

19-21 de Octubre 2022 | Granada

INTERNATIONAL CONFERENCE ON REGIONAL SCIENCE

Challenges, policies and governance of the territories in the post-covid era

Desafíos, políticas y gobernanza de los territorios en la era post-covid

XLVII REUNIÓN DE ESTUDIOS REGIONALES
XIV CONGRESO AACR



RESUMEN AMPLIADO

Título: Impacto de los fondos Next Generation EU en las políticas de empleo regionales: El caso de Andalucía.

Autores y e-mail de todos ellos:

Jesús Molina Belmonte^{1,2} jesusmb@ugr.es

Soraya Ruiz Peñalver^{1,3} soraya_rp@ugr.es

José Antonio Camacho Ballesta^{1,3} jcamacho@ugr.es

Yulia Melikhova^{1,4} yulia@ugr.es

Departamento:

¹Instituto Universitario de Investigación de Desarrollo Regional

²Economía Aplicada

³Economía Internacional y de España

⁴Oficina de Proyectos e Investigación

Universidad:

Universidad de Granada

Área Temática: 09. Mercado de trabajo y territorio.

Palabras Clave: *Mercados de trabajo, políticas activas de empleo, fondos europeos.*

Clasificación JEL: H50, R12, R12, R58, J61

Resumen:

Introducción

La profunda crisis que ha traído consigo la pandemia COVID-19 ha puesto en jaque a toda la economía mundial, donde Europa y España no han permanecido ajenas a sus efectos. De hecho, España es considerada como uno de los países europeos más afectados por el coronavirus (Delgado, 2022), con importantes impactos en el tejido productivo, en el empleo, la movilidad, el sector sanitario, entre otros aspectos. Según Fernández (2021) incluso dentro de España el impacto de la pandemia ha sido desigual, tras analizar los efectos por provincias y señalando qué factores han sido determinantes en estas diferencias. Los fondos Next Generation EU son un instrumento temporal para estimular la recuperación tras la fatídica crisis, de la que se esperan efectos beneficiosos tanto en la actividad económica como en el empleo (Delgado, 2022). Según Bańkowski et al. (2021), tras realizar estimaciones por países, destaca que España será uno de los países más beneficiados por estos fondos. Asimismo, Alcidi y Gros (2020) así como

Ladi y Tsaroushas (2020) ponen de manifiesto los diferentes retos para la reconstrucción socioeconómica europea y la gobernanza.

Las políticas activas de empleo (PAE) que conectan territorios y personas con nuevos y mejores trabajos ayudarán a promover una recuperación equitativa y sostenida de la crisis de COVID-19. Las medidas de demanda laboral han sido vitales para preservar puestos de trabajo a corto plazo y los países, donde se incluye España, han implementado una serie de programas que han permitido ser un “colchón” para todos los trabajadores que han visto mermado su trabajo durante la pandemia, pero ahora es el momento de transformar y dinamizar el mercado de trabajo.

El objetivo principal de esta investigación es la realización de un estudio del impacto de los fondos Next Generation y, en particular, del mecanismo de recuperación y resiliencia (MRR) en el impulso y puesta en marcha de políticas activas de empleo en la comunidad autónoma de Andalucía. Para ello, se ha procedido a estudiar las partidas de las políticas activas desglosando la participación del MRR en esas acciones. Posteriormente, se ha realizado un análisis del impacto que el impulso financiero en la componente 23: Nuevas políticas públicas para un mercado de trabajo dinámico, resiliente e inclusivo así, como la componente 19: Plan Nacional de Competencias Digitales (digital skills) han tenido en el desarrollo de nuevos proyectos y PERTE's (Proyectos Estratégicos para la Recuperación y Transformación Económica) centrados en el mercado laboral.

