

## FORMULACIÓN DE OBJETIVOS Y MEDIDAS DE ACTIVACIÓN DEL EMPLEO EN EL NIVEL LOCAL FRENTE AL IMPACTO DEL COVID-19

*J. Jaime López Cossío*

*Asistencia técnica del Foro de Ciudades por el Empleo*

*Mayo 2020*

### 1. Contexto

La afectación de la actividad económica como consecuencia de la crisis sanitaria por la extensión del COVID-19 tendrá inevitablemente un fuerte impacto negativo sobre el empleo. Actualmente este impacto solo puede estimarse sobre la base de escenarios sujetos a una gran incertidumbre por la evolución de la propia epidemia y por la necesidad de mantener medidas limitativas de la movilidad social que restringen la actividad económica.

A pesar de estas limitaciones, algunas previsiones ya publicadas pueden ser útiles para ilustrar la situación a corto y medio plazo. Así, el Gobierno ha publicado sus previsiones macroeconómicas para 2020 anticipando un desplome del 9,2 del PIB y un incremento del desempleo hasta el 19%. El Banco de España ha previsto para este año una caída del PIB nacional entre el 6,6%, en el escenario más favorable, hasta el 13,6% en el más desfavorable, que anticipa una destrucción de entre 2,7 y 3,3 millones de puestos de trabajo a corto plazo lo cual elevaría la tasa de paro en España hasta el 21,7%.

Sin embargo, el impacto económico y laboral puede ser aún más acusado en las regiones con mayor dependencia de actividades de servicios difícilmente compatibles con las medidas de distanciamiento social y restricción de la movilidad que impone la epidemia. Este es el caso del turismo, la hostelería, la restauración y las industrias creativas, culturales y de ocio, actividades especialmente intensivas en empleo y que afectan a unidades productivas, en general, de tamaño muy reducido, especialmente vulnerables en términos de liquidez, por lo que la destrucción de empleo puede verse agravada por la pérdida de tejido empresarial.

El factor de la estructura del tejido productivo será determinante para el impacto local y regional en términos de empleo y, por ello, es previsible que afecte de manera territorialmente diversa, incluso con acusadas diferencias entre zonas de una misma región.

Por otra parte, una vez que se supere el estado de alarma vigente, la incertidumbre de las nuevas circunstancias de producción de bienes y servicios y la reducción de la actividad económica y del empleo tendrán, previsiblemente, un segundo efecto de disminución de la demanda como consecuencia de la caída del consumo, la inversión, la disminución de rentas de empresas y consumidores y la contracción de las exportaciones.

Con todo ello, la mayor parte de los análisis predictivos prevén un impacto a corto y medio plazo cuantitativamente semejante al que se produjo en la crisis de 2008, pero concentrado en el tiempo y asimétrico en sectores y territorios. Con carácter general, España será uno de los países más afectados en términos socioeconómicos, pero no solamente por el mayor impacto de la crisis estrictamente sanitaria. Además de esta circunstancia, nuestro país no ha corregido desde la crisis anterior su elevado endeudamiento público y privado, apenas ha flexibilizado su mercado laboral y corregido las carencias de cualificación de la población activa. Asimismo, continúa dependiendo de una tasa de ocupación claramente inferior a la que presentan otros países europeos y no ha mejorado la sostenibilidad de sus sistemas de protección social, acuciados por un desempleo todavía elevado y una población envejecida.

A estos factores negativos, se une ahora una estructura económica más vulnerable a las restricciones y efectos que impone el COVID-19, debido a su dependencia de actividades de servicios difícilmente compatibles con las medidas de distanciamiento social y restricción de la movilidad que afectan particularmente al turismo, la hostelería, la restauración y la industria del ocio, todas ellas muy intensivas en mano de obra y con gran peso en el PIB y en el empleo español.

