



UGT PIDE UNA REFORMA PROFUNDA DE LAS POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO (PAE)

En línea con las críticas que lleva muchos años haciendo y que coinciden con las realizadas por la AIREF: el desempleado no es el centro de las políticas de empleo

La AIREF ha presentado su tercer informe de *Evaluación del gasto público de 2018*, referido en este caso a las Políticas Activas de Empleo. En realidad, el informe evalúa con detalle tan solo dos casos de políticas activas en España: el programa PREPARA, que en 2017 representaba un 1,8% del gasto total ejecutado en políticas activas en nuestro país; y los servicios de diagnóstico individualizado suministrados por Aragón (Comunidad cuyo gasto ejecutado en políticas activas en 2017 supuso un 3,3% del total nacional).

Por esta razón hay que considerar la limitación del análisis; siendo extremadamente parcial y con ausencia de medición sobre si las políticas activas mejoran la inserción y la empleabilidad de las personas y si son eficaces a la hora de aumentar la calidad en el empleo.

Para UGT, por tanto, este informe debe constituir, en todo caso, un primer paso en la labor de análisis y evaluación de las PAE, que debería centrarse en los pasos inmediatos y urgentes en realizar una verdadera tarea de análisis que identifique correctamente los verdaderos problemas de fondo de las políticas de empleo en España y, sobre todo, evalúe la funcionalidad y eficiencia de las diferentes actuaciones que componen las políticas activas, para poder proceder a una redistribución de los fondos que priorice aquellas que se ha demostrado que obtienen mejores resultados.

No obstante, hay coincidencia entre los análisis y la evaluación presentada por la AIREF y los planteamientos críticos que UGT viene haciendo desde hace muchos años sobre la forma en la que se diseñan, plantean y ejecutan las PAE en España, con grandes deficiencias y diferencias con las de otros países mucho más eficaces y eficientes, lo cual se traduce en que no se mejoran las oportunidades de empleo de los desempleados.

Las coincidencias entre las críticas y demandas continuas de UGT y el informe de AIREF son muchas, pero a juicio de nuestro sindicato las más importantes son las siguientes.

1. Las PAE no están regidas ni enfocadas por el principio general de que el centro de las mismas son las necesidades de los desempleados y las demandas del mercado de trabajo.

UGT ha venido reiteradamente a los sucesivos gobiernos que convierta en obligatoria (y no opcional para los Servicios de Empleo de las CCAA, como es en este momento) la aplicación de los Protocolos (contenidos de actuación de los Servicios Públicos de Empleo ante los desempleados) de la Cartera Común de Servicios.

Para que eso sea así, estos Protocolos deberían 1) tener un más alto rango normativo (hoy son una simple guía técnica) y 2) ser, en los aspectos fundamentales, financiados por los presupuestos del SEPE, lo que exige una reorientación completa del gasto, reduciendo en bonificaciones y en programas caros y/o ineficaces y aumentando en la realización de acciones básicas para los desempleados.

2. Los desempleados no reciben las acciones básicas (que deberían ser obligatorias en todos los casos) que les permitan volver al empleo.

No reciben a) un verdadero diagnóstico de sus necesidades y posibilidades, b) un itinerario personalizado de inserción, y c) la tutoría durante todo el proceso de preparación y posterior búsqueda de empleo.

Para UGT es relevante la mejora de los sistemas tecnológicos y de información (perfilado, seguimiento y evaluación), pero junto a ello está la necesidad de ofrecer a las personas en desempleo servicios personalizados de orientación a través del acompañamiento de personal de orientación. Como señala la AIREF, sólo un tercio de los demandantes de empleo en paro recibieron servicios de políticas activas entre 2012 y 2017. Es prioritario, por tanto, implementar de forma vinculante la Cartera Común de Servicios, según los protocolos consensuados por el propio SEPE y los SPE de las CCAA.

