
Los fondos Next Generation UE y las políticas activas de empleo en las regiones españolas: un análisis comparativo

Jesús Molina Belmonte¹

Instituto Universitario de Investigación de Desarrollo Regional y
Universidad de Granada

Soraya María Ruiz Peñalver²

Instituto Universitario de Investigación de Desarrollo Regional y
Universidad de Granada

José Antonio Camacho Ballesta³

Instituto Universitario de Investigación de Desarrollo Regional y
Universidad de Granada

Mercedes Rodríguez Molina⁴

Instituto Universitario de Investigación de Desarrollo Regional
y Universidad de Granada

Recibido: 06-06-2022

Aceptado: 17-06-2022

¹ jesusmb@ugr.es

² soraya_rp@ugr.es

³ jcamacho@ugr.es

⁴ m_rodrig@ugr.es

Los fondos Next Generation UE y las políticas activas de empleo en las regiones españolas: un análisis comparativo

Resumen. Los fondos europeos que se derivan de las acciones puestas en marcha por la UE para hacer frente a la pandemia COVID-19, han obligado al gobierno de España a diseñar una estrategia económica "España Puede" plasmada en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia para España. Estos fondos, se han distribuido en distintas componentes, dos de ellas, centradas en políticas de empleo. Ante este hecho, las comunidades autónomas españolas han visto incrementadas sus partidas de gastos para políticas activas de empleo (PAE) y han reeditado los objetivos de sus políticas motivado por el aumento presupuestario. Sin embargo, el reparto ha sido desigual, y el trabajo presenta la heterogeneidad entre comunidades autónomas del gasto en PAE por desempleado. Igualmente, el trabajo analiza la evolución en las distintas comunidades autónomas del número de contratos y tasa de paro regionales, determinando la inexistencia de una relación directa entre aumento de gasto en PAE y mejoras en los datos de contratación o tasa de paro. Siendo necesario un cambio en los objetivos y reparto de fondos de las PAE hacia modelos más funcionales, basados en el territorio o región donde vayan a desarrollarse.

Palabras clave: Fondos europeos; Políticas activas de empleo; Contratación; Política regional.

Clasificación JEL: H50; H72; J08; J21; J88; R58.

The Next Generation EU funds and the active employment policies in the Spanish regions: a comparative analysis

Abstract. The European funds from the EU to deal with the COVID-19 pandemic have forced the Spanish government to design an economic strategy "España Puede" embodied in the Recovery, Transformation and Resilience Plan for Spain. These funds have been distributed in different components, two of them focused on employment policies. Given this fact, the Spanish regions have increased their expenditure on active employment policies (AEP), and also have reoriented the goals of their policies motivated by the budget increase. However, the funds distribution has been unequal. This paper presents the regional heterogeneity on spending in AEP per unemployed person. Likewise, the paper analyzes the evolution in the different Spanish regions of the number of contracts and the regional unemployment rate, determining the non-existence of a direct relationship between the increase in spending on AEP and improvements in the hiring data or the unemployment rate. It is necessary a change in the goals and distribution of funds of the AEP towards more functional models, based on the territory where they are going to be developed.

Keywords: European funds; Active employment policies; Hiring; Regional Policy.

JEL codes: H50; H72; J08; J21; J88; R58.

1. Introducción

La profunda crisis que ha traído consigo la pandemia sanitaria de la COVID-19 ha cuestionado a toda la economía mundial, donde Europa y España no han permanecido ajenas a sus efectos. De hecho, España es uno de los países europeos más perjudicados por dicha crisis, con importantes impactos en el tejido productivo, en el empleo, la movilidad territorial, el sector sanitario o en la deuda pública (Delgado, 2022). En efecto, el año 2020, considerado como el peor año de la economía española durante la crisis sanitaria, el PIB de España cayó en torno al 11%, se alcanzaron los 3,9 millones de parados y casi 800 mil personas tenían un Expediente de Regulación Temporal de Empleo (ERTE) (Delgado, 2022). Sin embargo, y a pesar de que se produjo una cierta recuperación durante 2021, la subida de los precios y la situación de Ucrania, no presentan un escenario muy halagüeño de cara al futuro más próximo. Además, hay que tener en cuenta que incluso dentro de España, los efectos de la pandemia no han sido homogéneos. Según Fernández (2021) tras analizar los efectos de la crisis sanitaria por provincias, señala los siguientes factores como determinantes de las diferencias provinciales: i) la aplicación de medidas de contención de los contagios por parte de las distintas Comunidades Autónomas (CCAA), dando lugar a una mayor dispersión del PIB, que cuando el confinamiento fue fijado por el Estado; ii) el diferencial de mortalidad en relación con la población de cada provincia, iii) otros factores determinantes con carácter más estructural y menos vinculados con la pandemia, como la dependencia del turismo (especialmente del turismo extranjero); el peso del empleo público y de la temporalidad de los contratos de trabajo; el número de PYMEs o el porcentaje de población que habita en el ámbito rural (municipios con menos de 5.000 habitantes). Asimismo, Fernández (2021) concluye que la movilidad es la variable explicativa más representativa, ya que supone un 35% de las diferencias provinciales del PIB; seguida del turismo total y del turismo extranjero con algo más del 20%. Por su parte, el peso específico del empleo público y de los contratos temporales entre los asalariados suponen un 3% y un 1% respectivamente. Finalmente, las diferencias restantes que representan cerca del 40%, se explican por efectos puramente estructurales.

Ante este panorama, la UE fue ágil en la búsqueda de soluciones para recuperar la senda de crecimiento previa, aprobando en julio de 2020 los fondos Next Generation EU. Estos fondos, dotados con 750 mil millones de euros durante 2021-2026, se añaden a los fondos existentes del Marco Financiero Plurianual 2021-2027, contando con dos potentes instrumentos financieros beneficiosos tanto para la actividad económica como para el empleo de los territorios europeos más perjudicados. No obstante, y a pesar del alivio que suponen estos fondos, no se debe dejar pasar por alto los problemas existentes relacionados con su ejecución en los diferentes países miembros y en sus regiones, tal y como ya ha ocurrido con marcos plurianuales precedentes (Moreno, 2020).

Según Bańkowski et al. (2021), tras realizar estimaciones por países, destaca que España es uno de los países más beneficiados por estos fondos. Asimismo, Alcidi y Gros (2020) o Ladi y Tsaroushas (2020) ponen de manifiesto los diferentes retos a los que se plantean los distintos beneficiarios para una adecuada reconstrucción socioeconómica y garantizar una mayor eficacia de la gobernanza.

En España, los fondos de financiación procedentes del instrumento Next Generation son el respaldo del Plan de Recuperación Transformación y Resiliencia (PRTR), que ya cuenta con el apoyo de la Comisión Europea para luchar contra los impactos de la pandemia (SEPE, 2022a). Este plan ha supuesto un importante refuerzo para las diferentes Políticas Activas de Empleo (PAE) que conectan territorios y personas con nuevos y mejores empleos estimularán una recuperación equitativa y sostenida de la crisis de la COVID-19. Las medidas implementadas han sido cruciales para conservar puestos de trabajo en el corto plazo y los países beneficiarios, entre ellos, España, han implementado una serie de programas que han permitido ser un “colchón” para todas las personas que han visto mermado su empleo durante la pandemia, pero ahora es el momento de transformar y dinamizar el mercado de trabajo.

Por lo tanto, 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 o los colectivos más vulnerables. Para ello, el conjunto de PAE que ofrecen 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.

Ante este contexto, el objetivo de este trabajo es realizar una revisión y análisis de la evolución de las partidas de gastos referentes a PAE, los cuales han aumentado gracias a los fondos Next Generation implementados en nuestro país a través del PRTR, y, en última instancia analizar la relación que se ha dado entre la variación de los fondos para PAE y los niveles de contrataciones, así como la tasa de paro de las distintas regiones españolas durante el año 2021.

2. Next Generation y PAE como herramientas eficaces de política económica y laboral

2.1. Breves pinceladas sobre los Fondos Next Generation EU

A priori, la lógica sugiere que cuanto más inestable políticamente es un país, menos probable es que se adopten políticas de devaluación interna, debido fundamentalmente a la perspectiva cortoplacista del pensamiento de los políticos. En concreto, si se espera que un gobierno tenga una corta duración en el cargo, no se arriesgará a tomar medidas electoralmente dolorosas, con la finalidad de evitar costes electorales en los próximos comicios.

La frágil situación socioeconómica de muchos miembros de la UE durante la crisis sanitaria hizo que el Consejo Europeo acordara la puesta en marcha en 2020 un instrumento ideal para la recuperación, los fondos Next Generation EU, con efectos sobre el tejido productivo y el empleo. Estos fondos están dotados con 750.000 millones de euros para el conjunto de miembros y su duración es temporal entre 2021-2026. La ejecución de los fondos es de 4 años para las reformas contempladas y 6 años para el resto de los proyectos.

