 2018, la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIREF) elaboró un informe en el que venía a sostener los argumentos de CCOO en lo referente al tema de las bonificaciones e incentivos a la contratación. Los incentivos no pueden sustituir a las reformas estructurales para acabar con la temporalidad y con las elevadísimas tasas de desempleo. Además de selectivos, los incentivos deben estar limitados temporalmente en su duración.

Es preciso reiterar que durante los gobiernos del Partido Popular el trasvase de fondos de formación y de políticas activas de empleo hacia las bonificaciones, unido al recorte de presupuestos en las PAE, consiguió que las personas en desempleo no tuvieran oportunidades de mejorar su empleabilidad. Facilitó que las empresas cotizaran menos a la Seguridad Social, por las bonificaciones que se les realizaba por cualquier tipo de contratación, adelgazando la caja de la Seguridad Social, y sin garantías de empleo estable, dado que, como denunciábamos en el contrato a emprendedores, los despidos se producían una vez finalizaba la vigencia de la bonificación.

CCOO ha denunciado insistentemente que los incentivos a la contratación no aumentan el volumen total de empleo. Como tales incentivos, su valor principal está en que actúan selectivamente, porque discriminan positivamente determinados objetivos de la política de empleo. Sin embargo, en la práctica real, se incentiva prácticamente todo; y así, se neutraliza el enfoque y anula el objetivo de atención y promoción del empleo de determinados colectivos. Por tanto, para el sindicato es básico identificar con exactitud el efecto que se quiere producir con cada uno de los tipos de incentivo a la contratación.

b) Modernización de los Servicios Públicos de Empleo (SPE)

Es evidente y conocido que las PAE y los SPE -incluyendo al SEPE-han estado y siguen estando en el punto de mira en las crisis, poniéndose en evidencia el papel nuclear que representan en las democracias más avanzadas que desarrollan políticas de bienestar social.

Lamentablemente, estos servicios han sido y son los grandes olvidados en las políticas de gobierno. Si analizamos lo que, por ejemplo, decía la Comisión de las Comunidades Europeas en la década de los noventa, en el plano de los servicios públicos de empleo, se puede afirmar que continúa estando de candente actualidad. Así en el epígrafe “Hacia una completa renovación de la política de empleo”⁹, perfila lo que sería un cambio sustancial en el modo de prevenir el paro de larga duración, para concluir que cambios tan sustanciales exigirían “...un notable reforzamiento de los servicios públicos de empleo. El objetivo sería que cada persona parada reciba atención personalizada de personalmente seguido por un mismo consejero. Las competencias del servicio de empleo se diversificarían en torno a tres funciones: información, colocación, acompañamiento”.

Con la declaración de la pandemia, como en las crisis económicas, de nuevo los ojos se han centrado en el SEPE y en si llegaba a pagar a tiempo las prestaciones por desempleo de los Expedientes de Regulación Temporal de Empleo (ERTE). No se valoraba que, por mucho que desde este sindicato se haya clamado por la dotación de recursos humanos, la realidad es que su plantilla está envejecida, no se ha incrementado en años, y la ausencia de tasa de reposición en la Administración Pública ha supuesto su adelgazamiento. Parece que los Presupuestos Generales del Estado para 2021 incluirán una tasa de reposición de empleados públicos del 110% en sectores prioritarios y del 100% en el resto.

Haciendo una retrospectiva sobre el tratamiento que han tenido los SPE, nos encontramos con los vaivenes a los que les han sometido los diferentes Gobiernos.

La partida de modernización de los SPE aparece por primera vez en los presupuestos de 2003, como un espejismo en la etapa del gobierno de Aznar, para simular que se les dotaba para su mejora e impulso. Fue consecuencia de la regulación del compromiso de actividad para perceptores de prestaciones por desempleo en la Ley 45/2002, que dotaba a las CCAA de fondos para tener medios adecuados que asegurasen el cumplimiento de dicho compromiso.