La parte fundamental y previa de la actuación de los Servicio Públicos de Empleo (SPE) debería estar constituida por:

- A. *Diagnóstico individualizado y elaboración del perfil*
- B. *Diseño del itinerario individual y personalizado de empleo (IPE)*
- C. *Acompañamiento personalizado en el desarrollo del itinerario y el cumplimiento del compromiso de actividad*
- D. *Asesoramiento y ayuda técnica adicional para la definición del currículo y para la aplicación de técnicas para la búsqueda activa de empleo*
- E. *Información y asesoramiento adicional sobre la situación del mercado de trabajo, políticas activas de empleo y servicios comunes y complementarios de la cartera y sobre la oferta formativa y los programas*
- F. *Apoyo a la gestión de la movilidad laboral*

Estas labores previas y básicas (literalmente extraídas de los Protocolos para aplicación del Servicio de Orientación Profesional), y su contenido específico y detallado están definidos en los Protocolos de la Cartera Común de Servicios, sin embargo, la prestación real, adecuada y eficaz de esos servicios solo llega a una mínima parte de los desempleados.

3. La falta de identificación de las necesidades de los desempleados y de las demandas de trabajo de las empresas hace que los programas de empleo y de formación se elaboren “a ciegas” y por eso son ineficaces.

En las PAE, los servicios son más importantes que los programas, porque para que estos sean eficaces deben responder estrictamente a las necesidades de los desempleados y del mercado laboral que se deberían identificar en la ejecución de los primeros, es decir en los Servicios de Orientación Profesional.

Si esto no se hace y si no se hace bien, en profundidad, eficazmente, el diseño de todos los programas de formación y empleo queda comprometido. Y en un alto grado sus resultados serán muy escasos o negativos, y los fondos habrán sido desaprovechados o malgastados.

Este es el origen y la causa de la evidentemente muy baja eficacia de los programas de las PAE, tanto de empleo como de formación, en España.

Las conclusiones extraídas por la AIREF de la evaluación del programa PREPARA están condicionadas por dos factores. Primero, el programa se concibió como una combinación de política pasiva y activa, donde la parte central era una ayuda económica y el derecho de la persona desempleada a recibir servicios en el marco de las políticas activas. Segundo, el acceso al programa sufrió un cambio que lo limitaba siguiendo unos criterios ajenos a la participación en el mercado de trabajo, como son las responsabilidades familiares o la prueba de rentas.

Los resultados publicados en el informe que aseguran que el PREPARA desincentiva a incorporarse a un empleo durante el tiempo que se recibe la ayuda (de 400 euros), carece de sentido entre un colectivo de desempleados, calificados de larga duración, sin derecho a recibir otra prestación, y habiendo agotado la posibilidad de obtener otras prestaciones. Es, por tanto, necesario tomar las conclusiones halladas con cautela, ya que podría distorsionar posibles buenas prácticas similares.

4. El elevado paro de larga duración, el bajo nivel de intermediación y colocación (público y privado), y la desafección y desinterés de desempleados y empresas son evidencia y son consecuencia de que las PAE tal y como están planteadas no funcionan.

Las PAE no crean empleo porque eso depende exclusivamente de la actividad económica. Pero los desajustes en el mercado de trabajo (coyunturales o 'friccionales', o sea derivados de las dificultades de acoplar ofertas y demandas, y estructurales, es decir vinculados con el desajuste entre las competencias y capacidades profesionales de las personas desempleadas y las que se demandan en el mercado laboral) son competencia propia de las PAE, y la incapacidad para desarrollarlas eficazmente eleva los niveles de desempleo y la tasa de paro estructural.

5. El elevadísimo gasto en subvenciones a la contratación es ineficiente y supone un alto coste de oportunidad frente a PAE mucho más necesarias y eficaces.

UGT ha insistido desde hace años una y otra vez (con poca fortuna hasta el momento) en que respecto a las bonificaciones y cualquiera otra ayuda directa a la contratación es preciso hacer lo siguiente:

- i. Reducir drásticamente el gasto general en bonificaciones a la contratación** y a colectivos demasiado genéricos en los cuales no está claro si esa contratación necesita este tipo de ayudas que son 'peso muerto' en el gasto (se convierten en una simple subvención sin efectos reales y en un derroche de recursos que deberían servir para financiar acciones que mejoren sus oportunidades de empleo).
- ii. Las ayudas a la contratación** (dinerarias o como rebaja de costes) **solo tienen sentido y eficacia** en el marco de un itinerario personalizado de inserción, es decir, desempleado por desempleado y nunca de forma generalizada o indiscriminada.
- iii. Evaluar la eficacia y eficiencia logradas por las ayudas a la contratación sobre cada uno de los colectivos concretos**, así como el coste de oportunidad del gasto en bonificaciones (destinar el gasto a otras acciones de empleo y formación más útiles).
- iv. Definir las condiciones en las que la utilización de las bonificaciones** residuales (tras su recorte y limitación) **pudiera ser realmente eficaz**.
- v. Hacer incompatibles las bonificaciones del Estado con las ayudas de las CCAA (y viceversa)**, definiendo las excepciones.

vi. Incrementar y hacer más exigentes y eficaces los requisitos de devolución recargada y sanción para las empresas que no utilicen adecuadamente las bonificaciones.