Los fondos cuentan con préstamos de carácter reembolsable por una cantidad de hasta 360.000 millones de euros, así como transferencias no reembolsables por una cuantía de 390.000

millones de euros (Ministerio de Hacienda y Función Pública, 2021). Asimismo, estos fondos se estructuran en los siguientes instrumentos:

- El Mecanismo para la Recuperación y la Resiliencia (MRR), que se considera el núcleo del Next Generation y su objetivo último es apoyar la inversión y las reformas en cada país de la UE para alcanzar una recuperación sostenible y resiliente. El MRR cuenta con 672.500 millones de euros, de los que 360.000 millones son préstamos reembolsables que hay que devolver hasta 2058, y el resto, 312.500 millones de euros son transferencias (subvenciones).
- El Fondo REACT-EU cuenta con 47.500 millones de euros y son fondos de carácter estructural y retroactivo, para todas aquellas iniciativas que tengan lugar del 1 de febrero de 2020 hasta finales de 2023. Este fondo se ejecutará a partir de FEDER y FSE, y va a dar continuidad a la Iniciativa de Inversión en Respuesta al Coronavirus/Iniciativa de Inversión en Respuesta al Coronavirus Plus (Delgado, 2022).
- Fondo de Transición Justa (FTJ) con 10.000 millones de euros.
- El Fondo Europeo Agrario de Desarrollo Rural (FEADER) dotado con 7.500 millones de euros.
- El Fondo Invest EU cuenta con 5.600 millones de euros.
- Horizonte Europa con 5.000 millones de euros.
- El componente RescEU-Mecanismo de protección civil, dotado con 1.900 millones de euros.

Para el reparto de los fondos de Next Generation, la UE se ha exigido la elaboración a cada Estado miembro⁵ de unos *Planes Nacionales de Recuperación y Resiliencia* que han sido la base del reparto de fondos.

España es uno de los países que más recursos recibirá de Next Generation, contando con 140.000 millones de euros del MRR, de los que 60.000 millones serán transferencias no reembolsables, y podrá tener acceso hasta un máximo de 80.000 millones de euros en préstamos hasta 2026. No obstante, las inversiones y reformas de la primera fase del Next Generation se concentrarán en el periodo 2021-2023.

El cuadro 1 presenta la distribución de los fondos Next Generation en España para el periodo 2021-2022. Según el Ministerio de Hacienda y Función Pública (2021) España ya ha recibido prácticamente el total del MRR (139.528 millones de euros), lo que supone el 91,11% de los fondos recibidos. Del Fondo REACT-EU, nuestro país ha obtenido 12.436 millones de euros, un 8,12% del total; seguido del FEADER y FTJ con un 0,47% y un 0,30% de los fondos (Ministerio de Hacienda y Función Pública, 2021).

⁵ En el siguiente enlace están disponibles los distintos Planes Nacionales de Recuperación y Resiliencia: https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe_es

Cuadro 1. Reparto de los Fondos Next Generation para España, para el periodo 2021-2022

Fondo	Dotación Mill €	%
Fondo de Transición Justa	452,00	0,30
Fondo europeo agrario de desarrollo rural	717,70	0,47
MRR (Transferencias)	69.528,00	45,40
MRR (Préstamos. Aprox.)	70.000,00	45,71
REACT-UE	12.436,00	8,12
Total	153.133,70	100,00%

Fuente: Ministerio de Hacienda y Función Pública (2021).

2.2. Next Generation en España

El Gobierno de España presentó en 2020 su propuesta preliminar del PRTR, también llamado “España Puede”. Cuenta con cuatro ejes transversales en línea con las iniciativas emblemáticas o *flagship initiatives* fijadas por la UE: i) Transición ecológica; ii) Transformación digital; iii) Cohesión social y territorial y; iv) Igualdad de género. Estos cuatro ejes se sustentan en 10 políticas palanca, así como en 30 componentes que articulan los *Proyectos Estratégicos para la Recuperación y Transformación Económica* (PERTEs), que se espera logren un importante efecto arrastre para la actividad económica, el mercado laboral y la competitividad de la economía española (Gobierno de España, 2021a, 2021b). Dentro de estas cabe destacar las componentes 23 *Nuevas políticas públicas para un mercado de trabajo dinámico, resiliente e inclusivo* que con un presupuesto de 340 millones impulsará la reforma del mercado laboral español para adecuarlo a la realidad y necesidades actuales y de manera que permita corregir las debilidades estructurales (Gobierno de España, 2021b, p. 166). La componente 19 para el desarrollo de competencias digitales parte del objetivo “de 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” (Gobierno de España, 2021b, p. 162) cuenta con un presupuesto en 2021 de 520 millones y por último, la componente 20 cuyo objetivo 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)” (Gobierno de España, 2021b, p. 163) parte de un presupuesto de 300 millones. Estos componentes suponen un impulso de 1160 millones en 2021 para el desarrollo de políticas relacionadas con el mercado laboral.

Cuadro 2. Ejes, políticas palanca y componentes del Plan de Recuperación Transformación y Resiliencia y presupuesto asignado

Políticas Palanca	Presupuesto (%)	Componente	Presupuesto (%)
I. Agenda urbana y rural y lucha contra la despoblación y desarrollo de la agricultura.	20,70	1. Plan de choque de movilidad sostenible, segura y conectada en entornos urbanos y metropolitanos	9,40
		2. Plan de rehabilitación de vivienda y regeneración urbana	9,80
		3. Transformación ambiental y digital del sistema agroalimentario y pesquero	1,50
II. Infraestructuras y ecosistemas resilientes	15,00	4. Conservación y restauración de ecosistemas y su biodiversidad	2,40
		5. Preservación del espacio litoral y los recursos hídricos	3,00
		6. Movilidad sostenible, segura y conectada	9,60
III. Transición energética justa e inclusiva.	9,20	7. Despliegue e integración de energías renovables	4,60
		8. Infraestructuras eléctricas, promoción de redes inteligentes y despliegue de la flexibilidad y el almacenamiento	2,00
		9. Hoja de ruta del hidrógeno renovable y su integración sectorial	2,20
		10. Estrategia de Transición Justa	0,40
IV. Una Administración para el siglo XXI.	6,20	11. Modernización de las Administraciones públicas	6,20
		12. Política Industrial España 2030	5,40
V. Modernización y digitalización del ecosistema de nuestras empresas.	23,10	13. Impulso a la pyme	7,00
		14. Plan de modernización y competitividad del sector turístico	4,90
		15. Conectividad Digital, impulso de la ciberseguridad y despliegue del 5G	5,80
VI. Pacto por la ciencia y la innovación y refuerzo del Sistema Nacional de Salud.	7,10	16. Estrategia Nacional de Inteligencia Artificial	0,70
		17. Reforma institucional y fortalecimiento de las capacidades del sistema nacional de ciencia, tecnología e innovación	4,90
		18. Renovación y ampliación de las capacidades del Sistema Nacional de Salud	1,50
VII. Educación y conocimiento, formación continua y desarrollo de capacidades.	10,6	19. Plan Nacional de Competencias Digitales (digital skills)	5,20
		20. Plan estratégico de impulso de la Formación Profesional	3,00
		21. Modernización y digitalización del sistema educativo, incluida la educación temprana de 0 a 3 años	2,40
		22. Plan de choque para la economía de los cuidados y refuerzo de las políticas de inclusión	3,60

Políticas Palanca	Presupuesto (%)	Componente	Presupuesto (%)
VIII. Nueva economía de los cuidados y políticas de empleo.		23. Nuevas políticas públicas para un mercado de trabajo dinámico, resiliente e inclusivo	3,40
IV. Impulso de la industria, de la cultura y el deporte.	1,10	24. Revalorización de la industria cultural	0,50
		25. España hub audiovisual de Europa (Spain AVS Hub)	0,30
		26. Plan de fomento del sector del deporte	0,40
X. Modernización del sistema fiscal para un crecimiento inclusivo y sostenible.	-	27. Medidas y actuaciones de prevención y lucha contra el fraude fiscal	
		28. Adaptación del sistema impositivo a la realidad del siglo XXI	
		29. Mejora de la eficacia del gasto público	
		30. Sostenibilidad a largo plazo del sistema público de pensiones en el marco del Pacto de Toledo	

Fuente: Gobierno de España (2021b).

La ejecución de los fondos europeos se ha llevado a cabo respetando la distribución de competencias de los diferentes niveles de gobierno, y conforme a las formas de gasto definidas en el ordenamiento jurídico de las AAPP. Los gobiernos regionales están desempeñando un rol destacado en la elaboración y ejecución de los planes, participando de forma activa en la elaboración del PRTR, y no actuando solo como gestores de los fondos.

El cuadro 3 muestra la dotación de recursos del fondo REACT-EU por regiones que se ha realizado en España, donde se observa que, Andalucía (15,2%), Cataluña (13,72%), Comunidad de Madrid (10,32%) y la Comunidad Valenciana (10,08%), han sido las regiones más beneficiadas. Las cantidades asignadas se han acordado tras la aplicación de una serie de criterios fijados por la UE con sus Estados miembros, a través de tres indicadores con el siguiente peso específico del reparto total: i) indicador de desempleo (2/9); un indicador de desempleo juvenil (1/9) y un indicador de riqueza (2/3) (Gobierno de España, 2021a; 2021b).

Cuadro 3. Distribución de recursos REACT-UE por regiones 2021-2022

CCAA-Ministerio	Dotación (€)	Dotación REACT-UE
Andalucía	1.881.000.000	18,8%
Aragón	267.000.000	2,7%
Asturias	196.000.000	2,0%
Baleares	300.000.000	3,0%
Canarias	630.000.000	6,3%
Cantabria	96.000.000	1,0%
Castilla-La Mancha	406.000.000	4,1%
Castilla y León	416.000.000	4,2%
Cataluña	1.706.000.000	17,1%
Comunidad Valenciana	1.254.000.000	12,5%
Extremadura	187.000.000	1,9%

CCAA-Ministerio	Dotación (€)	Dotación REACT-UE
Galicia	441.000.000	4,4%
Comunidad de Madrid	1.284.000.000	12,8%
Murcia	258.000.000	2,6%
Navarra	148.000.000	1,5%
País Vasco	426.000.000	4,3%
La Rioja	65.000.000	0,6%
Ceuta	24.000.000	0,2%
Melilla	17.000.000	0,2%
	10.000.000.000	100%

Fuente: Gobierno de España (2021b).