Dada la situación de crisis económica por la que atravesaba nuestro país, en 2008 se aprueban unos créditos de subvenciones a gestionar por las CCAA, que tienen asumidas competencias de las

⁹ Preámbulo “Crecimiento y competitividad, empleo. Retos y pistas para entrar en el siglo XXI”.

Libro blanco

<https://bit.ly/3x7mrbf>

políticas activas de empleo. Estos créditos se materializaron en la contratación de 1.500 personas en todo el país para realizar funciones en materia de orientación profesional y fueron financiados con cargo al presupuesto del SEPE¹⁰.

En 2010, en el artículo 15 del “Real Decreto-Ley 13/2010, para reforzar los servicios públicos de empleo y actuaciones en el ámbito fiscal, laboral y liberalizadoras para fomentar la inversión y la creación de empleo”, se recogió que “... Con el fin de reforzar la atención a las personas demandantes de empleo y a las empresas que ofertan empleo, se aprueba la medida consistente en la incorporación de 1.500 personas como promotoras de empleo, que realizarán su actividad en las oficinas de empleo de los Servicios Públicos de Empleo, (). Esta medida se aplicará en todo el territorio del Estado y su gestión se realizará por las comunidades autónomas con competencias estatutariamente asumidas en el ámbito del trabajo, el empleo y la formación y por el SEPE en el ámbito de sus respectivas competencias”.

Con la vuelta del Partido Popular al Gobierno en el 2012, esta red se vio mermada enormemente cuando fueron despedidas cerca de 3.000 personas de la mayoría de los SPE. El adelgazamiento de las plantillas y la desaparición de algunos SPE autonómicos fueron determinantes para la consecución del objetivo principal de desmantelamiento del servicio público y el avance de las agencias privadas de colocación, para la privatización de los servicios de atención a las personas en desempleo, primando la iniciativa privada frente a la pública. En alguna comunidad autónoma este desarme fue brutal, como el caso de Castilla-La Mancha, bajo la batuta de Dolores de Cospedal.

Las partidas de orientación profesional se mantuvieron en los presupuestos como un programa más de los que se venían desarrollando a través de entidades de colaboración; a partir del 2014 se incluye una partida específica para agencias privadas de colocación; el motivo de estas partidas era la puesta en marcha del Programa de Activación para el Empleo.

¹⁰ Coste imputable al ejercicio económico 2008 del Plan Extraordinario de Orientación, Formación Profesional e Inserción Laboral, aprobado por Acuerdo del Consejo de Ministros de 18 de abril de 2008.

RED3000 de ORIENTACIÓN

Tras la moción de censura al Partido Popular en 2018, y a raíz de la elaboración de un informe de la situación de las oficinas de empleo en el seno del Consejo General del SNE, CCOO propuso la contratación de al menos 3.000 personas con funciones de orientación que dieran respuesta a las necesidades de las personas desempleadas.

La propuesta fue aceptada y concretada en lo que el entonces Ministerio de Trabajo, Seguridad Social y Migraciones denominó *RED3000*, que ha permitido, de nuevo, la contratación de personal de orientación para las oficinas de empleo. En estos momentos, la estrategia pasa por la estabilidad de estas personas orientadoras, con el principal objetivo del mantenimiento del servicio, convirtiéndose en personal estable que evite los vaivenes convulsos que provocan los cambios de gobierno.

Aun así, esta dotación es claramente insuficiente. Se debe equipar a los SPE autonómicos y al SEPE con los recursos humanos necesarios para poder dar respuesta al desolador desempleo de nuestro país. Los servicios que atienden al derecho al trabajo de la ciudadanía son servicios esenciales y va en la línea con las recomendaciones realizadas desde las instituciones europeas. En este marco, CCOO considera imprescindible exigir la dotación suficiente de recursos humanos y materiales precisos para que los SPE y el SEPE puedan cumplir su función de manera satisfactoria y trabajar por el pleno empleo.