La magnitud de la destrucción de empleo y, especialmente, su concentración en el tiempo provocará un impacto sin precedentes sobre el Sistema Nacional de Empleo y, en particular, sobre los servicios públicos de empleo autonómicos. Debido a sus funciones en relación con el registro y el alta de la demanda de empleo y otros servicios críticos para el acceso de los ciudadanos a la demanda de trabajo disponible, así como a ciertas prestaciones y rentas públicas, los servicios públicos de empleo pueden verse abocados, salvando las distancias obvias, a una situación asimilable a la que han padecido los servicios sanitarios durante las últimas semanas.

De hecho, el cumplimiento de las previsiones podría suponer que el conjunto de las administraciones públicas tendría que atender en un período inferior a seis meses a un volumen de personas sin empleo demandantes del doble al triple de los que atendían el pasado mes de febrero.

Además, la tipología de los demandantes variará significativamente, puesto que afectará a un elevado número de usuarios abocados a la nueva situación de

desempleo de manera abrupta e imprevisible, procedentes de sectores económicos relativamente estables con un porcentaje previsiblemente elevado de autónomos y pequeños empresarios.

Por otra parte, la naturaleza de esta crisis ha provocado la práctica desaparición de la economía informal, que afecta a personas con escasa protección y mayores dificultades de inserción.

En este contexto, la dificultad de la atención presencial, durante un cierto tiempo, puede acrecentar la sensación de desatención y tensionar seriamente la gestión del flujo de acceso a ciertos servicios.

Por tanto, aun asumiendo el objetivo de una recuperación del empleo más rápida que en la crisis anterior, puede afirmarse que esta situación someterá al conjunto de las administraciones públicas a un estrés sin precedentes en sus funciones de atención social y laboral a los ciudadanos.

En este contexto, será esencial el papel de las administraciones locales. Como señala el documento *“From pandemic to recovery: Local employment and economic development”* publicado por la OECD, la crisis provocada por el COVID-19 acelerará los cambios en el desarrollo local. No solamente por lo que respecta a la digitalización en los servicios, sino también por la recuperación del concepto de proximidad y las oportunidades de la promoción económica local en las transiciones por los cambios laborales y sectoriales que ya se están produciendo. En el caso de España, cabe añadir la alteración de modos de vida tradicionales y la función de los ayuntamientos en el ámbito social asistencial y en el acceso a algunos servicios básicos como la vivienda y la movilidad.

Como sucede con la familia, desde el punto de vista de su papel sistémico en la articulación de la sociedad, la administración local constituye el último recurso a modo de red de atención y seguridad pública en el acceso de los ciudadanos a bienes y servicios especialmente sensibles. Si a ello añadidos la capacidad municipal en materia de transporte, la regulación parcial de la actividad económica en las licencias y autorizaciones y el uso del espacio público, especialmente en las áreas urbanas, se fácil deducir que las administraciones locales serán fundamentales en la fase de mitigación y recuperación de los efectos de esta crisis.

## 2. ¿Qué hacer?

En el ámbito de los servicios para el empleo esta crisis obliga a reformular todos los objetivos, pero muy especialmente los que afectan a la cohesión social a nivel local. En este sentido, dentro del objetivo general de la recuperación de la tasa de ocupación y de la afiliación a la Seguridad Social, el nivel local tiene que

incorporar una perspectiva especialmente sensible con las medidas que contribuyan al mantenimiento de la actividad y del empleo, a la recuperación o reconversión del tejido productivo que resulte afectado y, muy especialmente, a la cohesión social y geográfica dentro cada municipio.

En términos de atención a los ciudadanos estos objetivos obligan a ser selectivos con las medidas de empleo, priorizando las que permiten respuestas a corto plazo e impactos directos sobre la ocupación: junto a los planes que flexibilicen y faciliten la actividad, especialmente en los servicios, el fomento del empleo reclama ahora procesos de acompañamiento e itinerarios de más corta duración, servicios y programas que puedan realizarse en forma virtual o principalmente no presencial, formación en habilidades para el mantenimiento o la búsqueda de empleo, planes de creación directa de empleo en actividades de interés general o social.