En este sentido, lograr el equilibrio correcto de las PAE es fundamental para garantizar un uso eficaz de los recursos que lleguen a las personas necesitadas, incluidas las que corren mayor riesgo de desvinculación permanente del mercado laboral, y respondan bien a sus necesidades. El conjunto de PAE que ofrezcan los países deben ser flexibles y receptivas, para permitir reacciones rápidas y proporcionadas a las conmociones económicas y desajustes del mercado laboral; y deben ajustarse a la realidad de los colectivos a las que van dirigidas. Las políticas que estimulan la demanda laboral pueden prevenir el desempleo excesivo que puede obstaculizar la recuperación. Esto permitirá un mayor avance para centrarse en la reorientación hacia políticas de formación que puedan ayudar a las economías a reasignar mano de obra para apoyar la reestructuración económica.

El mecanismo de recuperación y resiliencia.

Los fondos europeos que se derivan de las acciones puestas en marcha por la UE para hacer frente a la pandemia de la COVID-19, han obligado al gobierno de España a diseñar una estrategia económica “España Puede” plasmado en el *Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia para España* (Gobierno España, 2021). Este plan tiene su soporte en 4 ejes transversales a través de los que se organiza la distribución de dichos fondos en España, estos son:

1. *Transición ecológica,*
2. *Transformación digital,*
3. *Cohesión social y territorial,*
4. *Igualdad de género.*

Sobre estos 4 ejes pivotan 10 políticas palanca, de gran capacidad de arrastre sobre la actividad y el empleo como podemos ver en la tabla 1.

Estas diez palancas recogen los 30 componentes que articulan los proyectos coherentes de inversiones y reformas para modernizar el país. De los 30 componentes de las políticas palanca, hay tres directamente vinculados a las PAE, como se comenta a continuación.

Dentro de esta y en relación con el impulso de las políticas activas de empleo, hay que analizar la **componente 19: Plan Nacional de Competencias Digitales (digital skills)**, esta componente tiene como objetivo garantizar la formación e inclusión digital de la ciudadanía y los trabajadores, no dejando a nadie atrás en el proceso de transformación digital de la sociedad y la economía. Para ello, el componente se articula a través del Plan Nacional de Competencias Digitales, que constituye a su vez uno de los principales planes de la agenda digital del Gobierno España (España Digital 2025).

Tabla 1. Políticas Palanca del plan de Recuperación “España Puede”

<ul style="list-style-type: none">- PALANCA I: Agenda urbana y rural, lucha contra la despoblación y desarrollo de la agricultura.- PALANCA II: Infraestructuras y ecosistemas resilientes.- PALANCA III: Transición energética justa e inclusiva.- PALANCA IV: Una Administración para el siglo XXI- PALANCA V: Modernización y digitalización del tejido industrial y de la pyme, recuperación del turismo e impulso a una España nación emprendedora- PALANCA VI: Pacto por la ciencia y la innovación. Refuerzo a las capacidades del Sistema Nacional de Salud- PALANCA VII: Educación y conocimiento, formación continua y desarrollo de capacidades<ul style="list-style-type: none">o Componente 19: Plan Nacional de Competencias Digitales (digital skills)o Componente 20: Plan estratégico de impulso de la Formación Profesional- PALANCA VIII: Nueva economía de los cuidados y políticas de empleo<ul style="list-style-type: none">o Componente 23: Nuevas políticas públicas para un mercado de trabajo dinámico, resiliente e inclusivo- PALANCA IX: Impulso de la industria de la cultura y el deporte- PALANCA X: Modernización del sistema fiscal para un crecimiento inclusivo y sostenible
--

Fuente: Elaboración propia a partir de Gobierno de España (2021).

Más allá de la formación digital transversal para la ciudadanía, la formación en competencias digitales a lo largo de la vida laboral (upskilling y reskilling, tanto de las personas desempleadas como empleadas), con foco en el desarrollo de competencias digitales para las pymes es el ámbito que afecta directamente a la instrumentación de las PAE.