La falta de eficacia de las ayudas a la contratación ha sido evidenciada por múltiples estudios. Incluso algunos trabajos han identificado efectos perversos, como el acortamiento de la duración de los contratos indefinidos (crear inestabilidad cuando se persigue lo contrario), por efecto de las mismas.

Su puesta en cuestión, reducción y reorientación de los recursos hacia otras PAE debe ser, por fin, una tarea urgente y prioritaria, en especial después de las conclusiones del informe de la AIREF.

6. Hay que incorporar la evaluación como práctica habitual y diseñar una estrategia que involucre a los agentes locales

Esta es otra exigencia permanente de UGT. Durante los últimos años, la supuesta evaluación de las PAE se convirtió en objeto de propaganda política, repitiendo una y otra vez la importancia de una evaluación que era inexistente.

No habrá evaluación real si los actores externos a las Administraciones Públicas, particularmente las organizaciones sindicales y empresariales, no formamos parte ineludible del sistema de evaluación y si esta no da el paso definitivo de ser una evaluación burocrático-administrativa de cada actuación y de la capacidad de gasto a convertirse en un análisis de los resultados reales en materia de empleo y de mejora de la empleabilidad y oportunidades de las personas desempleadas.

7. La gobernanza del sistema de PAE debe ser reforzada para garantizar el uso eficaz de los de los recursos invertidos en España en políticas de empleo.

Para conseguir esos resultados se necesita el reforzamiento de los órganos de gobierno del Sistema:

- Las competencias de los órganos de gestión del Sistema Nacional de Empleo han de ser más efectivas.
- La presencia de las Administraciones (Estatal y Autonómica) debería estar más equilibrada con la participación de los Interlocutores Sociales.
- El papel, la vida y la actuación de los órganos de gestión del Sistema debería ser menos formal y más permanente y real.

8. Aunque resulta prioritario reformar y hacer más eficaces las PAE, para poder disponer de un sistema de políticas de empleo eficaz y a la altura de las necesidades es preciso que se den pasos para aumentar los recursos

Los entre 6.100 y 6.500 millones de euros que calcula la AIREF son, obviamente, mucho dinero que, en primer lugar, ha de orientarse a través de la imprescindible reforma de las PAE hacia una mayor eficacia.

Pero, hay que ser consciente de que cualquier comparación con los recursos invertidos por los países de nuestro alrededor, en relación con las tasas de desempleo de cada uno, pone en evidencia que estamos en los últimos lugares de la tabla.

La eficacia está relacionada también con la suficiencia: no se podrán alcanzar los resultados esperados a la altura de los problemas derivados de una muy elevada proporción de personas desempleadas de larguísima duración si no se ponen todos los medios adecuados.

Queda también reflejado en el informe que el número medio de usuarios por empleado de oficinas de empleo es de 562, mostrando la lejanía de nuestro sistema nacional de empleo (en especial en algunas

regiones españolas) de los ejemplos de buenas prácticas internacionales que la AIREF ha estudiado. En este sentido, es fundamental modificar los criterios de distribución de fondos en Conferencia Sectorial, introduciendo como variable a tener en cuenta de forma prioritaria el número de demandantes de empleo y sus características.

En definitiva UGT, sobre la base del informe de la AIREF y reiterando sus planteamientos realizados a los largo de los últimos años, demanda al próximo Gobierno que aborde con los Interlocutores Sociales: 1) una reforma en profundidad de las PAE que ponga en el centro de las mismas a las personas desempleadas, 2) una reforma legal subsiguiente para convertir en derechos (similares a las prestaciones) de las personas desempleadas y en obligaciones de las AAPP implicadas el que reciban las actuaciones necesarias y eficaces para garantizar el acceso a un empleo adecuado y de calidad, 3) la integración obligatoria de la evaluación real de las PAE, 4) el reforzamiento de los sistemas de gobernanza, y 5) un planteamiento plurianual para elevar los recursos de las PAE hasta los estándares europeos.