Sin embargo, a pesar de la urgencia, las iniciativas públicas que se adopten no deberían perder la perspectiva de una buena planificación estratégica: la coherencia entre fines y actuaciones, la determinación de indicadores que permitan evaluar el impacto y los resultados y, en este caso, la constitución o el fortalecimiento de partenariados locales activos que incorporen a todos los actores relevantes para asegurar sinergias y adoptar un enfoque sistémico.

A partir de estas premisas, desde la asistencia técnica del **Foro de Ciudades por el Empleo** nos ha parecido oportuno elaborar un documento que pueda ayudar a **estructurar el debate interno sobre objetivos y medidas** y, al mismo tiempo, a facilitar la interlocución con terceros.

Para ello, hemos formulado un “andamiaje” **suficientemente amplio** para dar cabida a la práctica totalidad de actuaciones de empleo, tomando siempre como base la **definición legal de “políticas activas de empleo”** que contempla la Ley de Empleo en su artículo 36. La estructura es también **suficientemente flexible** para que permita el diseño de medidas distintas, según las circunstancias de cada mercado de empleo local.

Desde otro punto de vista, este referente para la planificación de medidas en materia de empleo pretende servir de base para recopilar un catálogo de las iniciativas adoptadas por las distintas corporaciones locales, reforzando la cooperación y el aprendizaje mutuo que caracterizan a este Foro desde su inicio hace más de una década.

En este sentido, siguiendo una estructura típica, diferenciamos inicialmente entre **objetivos generales y objetivos específicos**, como paso previo a la concreción de **actuaciones y medidas posibles**.

**a) Objetivos generales**

**1º Asegurar la atención esencial a los usuarios mediante la digitalización de los procesos, la adaptación de los medios y la cooperación con terceros.**

**2º Priorizar las actuaciones y medidas de respuesta inmediata para la inserción y la aproximación de los ciudadanos al empleo.**

En este sentido, además de adaptar los procesos, simplificando trámites y acelerando la prestación de servicios en forma telemática, será necesario priorizar las actuaciones, comenzando por los trámites y servicios como los de orientación y colocación, que aseguran el acceso de los usuarios al canal de acompañamiento y acceso a ofertas y oportunidades de empleo.

**b) Objetivos específicos:**

1. Adecuar el marco estratégico y presupuestario

Implica fundamentalmente la **reformulación de los planes previos** para la **priorización de medidas** y también del **presupuesto disponible**, incluyendo la clarificación de la financiación procedente del Estado y de las CCAA y analizar las posibilidades de acceso a fondos complementarios: **fondos propios y fondos europeos**. También debería contemplar las **fórmulas de cofinanciación** de ciertos programas con terceros: empresas y otras instituciones públicas.

2. Digitalizar y adaptar trámites y servicios

Teniendo en cuenta que una de las características de esta crisis sanitaria y socioeconómica es la dificultad de acceder a servicios que tradicionalmente se prestaban en forma presencial, es esencial **acelerar la digitalización**: incrementar los trámites y servicios en formato no presencial, ya sea mediante sus propios desarrollos, ya sea mediante la cooperación con terceros que ya dispongan de plataformas tecnológicas y medios suficientes para facilitar el acceso a estos servicios en forma remota.

3. Reorganizar medios humanos y materiales

Será imprescindible disminuir el número de personas dedicadas a la gestión de expedientes (subvenciones, por ejemplo) para **priorizar la**

**atención directa a los ciudadanos.** Asimismo, es indispensable la **adaptación de los medios físicos y procesos de acceso** a las oficinas y, en su caso, centros de formación, para cumplir las nuevas normas de seguridad en la atención presencial, cuando sea imprescindible.

#### 4. Priorizar los servicios críticos y adaptar las PAE

Como se ha dicho con anterioridad, entendemos por tales los que condicionan derechos de los ciudadanos y los que afectan a la igualdad de oportunidades en el acceso al empleo (orientación e intermediación).