2.3. Prioridades en las PAE ante el impulso de los fondos Next Generation en las distintas CCAA

Dentro de las inversiones de la componente 23, el SEPE destaca las siguientes iniciativas, en las que se deben basar las distintas PAE autonómicas, para cada una de dichas inversiones:

- Empleo Joven. Dentro de esta inversión SEPE (2022a) plantea Tándem Formación y Empleo como una propuesta estatal que combina la formación con el empleo a jóvenes de entre 16-29 años en proyectos inspirados en las escuelas taller públicas. Este programa se centra en las capacidades necesarias para la doble transición, la asistencia social y la cohesión territorial. Muchas CCAA han planteado programas como “Primera experiencia profesional en las AAPP” o el “Plan Investigo”.
- Empleo Mujer y transversalidad de género en las políticas públicas de apoyo a la activación para el empleo. Se encuentra el programa para el apoyo de las mujeres en el ámbito rural y urbano, que consta de una serie de acciones de formación digital y ecológico; de cuidados de larga duración; emprendimiento; y economía social. Además, se plantean convocatorias que ofrecen subvenciones destinadas a entidades públicas y privadas para impartir dicha formación. Las CCAA han implementado programas como “Apoyo de mujeres en los ámbitos rural y urbano” (SEPE, 2022b).
- Adquisición de nuevas competencias para la transformación digital, verde y productiva. El SEPE (2022b) contempla actuaciones destinadas al refuerzo de formación y empleabilidad de las personas trabajadoras o en ERTE. Estas actuaciones pretenden llevar a cabo la recualificación profesional de aquellos trabajadores que, por distintos motivos están en riesgo de inadaptación, y cuenta con las siguientes líneas de actuación: i) Subvenciones para adquirir nuevas competencias para la readaptación en transformación digital, ecológica y productiva, y se dirige a trabajadores del sector turístico así como a desempleados o a quienes se encuentran en ERTE; ii) Financiación de formación (microcréditos) para la adquisición de nuevas competencias y va dirigido al mismo perfil de personas en riesgo de inadaptación profesional; iii) Detección de necesidades de

capacidades, que dará formación y recualificación profesional del mercado laboral, incluyendo capacidades digitales y de transición ecológica (SEPE, 2022b).

- Nuevos proyectos territoriales para el reequilibrio y la equidad. Consta de una serie de proyectos para colectivos vulnerables, concretamente para desempleados de larga duración, que serán guiados a través de itinerarios personalizados e individualizados en los que se integran acciones de acompañamiento y asesoramiento, programas de orientación, asistencia por parte de equipos de búsqueda de empleo, becas para formación y conciliación laboral, ayudas a la contratación laboral y seguimiento de actuaciones (SEPE, 2022b).
- Gobernanza e impulso a las políticas de apoyo a la activación para el empleo. Dentro del PRTR está previsto el desarrollo de una Red de 20 Centros Públicos de Orientación, Emprendimiento, Acompañamiento e Innovación para el Empleo (COE). Los COE pretenden ser espacios de innovación, experimentación y propuesta de ideas para garantizar la igualdad de oportunidades durante todas las fases de diagnóstico, diseño, desarrollo y evolución de las distintas políticas públicas de apoyo a la activación por el empleo. Se pretende que esté en pleno funcionamiento a finales de 2023 y será un espacio del SNE para el desarrollo de políticas públicas en materia de orientación y emprendimiento para el empleo (SEPE, 2022b).

Además de estas medidas comunes acordes con el PRTR, las distintas CCAA cuentan con otras PAE propias para reducir el desempleo en sus respectivos territorios.

Los fondos Next Generation y su reparto a través del PRTR han supuesto un verdadero reto en la política económica y en concreto en las PAE de las distintas CCAA. Para ello se ha procedido a desarrollar en cada una de ellas un conjunto de medidas de impulso y desarrollo de las PAE.

Andalucía, una de las regiones con más desempleo, es la que ha tenido un mayor aumento de sus partidas de gastos relativas a PAE. Este importe se desglosa en un amplio abanico de programas y medidas centradas en los siguientes ejes: i) Búsqueda activa de empleo. Las medidas de este eje se centran en la consecución de recursos y asesoramiento en la búsqueda de empleo a través de la oficina virtual del SAE. ii) Empleo juvenil. Para los jóvenes, existen programas de orientación laboral, prácticas, becas y ayudas al estudio y para la creación de empresas. Se ha desarrollado el Plan Estratégico de la Juventud en Andalucía 2022-2026, que tiene la finalidad de aumentar la empleabilidad de este colectivo. iii) Iniciativas de empleo para mujeres, para las que existen programas para la promoción de la inserción y mejora laboral de las trabajadoras y empresarias. iv) Empleo para mayores de 45 años. Para este colectivo existen diversas líneas de actuación para mejorar su empleabilidad a través de formación, reorientación laboral, etc. v) Trabajo y discapacidad. Este eje se centra en la incorporación de las personas con discapacidad al empleo ordinario, protegido y autónomo. vi) Ayudas a la búsqueda de empleo a través de servicios de orientación y otros programas de fomento del empleo y la inserción laboral. Asimismo, y tras la pandemia, se han desarrollado una serie de iniciativas como las subvenciones en materia de Formación Profesional para el Empleo, dirigidas a personas trabajadoras desempleadas; la Iniciativa AIRE (Activación, Impulso y Recuperación del Empleo); o el Plan

Integral de Empleo de Andalucía, todas ellas destinadas a aliviar el problema del desempleo en la Región (Junta de Andalucía, 2022).

Aragón cuenta con la Estrategia Aragonesa para la Recuperación Social y Económica, una estrategia con una amplia variedad de medidas para la recuperación, transformación y resiliencia que, aunque vio la luz en el año 2020, se ha alargado su implementación para superar las consecuencias de la pandemia. En el ámbito de las PAE, la Estrategia cuenta con 3 medidas clave: i) Reforzar los planes integrales de inserción de colectivos desfavorecidos promovidos por el INAEM (Instituto Aragonés de Empleo), diseñando una nueva “Agenda aragonesa por el empleo”, en el marco del Diálogo Social y en colaboración con los agentes sociales. ii) El Foro de la Prospección y Análisis del Mercado de Trabajo, que debe cumplir un papel central en el análisis de las necesidades de formación y empleo que se abren tras la pandemia para favorecer la toma de decisiones adecuadas de forma urgente. iii) Diseñar e implementar la Estrategia de Impulso de la Economía Social y Solidaria, que promueva, cree y consolide empleo inclusivo, avance en la contratación pública responsable y facilite la adaptación, el apoyo y la visibilidad de las empresas del sector, generando, asimismo, apoyos para el medio rural (Gobierno de Aragón, 2022).

Asturias cuenta con diferentes programas de empleo de formación y otras finalidades, como, por ejemplo: i) Proyectos innovadores de inclusión social. Estos proyectos pretenden mejorar la empleabilidad y la prevención y luchar contra la exclusión social. Van dirigidos a aquellos colectivos con mayor riesgo de exclusión. ii) Escuelas Taller y Talleres de Empleo, que financian proyectos en estas escuelas y talleres en distintas especialidades formativas, todos ellos para mejorar la empleabilidad de desempleados para lograr su inserción en el mercado de trabajo. iii) Actívate. Es un programa dirigido a jóvenes mayores de 25 años con problemas para la inserción laboral, la obtención de una formación que los cualifique profesionalmente a través de la obtención de un certificado de profesionalidad de nivel 1 ó 2. iv) Joven Océpate. Se trata de una medida de la Garantía Juvenil para jóvenes que no disponen del graduado en Educación Secundaria Obligatoria (ESO), para ayudarles con la inserción laboral y mejorar su empleabilidad (Trabajastur, 2022).

En las islas Baleares existe un Plan de Choque para el Empleo, una herramienta del gobierno para definir las estrategias en materia de PAE que tienen que hacer frente a la situación derivada de la crisis sanitaria y que cubren múltiples ámbitos. Sus líneas estratégicas se basan en las que incluye el Plan Autonómico de Reactivación y Transformación Económica y Social de las Islas Baleares, especialmente en el eje 2, “*Ocupación de Calidad, Formación y Desarrollo Empresarial*”. Asimismo, cuenta con un Plan de Ocupación de Calidad (POQIB) 2022-2025, que establece las líneas de actuación sobre trabajo y PAE. Se basa en el reconocimiento del papel transversal que el trabajo y la ocupación tienen en el desarrollo económico y en la distribución del bienestar. El POQIB traza una hoja de ruta a medio y largo plazo. Por un lado, mantiene el escudo social que permite hacer frente a los efectos negativos globales como la pandemia o el conflicto en Ucrania. Por otro, afronta los retos estructurales del mercado de trabajo en la región para mejorar su modelo económico (SOIB formación y ocupación, 2022). Baleares cuenta además con planes específicos para los jóvenes (SOIB Jove) y las empresas (SOIB Empresas), y con medidas relacionadas con la formación dual, la obtención de certificados de profesionalidad, entre otras múltiples medidas.

