

LA REFORMA DE LAS POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO

Nuria P. García Piñeiro

A lo largo del artículo, la profesora titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social de la Universidad Complutense de Madrid profundiza en los aspectos más relevantes del nuevo modelo de políticas activas de empleo, centrado en aumentar la empleabilidad de los trabajadores, y diseñado en el marco de la nueva Estrategia Española de Activación para el Empleo 2014-2016. La filosofía del nuevo modelo se construye sobre la base de la colaboración y coordinación con todas las administraciones implicadas y a través de un sistema más transparente basado en la evaluación de las políticas y la orientación a resultados.

POLÍTICA DE EMPLEO Y POLÍTICAS ACTIVAS

La política de empleo es el conjunto de decisiones adoptadas por el Estado y las comunidades autónomas que tienen por finalidad el desarrollo de programas y medidas tendentes a la consecución del pleno empleo, así como la calidad en el empleo, a la adecuación cuantitativa y cualitativa de

la oferta y demanda de empleo, a la reducción de las situaciones de desempleo y a la debida protección en las situaciones de desempleo.

Dentro de las políticas de empleo, las políticas activas deben convertirse en verdaderas herramientas de activación frente al desempleo, que se complementan y relacionan con la prestación económica por desempleo y se articulan en torno a itinerarios de atención personalizada a los demandantes de empleo, en función de sus características y requerimientos personales y profesionales.

Las políticas activas de empleo deben jugar un papel trascendental para conseguir un sistema eficaz de protección ante las situaciones de desempleo, asegurando la coordinación entre ellas y las prestaciones por desempleo, y la colaboración entre los distintos entes implicados en la ejecución de la política de empleo y su gestión, y la interrelación entre las distintas acciones de intermediación laboral. Además, las políticas activas deben mantener un enfoque preventivo frente al desempleo, especialmente de larga duración, facilitando una atención individualizada a los desempleados, mediante acciones integradas que mejoren su ocupabilidad.

La modernización del mercado de trabajo exige un refuerzo de las políticas activas para ayudar a la búsqueda de empleo de aquellos que pierden el trabajo o deciden seguir una trayectoria flexible en su carrera profesional, y ofrecer formación en los periodos transitorios entre el empleo y el desempleo.

La reforma de las políticas activas de empleo ha sido una de las líneas claras de política de derecho que se han sucedido con ocasión de los efectos indeseados que la crisis económica provocó en el mercado de trabajo.

La reforma actual se sitúa dentro de las reformas estructurales iniciadas por la reforma laboral de 2012, y ambas reformas persiguen la flexiseguridad en el empleo a cambio del incremento de la competitividad de la economía que estimule el crecimiento económico y la creación y el mantenimiento del empleo.

Las políticas activas de empleo deben convertirse en uno de los pilares básicos de la nueva cultura del empleo introducida por la reforma laboral de 2012 basada en la flexiseguridad. En efecto, junto a disposiciones contractuales flexibles y seguras, tanto para trabajadores como para empresarios, junto a estrategias globales de aprendizaje permanente y sistemas modernos de seguridad social, se hace necesario contar con unas políticas activas eficaces y eficientes.

Las políticas activas deben coadyuvar al ajuste entre la oferta y la demanda de empleo, y deben ofrecer un aprendizaje permanente para la adquisición de competencias profesionales a lo largo de toda la vida laboral, por lo que será trascendental la reforma de los servicios públicos de empleo para ofrecer mecanismos de inserción laboral y búsqueda de empleo.

El nuevo modelo de políticas activas de empleo se centra en aumentar la empleabilidad de los trabajadores y en la gestión de las transiciones profesionales, tratando de alcanzar los objetivos propuestos con la mejor utilización de los recursos posible.

EL NUEVO MODELO DE POLÍTICAS ACTIVAS

La estrategia de coordinación de políticas de empleo iniciada en la Unión Europea ha sido una de las claves para la transformación del modelo de políticas activas, y ha ser-

vido de acicate para que el Estado español establezca objetivos cuantificables. Así, en la medida en que la UE vincula la distribución de fondos europeos al logro de dichos objetivos, está obligando a los estados miembros a implantar mecanismos que hagan posible su cumplimiento¹.

La Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo, inicia un cambio de rumbo y apuesta por un concepto más moderno de las políticas activas de empleo, al considerarlas como verdaderas herramientas de activación frente al desempleo, que se complementan y relacionan con la prestación económica por desempleo y se articulan en torno a itinerarios de atención personalizada a los demandantes de empleo, en función de sus características y requerimientos personales y profesionales.

La necesidad de llevar a cabo una reforma en profundidad de las políticas activas fue anunciada por el Real Decreto Ley 3/2011, de 18 de febrero, de medidas urgentes para la mejora de la empleabilidad y la reforma de las políticas activas de empleo. Y a lo largo de 2012 y 2013, el Estado y las comunidades autónomas acordaron importantes avances en las líneas de actuación que se han tenido en cuenta para la elaboración de los sucesivos Planes Anuales de Política de Empleo².

La distribución competencial en materia de políticas activas ha exigido acometer una reforma gradual y de largo plazo, basada en la intensa colaboración entre el Estado y las CCAA a través de las decisiones adoptadas en la Conferencia Sectorial de Empleo y Asuntos Sociales y en el Consejo General del Sistema Nacional de Empleo.

La filosofía de la nueva reforma de políticas activas de empleo se construye sobre la base de la colaboración y coor-

dinación con todas las administraciones implicadas, y a través de un sistema más transparente basado en la evaluación de las políticas y la orientación a resultados. Al respecto, el preámbulo del Real Decreto Ley 8/2014, de 4 de julio, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia, señala que «el cambio de modelo de políticas activas de empleo supone el tránsito desde un modelo de financiación y gestión articulado en torno a instrumentos jurídicos pensados para programas establecidos centralizadamente, a un nuevo modelo, acorde con las competencias de las comunidades autónomas, en el marco de la necesaria garantía de la unidad de mercado, y cuya financiación, ejecución, control y evaluación están orientados hacia la consecución de determinados objetivos, siguiendo directrices y ejes prioritarios de actuación previamente establecidos».

La reforma de las políticas activas de empleo se completa a lo largo de 2014 con la aprobación de la Estrategia Española de Activación para el Empleo y del Plan Anual de Política de Empleo 2014³, y culminará con la aprobación de tres instrumentos normativos comunes para reforzar la capacidad de los Servicios Públicos de Empleo.

A) Concepto de políticas activas

El nuevo concepto legal de políticas activas de empleo comprende el conjunto de servicios y programas de orientación, empleo y formación dirigidas a mejorar las posibilidades de acceso al empleo, por cuenta ajena o propia, de las personas desempleadas, al mantenimiento del empleo y a la promoción profesional de las personas ocupadas y al fomento del espíritu empresarial y de la economía social.

La finalidad principal de las políticas activas de empleo es la de funcionar como instrumentos incentivadores para la incorporación efectiva de los desempleados al mercado de trabajo, estimulando la búsqueda activa de empleo y la movilidad geográfica y funcional. En palabras de Montoya Melgar, «las políticas de empleo no deben contentarse con subvencionar a los desempleados (en esto consistirían las políticas pasivas), sino que han de procurar el empleo de los que carecen de él (políticas activas)».

El diseño y la ejecución de las políticas activas de empleo deben ajustarse a los principios de: tratamiento individualizado y especializado a las personas en situación de desempleo para mejorar su empleabilidad, así como a las personas ocupadas para contribuir a la calidad y mantenimiento de su empleo; respuesta a las necesidades de las empresas en materia de capital humano, empleo y formación; fomento del autoempleo y la iniciativa emprendedora; igualdad de oportunidades y no discriminación en el acceso al empleo; adecuación a las características del territorio, teniendo en cuenta la realidad del mercado de trabajo y las peculiaridades locales y sectoriales.

B) Coordinación de las políticas activas

El Sistema Nacional de Empleo es el encargado de garantizar el cumplimiento de las políticas activas de empleo, de forma coordinada con el Servicio Público de Empleo Estatal y los Servicios Públicos de Empleo Autonómicos.

Al efecto, y en lo que se refiere a políticas activas en sentido estricto, el SNE debe asegurarse de que los servicios públicos de empleo aplican las políticas activas de em-

pleo; garantizan la aplicación de las políticas de activación para el empleo y de la acción protectora por desempleo; impulsan la cooperación del servicio público de empleo y de las empresas en aquellas acciones de políticas activas y cualificación profesional que estas desarrollen y que puedan resultar efectivas para la integración laboral, la formación o recualificación de los desempleados. En definitiva, se trata de fortalecer los Servicios Públicos de Empleo para favorecer el desarrollo de las políticas activas de empleo.

