

Informe de la Dirección de Economía y Planificación sobre el Plan Estratégico de Empleo 2021-2024 –(PEE 2021-2024)

1. Antecedentes

De conformidad con lo previsto en el Acuerdo de Consejo de Gobierno del 15 de diciembre de 2020 por el que se aprobó la “Relación de planes estratégicos del Gobierno para la XII Legislatura y su procedimiento de tramitación”, con carácter previo a la remisión de un plan estratégico a Consejo de Gobierno para su aprobación, el Departamento promotor trasladará la propuesta de Plan a la Dirección de Economía y Planificación (DEP) para que pueda pronunciarse acerca de cualquier aspecto que tenga incidencia en las funciones que tiene asignadas en el ámbito de la planificación.

En relación con los contenidos del Plan que directamente incumben a las funciones de la DEP relacionadas con el análisis económico y la previsión, la planificación y el seguimiento de las políticas, se considera pertinente realizar las observaciones que se recogen a continuación.

2. Consideraciones

Como cuestión previa e ineludible es preciso señalar que la elaboración del PEE 2021-2024 debería haberse realizado tomando como punto de partida la evaluación del plan anterior. Tal y como se indica en el apartado de antecedentes del plan presentado, resulta imprescindible disponer de una valoración de los resultados alcanzados por las distintas actuaciones desarrolladas en el anterior periodo de cara a apreciar la oportunidad de su continuidad o reformulación.

El PEE 2021-2024 toma como referencia el escenario macroeconómico para la economía vasca elaborado por la DEP en julio de 2021. Desde entonces, dada la situación económica y sanitaria, se ha procedido a revisar las previsiones macroeconómicas con una importante corrección a la baja para el año 2021 (crecimiento del PIB del 5,6%) y al alza los datos correspondientes al año 2022 (crecimiento del PIB del 6,7%). Ello tiene una incidencia en el mercado de trabajo en cuanto a la creación de empleo y la evolución de la tasa de paro que hay que considerar.

En relación a los contenidos del Plan se entiende oportuno realizar las consideraciones siguientes:

• El análisis del mercado de trabajo presentado concluye con una matriz DAFO del empleo en Euskadi, pero algunas de las conclusiones recogidas en aquella no están suficientemente respaldadas por el diagnóstico realizado. Si bien se entiende que tales conclusiones se nutren también del contraste realizado con los agentes que han participado en la elaboración del plan, se considera importante aportar una mayor evidencia y profundizar en el examen de los aspectos clave siguientes:

- *Impacto de la pandemia.* La incidencia de la crisis sanitaria en el empleo habría que caracterizarla con un mayor detalle. El análisis del mercado de trabajo debería realizarse desde una perspectiva histórica. Sería interesante disponer de una radiografía completa de la Gran Recesión, con el estallido de la crisis en 2008 y su posterior recuperación económica, que permita establecer un escenario comparativo con la actual crisis sanitaria.

Asimismo, debería completarse con un análisis detallado de la evolución de las principales variables a lo largo de los años 2020 y 2021 a fin de recoger el fuerte impacto de la pandemia en el mercado laboral vasco desde su comienzo en el mes de marzo de 2020, pasando por la intensificación en los meses posteriores hasta que el intenso aumento del PIB en el segundo trimestre de 2021 trajo consigo una recuperación de buena parte del empleo perdido en los primeros meses de la pandemia.

La incidencia de la pandemia en la economía resultó desigual en función de las diferentes actividades económicas, con impactos negativos en el empleo de la mayoría de las ramas, siendo las más afectadas la hostelería, el comercio o el transporte, mientras que las actividades sanitarias y el sector de la educación aumentaron su afiliación. Es necesario analizar la distinta evolución sectorial del empleo para poder establecer políticas adecuadas dadas las diferentes características de la mano de obra en cada sector.

Sin lugar a duda, uno de los elementos más destacados de esta crisis es la utilización generalizada de la herramienta de los ERTE, que han ayudado de forma notable a contener los despidos. De cara al futuro, dada la incertidumbre que aún caracteriza el contexto sanitario, es deseable su análisis pormenorizado, puesto que, a medida que la crisis se prolongue en el tiempo, algunos grupos de trabajadores podrían ver dificultada su reincorporación laboral.

- *Adecuación oferta-demanda.* Es preciso abordar una planificación completa de capital humano que evite tanto déficits como excesos de oferta de trabajo.
 - *Oferta laboral.* Los cambios económicos, sociales y productivos que estamos viviendo van a requerir transformar la cualificación necesaria para el empleo. Las empresas demandan nuevos perfiles profesionales caracterizados por su alta cualificación, adaptabilidad y elevados niveles de especialización que puedan

dar respuestas a las necesidades que plantea la competencia global. Todo ello conlleva nuevos requerimientos de competencias y, sobre todo, una gran inestabilidad e incertidumbre acerca de las competencias requeridas a medio y a largo plazo.

En particular, para impulsar el acceso al empleo de la juventud es primordial mejorar la coordinación y alineación entre los ámbitos educativo y laboral. A la hora de elegir entre el camino formativo de ciclos de FP o grados universitarios, la opción mayoritaria es la universidad, lo que puede conducir a una sobrecualificación y a una escasez de jóvenes con niveles medios de formación que son imprescindibles para el tejido productivo. Para reflejar estos puntos debería aportarse una panorámica, con perspectiva de género, de las matriculaciones/egresados y del grado de inserción laboral por titulaciones (ciclos y grados), así como sobre si el empleo está relacionado con los estudios cursados, y confrontarla con las tendencias y previsiones del observatorio Futerelan de Lanbide sobre el ajuste demanda-oferta por ocupaciones.