La Comunidad de Madrid cuenta con la Estrategia Madrid por el Empleo 2021-2023, con tres ejes: i) Empleo sostenible; ii) Formación; iii) Fomento del emprendimiento. Además, tiene programas para fortalecer el tejido productivo regional, priorizando los sectores capaces de generar empleo, así como la formación en competencias digitales. Se ha impulsado la actividad de los centros propios de formación para el empleo y la creación de nuevos centros integrados fomentando la participación de empresas para la realización de prácticas en los centros de trabajo. La Estrategia también pone en valor la responsabilidad social centrandolo el foco en las personas emprendedoras y en las PYMEs. También prevé medidas instrumentales de cara a una ejecución eficaz de las medidas con las que cuenta. Asimismo, la Estrategia dispone de un gran número de medidas dirigidas a jóvenes, parados de larga duración, personas con discapacidad, autónomos, economía social, formación, entre otros (Comunidad de Madrid, 2022).

La Comunidad Valenciana dispone desde hace varios años de una serie de Estrategias para el Empleo desde el Territorio Valenciano. En 2021, cada una de las tres provincias que la componen contaba con dos documentos base recogidos en el llamado “Avalem Territori”. Uno de los documentos provinciales analizaba los efectos económicos de la pandemia, y el otro, establecía un “Pacto para el Empleo 2021”, con medidas específicas para incrementar la empleabilidad provincial. Uno de los aspectos más destacables de esta iniciativa, es que una CCAA pluriprovincial, desarrolle medidas específicas adaptadas a las características y necesidades de cada una de sus provincias, lo que supone un paso más allá para que esas medidas realmente solucionen los problemas de los distintos grupos de desempleados de cada territorio (Generalitat Valenciana, 2022).

En las islas Canarias se aprobó en 2021 el Plan Integral de Empleo de Canarias (PIEC) que contempla medidas en formación, recualificación y reciclaje profesional de personas desempleadas y ocupadas. Este Plan, supone la consecución del Plan de Empleo de Transición Ecológica, para el desarrollo de proyectos en materia energética y de la sostenibilidad, mejorando la empleabilidad de los colectivos más vulnerables. El PIEC ha establecido una serie de objetivos preferentes focalizados en los parados de larga duración y en los jóvenes, con el programa Reincorpora-T con el Plan de Choque para el Empleo Joven, respectivamente; fomentar los programas que contribuyan a la contratación de desempleados, y al mantenimiento de los empleos existentes; también vislumbra el desarrollo de medidas específicas y medidas de apoyo a las personas más vulnerables, como los autónomos (especialmente mujeres), personas con contratos temporales, quienes están sujetos a ERTES y personas que trabajan en el ámbito doméstico; el apoyo al autoempleo y empresas de Economía Social; igualdad de género y de personas vulnerables; luchar contra la economía sumergida; y desarrollar políticas de formación para quienes han cesado su actividad laboral por la pandemia (SEPE, 2022d).

Cantabria cuenta con diferentes medidas centradas en: i) Empleo; ii) Formación; iii) Orientación y iv) Empresas. Asimismo, ha puesto en marcha el I Plan de Empleo Joven 2021-2023, con 40 programas, de los que 22 están destinados a jóvenes menores de 30 años y el resto, a otras personas en situación de desempleo. Estos programas se centran en seis ejes de actuación: i) oportunidad de empleo; ii) formación; iii) emprendimiento; iii) orientación; iv) igualdad de oportunidades en el acceso al empleo; v) mejora del marco institucional del Sistema Nacional de Empleo (SNE).

Castilla y León dispone de un Plan de Choque para favorecer el empleo de las personas y colectivos más afectados por la crisis COVID-19. Este Plan cuenta con cuatro grandes áreas de trabajo: i) Fomento de la contratación, cuenta con programas para incentivar la contratación de personas desempleadas en el ámbito local, y programas de fomento de contratación temporal para consolidar el trabajo autónomo y la conciliación laboral-familiar, los cuidados, entre otros aspectos; ii) Programa de ayudas a trabajadores, autónomos y empresas, cuenta con ayudas para trabajadores en ERTE o de reducciones de jornada laboral, también cuenta con ayudas a mayores de 55 años, una línea de apoyo a la hostelería, así como apoyo económico a otros sectores afectados por la crisis; iii) Programas de ayudas de carácter sectorial y territorial, que incluyen subvenciones a ayuntamientos para reactivar el comercio y fomentar el consumo, subvenciones para la realización de actividades de promoción ferial, una campaña de estimulación al consumo, y ayudas a la hostelería para la adecuación de espacios seguros, y; iv) Formación y transformación digital. Esta área de trabajo cuenta con “Prográmate” un programa de formación para adquirir y mejorar las competencias digitales, afrontar los cambios tecnológicos y la transformación digital de la economía. También dispone de “Prospect-ECYL”, consistente en la contratación de prospectores para realizar acciones de prospección e identificación de necesidades de los empleadores, captación de ofertas de empleo, asesoramiento e intermediación. Dispone además de subvenciones para garantizar la ciberseguridad en las industrias regionales, así como de subvenciones para fomentar e impulsar la industria y las asociaciones de comerciantes. Castilla y León cuenta además con planes específicos para otros colectivos como es el caso de la III Estrategia integrada de empleo, FP, prevención de riesgos laborales e igualdad, corresponsabilidad y juventud en el empleo 2021-2024 (Junta de Castilla y León, 2022).

Castilla-La Mancha dispone, para hacer frente a la crisis sanitaria, del Plan de Empleo regional de Castilla-La Mancha 2021, cuyo objeto es la concesión de subvenciones para sufragar los costes laborales de la contratación de personas desempleadas, especialmente paradas de larga duración (Castilla-La Mancha, 2022).

En Cataluña se aprobó la Estrategia catalana para el empleo de calidad 2021-2030. Asimismo, cuenta con un Plan de desarrollo de Políticas de Empleo de Cataluña 2021-2022 dirigido a personas de atención prioritaria, agrupando a la población por edad, estudios, nacionalidad, vulnerabilidad y riesgo de pobreza y personas sujetas a ERTes. También cuenta con medidas enfocadas a sectores prioritarios, esto es aquellos sectores más afectados por la pandemia (Servei Públic d’Ocupació de Catalunya, 2022).

Tras la finalización del Plan de Empleo de Extremadura 202-2021, la región está desarrollando un nuevo Plan Integral de Empleo (PIE) que se centra en los colectivos de desempleados especialmente vulnerables. Esta propuesta, y tal como indica la Estrategia de Empleo y Competitividad Empresarial 2020-2025 de Extremadura, pretende fomentar empleos estables y de calidad, especialmente en sectores considerados como estratégicos para la región, como la agroindustria, las energías renovables, el turismo, la logística y el comercio, así como el fomento del emprendimiento y el autoempleo, en una Comunidad muy castigada por el desempleo. También recogerá medidas que faciliten la conciliación laboral y familiar; el refuerzo de la economía social, medidas específicas para los parados de larga duración, así como para mujeres y jóvenes; mejorar los contratos laborales; promover y estimular la digitalización y la

innovación en las empresas, entre otros aspectos. En Extremadura, también está vigente el Plan de empleo joven 2021-2022, que tendrá continuidad con la nueva propuesta (Ministerio de Trabajo y Economía Social, 2022).

Galicia dispone de Programas Públicos de Empleo y Programas Integrados de Empleo (PIE). Los Programas Públicos de Empleo promueven en colaboración con entidades públicas, instituciones y entidades sin ánimo de lucro contrataciones temporales a personas desempleadas. Dentro de estos programas están i) Programas de cooperación, que tratan de mejorar la empleabilidad a través de la adquisición de la experiencia profesional mediante un contrato de trabajo de obra y servicio de interés general y social; ii) Programas duales de formación y empleo, destinados a personas desempleadas que reciben cualificación profesional al mismo tiempo que desarrollan un trabajo productivo en actividades de utilidad pública o interés social; iii) Programas Integrados de Empleo (PIE), que son instrumentos para mejorar la ocupación y la inserción laboral. Estos programas desarrollan acciones de información, orientación y asesoramiento; formación; técnicas de coaching, inteligencia emocional y técnicas de motivación para la búsqueda de empleo; fomento del emprendimiento; habilidades sociolaborales y talleres de entrevista; prospección empresarial; emparejamiento de ofertas de trabajo con personas demandantes de empleo participantes; prácticas profesionales no laborales; talleres de movilidad laboral; etc. Galicia también cuenta con planes específicos para ciertos colectivos como el Programa Talento 30 dirigido a jóvenes desempleados (Xunta de Galicia, 2022).

La Rioja cuenta con diferentes medidas para el empleo, muchas de ellas dirigidas a los jóvenes desempleados como el Programa Nmarcha (YMCA Logroño), un programa de orientación laboral para jóvenes que no estudian ni trabajan, pero desean incorporarse al mercado de trabajo. Ofrece itinerarios individualizados de formación y para la búsqueda de empleo. Existen además subvenciones para empresas que contraten personas jóvenes desempleadas, así como ayudas al fomento de la contratación por cuenta ajena (VUELA, 2022). Este último plan fomenta la contratación en prácticas en empresas, de formación y aprendizaje, la contratación indefinida de trabajadores y la conversión de contrataciones temporales a indefinidas. Esta región también dispone de un Plan de Formación Profesional y Empleo 2021-2023 que pretende reducir el desempleo y mejorar la cualificación de los trabajadores riojanos, a través de mejoras en la competitividad y la productividad del tejido productivo, mientras se trabaja en un mercado laboral estable y con más resiliente ante las crisis (Gobierno de La Rioja, 2022).