En el ámbito competencial, al Gobierno le corresponde la coordinación de la política de empleo en el marco de los acuerdos adoptados por la Conferencia Sectorial de Asuntos Laborales. Y a las comunidades autónomas le corresponde el desarrollo de 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 transferidas.

La labor de coordinación se llevará a cabo principalmente a través de la Estrategia Española de Activación para el Empleo 2014-2016, de los Planes Anuales de Política de Empleo, y del Sistema de Información de los Servicios Públicos de Empleo. Además, se dictarán tres reglamentos en virtud de la competencia exclusiva del Estado en materia de legislación laboral, tal y como se verá a continuación.

a) Estrategia Española de Activación para el Empleo 2014-2016

La Estrategia Española de Activación para el Empleo se configura como el instrumento del SNE para la coordinación de las políticas activas de empleo en el conjunto del Estado.

La Estrategia lleva a cabo la reorganización y sistematización de las políticas activas, y se propone como objetivo ordenar las actuaciones de los distintos Servicios Públicos de Empleo bajo objetivos y principios de actuación comunes, posibilitándose la flexibilidad en los instrumentos para su consecución.

La Estrategia recoge los objetivos a alcanzar en materia de políticas de activación para el empleo⁴ para el conjunto del Estado español, además del marco presupuestario, fuentes de financiación y criterios de gestión de los fondos. Además, incluye tanto los servicios y programas que realizan los Servicios Públicos de Empleo con fondos estatales como los que las comunidades autónomas realizan con recursos económicos propios. La Estrategia se configura de forma flexible, ya que podrá ser objeto de revisión, mejora y actualización. Y a su finalización se prevé una evaluación de la misma.

Los Servicios Públicos de Empleo en materia de políticas activas deben actuar conforme a los principios de eficacia, servicio a la ciudadanía y orientación a resultados, especialmente los relativos a la inserción efectiva y sostenida, la reducción de los periodos de desempleo. Además, resulta fundamental el sometimiento de las políticas activas a programación, seguimiento detallado de la gestión y evaluación del resultado de las acciones y del cumplimiento de objetivos, de forma que se puedan identificar costes y buenas prácticas, corregir errores, y, en suma, mejorar gradualmente el conjunto del sistema.

En el nuevo modelo es imprescindible el tratamiento personalizado de los demandantes de empleo a través de la determinación temprana y gestión de su perfil, asociado

a las características que definen su empleabilidad y, en particular, sus competencias, tanto las acreditadas formalmente como las determinables por otros medios.

La vinculación entre políticas activas y pasivas resulta también trascendental, de ahí que la protección al desempleo deba cifrarse no solo en el derecho a la prestación económica, sino a la promoción de la activación y reinserción de los demandantes, como aspectos complementarios de la misma política de protección frente al desempleo.

La Estrategia ha establecido dos clases de objetivos para llevar a cabo la labor de coordinación de las políticas activas de empleo: los estratégicos y los estructurales.

Los primeros son los que tienen una especial relevancia en un momento determinado, y en los cuales se va a centrar la atención durante un periodo de tiempo. De conformidad con la nueva Estrategia, los objetivos estratégicos para el periodo 2014-2016 se orientarán sobre la base de los siguientes: mejorar la empleabilidad de los jóvenes y cumplir lo previsto por la Garantía Juvenil; favorecer la empleabilidad de otros colectivos especialmente afectados por el desempleo (desempleados de larga duración, mayores de 55 años y beneficiarios del PREPARA); mejorar la calidad de la Formación Profesional para el Empleo; reforzar la vinculación de las políticas activas y pasivas de empleo; e impulsar el emprendimiento.

Los segundos, esto es los objetivos estructurales, son los que tienen una naturaleza estable, y que se desarrollarán a lo largo del tiempo, y deben ser exhaustivos, de manera que puedan encajar en los mismos cualquier actuación de las políticas activas de empleo. Los objetivos estratégicos y estructurales se refuerzan y retroalimentan

entre sí, ya que el cumplimiento de los objetivos estratégicos se basa en un desarrollo más intenso de los objetivos estructurales que le afecten.