La Componente 20: Plan estratégico de impulso de la Formación Profesional, tiene también un papel relevante en el impulso de PAE efectivas. El objetivo principal de las actuaciones en este ámbito es el desarrollo, reforma y modernización de la Formación Profesional (FP), con el fin de ampliar las competencias de la población y aumentar su empleabilidad, adaptándolas a la realidad del mercado de trabajo y a las nuevas profesiones del futuro, y fomentar el reciclaje profesional y la optimización del desempeño (reskilling y upskilling). Se persigue establecer un Sistema de Formación Profesional único que integre la FP del Sistema Educativo y la FP para el Empleo, con referencia en el Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales. La prioridad es, además, potenciar los niveles de cualificación de la población y llegar a un adecuado equilibrio entre los niveles de formación de la ciudadanía y las necesidades de cualificación del capital humano del mercado laboral. El reto final es por tanto hacer un

sistema de formación profesional dinámico, flexible, consolidado, valorado por la sociedad y la empresa.

La tercera **Componente 23: Nuevas políticas públicas para un mercado de trabajo dinámico, resiliente e inclusivo** tiene un papel relevante en el impulso de políticas efectivas para el mercado laboral. Por este motivo, se realiza un breve análisis de las PAE en España a través del estudio de las partidas Presupuestarias del Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE). Se trata de un organismo autónomo adscrito al Ministerio de Trabajo y Economía Social que ejecuta las medidas y acciones asociadas a las PAE, en colaboración con los servicios públicos de empleo de las comunidades autónomas que tienen cedidas dichas competencias (SEPE, 2021a).

Aunque el Presupuesto del SEPE para 2021 supera los 31.000 millones de euros, las PAE se limitan a 6.458 millones. De estos, 1.864 se destinan a formación, mientras que el resto se dedica a orientación, fomento y creación de empleo.

En relación a la aportación de los nuevos Fondos europeos asociados al mecanismo de recuperación y resiliencia estos alcanzan los 1.056 millones de euros, lo que supone un 16,90% del Presupuesto de los recursos asociados a las transferencias corrientes de las PAE. La llegada de todos los fondos procedentes del MRR se orientan a la financiación de los proyectos contemplados en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia de España, en un modelo de cogobernanza. Parte de estos serán gestionados por las comunidades autónomas en base a las competencias transferidas a cada una de ellas. La distribución de créditos será acordada en la Conferencia Sectorial¹.

Tabla 2. Políticas activas de empleo 2021.

Niveles_codigo	3	
GASTO PAE	(Todas)	
Transf_tipo	Corrientes	
Suma de IMPORTE 1		
Etiquetas de fila	Descripción	Etiquetas de columna
		0
240.A	FOMENTO DEL EMPLEO. MECANISMO DE RECUPERACIÓN Y RESILIENCIA	1.056.550,00
241.A	FOMENTO DE LA INSERCIÓN Y ESTABILIDAD LABORAL	3.330.517,23
241.B	FORMACIÓN PROFESIONAL PARA EL EMPLEO	1.864.669,33
Total general		6.251.736,56
Aportación adicional Fondos MRR		20,34

Fuente: Elaboración propia a partir de SEPE (2021b)

Centrándonos en la distribución de los fondos en el caso de Andalucía, prestando especial detalle en las partidas relacionadas con la posibilidad de desarrollar PAE, podemos analizar cómo la componente 19 será un eje prioritario centrado en mejorar las capacidades digitales de los trabajadores andaluces, contando con un presupuesto de casi 19 millones de euros. Pero debemos destacar las nuevas aportaciones de la componente 23 centradas en nuevas políticas públicas para un mercado de trabajo dinámico, resiliente e inclusivo cuenta en Andalucía con un importe de 108 millones de euros. Dentro de esta componente, una gran cantidad de recursos será destinada a favor

¹ Orden TES/897/2021, de 19 de agosto, por la que se distribuyen territorialmente para el ejercicio económico de 2021, para su gestión por las comunidades autónomas con competencias asumidas en el ámbito laboral, créditos financiados con el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, destinados a la ejecución de proyectos de inversión "Plan Nacional de Competencias Digitales" y "Nuevas Políticas Públicas para un mercado de trabajo dinámico, resiliente e inclusivo" recogidos en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. BOE 202 de 24 de agosto de 2021.

del emprendimiento y el I+D+i, seguido de políticas centradas en colectivos vulnerables y formación de los Servicios Públicos de Empleo (SPE).