Más concretamente de entre todos los servicios descritos en el Real Decreto 7/2015, por el que se aprueba la Cartera Común de servicios del Sistema Nacional de Empleo, nos referimos aquí a los **servicios de orientación (artículo 8.2) y colocación (artículo 9.2)**, con las actividades que contienen. De acuerdo con la naturaleza de estos servicios y con las actividades descritas en la Cartera, ambos son esenciales para que los usuarios puedan acceder a otros servicios de acompañamiento al empleo, a la intermediación con las ofertas de empleo disponible y, en algunos casos, a la definición y puesta en marcha de un itinerario de inserción que resulta condición inexcusable para la obtención o mantenimiento de ciertas ayudas o prestaciones públicas.

Desde otra perspectiva, la tipología previsible de los nuevos demandantes de empleo obligará a una **mínima distinción entre los usuarios de mayor empleabilidad y los más vulnerables**. Los primeros, que podrían reinsertarse al empleo de manera relativamente rápida, requieren una respuesta administrativa limitada que asegure básicamente el acceso a los servicios, aprovechando la mayor autonomía personal de los propios usuarios. Los segundos, que tendrán más dificultades para la reinserción, demandan una atención más personalizada y un acompañamiento que evite la pérdida de empleabilidad y la cronificación en el desempleo y en la dependencia de los subsidios públicos.

Por lo tanto, la prestación efectiva de los servicios de orientación y colocación no implica solamente la aplicación de cualesquiera medios humanos y materiales, sino la mínima consideración de las características personales de los usuarios para el cumplimiento del principio de igualdad de oportunidades en el acceso al empleo que conlleva la puesta a su disposición de un servicio suficientemente adaptado a sus circunstancias sociolaborales.

Por otra parte, es esencial una **rápida adaptación de las PAE**. Esto implica priorizar cierto tipo de actuaciones y también adaptar la respuesta al perfil de los usuarios, diferenciando al menos entre personas relativamente autónomas en el proceso de reinserción laboral y próximas al empleo y personas vulnerables, con sus respectivos canales de atención.

En general, deberían priorizarse las actuaciones del eje 3 de “Oportunidades de empleo” (EEAE/PAPE) que puedan traducirse en altas laborales a corto plazo, evitando los itinerarios extensos y priorizando la intermediación y las ayudas directas a la contratación. En este sentido, abogamos por una única convocatoria de incentivos a la contratación que concentre todas las líneas de ayuda, para facilitar la visión integral por parte de las empresas, la simplificación administrativa y de gestión, la baremación conjunta de las solicitudes, así como la concentración del esfuerzo en la elaboración y tramitación de una única orden, sin perjuicio de que diferencia programas en función de los objetivos y colectivos prioritarios en cada caso.

Así, para el primer grupo de **personas de media y alta empleabilidad**, deberían priorizarse las medidas de política activa de empleo de corta duración y mayor eficacia en términos de inserción, así como aprovechar las capacidades y la mayor autonomía de los propios usuarios para ofrecerles servicios y recursos a través de plataformas virtuales orientación y acompañamiento al empleo y programas de corta duración dirigidos a la intermediación y acceso a las ofertas de empleo con formación de corta duración en habilidades sociales (*soft skills*) vinculadas al proceso de búsqueda y acompañamiento al empleo.

Todo ello, reforzado con incentivos a la contratación, especialmente en el caso de los **jóvenes**. El motivo de esta preferencia es múltiple: son especialmente afectados por la pérdida de empleo en esta crisis repentina porque tienen mayores tasas de temporalidad en la contratación; acceden a una menor protección frente al desempleo por haber tenido menor tiempo de cotización; tienen por delante carreras de cotización más largas que hacen más rentable la inversión en su reinserción; corren el riesgo de caer en una cronificación del desempleo y, por tanto, en la dependencia de los subsidios o de las situaciones precarias de economía informal; y, en general, tienen mejores competencias digitales y mayor disponibilidad funcional y geográfica, lo que hace más factible su reinserción a corto plazo en un momento en el que resulta esencial recuperar en el menor tiempo posible las tasas de ocupación y afiliación.