A efectos metodológicos la nueva Estrategia agrupa todos los objetivos en materia de políticas activas y el conjunto de servicios y programas desarrollados por los Servicios Públicos de Empleo en torno a seis ejes de las políticas de activación para el empleo: Orientación, Formación, Oportunidades de empleo, Igualdad de oportunidades en el acceso al empleo, Emprendimiento y Mejora del marco institucional.

Este último eje es de carácter transversal y recoge todas las acciones, medidas y actuaciones que van dirigidas a la mejora de la gestión, colaboración, coordinación y comunicación dentro del Sistema Nacional de Empleo y el impulso a su modernización.

b) Planes Anuales de Política de Empleo

El Plan Anual de Política de Empleo es la concreción anual de la Estrategia, se confecciona de forma conjunta entre el Servicio Público de Empleo Estatal y los Servicios de Empleo Autonómicos, en el seno de la Conferencia Sectorial de Empleo y Asuntos Laborales, y en base a la previsión de servicios y programas de políticas para la activación de empleo que se proponen llevar a cabo las comunidades autónomas y el Servicio Público de Empleo estatal, cada uno en el ejercicio de sus propias competencias.

El PAPE recoge los programas y servicios, tanto los comunes o de aplicación para todo el Estado como los propios de cada comunidad autónoma. Estos servicios y programas podrán ser revisados durante la vigencia del Plan cuando

existan circunstancias extraordinarias que lo hagan necesario. Además, el Plan también incluye los indicadores que se aplicarán para la evaluación del cumplimiento de objetivos.

Los servicios, que se recogerán en el futuro Reglamento de Servicios, son las actuaciones que se tienen que prestar de forma continuada y sostenida en el tiempo, que buscan atender derechos o responder a las necesidades de personas desempleadas, ocupadas y empresas, con objeto de facilitar el empleo o mejorar la empleabilidad de sus destinatarios.

Los programas, que se regularán en el oportuno reglamento, son actuaciones específicas dirigidas a un colectivo, sector o ámbito territorial, a realizar durante un periodo de tiempo predeterminado, planificado y gestionado a través de un instrumento jurídico o técnico concreto, con coste identificado o identificable, dirigido a la consecución de los objetivos de empleo preestablecidos.

El PAPE 2014 recoge un total de 422 programas y servicios a realizar, de los cuales 35 son comunes y 387 son propios, y 26 indicadores acordados por todos los Servicios Públicos de Empleo, para medir el grado de cumplimiento de los objetivos establecidos, y para definir la distribución de fondos para 2015.

El objetivo de la nueva Estrategia es que el último trimestre de cada año se conozcan los objetivos que deben tenerse en cuenta para el PAPE del año siguiente. Y que durante el primer trimestre de cada año se evalúe el plan del año anterior, se confeccione el plan correspondiente y se aprueben los criterios objetivos de distribución de fondos.

c) Sistema de información de los Servicios Públicos de Empleo

El Sistema de Información de los Servicios Públicos de Empleo se configura como el sistema de información común que se organizará con una estructura informática integrada y compatible, y será el instrumento técnico que integrará la información relativa a la gestión de las políticas activas de empleo, y de la protección por desempleo, que realicen los Servicios Públicos de Empleo en todo el territorio del Estado.

Este sistema garantizará que se lleven a cabo de forma adecuada 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, la orientación profesional, las iniciativas de empleo y las bonificaciones a la contratación, así como las actuaciones de las agencias de colocación.

Además, y lo que es más importante, permitirá la evaluación, el seguimiento y control de la utilización de fondos procedentes de los Presupuestos Generales del Estado o de la Unión Europea para su justificación.

d) Los instrumentos comunes

Tal y como se ha descrito anteriormente, el nuevo modelo de políticas activas de empleo se cerrará con tres importantes instrumentos normativos: el reglamento de servicios,

el de programas de empleo y el de formación profesional para el empleo. Estas normas se basarán en los principios recogidos en la Estrategia, y determinarán los contenidos o requisitos comunes mínimos que serán de aplicación en todo el territorio nacional para los programas y servicios de políticas activas de empleo.

El Reglamento de Servicios recogerá la Cartera Común de Servicios de Empleo que deben prestarse de forma permanente en las oficinas de empleo, de forma que se garantice la igualdad de acceso a los servicios de empleo en todo el ámbito nacional.