Como se observa en la ilustración 1, las principales partidas se centran en actividades de emprendimiento, alta cualificación o administraciones públicas. Sin embargo, solo un 18% se centra en colectivos vulnerables, solo un 10% a mujeres rurales y menos de un 1% a necesidades formativas. Lo que conlleva un claro hándicap en la mejora de los problemas del mercado de trabajo andaluz. De esta forma, se hará necesaria una buena delimitación y diagnóstico de los territorios con el fin de optimizar los fondos europeos y conseguir una efectividad real de las PAE.

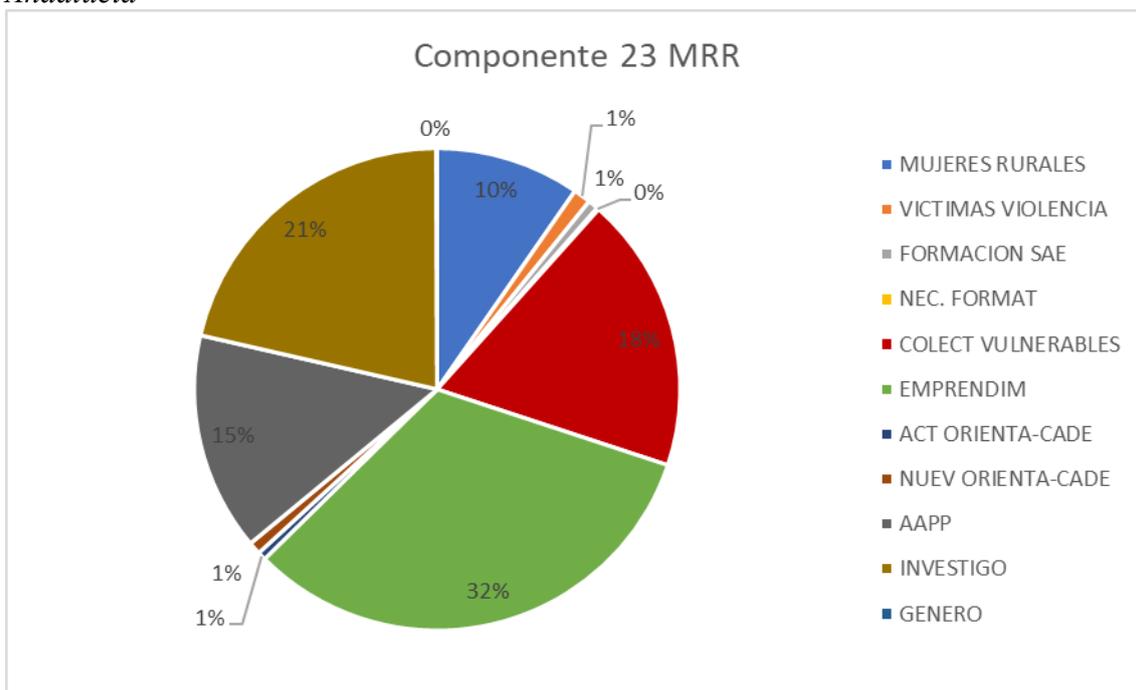
Tabla 3. Distribución territorial de las transferencias SEPE asociadas a las PAE, año 2021.