- *Demandas laborales.* La variación neta del empleo por sectores prevista por las proyecciones de Lanbide habría que examinarla desglosada en oportunidades de empleo por aumento de la actividad y por necesidades de sustitución por jubilación. El proceso de relevo no debe ser tomado como automático, sino que dependerá de la evolución tecnológica y organizativa de las actividades. Los reemplazos no serán uno por uno, ni con iguales competencias. El profundo proceso de renovación generacional que debe afrontar el sector público en esta década (educación, sanidad y también los servicios generales) requeriría una reflexión diferenciada.
 - *Cambios en las organizaciones.* Transformación de los conceptos de puesto de trabajo y jornada laboral impulsada por la digitalización y los cambios socioculturales y demográficos. teletrabajo, flexibilidad de horarios, trabajo por objetivos. En este punto también tendrían cabida las cuestiones relacionadas con la conciliación de la vida personal y laboral.
 - *Mejora de los servicios públicos de empleo.* A este respecto sería necesario ofrecer un análisis de la evolución de los resultados obtenidos con las actividades de formación para el empleo, intermediación y fomento del empleo desarrolladas por Lanbide en términos de inserción laboral y contrataciones impulsadas, prestando especial atención a la conexión de “doble derecho” entre las políticas activas y pasivas de empleo que se establece en Euskadi a través de la Renta de Garantía de Ingresos.
- En relación con la formulación estratégica del Plan, su despliegue en 13 retos, 12 objetivos estratégicos y 9 ámbitos de actuación con 29 objetivos operativos y 26 líneas estratégicas, que a su vez articulan acciones concretas, puede resultar reiterativo y confuso. Retos y objetivos

estratégicos, lógicamente, coinciden en 11 de sus elementos y solo presentan dos diferencias: en los objetivos no se explicitan los retos de integración de la inmigración y cualificación de la población activa, y se añade el de profesionalización de los cuidados. Como ejemplos de que la arquitectura del Plan se presta a confusión, la aprobación de la Ley del Sistema Vasco de Empleo y de la nueva Ley del Sistema Vasco de Garantía de Ingresos y para la Inclusión son un objetivo estratégico, operativo y una línea estratégica, y la mejora de los sistemas de información y prospectiva y en el diseño de planes de formación-empleo son a la vez objetivos operativos y líneas estratégicas. Se confunden fines y medios.

En definitiva, para mejorar la comprensión y transmisión de la estrategia se propone simplificar el despliegue del Plan a través de los cambios siguientes:

- Unificar retos y objetivos estratégicos bajo una misma denominación, y conectarlos con al menos un ámbito de actuación.
 - Establecer 8 ámbitos operativos más uno de carácter transversal que atraviesa todo el Plan -*Igualdad en el mercado laboral*-, no un noveno ámbito, para el que no sería necesario recoger las acciones al estar ya consignadas en los ámbitos de actuación.
 - Eliminar los objetivos operativos. Estos objetivos se recogen en el cuadro de mando del Plan, que es donde deben figurar. Además, ya se remarcán en la página 51 los grandes objetivos cuantitativos y cualitativos.
- Respecto al sistema de seguimiento, se presenta una amplia batería de indicadores agrupados en tres bloques: indicadores de realización, indicadores de impacto e indicadores de contexto. En el cuadro de indicadores de impacto sería conveniente incluir un epígrafe relativo al sistema público de empleo, con indicadores y objetivos como porcentaje de participantes en actividades formativas contratados, tasa de intermediación..., lo que además enlazaría y reforzaría el ámbito dirigido a desarrollar la evaluación de las políticas activas de empleo.

Por otra parte, no se ve adecuado la inclusión del grupo de indicadores de contexto. Algunos de ellos, como los indicadores de tasa de actividad y ocupación o los relativos a temporalidad, entre otros, deberían incluirse en el cuadro de indicadores de impacto. El resto de los indicadores de contexto recogen información sobre distintos aspectos con incidencia en el mercado laboral (PIB, IPC, volumen de exportaciones...) pero fuera del ámbito de actuación directa de este Plan.

Como consideraciones más generales, los indicadores deben ofrecer un valor de referencia inicial (dados el periodo de vigencia del plan, el año 2020) a fin de conocer la senda por la que se debe transitar hasta llegar a las metas planteadas. Por otra parte, los indicadores deben expresarse como tales (tasa de paro), no como objetivos cualitativos (reducir la tasa de desempleo).

- Respecto a los recursos presupuestarios estimados, debería presentarse una periodificación anual por ámbitos de actuación y unidades del Gobierno responsables para cada año de vigencia

del Plan, partiendo de las cantidades asignadas en 2021 y especificando los criterios de crecimiento anual aplicados, que permita su consideración en la elaboración de los presupuestos de cada ejercicio.

Para disponer de una visión global del esfuerzo público destinado al empleo en Euskadi, también se deberían indicar los recursos vinculados al Plan desde el resto de las administraciones vascas.

- En aras de facilitar el seguimiento y evaluación de la eficiencia de las medidas diseñadas, los ámbitos de actuación y acciones deberían identificar y vincularse a programas o partidas presupuestarias concretas, y los objetivos e indicadores establecidos para su seguimiento trasladarse a las memorias de esos programas presupuestarios.

En este punto, hay que felicitar al Departamento tanto por su decidida apuesta por la evaluación de las políticas activas de empleo en Euskadi como por el modelo de evaluación diseñado para cada una de las acciones previstas en el Plan.

- Por último, dado el gobierno multinivel en materia de empleo, se deberían establecer con claridad los instrumentos concretos de coordinación y colaboración entre Gobierno, Diputaciones y Ayuntamientos de cara a evitar el solapamiento de sus programas y actuaciones en este ámbito (formación para el empleo, fomento del emprendimiento, empleo joven, etc.).