Esto posibilitaría, también, una atención temprana y prestar un servicio personalizado, integrado y de calidad a los trabajadores y trabajadoras desempleados frente al sistema actual de programas y acciones compartimentados y aislados entre sí, en el que la persona trabajadora se siente abandonada.

En los servicios a prestar por los SPE se debe contar igualmente con la prospección de empleo. Esta función es importante porque a través de ella se deben dar a conocer a las empresas los servicios que presta el SPE, las subvenciones, bonificaciones, tipos de contrato, formación, etc. Se debe promover que las empresas difundan y comuniquen sus ofertas a través de los SPE, que

contraten a ciertos grupos y, a su vez, debe recabar información sobre las demandas/necesidades de las empresas y revertir esa información en la “maquinaria”.

El observatorio de las ocupaciones del SEPE realiza un trabajo excepcional en cuanto a la prospección de las ocupaciones más demandadas, ocupaciones no cubiertas y ocupaciones con futuro, perfiles de ofertas de empleo, colectivos de interés para el empleo, etcétera. Sin embargo, los productos que generan son de uso manual, lo que imposibilita un manejo rápido y ágil de la información que facilite cumplir con su objetivo de contribuir a la ocupación y al empleo.

Deberíamos ser capaces de dotar al Observatorio de recursos necesarios para poder generar una herramienta (programa/aplicación informática/plataforma) que facilite el uso de la información elaborada al conjunto del personal especializado y a los SPE, independientemente del territorio en el que se encuentren. Una herramienta que sea capaz de relacionar el perfil de la persona desempleada con las ocupaciones que presentan mejores perspectivas y con los requerimientos formativos exigibles.

De igual manera, se debe proveer al personal de las oficinas de las herramientas y recursos que son imprescindibles para la óptima realización de su trabajo. Es clave la formación y se debe ser ambicioso en la gestión de los Planes al amparo del ‘Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia de la Economía española’ que va a requerir personal especializado y protocolos de actuación comunes.

La coordinación entre administraciones es imprescindible, puesto que una característica importante del sistema español son las responsabilidades compartidas entre la Administración General del Estado y las comunidades autónomas. En paralelo, se hace necesario el reforzamiento de la relación entre la Administración y los agentes implicados en el mercado de trabajo, particularmente del diálogo social con organizaciones sindicales y empresariales.

c) Plan Anual de Empleo

El Plan Anual de Política de Empleo (PAPE) forma parte de la coordinación del Sistema Nacional de Empleo. Contiene acciones y medidas de políticas activas de empleo que realizarán las comunidades autónomas, independientemente de su financiación

estatal o autonómica. Engloba también las que lleva a cabo el propio SEPE.

Anualmente, concreta tanto los objetivos de la EEAE en todo el Estado y en las CCAA, como los indicadores que servirán como herramientas para conocer y evaluar el grado de cumplimiento de estos. Sin embargo, es usado como un instrumento para distribuir los recursos destinados a PAE y no como un Plan orientador que responda adecuadamente a sus fines.

En el PAPE previsto para 2020, nuevamente, no realiza un diagnóstico preciso del que provenga el nuevo Plan. Ello hace que se planifique de espaldas a la realidad, tanto de las grandes dificultades de acceso y permanencia en el mercado de trabajo y la desigualdad existente, como del aumento de la pobreza y la exclusión de gran parte de la población, como resultado de, hasta el momento, políticas adoptadas y aplicadas.

Por otro lado, es importante tener presente que, como en el resto de las políticas referentes a la empleabilidad, interlocutores sociales no hemos participado en su elaboración, al igual que sucedió en los planes anteriores. Y a pesar del ostracismo al que se nos pretendía enviar y de la invisibilidad a la que se nos sometía, año tras año, realizamos nuestras propuestas de mejora para que todas las personas pudieran ejercer su derecho a trabajar.