Navarra dispone de un ambicioso Plan de Empleo que tiene como ámbitos estratégicos de actuación: i) La competitividad de las empresas y el apoyo al mantenimiento del tejido productivo con especial atención a los sectores en crisis; ii) La prevención de riesgos laborales y salud laboral; iii) Fomentar la igualdad entre hombres y mujeres, y; iv) Plan de PAE. Este Plan de PAE plantea una serie de objetivos estratégicos que se sintetizan en: i) Crear más empleo de calidad y disminuir el desempleo en Navarra; ii) Mejorar la empleabilidad y potenciar la autonomía de las personas; iii) Facilitar el empleo inclusivo y la igualdad de oportunidades; iv) Avanzar en la estrategia, evaluación y transformación digital del SNE-Nafar Lansare; v) Coordinar el Plan de PAE con el resto de las estrategias y políticas del Gobierno de Navarra. Además, ambos Planes muestran un amplio abanico de medidas muy específicas y ajustadas a los problemas de empleabilidad de la región.

En el País Vasco hay que destacar el Plan Estratégico de Empleo 2021-2024, un instrumento que contribuye al relanzamiento socioeconómico de la CCAA tras la pandemia, implementando tres transiciones: digital, energética-climática y demográfica, además de promover un empleo más inclusivo y de calidad. El Plan cuenta con las siguientes líneas estratégicas: i) Recuperación, mantenimiento y creación de empleo; ii) Calidad del empleo; iii) Empleo y formación en las tres transiciones: digital, energética-climática y demográfica; iv) Empleo y formación resiliente e inclusivo; v) Modelo vasco de FPE; vi) Lanbide Hobetzen; vii) Evaluación de las PAE; viii) Ley del Sistema Vasco de Empleo; ix) Igualdad de oportunidades en el mercado laboral (Gobierno Vasco, 2022).

La Región de Murcia dispone de subvenciones para instituciones sin ánimo de lucro para el desarrollo de programas de mejora de la empleabilidad dirigidos a jóvenes en situación riesgo de exclusión social para el año 2022 (SEPE, 2022c).

En cuanto a las dos Ciudades Autónomas, tanto Ceuta como Melilla disponen de un Plan de Empleo 2021-2022 y un Plan de Empleo 2021, respectivamente. Estos planes ofrecen fomentan, a través de las subvenciones recibidas, la contratación de personas desempleadas en la realización de obras y servicios públicos de interés para ambas ciudades.

En términos generales se observa que, las medidas propuestas por cada región giran en torno a los siguientes ejes: i) orientación; ii) formación; iii) oportunidades de empleo; iv) igualdad de oportunidades en el acceso al empleo; v) emprendimiento; vi) mejora del marco del SNE, característicos de las políticas de empleo nacionales. Estos ejes no son novedosos, sino que se han contemplado en otras PAE de años precedentes. En cualquier caso, los ejes contemplados, y los programas y medidas que presentan las distintas autonomías, se han ampliado y pretenden configurar un nuevo modelo de PAE enfocado en la consecución de resultados para la superación de la crisis sanitaria. De hecho, las PAE diseñadas se han enfocado a diferentes colectivos y a las necesidades de las personas desempleadas, demandas de las empresas y, en muchos casos, a las características del territorio. Además, las PAE recogen la importancia de la formación a lo largo de la etapa laboral de cualquier persona. La formación es crucial para emparejar a los trabajadores con los puestos de trabajo existentes a corto y a largo plazo, especialmente la formación en herramientas digitales, debido a su continuo y rápido avance; a su implementación en las distintas actividades económicas; y a la necesidad de tener conocimientos para su utilización en el entorno de trabajo. Ante este contexto de crisis, la digitalización ha demostrado ser una aliada para aumentar la resiliencia, de ahí la necesidad de aumentar la formación con finalidades laborales, así como facilitar servicios digitales más inclusivos y evitar la brecha digital existente.

Sin embargo, se observan algunas cuestiones que deberían para alcanzar los objetivos planteados por las PAE. Siguiendo a Franco (2021), hay que garantizar que los puestos de trabajo creados son decentes. No se trata de crear empleo en términos cuantitativos, sino que, además, sea un empleo de calidad, en actividades productivas, con salarios justos que eviten situaciones de riesgo de pobreza, en entornos saludables y seguros para el empleado, con protección social e igualdad de condiciones. Las sucesivas crisis han hecho que el empleo decente se haya deteriorado, especialmente para ciertos colectivos, como los jóvenes, donde los empleos precarios, temporales y con bajos sueldos, han condicionado que se retrase la edad de

emancipación, la compra de la vivienda o la creación de una familia propia. Algo similar ocurre desde la perspectiva de género, donde existe una brecha que ha perjudicado más a la tasa de empleo femenina, a la tasa de desempleo de larga duración y al porcentaje de población inactiva dedicada a las responsabilidades de los servicios de cuidados que, aunque ha disminuido, continúa siendo elevado Franco (2021). Asimismo, Dolado et al. (2021) respaldan las citadas consecuencias que las recurrentes crisis han tenido sobre el mercado de trabajo español, destacando la necesidad de proteger a los trabajadores (más que los trabajos) y vinculando las PAE con nuevas políticas sociales. En efecto, en otros trabajos (Konle-Seidl & Picarella, 2021), se pone de manifiesto que las PAE españolas proponen programas y medidas para mejorar la situación laboral de las personas desempleadas, y a veces dejan de lado la realidad personal que las ha llevado a esa situación. Las PAE no están del todo vinculadas a las políticas pasivas de empleo y otras políticas sociales que respalden los ingresos de las personas desempleadas o que mejoren su situación económica más allá del ámbito laboral, o incluso servicios de salud mental para desempleados desanimados o de larga duración.

3. Metodología

El objetivo de este trabajo es realizar una revisión y análisis de cómo los fondos Next Generation implementados en nuestro país a través del PRTR y en última instancia, a través de las PAE, están incidiendo en las contrataciones y tasas de paro en las distintas regiones españolas durante el año 2021 y su comparación con las cifras de 2019, año previo a la pandemia. Para ello, dado que las competencias de PAE recaen sobre las distintas CCAA, se ha realizado un breve análisis comparativo que describe los planes y programas que han desarrollado las distintas regiones españolas desde que la pandemia incidió en nuestro país para reducir el desempleo. En concreto, se ha analizado la evolución en el gasto de las PAE desde 2019, y el impacto que los fondos Next Generation EU han tenido sobre las cifras de las PAE de las distintas CCAA, a excepción del País Vasco, que tiene su propio concierto y con ello independencia en su asignación de partidas en PAE. Por otro lado, se han analizado las tasas de variación en el número de contratos realizados en los últimos trimestres de 2019 con el mismo del año 2021, con el fin de determinar si ha existido algún efecto en las contrataciones motivado por el crecimiento del gasto en PAE propiciado por los fondos Next Generation. Por último, se ha analizado la evolución de las tasas de paro, con el fin de determinar si existe una relación entre el aumento de las partidas en PAE en las distintas CCAA y la evolución de sus tasas de paro.

4. Resultados y discusiones

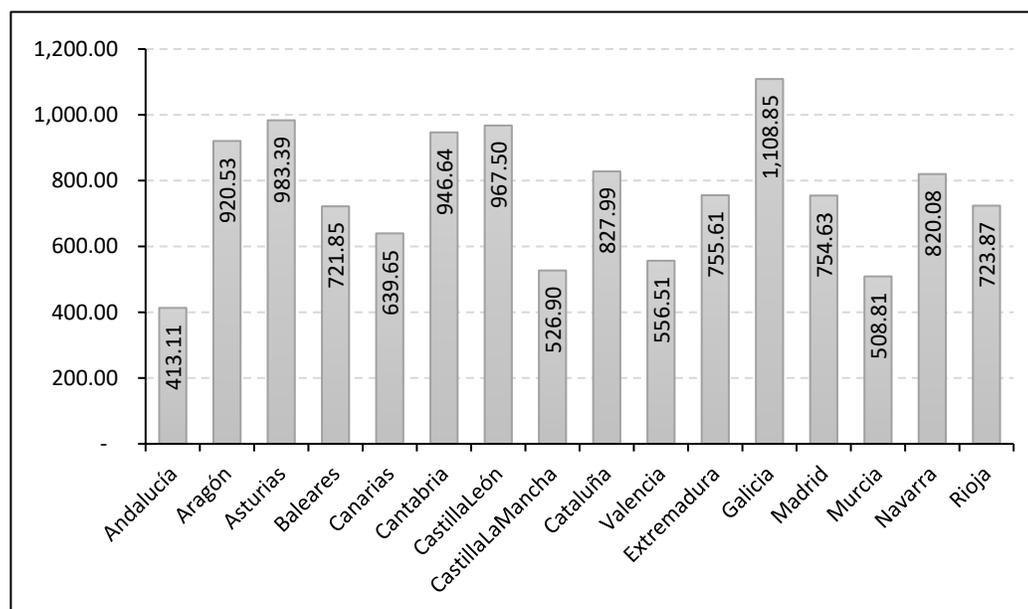
4.1. PAE: Programas, planes y medidas en las distintas regiones españolas

El reparto de fondos en lo relativo a las políticas de empleo en el año 2021 recoge un crecimiento importante de las partidas relacionadas con las PAE, conforme se refleja en la tabla 4, muestra una fuerte inversión en iniciativas de Formación Profesional dirigidas prioritariamente a los trabajadores desempleados, seguidas de acciones centradas en oportunidades de empleo y orientación profesional. Estas PAE están orientadas a dos grandes objetivos, mejorar las contrataciones y reducir las tasas de paro en cada uno de los territorios donde se apliquen. El

efecto de los Next Generation lo podemos observar en el impulso de casi 700 millones de euros, lo que supone que el 23,63 % de las partidas de gastos en PAE durante el 2021 han sido financiadas a través del PRTR. A partir de estos datos, analizamos la distribución por CCAA y este debería ser proporcional a sus niveles de desempleados, sin embargo, el gráfico 1 muestra un gasto medio por desempleo muy desigual en las distintas CCAA, destacando el fuerte impulso en PAE de Galicia, con más de 1.108 euros por desempleado frente a los escasos 413 euros de gasto en PAE por desempleado de Andalucía, a pesar de ser la región que ha recibido más fondos.