Distribución de las Transferencias SEPE asociadas a las políticas activas de empleo, Año 2021					
Código	Descripción	Destinatario	Importe	Parcial	Total
240.A	FOMENTO DEL EMPLEO. MECANISMO DE RECUPERACIÓN Y RESILIENCIA	A Comunidades Autónomas	677.550,00	64,13%	10,84%
240.A	FOMENTO DEL EMPLEO. MECANISMO DE RECUPERACIÓN Y RESILIENCIA	A Entidades Locales	52.000,00	4,92%	0,83%
240.A	FOMENTO DEL EMPLEO. MECANISMO DE RECUPERACIÓN Y RESILIENCIA	A familias e instituciones sin fines de lucro	319.000,00	30,19%	5,10%
240.A	FOMENTO DEL EMPLEO. MECANISMO DE RECUPERACIÓN Y RESILIENCIA	A Sociedades, Entidades Públicas Empresariales, Fundaciones y resto de entidades del Sector Público			
240.A	FOMENTO DEL EMPLEO. MECANISMO DE RECUPERACIÓN Y RESILIENCIA	Estatal	8.000,00	0,76%	0,13%
240.A	Total FOMENTO DEL EMPLEO. MECANISMO DE RECUPERACIÓN Y RESILIENCIA		1.056.550,00	100,00%	16,90%
241.A	FOMENTO DE LA INSERCIÓN Y ESTABILIDAD LABORAL	A Comunidades Autónomas	1.367.413,64	41,06%	21,87%
241.A	FOMENTO DE LA INSERCIÓN Y ESTABILIDAD LABORAL	A empresas privadas	2.142,33	0,06%	0,03%
241.A	FOMENTO DE LA INSERCIÓN Y ESTABILIDAD LABORAL	A Entidades Locales	266.868,24	8,01%	4,27%
241.A	FOMENTO DE LA INSERCIÓN Y ESTABILIDAD LABORAL	A familias e instituciones sin fines de lucro	1.693.708,97	50,85%	27,09%
241.A	FOMENTO DE LA INSERCIÓN Y ESTABILIDAD LABORAL	A Sociedades, Entidades Públicas Empresariales, Fundaciones y resto de entidades del Sector Público			
241.A	FOMENTO DE LA INSERCIÓN Y ESTABILIDAD LABORAL	Estatal	57,05	0,00%	0,00%
241.A	FOMENTO DE LA INSERCIÓN Y ESTABILIDAD LABORAL	Al exterior	327,00	0,01%	0,01%
241.A	Total FOMENTO DE LA INSERCIÓN Y ESTABILIDAD LABORAL		3.330.517,23	100,00%	53,27%
241.B	FORMACIÓN PROFESIONAL PARA EL EMPLEO	A Comunidades Autónomas	872.493,39	46,79%	13,96%
241.B	FORMACIÓN PROFESIONAL PARA EL EMPLEO	A familias e instituciones sin fines de lucro	939.539,02	50,39%	15,03%
241.B	FORMACIÓN PROFESIONAL PARA EL EMPLEO	A Sociedades, Entidades Públicas Empresariales, Fundaciones y resto de entidades del Sector Público			
241.B	FORMACIÓN PROFESIONAL PARA EL EMPLEO	Estatal	52.636,92	2,82%	0,84%
241.B	Total FORMACIÓN PROFESIONAL PARA EL EMPLEO		1.864.669,33	100,00%	29,83%
Total general			6.251.736,56		100,00%

Fuente: SEPE, (miles de Euros)

Fuente: Elaboración propia a partir de SEPE (2021b)

Ilustración 1. Distribución de los fondos destinados a la componente 23 del MRR en Andalucía



Fuente: Elaboración propia a partir de SEPE (2021b).

Tabla 4. Participación de Andalucía en la distribución por CCAA de las PAE, año 2021