Y lo hacíamos y lo hacemos no solo siguiendo las indicaciones europeas e internacionales de instituciones como la Comisión Europea o la OIT, sino desde el convencimiento de que no hay mejor camino que el colectivo para alcanzar las metas conjuntas. El crecimiento económico sostenible, el pleno empleo y el derecho al trabajo que permitan unas condiciones de vida dignas para las personas es una meta a la que CCOO nunca ha renunciado.

Un último aspecto que no se puede dejar de reseñar respecto al PAPE es la ausencia de la perspectiva de género, incluso conociendo que la Ley para la Igualdad efectiva de mujeres y hombres, Ley Orgánica 3/2007, compromete a los poderes públicos a incorporarla en las políticas más relevantes, y entre ellas, la de empleo.

d) Sistema de Información de los Servicios Públicos de Empleo (SISPE)

El SISPE es otra de las herramientas para la eficacia y coordinación de las políticas de empleabilidad en todo el Estado. Se configura como un sistema de información común que es el instrumento técnico que integra la información sobre la intermediación laboral, la gestión de las políticas activas de empleo y la protección por desempleo, en todo el territorio.

Este sistema de información persigue que se lleven a cabo de forma adecuada las funciones de intermediación laboral sin barreras territoriales; el registro de las personas demandantes de empleo, la trazabilidad de las actuaciones seguidas por estas en su relación con los servicios públicos de empleo; las estadísticas comunes; la comunicación del contenido de los contratos; el conocimiento de la información resultante y el seguimiento, entre otros ámbitos, de la gestión de la formación profesional para el empleo en el ámbito laboral, la orientación profesional, las iniciativas de empleo y las bonificaciones a la contratación, así como las actuaciones de las agencias de colocación.

CCOO valora que, si bien se han producido grandes avances en la mejora e integración del SISPE, necesita mejorar con relación a los procesos de evaluación, ya que, en muchas ocasiones, los datos que facilitan las comunidades autónomas no permiten realizar una valoración completa. Desde el sindicato esperamos que el nuevo plan de digitalización del SEPE contribuya a esta mejora y a una transformación tecnológica que, verdaderamente, contribuya a modernizar y digitalizar todos los servicios que dependen de la coordinación con las comunidades.

La formación profesional para el empleo

El derecho a la formación se encuentra en el núcleo de la negociación colectiva y de las relaciones laborales. Y no solo. La formación profesional para el empleo de personas trabajadoras, empleadas y desempleadas es parte integrante de las políticas de apoyo activo al empleo. Desde sus inicios, CCOO ha defendido su incuestionable papel en materia de reciclaje profesional, readaptación profesional en el trabajo, actualización de competencias técnicas y profesionales acordes a la evolución de los

requerimientos del mercado laboral, el asentamiento de las personas en sus empleos, frente a los cambios de organización en el trabajo que traen consigo las transformaciones tecnológicas, ambientales...

Muchos son los retos que enfrentamos en materia de formación profesional. El análisis de la realidad de la formación para el empleo desde que se aprobó la Ley 30/2015 que cambió el sistema de formación, nos devuelve un panorama desolador, en el que comprobamos que no se ha conseguido ninguno de sus objetivos y, se ha alejado la formación de trabajadores y trabajadoras, especialmente de baja cualificación, dejando de lado igualmente a las microempresas. También se ha deteriorado y debilitado la negociación colectiva y la participación sindical en el sistema, desmereciendo el papel desempeñado por las organizaciones sindicales y empresariales y desordenando el modelo de formación.

El análisis de fondo nos lleva naturalmente a la crítica de algunos de los elementos concretos de los que nos hablan los datos del año 2018: una oferta que no responde las necesidades de trabajadoras y trabajadores; el alejamiento de la formación de las empresas por medio de las bonificaciones, en especial de las microempresas, solo el 16% ofrece formación a sus plantillas; los Permisos Individuales de Formación (PIF) se han reducido de manera exagerada, tan solo se conceden al 0,03% de las personas trabajadoras, centrándose sobre todo en los puestos de mayor cualificación y para obtener estudios universitarios y de post grado.