A partir de la crisis de la COVID y de la puesta en marcha del PRTR, se comienza un proceso de mejora y dinamización de las políticas ligadas al empleo y con ello el impulso y aumento del gasto en PAE por parte de las distintas CCAA. Según el SEPE (2022b) el PRTR recoge entre sus objetivos reformar e impulsar de las PAE, mejorando la cohesión del SNE, y centrándose tanto en las personas como en las empresas para que alcancen resultados evaluables, coherentes con la innovación, la sostenibilidad y las transformaciones productivas, apoyadas en la mejora de las capacidades y en la transformación digital de los Servicios Públicos de Empleo (SPE).

Gráfico 1. Gasto medio por desempleado en PAE en cada CCAA



Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta de Población Activa (EPA; INE, 2022) y Ministerio de trabajo, migraciones y seguridad social (2019).

Cuadro 4. Importe de las partidas de gastos de las PAE en 2021 incluyendo las financiadas a través del PTRT

Ejes y líneas de acción de las PAE	Total CC.AA. (euros)	%
240-A: FOMENTO DEL EMPLEO. MECANISMO DE RECUPERACIÓN Y RESILIENCIA	687.750.000	23,63
Componente 19: Plan Nacional de Competencias Digitales (digital skills)	99.000.000	3,40

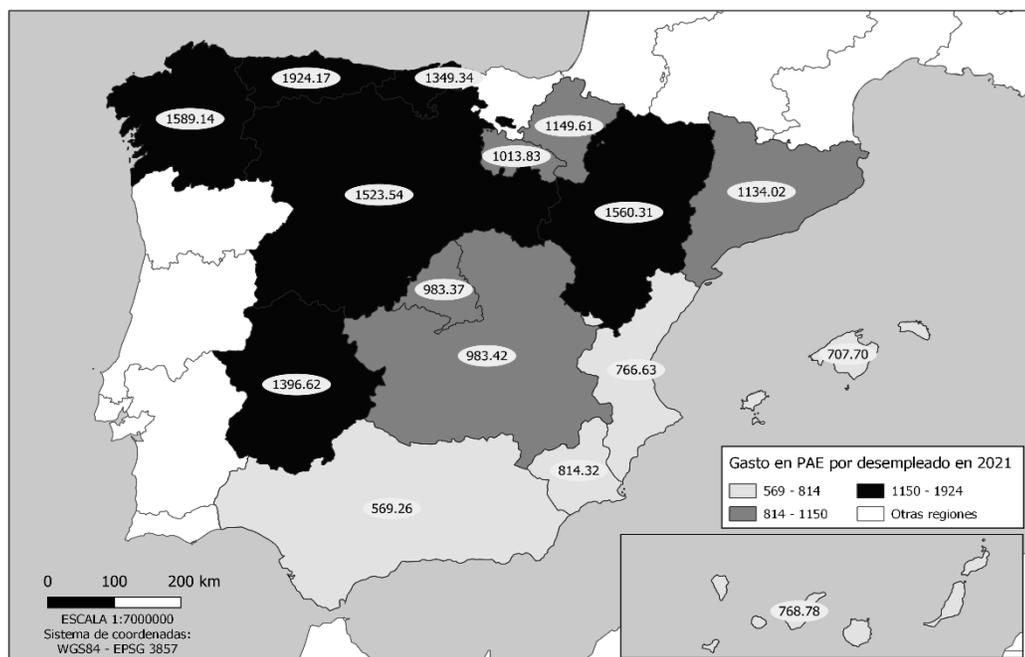
Mejora de las capacidades digitales para las personas desempleadas para impulsar el emprendimiento y el desarrollo rural y reducir la brecha de género	99.000.000	3,40
Componente 23: Nuevas políticas públicas para un mercado de trabajo dinámico, resiliente e inclusivo	588.750.000	20,23
Apoyo a mujeres en el ámbito rural y urbano	40.000.000	1,37
Formación e inserción para mujeres víctimas de violencia de género o de trata y explotación sexual con compromiso de contratación	5.000.000	0,17
Gobernanza del impulso al Plan Nacional de PAE. Formación permanente del Sistema Nacional de Empleo	2.750.000	0,09
Nuevas competencias para la transformación digital y productiva. Detección de necesidades formativas	500.000	0,02
Nuevos proyectos territoriales para el reequilibrio y la equidad. Colectivos especialmente vulnerables	95.000.000	3,26
Nuevos proyectos territoriales para el reequilibrio y la equidad. Emprendimiento y microempresas	205.000.000	7,04
Orientación y Emprendimiento. Actividades de la Red de Centros de Orientación y Emprendimiento. Acompañamiento e innovación para el empleo	10.200.000	0,35
Orientación y Emprendimiento. Creación de la Red de Centros de Orientación y Emprendimiento. Acompañamiento e innovación para el empleo	15.300.000	0,53
Primeras experiencias profesionales en las Administraciones Públicas	94.000.000	3,23
Programa de investigación (INVESTIGO)	120.000.000	4,12
Transversalidad de género en todas las políticas activas de empleo	1.000.000	0,03
241-A: FOMENTO DE LA INSERCIÓN Y ESTABILIDAD LABORAL	1.352.413.640	46,47
Orientación profesional (EJE 1)	524.327.420	18,01
Oportunidades de empleo (EJE 3)	611.086.220	21,00
Fomento de la igualdad de oportunidades de empleo (EJE 4)	20.000.000	0,69
Emprendimiento (EJE 5)	10.000.000	0,34
Flexibilidad: Formación y recualificación (EJE 2)	10.000.000	0,34
Modernización (EJE 6)	70.000.000	2,41
Planes integrales de empleo	107.000.000	3,68
241-B: FORMACIÓN PROFESIONAL PARA EL EMPLEO	870.413.390	29,91
Programas públicos de empleo y formación	600.000.000	20,61
Iniciativas de formación profesional para el empleo relacionadas con el diálogo social y la negociación colectiva	10.125.000	0,35
Medidas para facilitar la inserción socio laboral de las mujeres víctimas de violencia de género	5.000.000	0,17
Iniciativas de formación profesional para el empleo dirigidas prioritariamente a los trabajadores desempleados.	145.089.350	4,98
Iniciativas de formación profesional para el empleo dirigidas prioritariamente a los trabajadores ocupados.	110.199.040	3,79

TOTAL PAE (2021)	2.910.577.030	100,00
-------------------------	----------------------	---------------

Fuente: SEPE Elaboración propia.

Si analizamos el reparto que se ha dado en el último ejercicio 2022 de los presupuestos para PAE tanto con cargo a presupuestos generales como con cargo a PRTR, Andalucía es una de las regiones donde se da un mayor aumento del gasto en PAE, claramente proporcional a su nivel de gastos, como a sus cifras de desempleo. Le sigue en importancia el crecimiento en PAE acaecido en Cataluña, más centrado en programas de fomento de la FP como hemos podido ver en el apartado anterior. Pero este dato bruto no da una visión clara del gasto en PAE, por ello es necesario analizar de nuevo el gasto en PAE (sumando los fondos Next Generation) por desempleo para el presente ejercicio. De esta forma, en el mapa 1, se observa la distribución heterogénea de los fondos para PAE en las distintas CCAA. Destaca el importante esfuerzo que deben realizar comunidades como Andalucía, Murcia, Canarias o Baleares para el desarrollo de sus PAE. Con un importe por desempleo de tan solo 569 euros, Andalucía es la CCAA con menor presupuesto por desempleo. En el caso contrario, regiones como Galicia, Asturias, Aragón o Castilla y León salen más beneficiadas del reparto de fondos para PAE realizados por el Estado, ya que su importe por desempleo triplica al presupuesto de Andalucía. En un término medio, con un importe por desempleo en torno a los mil euros, se encuentran regiones como Madrid, Castilla La Mancha, Aragón, Navarra o Cataluña.