Con un criterio de equidad, es también relevante impulsar programas específicamente dirigidos a las **personas más vulnerables o de baja empleabilidad**. Pero, dadas las restricciones de la oferta de empleo a corto plazo, deberían priorizarse los programas de fomento de empleo en actividades de interés general o social, que permiten el acceso directo al empleo en situaciones de especial vulnerabilidad: desempleo de todos los miembros de la unidad familiar, carencia de renta mínima, discapacidad u otras circunstancias objetivas limitativas de su acceso al empleo.

Junto a este tipo de planes de empleo directo protegido, cabría la puesta en marcha de algunos programas de acompañamiento especializados que, además del acceso al empleo ordinario, aprovechen también sinergias con la responsabilidad social corporativa, la protección pública y el tejido social asistencial, así como las sinergias con otras políticas coadyuvantes (vivienda, servicios sociales, educación, acceso a micro financiación).

Por último, es fundamental mantener una **línea cualitativa** que priorice el empleo en actividades que se encuadren en estos tres ámbitos: a) que sean actividades de adaptación o reconversión de los sectores más afectados por la crisis; que sean coherentes con la Estrategia de crecimiento inteligente (Estrategia Regional de Investigación e Innovación RIS3); que sean coherentes con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de la Agenda 2030.

Estas tres referencias son útiles para cualquier programa de ayuda pública, pero son esenciales cuando se trata de **incentivos al emprendimiento** en cualquiera de sus fórmulas.

## 5. Reforzar las alianzas

El volumen previsible de la demanda y la confluencia de factores laborales y sociales por la pérdida abrupta de rentas del trabajo de muchas personas hace indispensable una colaboración estrecha con los **servicios sociales** autonómicos y locales, así como con las entidades especializadas en la atención a colectivos especialmente vulnerables.

Asimismo, aunque será necesario valorarlo en cada caso, puede ser especialmente útil la cooperación con las **agencias de colocación autorizadas** para acelerar los procesos de acompañamiento e intermediación y con las **entidades públicas y privadas enfocadas**



**hacia los colectivos más vulnerables** para incrementar la capacidad de atención especializada, las sinergias entre el empleo y la atención social y el acceso a las oportunidades de empleo que se generan en este ámbito. A este respecto, conviene tener presente la posibilidad de recurrir a la contratación por trámite de emergencia prevista en el artículo 120 de la Ley de Contratos del Sector Público.

En este momento, tiene especial interés la **cooperación con los empleadores**. No solamente desde el punto de vista de las acciones de mantenimiento del empleo y reactivación económica, a través de los programas de liquidez y de ayudas estructurales de carácter sectorial, sino para responder con rapidez y anticipar las necesidades en relación con el empleo, intensificando las ayudas directas a la inserción, ya sea en forma de servicios, ya sea en forma de incentivos a la recuperación y creación de empleo.

### **3. Actuaciones y medidas**

La revisión de objetivos implica priorizar actuaciones e identificar las medidas más coherentes en cada una de ellas con los objetivos descritos.

En esta línea, sin ánimo de exhaustividad, se formula a continuación una lista orientativa de medidas (17) agrupadas por actuaciones (5) que se corresponden con los objetivos específicos indicados en el apartado anterior:

#### **1) Adecuación del marco estratégico y normativo**

Reformulación de los planes previos y del presupuesto para incrementar la capacidad de respuesta mediante la modificación de las prioridades, la concentración en programas y servicios de corta duración próximas a las oportunidades de empleo y la atención a las personas vulnerables.