En este contexto, y con motivo de la configuración del nuevo Gobierno en enero de 2020, semanas antes de la declaración de la pandemia, uno de los acuerdos a los que llegaron PSOE y Unidas Podemos para su coalición de gobierno, fue la transferencia de parte de los fondos de la formación profesional para el empleo del Ministerio de Trabajo y Economía Social al Ministerio de Educación y Formación Profesional.

En el Real Decreto 498/2020, de 28 de abril, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Educación y Formación Profesional, se crea una *Secretaría General de Formación Profesional*, y en el artículo 5 de dicho Real Decreto se establece como una de las funciones *“La ordenación, desarrollo, evaluación, gestión e innovación, de la formación profesional en el sistema educativo y para el empleo, y en concreto, respecto a esta última, la Formación Profesional de desempleados y la Formación Profesional de ocupados, incluyendo las convocatorias nacionales y las autonómicas, cuando éstas respondan a formación vinculada a*

los certificados de profesionalidad, incluida la formación profesional dual del ámbito educativo”.

La nueva regulación ha supuesto una ruptura formal en materia de formación profesional para el empleo, aunque el sindicato seguimos reivindicando la integración de los subsistemas, la realidad es que un 53% de los fondos se han quedado en el Ministerio de Trabajo y Economía Social, y el 47% en el Ministerio de Educación. No obstante, la formación conserva su naturaleza laboral inmersa en el marco del Sistema Nacional de las Cualificaciones.

En este sentido, reiteradamente, CCOO ha reclamado la coordinación interministerial, más necesaria hoy que nunca. Nos encontramos en un momento decisivo, con la recepción de fondos europeos, y la planificación estratégica de la formación debe ser uno de los puntos clave. Colaborar entre las administraciones laborales y educativas, estatales y autonómicas y entre ellas y los interlocutores sociales en sus respectivos ámbitos es imperioso.

El hecho que el concepto ‘formación profesional para el empleo’ se haya recuperado en positivo, después de unos años en los que representaba al menos “sospecha”, es una buena señal. Este país no puede perder la oportunidad de diseñar un marco para que el aprendizaje y la orientación a lo largo de toda la vida esté unido en un proyecto común. En el campo de la formación se debe garantizar la calidad, y no hay que olvidar que por el simple hecho de nombrar esta palabra no es sinónima de tener suficientes conocimientos para ponerla en marcha de manera adecuada y que responda al desarrollo del derecho a la formación de la población trabajadora.

Consecuencia lógica del análisis realizado, nacen las propuestas de CCOO para la reconstrucción y renovación del sistema, manteniendo su concepción basada en el diálogo social y en la negociación colectiva; en el reconocimiento y desarrollo del derecho a la formación de toda la población trabajadora, consolidando las 20 horas anuales de formación establecidas por el Estatuto de los Trabajadores (artículo 23.3) y mejorando la regulación de los permisos individuales de formación y avanzando en la certificación de la formación de calidad y en la promoción profesional de las trabajadoras y trabajadores. No se puede olvidar tampoco la necesidad de crear una alternativa útil y eficaz para definitivamente llevar la formación a las microempresas, que conforman cerca del 90% del tejido productivo de nuestro país.

Nuestro país necesita seguir apostando por la formación y la orientación a lo largo de toda la vida, por los sistemas de reconocimiento y acreditación de competencias profesionales.