Participación de Andalucía en la distribución por CC.AA de las PAE: Transferencias corrientes. Año 2021			
Ejes y líneas de acción de las PAE	Total CC.AA.	Andalucía	% Andaluz
240-A: FOMENTO DEL EMPLEO. MECANISMO DE RECUPERACIÓN Y RESILIENCIA	687.750.000	127.596.895	18,55
Componente 19: Plan Nacional de Competencias Digitales (digital skills)	99.000.000	18.983.749	19,18
Mejora de las capacidades digitales para las personas desempleadas para impulsar el emprendimiento y el desarrollo rural y reducir la brecha de género	99.000.000	18.983.749	19,18
Componente 23: Nuevas políticas públicas para un mercado de trabajo dinámico, resiliente e inclusivo	588.750.000	108.613.146	18,45
Apoyo a mujeres en el ámbito rural y urbano	40.000.000	10.430.288	26,08
Formación e inserción para mujeres víctimas de violencia de género o de trata y explotación sexual con compromiso de contratación	5.000.000	1.257.850	25,16
Gobernanza del impulso al Plan Nacional de PAE. Formación permanente del Sistema Nacional de Empleo	2.750.000	743.244	27,03
Nuevas competencias para la transformación digital y productiva. Detección de necesidades formativas	500.000	135.135	27,03
Nuevos proyectos territoriales para el reequilibrio y la equidad. Colectivos especialmente vulnerables	95.000.000	20.118.886	21,18
Nuevos proyectos territoriales para el reequilibrio y la equidad. Emprendimiento y microempresas	205.000.000	35.285.458	17,21
Orientación y Emprendimiento. Actividades de la Red de Centros de Orientación y Emprendimiento. Acompañamiento e innovación para el empleo	10.200.000	600.000	5,88
Orientación y Emprendimiento. Creación de la Red de Centros de Orientación y Emprendimiento. Acompañamiento e innovación para el empleo	15.300.000	900.000	5,88
Primeras experiencias profesionales en las Administraciones Públicas	94.000.000	15.902.103	16,92
Programa de investigación (INVESTIGO)	120.000.000	23.181.359	19,32
Transversalidad de género en todas las políticas activas de empleo	1.000.000	58.823	5,88
241-A: FOMENTO DE LA INSERCIÓN Y ESTABILIDAD LABORAL	1.352.413.640,00	258.417.235,00	19,11
1. Orientación profesional (EJE 1)	524.327.420,00	91.615.500,00	17,47
2. Oportunidades de empleo (EJE 3)	611.086.220,00	99.114.473,00	16,22
3. Fomento de la igualdad de oportunidades de empleo (EJE 4)	20.000.000,00	3.203.483,00	16,02
4. Emprendimiento (EJE 5)	10.000.000,00	1.610.255,00	16,10
5. Flexibilidad: Formación y recualificación (EJE 2)	10.000.000,00	1.601.740,00	16,02
Modernización (EJE 6)	70.000.000,00	11.271.784,00	16,10
Planes integrales de empleo	107.000.000,00	50.000.000,00	46,73
241-B: FORMACIÓN PROFESIONAL PARA EL EMPLEO	870.413.390,00	140.945.829,00	16,19
3. Programas públicos de empleo y formación	600.000.000,00	97.373.198,00	16,23
4. Iniciativas de formación profesional para el empleo relacionadas con el diálogo social y la negociación colectiva	10.125.000,00	1.755.169,00	17,34
Medidas para facilitar la inserción socio laboral de las mujeres víctimas de violencia de género	5.000.000,00	709.735,00	14,19
1. Iniciativas de formación profesional para el empleo dirigidas prioritariamente a los trabajadores desempleados.	145.089.350,00	23.362.884,00	16,10
2. Iniciativas de formación profesional para el empleo dirigidas prioritariamente a los trabajadores ocupados.	110.199.040,00	17.744.843,00	16,10

Fuente: SEPE, (miles de Euros)

Fuente: Elaboración propia a partir de SEPE (2021b)

A modo de conclusión, exponemos que, durante la pandemia, los países de la OCDE y de la UE aumentaron su escala e introdujeron medidas para apoyar la demanda de mano de obra a través de incentivos de empleo, como subsidios a la contratación y exenciones de seguridad social. Esto ha sido particularmente útil en tiempos de crisis para limitar las consecuencias del empleo, complementar los esquemas de trabajo de corta duración y evitar el desvío de personas del mercado laboral. En consonancia con la evidencia de que la focalización de estas medidas puede aumentar su eficacia, muchos países dirigieron sus nuevas medidas a los jóvenes, los desempleados de larga duración, las personas con discapacidad, los desempleados de edad avanzada y otros grupos desfavorecidos. A medida que las economías comienzan a recuperarse, los países deberían reducir los programas de incentivos directos (pasivos) y enfocar los incentivos al empleo de manera más estricta.