Mapa 1. Distribución por desempleo de los gastos en PAE (incluyendo fondos Next Generation EU) en las distintas CCAA en 2022

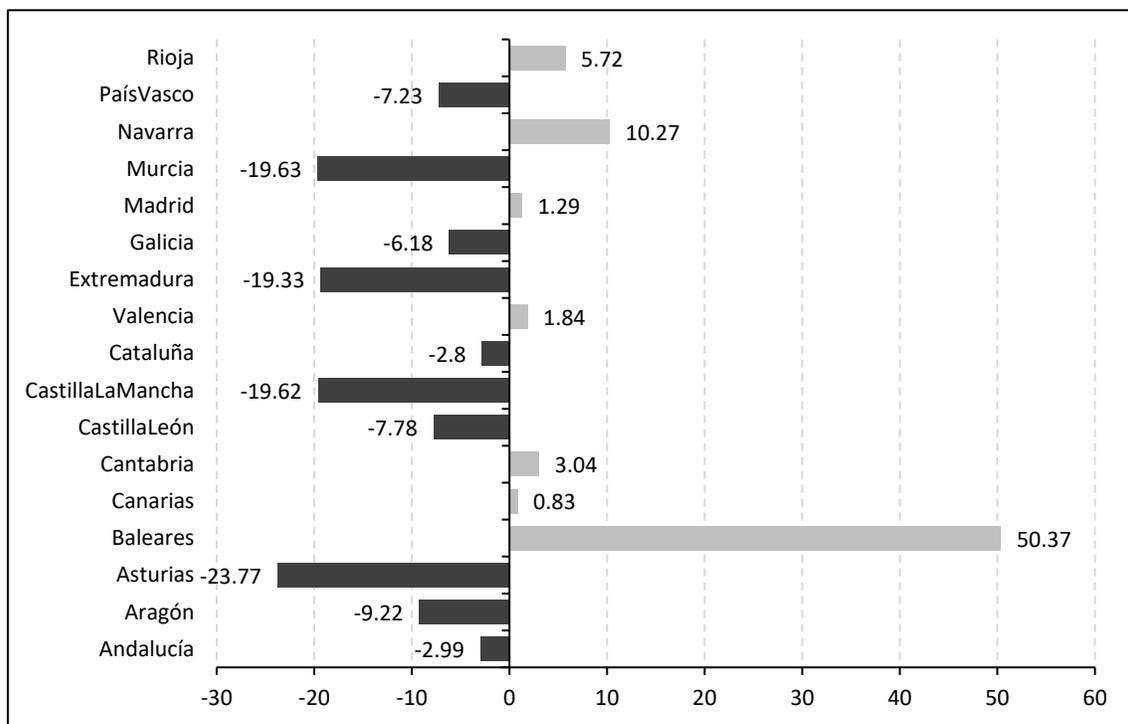


Fuente: Elaboración propia a partir de la Encuesta de Población Activa (EPA; INE, 2022) y Ministerio de trabajo, migraciones y seguridad social (2019; 2022a; 2022b).

A partir de estos datos, se ha analizado la evolución que han tenido en dichas CCAA el número de contratos celebrados, así como la evolución de la tasa de paro, para ver si el reparto de los fondos para PAE, ha tenido un efecto sobre dichas variables relevantes para el mercado de empleo regional.

El gráfico 2, muestra cómo la variación en las tasas de paro de las distintas CCAA, medidas en el cuarto trimestre de 2019 y 2021 presentan grandes diferencias. Se observa cómo regiones con un gasto por desempleado bajo como es el caso de Islas Baleares o Comunidad Valenciana, donde se ha plasmado un importante aumento de la tasa de paro, pero claramente este hecho también arrastra aún el efecto COVID en la actividad turística. En el caso contrario encontramos a la región de Asturias, que presenta uno de los gastos por desempleado en PAE más elevados de España y ello se ha materializado en una reducción importante de la tasa de paro regional. Este hecho también se refleja en Extremadura. Cabe destacar los casos de Andalucía o Castilla-La Mancha, regiones con los menores gastos por desempleado en PAE que, sin embargo, han logrado bajar también sus tasas de paro a fin de ejercicio de 2021, motivados por el crecimiento de la actividad agrícola. En el caso de Madrid, Rioja o Navarra con un gasto por desempleado medio, presentan unas tasas de desempleo similares a las de 2019.

Gráfico 2. Variación porcentual de la tasa de paro entre el 4º trimestre de 2021 y el de 2019



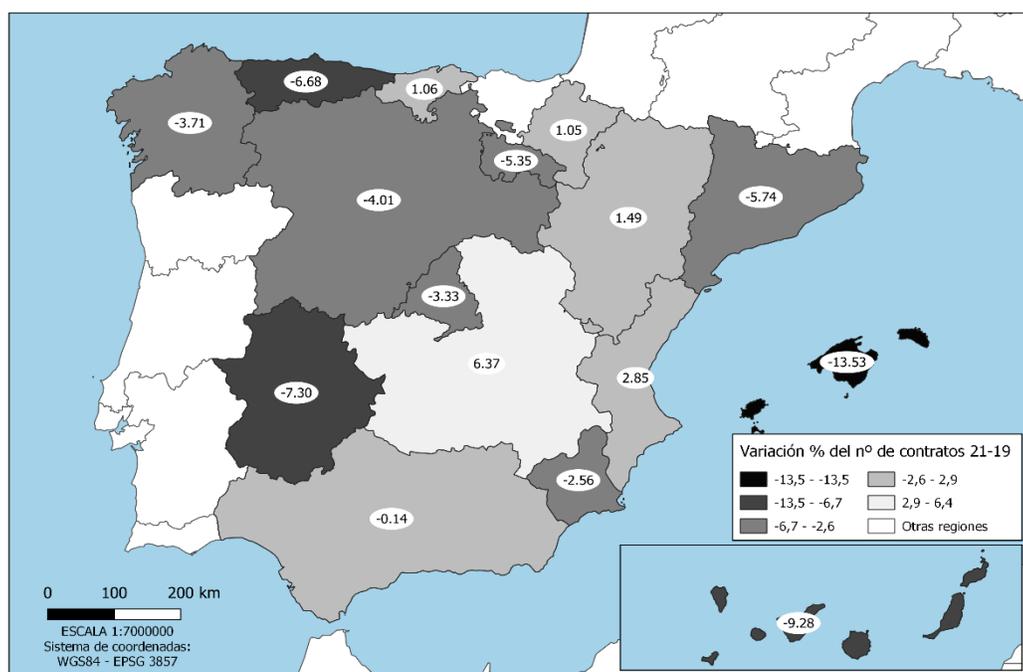
Fuente: Elaboración propia a partir de SEPE (2022e).

Si analizamos ahora la variación en el número de contratos, comparando el cuarto trimestre de 2019 con el de 2021, en el mapa 2, se observa una tendencia generalizada a la caída en el número de contratos firmados. Usando el último trimestre para evitar los efectos de las sucesivas olas de la pandemia, se muestra cómo en el conjunto general del mercado laboral español, aun a finales de 2021 no se habían recuperado las cifras de contratación de 2019.

Si se vuelve a analizar la relación entre el gasto por desempleo en PAE y el número de contratos realizados, observamos que las regiones con mayor gasto por desempleo no han visto mejorada sus cifras de contratos, presentando datos inferiores de contratación que en 2019. Estos son los casos de Galicia, Asturias, Castilla y León o Extremadura. Sin embargo, regiones con un menor gasto en PAE como la Comunidad Valenciana, Castilla La Mancha o Andalucía han aumentado o mantenido sus cifras de contratación.

Este hecho plasma la escasa correlación existente entre el aumento del gasto en PAE y el volumen de contratación de las CCAA al menos en el corto plazo, dependiendo estas de un conjunto de variables exógenas al gasto en PAE. Este hecho, establece la necesidad de una reformulación de las PAE, hacia otros modelos basados en el lugar, políticas activas con una perspectiva más local que inciden sobre los problemas concretos de cada región y no a la distribución casi lineal de fondos por partes del gobierno central.

Mapa 2. Variación porcentual del número de contratos (4º Trimestre – 2021-2019)



Fuente: Elaboración propia a partir de SEPE (2022e).

5. Conclusiones

Durante la pandemia, los países de la UE ampliaron el abanico de 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, además del conjunto de acciones sociales paralelas. Esto ha sido particularmente útil en tiempos de crisis para limitar sus efectos directos e indirectos en el

empleo, actuar en determinadas figuras contractuales como los de corta duración y evitar un descalabro aún mayor del mercado laboral. En consonancia con la evidencia de que la focalización de estas medidas puede aumentar su eficacia, la mayoría de los países de la UE 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 gobiernos fueron cambiando el *menú de instrumentos* del mercado de trabajo desde programas de incentivos directos (pasivos) hacia PAE, para enfocar los incentivos al empleo de manera más estricta.

Así, 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 un fuerte impulso en el sector asistencial y sanitario, así la formación acapara más de un tercio de los recursos de las PAE.

Resulta evidente que 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. En el conjunto nacional, el esfuerzo regional, medido en el gasto PAE por desempleado es muy asimétrico y sus resultados apuntan la necesidad de reevaluar la estrategia redistributiva de este tipo de políticas. La evaluación del impacto de las medidas introducidas o rediseñadas es fundamental para promover la rentabilidad en términos de creación de empleo. Descender en la identificación de las disfuncionalidades laborales y la adecuada instrumentación de las políticas, así como, de los mecanismos de seguimiento y evaluación en su proceso de formulación de políticas es absolutamente crucial para alcanzar el éxito perseguido en cada uno de los territorios.

En este breve estudio, se analiza que el aumento de gasto en PAE no conlleva necesariamente un aumento en las contrataciones ni una mejora en las tasas de desempleo de las regiones. Por ello, es necesario optimizar las PAE, llevar a cabo políticas centradas en el lugar, desde una escala funcional de los territorios. No vale ya realizar acciones comunes en mercados heterogéneos, si no que se hace 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 partícipe a todos los actores que intervienen, trabajadores, empresas y administración, permitiendo con ello un proceso dinámico y endógeno que permita la transformación laboral, indudablemente los recursos financieros aportados por los Fondos Next Generation son una oportunidad que no se debe dejar pasar en un mercado laboral tan alejado de los indicadores medios de la Unión Europea.