Las políticas de formación profesional deben promover la formación de nivel y calidad, que cualifique a las personas trabajadoras ocupadas y desempleadas para poder afrontar su ingreso y permanencia en el mercado de trabajo, con la posibilidad de un empleo, incluso público, durante algunos meses. En contrapartida, las personas en paro que de esta forma reciban una auténtica ayuda a la reinserción se comprometerían activamente en esa formación y en ese empleo. Aquí hay materia para un diálogo social al que deben incorporarse los propios desempleados. CCOO seguirá trabajando para conseguir que toda la población trabajadora pueda ejercer su derecho al trabajo

Estamos en el momento exacto en que tras los primeros avatares de la pandemia que aún sigue activa y la ansiada llegada de los fondos del ‘Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia’, se ve en el horizonte algo de luz pudiendo tocar casi con las yemas de los dedos, lo que para CCOO es imprescindible y que no es sino el fortalecimiento con recursos humanos y técnicos de los SPE y la actualización de las PAE. Es esta una cuestión de alto alcance y gran trascendencia para preservar el derecho a trabajar de todas las personas trabajadoras y la calidad de los servicios que se prestan para el acceso a un empleo en el conjunto del territorio nacional.

Como dicta la OIT en su Convenio sobre la política del empleo, 1964 (núm. 122)¹¹ “... llevar a cabo una política activa concebida para fomentar el pleno empleo, productivo y libremente elegido. Tal política deberá encaminarse a garantizar que haya trabajo para todas las personas que estén disponibles y que busquen trabajo; que ese trabajo sea tan productivo como sea posible; que haya libertad para escoger empleo; y que cada trabajador tenga todas las posibilidades de adquirir la formación necesaria para ocupar el empleo que le convenga...”. CCOO seguirá trabajando para ello.

¹¹ C122 - Convenio sobre la política del empleo, 1964 (núm. 122) <https://bit.ly/3xcNHfp>

NOTAS BIBLIOGRÁFICAS

- Declaración Universal de los Derechos Humanos (diciembre 1948)
- Comisión Europea (2017): COM (2017)677final, Propuesta de decisión del Consejo relativa a las orientaciones para las políticas de empleo de los Estados miembros, Bruselas.
- Preámbulo “Crecimiento y competitividad, empleo. Retos y pistas para entrar en el siglo XXI”. *Libro blanco* <https://bit.ly/32UCWtv>
- Real Decreto Legislativo 3/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Empleo.
- Conferencia, “Las políticas de empleo en España” por Secretaría confederal de Empleo y Cualificación de CCOO. Zaragoza, 18 de diciembre de 2019. Universidad de Zaragoza. Programa de Certificación de Extensión Universitaria en Gestión de las Relaciones Laborales.
- Evaluación del gasto público 2018, Proyecto 3 (PAE). Estudio Programas Políticas Activas de Empleo. AIReF, Autoridad Independiente de Autoridad Fiscal. <https://bit.ly/3dR6bUd>
- R169 - Recomendación sobre la política del empleo (disposiciones complementarias), 1984 (núm. 169) <https://bit.ly/2R5IOx9>
- Ley 45/2002 de medidas urgentes para la reforma del sistema de protección por desempleo y mejora de la ocupabilidad.
- C122 - Convenio sobre la política del empleo, 1964 (núm. 122) <https://bit.ly/3xcNHfp>
- Documento de trabajo “Propuesta de Comisiones Obreras para la modernización de los Servicios Públicos de Empleo”.
- Prioridades de CCOO – Mesa de diálogo de social Estrategia Española de Apoyo Activo al Empleo de 2021-2024
- Documento de trabajo. Propuestas de CCOO para la Formación Profesional en el ámbito laboral.

Glosario

SEPE: Servicio Público de Empleo Estatal

SPE: Servicios Públicos de Empleo

PAE: Políticas Activas de Empleo

SNE: Sistema Nacional de Empleo

CCAA: Comunidades Autónomas

PAPE: Plan Anual de Políticas de Empleo

SISPE: Sistema de Información de los Servicios Públicos de Empleo

EEAE: Estrategia Española de Activación para el Empleo

EEAAE: Estrategia Española de Apoyo Activo al Empleo