La Cartera Común estará integrada por cuatro servicios de empleo: el servicio de orientación profesional, el de colocación y asesoramiento a empresas, el de formación y cualificación para el empleo y el de asesoramiento para el autoempleo y el emprendimiento.

El Reglamento de Empleo establecerá la regulación que dará soporte a los distintos programas que puedan ejecutar las comunidades autónomas en materia de fomento del empleo. Además, incluirá un marco normativo de programas estatales de Políticas Activas de Empleo dirigidas de manera integrada a favorecer la inclusión laboral de las personas con discapacidad, que establecerá los contenidos mínimos que serán de aplicación en el conjunto del Estado.

El Reglamento de Formación Profesional para el Empleo pivotará sobre los tres objetivos estratégicos recogidos en el Acuerdo de propuestas para la negociación tripartita para fortalecer el crecimiento económico y el empleo del pasado 29 de julio, entre el Gobierno y los interlocutores sociales. A saber, garantía del ejercicio del derecho a la for-

mación de los trabajadores, empleados y desempleados, en particular de los más vulnerables; contribución efectiva de la formación a la competitividad de las empresas; y eficiencia y transparencia en la gestión de los recursos públicos.

C) Evaluación y orientación a resultados

Que las políticas activas cumplan el objetivo de mantener la empleabilidad de los trabajadores en un mercado flexible y seguro depende tanto de su eficacia como de su eficiencia. Por ello, la Estrategia atribuye gran importancia a los aspectos de programación, seguimiento y evaluación, ya que son el medio fundamental para ir mejorando gradualmente el sistema.

La orientación a resultados es uno de los elementos clave de la Estrategia, hasta el punto que los resultados alcanzados en la evaluación condiciona la distribución de fondos para los ejercicios siguientes. Al efecto, el PAPE recoge los indicadores que servirán para determinar cada año los índices de cumplimiento de los objetivos estructurales y estratégicos establecidos por parte de cada comunidad autónoma.

A partir de 2013 se inicia una transición gradual en el reparto de los fondos, y una parte importante de los fondos asignados a políticas activas se asignará en función de los resultados obtenidos el año anterior. En 2013 se vincularon el 15% de los fondos a los resultados obtenidos en 2012. Y ese porcentaje se ha ido incrementando de forma paulatina para 2014 y 2015. Así, en 2014 un 40% de los fondos se han vinculado a los resultados de 2013, y en 2015 los fondos se vincularán en un porcentaje del 60% a los resultados de 2014.

La razón última de la importancia otorgada a la evaluación y orientación a resultados estriba en que solo conociendo el alcance y la efectividad de las políticas activas se podrá mejorar la empleabilidad de los trabajadores que tan necesaria resulta en estos momentos. ■

NOTAS

- ¹ Las Recomendaciones del Consejo relativas a los programas nacionales de reforma de España de los años 2011, 2012, 2013 y 2014 insisten de forma reiterada en la necesidad de reformar las políticas activas de empleo.
- ² En 2012 la Recomendación del Consejo de 2012 insistía en «una revisión más a fondo de las políticas activas del mercado de trabajo a fin de mejorar la empleabilidad y el acoplamiento entre la oferta y la demanda de empleo».
- ³ Aprobados por Real Decreto 751/2014, de 5 de septiembre, por el que se aprueba la Estrategia Española de Activación para el Empleo 2014-2016 (BOE 23 septiembre), y por Resolución de 16 de septiembre de 2014, de la Secretaría de Estado de Empleo, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 5 de septiembre de 2014, por el que se aprueba el Plan Anual de Política de Empleo para 2014, según lo establecido en el artículo 4 ter de la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo (BOE 24 septiembre).
- ⁴ Adviértase que en el concepto de políticas de activación para el empleo quedan incluidas tanto las políticas activas de empleo como las de intermediación laboral. Estas últimas también han sido objeto de reforma en los últimos tiempos en aras a incrementar la empleabilidad y la puesta en contacto de oferta y demanda de mano de obra. Así, se han configurado las agencias de colocación como entidades colaboradoras de los Servicios Públicos de Empleo (2010); se han reconocido a las empresas de trabajo temporal funciones de agencias de colocación (2012); y se ha firmado el acuerdo marco con agencias de colocación para la colaboración con servicios públicos de empleo en la inserción en el mercado laboral de personas desempleadas (2013).