Reconociendo que la formación será vital para emparejar a los trabajadores con los puestos de trabajo a corto y largo plazo, y los objetivos de transformación económico que los fondos Next Generation EU piden, los países deberán aumentar las ofertas de formación para apoyar la reasignación de trabajadores y mejorar las habilidades de las

personas en riesgo de exclusión. Al mismo tiempo, la oferta de formación se ha adaptado a la situación de COVID, con el 76% de los países de la OCDE y la UE realizando formación en línea y el 70% introduciendo nuevos cursos en línea, mientras que el 28% también ha financiado plazas adicionales en formación online en sus equipos gubernamentales.

Se ha hecho especial hincapié en la formación en el uso de herramientas digitales. La crisis ha demostrado que la digitalización puede aumentar la resiliencia y preservar la capacidad frente a estrictas restricciones a la interacción física. Para que la prestación de servicios digitales sea más inclusiva en el futuro, se necesitan más esfuerzos para garantizar que todas las personas tengan las habilidades y el acceso a la tecnología necesarios para beneficiarse de estos servicios.

La recuperación total del mercado laboral todavía está lejos en muchos países, por ello es crucial garantizar que las PAE sean eficaces, lleguen a las personas necesitadas y respondan bien a sus necesidades. La evaluación del impacto de las medidas introducidas o rediseñadas es fundamental para promover la rentabilidad. Los países deben continuar sus esfuerzos para integrar los mecanismos de seguimiento y evaluación en su proceso de formulación de políticas.

Para este objetivo de optimizar las PAE, llevar a cabo políticas centradas en el lugar, donde la funcionalidad de los territorios se hace necesarios es una tarea primordial. No vale ya realizar acciones comunes en mercados heterogéneos, es más necesario que nunca delimitar previamente la realidad de los mercados laborales locales y una vez definidos y delimitados aplicar políticas centradas en la problemática de cada uno de ellos, haciendo participe a todos los actores que intervienen, trabajadores, empresas, administración permitiendo con ello un proceso dinámico y endógeno que permita la transformación laboral.

Referencias

- Alcidi, C., & Gros, D. (2020). Next Generation EU: a large common response to the COVID-19 crisis. *Intereconomics*, 55(4), 202-203. <https://doi.org/10.1007/s10272-020-0900-6>
- Bañkowski, K., Ferdinandusse, M., Hauptmeier, S., Jacquinet, P., y Valenta, V. (2021). The macroeconomic impact of the Next Generation EU instrument on the euro area. *European Central Bank Occasional Paper Series*, 255, 1-23.
- Delgado Rivero, F. J. (2021). Next Generation EU: una panorámica y su dimensión regional en España. *Investigaciones Regionales-Journal of Regional Research*, 50, 5-12.
- Fernández, A. (2021). La evolución de la actividad en las provincias españolas a lo largo de 2020 y sus determinantes. *Boletín Económico Banco de España*, 1(2021), 1-10.
- Gobierno de España (2021). Plan de transformación y resiliencia. Disponible en: https://www.lamoncloa.gob.es/temas/fondos-recuperacion/Documents/30042021-Plan_Recuperacion_%20Transformacion_%20Resiliencia.pdf
- Ladi, S., & Tsarouhas, D. (2020). EU economic governance and Covid-19: policy learning and windows of opportunity. *Journal of European Integration*, 42(8), 1041-1056. <https://doi.org/10.1080/07036337.2020.1852231>
- SEPE (2021a). Definición-Misión, Visión, Valores. Disponible en: <https://sepe.es/HomeSepe/que-es-el-sepe/que-es-el-sepe/mision-vision-valores.html#:~:text=El%20Servicio%20P%C3%BAblico%20de%20Empleo,el%20Sistema%20Nacional%20de%20Empleo.>

SEPE (2021b). Desgloses presupuestarios.