- a. Nuevo plan de choque local adaptado a circunstancias COVID-19
- b. Actuaciones de flexibilización rebajando los requisitos para la ejecución y la duración de las acciones para poder atender a un mayor número de personas

#### **2) Digitalización de trámites y procedimientos esenciales para la atención a ciudadanos y empresas**

Conviene recordar las funciones de apoyo y colaboración que las corporaciones locales pueden realizar en el despliegue de la Cartera Común de Servicios del SNE. La Cartera, entre otras cosas, requiere que el conjunto de los poderes públicos asegure el acceso de los ciudadanos a servicios críticos de activación, fundamentalmente orientación y colocación (artículos 8.2 y 9.2 del Real Decreto 7/2015 por el que se aprobó la Cartera de servicios del SNE).

- a. Simplificación y automatización en trámites y gestiones para usuarios y empresas.
  - b. Despliegue de oficinas virtuales para el ciudadano que incorporen funcionalidades para facilitar la atención a los demandantes de empleo (identificación digital, demanda de servicios, acceso a información y programas).
  - c. Despliegue de oficinas virtuales para empresas, con información y asesoramiento sobre contratación, apoyo a la contratación y opción de presentación virtual de ofertas.
  - d. Desarrollo de protocolos de derivación y seguimiento de usuarios a entidades colaboradoras en los servicios de orientación, formación y acompañamiento para la búsqueda de empleo e intermediación.
  - e. Refuerzo de la colaboración con los servicios sociales autonómicos y municipales, así como con las entidades especializadas.
- 3) **Adaptación del entorno de atención a ciudadanos y empresas**  
Incluyen la reorganización de las personas cuando resulte necesaria y la adaptación de las oficinas de empleo a las nuevas circunstancias de atención presencial y telemática.
- a. Plan de adecuación en la red de oficinas y centros de atención al público teniendo en cuenta las restricciones de atención presencial y el aumento de usuarios.

4) **Priorización de servicios críticos y puesta en marcha de incentivos y programas de empleo de respuesta inmediata**

Ayudas y programas para procurar una respuesta rápida a la reinserción, priorizando las acciones directas (incentivos a contratación, planes de fomento de empleo) que generen altas en la contratación y afiliación.

- a. Rediseño de los servicios de orientación y colocación: desarrollo o contratación de plataformas y recursos para la activación telemática (autodiagnóstico, herramientas de apoyo a la orientación para la búsqueda de empleo, gestión de citas con orientadores, información sobre oferta formativa).
- b. Desarrollo de servicios virtuales de orientación con funcionalidades mínimas de revisión del autodiagnóstico de los usuarios, determinación del itinerario, organización y soporte a entrevistas individuales y sesiones grupales, soporte al acompañamiento y tutorización a distancia.
- c. Incremento de las oportunidades de empleo mediante incentivos a la contratación y ayudas al autoempleo.
- d. Puesta en marcha de planes de empleo para la contratación temporal de demandantes de empleo en actividades de interés general o social en colaboración.
- e. Desarrollo de herramientas para incrementar el volumen y mejorar la eficacia de la intermediación.

## 5) Refuerzo de las alianzas

Como se indicó en el apartado de objetivos, es esencial cooperar con terceros que puedan compartir objetivos, actuaciones y medidas comenzando por las empresas locales, especialmente en el caso de los sectores más afectados por la crisis.

Por otra parte, las incertidumbres sobre el avance de la epidemia y los efectos sobre la economía y el empleo hacen prioritarios todos los sistemas que permitan su seguimiento y la interlocución directa con los agentes sociales y los empleadores.

- a. Puesta en marcha de estrategias de interlocución ágil con agentes sociales y empleadores.
- b. Adquisición de capacidades complementarias para la atención del flujo de demandantes de empleo mediante la cooperación con terceros;
- c. Adaptación de los observatorios para el seguimiento de los efectos de la crisis sobre el empleo, incorporando

capacidades de análisis sobre la evolución geográfica y funcional de la nueva demanda de empleo, en cuanto a las actividades afectadas y los perfiles de los nuevos demandantes.

- d. Mejora de la capacidad de identificación de oportunidades de empleo: monitorización de la contratación e identificación de necesidades de contratación por parte de las empresas y coordinación con los organismos gestores de las políticas responsables de la reactivación económica y sectorial.