Bibliografía

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., & 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.
- Comunidad de Madrid (2022). *Estrategia Madrid por el Empleo 2021-2023*. Retrieved May 13, 2022, from: <https://www.comunidad.madrid/etiquetas/estrategia-madrid-empleo-2021-2023>
- 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. <https://doi.org/10.38191/iirr-jorr.21.009>
- Dolado, J. J., Felgueroso, F., & Jimeno, J. F. (2021). Past, present and future of the Spanish labour market: when the pandemic meets the megatrends. *Applied Economic Analysis*, 29(85), 21-41. <https://doi.org/10.1108/AEA-11-2020-0154>
- Castilla-La Mancha (2022). *Programas de Empleo regional de Castilla-La Mancha 2021*. Retrieved May 13, 2022, from: <https://www.castillalamancha.es/gobierno/economiaempresasyempleo/estructura/dep/actuaciones/plan-de-empleo-regional-de-castilla-la-mancha-2021>
- 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.
- Franco i Sala, L. (2021). Política de empleo y trabajo decente en la economía española (2010-2020). *Revista Internacional de Política Económica*, 3(2), 17-38. <https://doi.org/10.7203/IREP.3.2.22785>
- Generalitat Valenciana (2022). *Labora. Servei Valencià d'Ocupació i Formació*. Retrieved May 13, 2022, from: <https://labora.gva.es/es/avalem-territori>
- Gobierno de Aragón (2022). *Estrategia Aragonesa para la Recuperación Social y Económica*. Retrieved May 13, 2022, from: <https://transparencia.aragon.es/EARSE>
- Gobierno de España (2021a). *Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia*. Retrieved May 13, 2022, from: https://www.lamoncloa.gob.es/temas/fondos-recuperacion/Documents/30042021-Plan_Recuperacion_%20Transformacion_%20Resiliencia.pdf
- Gobierno de España (2021b). *Plan de transformación y resiliencia*. Retrieved May 4, 2022, from: <https://planderecuperacion.gob.es/>
- Gobierno de La Rioja (2022). *Plan de formación profesional y empleo 2021-2023*. Retrieved May 13, 2022, from: <https://web.larioja.org/landing/plan-empleo-formacion/>
- Gobierno Vasco (2022). *Plan Estratégico de Empleo 2021-2024*. Retrieved May 16, 2022, from: https://bideoak2.euskadi.eus/2022/04/12/news_76579/Plan_Estrat%C3%A9gico_Empleo_2021-2024_final_cas.pdf
- INE (2022). *Encuesta de Población Activa EPA*. Retrieved June 20, 2022 from: https://www.ine.es/dyngs/INEbase/es/operacion.htm?c=Estadistica_C&cid=1254736176918&menu=ultiDatos&idp=1254735976595
- Junta de Andalucía (2022). *Consejería de Empleo, Formación y Trabajo Autónomo*. Retrieved May 13, 2022, from:

- <https://www.juntadeandalucia.es/organismos/empleoformacionytrabajoautonomo.htm>
- Junta de Castilla y León (2022). *Plan de choque para favorecer el empleo de las personas y colectivos más afectados por la crisis COVID-19*. Retrieved May 13, 2022, from: <https://gobiernoabierto.jcyl.es/web/es/transparencia/plan-choque-para-favorecer-empleo.html>
- Konle-Seidl, R., & Picarella, F. (2021). *Youth in Europe: effects of COVID-19 on their economic and social situation*. European Parliament. Luxemburgo.
- 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>
- Ministerio de Hacienda y Función Pública (2021). *Next Generation EU*. Retrieved May 4, 2022, from: <https://www.hacienda.gob.es/es-ES/CDI/Paginas/FondosEuropeos/Fondos-relacionados-COVID/Next-Generation.aspx#:~:text=Su%20finalidad%20es%20apoyar%20la,y%20digitales%20de%20la%20UE>
- Ministerio de Trabajo y Economía Social (2022). *Plan Integral de Empleo de Extremadura*. Retrieved May 4, 2022, from: <https://prensa.mites.gob.es/WebPrensa/noticias/laboral/detalle/4107>
- Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social (2019). *Orden TMS/425/2019, de 8 de abril, por la que se distribuyen territorialmente para el ejercicio económico de 2019, para su gestión por las comunidades autónomas con competencias asumidas, subvenciones del ámbito laboral financiadas con cargo a los Presupuestos Generales del Estado, incluyendo aquellos destinados a la ejecución del Plan de Choque por el Empleo Joven 2019-2021*. Disponible en: <https://www.boe.es/boe/dias/2019/04/12/pdfs/BOE-A-2019-5543.pdf>
- Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social (2022a). *Orden TES/440/2022, de 17 de mayo, por la que se distribuyen territorialmente para el ejercicio económico de 2022, 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 en el marco de los componentes 19 «Plan Nacional de Competencias Digitales» y 23 «Nuevas Políticas Públicas para un mercado de trabajo dinámico, resiliente e inclusivo» recogidos en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia*. Disponible en: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2022-8223
- Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social (2022b). *Orden TES/441/2022, de 17 de mayo, por la que se distribuyen territorialmente para el ejercicio económico de 2022, para su gestión por las comunidades autónomas con competencias asumidas, créditos del ámbito laboral financiados con cargo a los Presupuestos Generales del Estado, no financiados con el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, incluyendo aquellos destinados a la ejecución del Plan Reincorpora-T 2019-2021*. Disponible en: https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2022-8226
- Moreno, R. (2020). EU cohesion policy performance: regional effectiveness of the management of the variation in the structural funds. *Investigaciones Regionales*, 46, 27-50.

- SEPE (2021a). *Definición-Misión, Visión, Valores*. Retrieved May 2022, from: <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 (2022a). *Las políticas activas de empleo reciben el impulso del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia*. Retrieved May 4, 2022, from: <https://www.sepe.es/HomeSepe/eu/que-es-el-sepe/comunicacion-institucional/noticias/detalle-noticia.html?folder=/2021/Junio/&detail=El-Plan-de-Recuperaci-n-Transformacion-y-Resiliencia-posibilitara-unas-politicas-activas-de-empleo-mas-eficaces>
- SEPE (2022b). *Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia*. Retrieved May 4, 2022, from: <https://www.sepe.es/HomeSepe/Personas/encontrar-trabajo/plan-recuperacion-transformacion-resiliencia.html>
- SEPE (2022c). *Región de Murcia*. Retrieved May 4, 2022, from: : <https://sepe.es/HomeSepe/Personas/encontrar-trabajo/Garantia-Juvenil/convocatorias-garantia-juvenil/convocatorias-region-de-murcia.html>
- SEPE (2022d). *Firmado el Plan Integral de Empleo de Canarias 2021*. Retrieved May 16, 2022, from: <https://www.sepe.es/HomeSepe/que-es-el-sepe/comunicacion-institucional/noticias/historico-de-noticias/2021/detalle-noticia.html?folder=/2021/Junio/&detail=Firmado-el-Plan-Integral-de-Empleo-de-Canarias-2021>
- SEPE (2022e). *Estadísticas*. Retrieved June 21, 2022, from: <https://www.sepe.es/HomeSepe/que-es-el-sepe/estadisticas.html>
- Servei Públic d'Ocupació de Catalunya (2022). *Estrategia catalana para el empleo de calidad 2021-2030*. Retrieved May 13, 2022, from: https://serveiocupacio.gencat.cat/es/soc/el-servei-public-docupacio-de-catalunya_soc/estrategia/estrategia-catalana-per-a-locupacio-qualitat/
- SOIB Formació y Ocupació (2022). *Planes*. Retrieved May 13, 2022, from: <https://soib.es/es/planes/>
- Trabajastur (2022). *Portal del Servicio Público de Empleo de Asturias*. Retrieved May 16, 2022, from: <https://trabajastur.asturias.es/programas-de-empleo-formacion>
- VUELA (2022). *Medidas para el empleo*. Retrieved May 16, 2022, from: <https://www.vuelarioja.es/emplea-te/medidas-para-el-empleo/>
- Xunta de Galicia (2022). *Programas Integrados de Empleo*. Retrieved May 13, 2022, from: <https://emprego.xunta.gal/portal/es/11-demandantes/demandantes-sp/471-programas-integrados-de-empleo-nuevo.html#programas-integrados-de-empleo-de-entidades-sen-animo-de-lucro>

Anexo: Listado de acrónimos

DESCRIPCIÓN	ACRÓNIMO
Políticas activas de empleo	PAE
Expediente de Regulación Temporal de Empleo.	ERTE
Comunidades Autónomas	CCAA
Pequeñas y medianas empresas	PYMEs
Servicio público de empleo estatal	SEPE
Mecanismo para la Recuperación y la Resiliencia	MRR
Fondo de Transición Justa	FTJ
Fondo Europeo Agrario de Desarrollo Rural	FEADER
<i>Proyectos Estratégicos para la Recuperación y Transformación Económica</i>	PERTEs
Administraciones Públicas	AAPP
<i>Plan de Recuperación Transformación y Resiliencia</i>	PRTR
Centros Públicos de Orientación, Emprendimiento, Acompañamiento e Innovación para el Empleo	COE
Educación Secundaria Obligatoria	ESO
Activación, Impulso y Recuperación del Empleo	AIRE
Instituto Aragonés de Empleo	INAEM
Plan de Ocupación de Calidad	POQIB
Plan Integral de Empleo de Canarias	PIEC
Sistema Nacional de Empleo	SNE
Plan Integral de Empleo	PIE
Servicios Públicos de Empleo	SPE