

LOS CAMBIOS EN EL MERCADO DE TRABAJO, LAS NECESIDADES DE LA CIUDADANÍA VASCA Y SU INFLUENCIA EN LA ORGANIZACIÓN PÚBLICA

CHANGES IN THE LABOUR MARKET, THE NEEDS OF BASQUE CITIZENS AND THEIR INFLUENCE IN THE PUBLIC ORGANIZATION

Javier Ramos Salazar

Lanbide, Servicio Vasco de Empleo
Responsable del Gabinete Técnico
jl-ramos@euskadi.eus

Recibido: 15/05/2019

Aceptado: 14/06/2019

© 2019 IVAP. Este es un artículo de acceso abierto distribuido bajo los términos de la licencia Creative Commons Reconocimiento – NoComercial – SinObrasDerivada (by-nc-nd)



Laburpena: Saio hau euskal administrazio publikoak egin beharko duen erakundearen nahiz giza-baliabideen egokitzapenari buruzko hausnarketa da. Izan ere, egokitzapena ezinbestekoa da administrazio horrek interes kolektiboak asetzen dituen sistema izaten jarraituko badu, joera orokorrek eraldatu egingo baitute herritarren, zerbitzuen eta erakundeen testuingurua. Lau kapitulutan biltzen da hausnarketa. Lehenengoak lan-merkatuaren eraldaketa jorratzen du, abian diren «borroka» garrantzitsuek baldintzatu egingo dituztelako merkatu horren etorkizuneko ezaugarriak eta lan-harremanak, eta, horietan, administrazioa eragile eta arauemaile da aldi berean; bigarren kapitulua, beriz, administrazioak eman beharreko zerbitzuetan sortutako antolaketa- eta harreman-arloko beharrei buruzko gogoeta da; hirugarrenean, jarduera publikoan eragingo duten faktore nagusietako batzuk identifikatzen dira; laugarrenak EAEko sektoreen eta lanbideen araberako banaketaren ikuspegi prospektiboa biltzen du, eta gure ekoizpen-jardueraren espezializazioaren berri ematen digu.

Ondorioak eta proposamenak kontzeptualak dira enpirikoak bainoago, eta horien oinarrian dagoen arrazoiak da plangintza estrategikoarekiko kezka baliabide instruktibo gisa aktibatuta izan beharra, batik bat administrazio publikoan. Administrazio gehiago ala gutxiago izango dugun, aldatzeko joerara egokitzan den gizarte gisa erabakiko dugu. Aitzitik, eraldatutako euskal administrazioa beharko dugu, interes orokorreko zerbitzuak emateko, eta, zerbitzu horien heterogeneotasuna dela tarteko, administrazio horren parte-hartzea asimetrikoa izango da, arautzeko, betearazteko eta kontrolatzeko roleri dagokienez.

Gako-hitzak: Administrazio publikoa, interes orokorreko zerbitzuak, gizarte-joerak eta -mugimenduak, etorkizuneko lana eta enplegua, aurrea hartzeko estrategia, erantzukizun partekatua.

Resumen: Este ensayo es una reflexión sobre la adaptación que la Administración Pública Vasca deberá emprender en su organización y sus recursos humanos para seguir teniendo sentido como sistema que satisfaga los intereses colectivos, ante unas tendencias globales que transformarán el contexto de la ciudadanía, los servicios y las organizaciones.

La reflexión se centra en cuatro capítulos. El primero aborda la transformación del mercado de trabajo, en el que se están librando importantes «batallas» que condicionarán sus futuras características y relaciones laborales, en las que la Administración es al tiempo actor y regulador; el capítulo segundo es una reflexión sobre las necesidades de ordenación y relación que se plantean en los servicios a prestar por la Administración; el tercero identifica alguno de los factores clave que incidirán en la actividad pública; el cuarto es una visión prospectiva de la distribución sectorial y ocupacional en el País Vasco que nos dará una idea de la especialización de nuestra actividad productiva.

Las conclusiones y propuestas tienen más de conceptuales que de empíricas, se justifican en la necesidad de tener activada la preocupación por la planificación estratégica como recurso instructivo, especialmente en la Administración Pública. Si tendremos más o menos Administración, lo determinaremos como sociedad que se adapta a las tendencias de cambio, pero lo que si necesitaremos es una Administración Vasca transformada para protagonizar la prestación de servicios de interés general, y por la heterogeneidad de estos servicios su participación será asimétrica en lo relativo a los roles regulador, ejecutor y controlador.

Palabras clave: Administración Pública, Servicios de interés general, Tendencias y movimientos sociales, Trabajo y empleo futuros, Estrategia de anticipación, Corresponsabilidad.

Abstract: This essay is a reflection on the adaptation that must be undertaken by the Basque Public Administration in its organisation and its human resources to continue being regarded as a system that meets the collective interests, faced with global trends that will transform the context of citizenship, services and organisations.

This reflection focuses on four chapters. The first deals with the transformation of the labour market, in which important «battles» are being waged that will constrain its future features and labour relations, in which the Administration is both actor and regulator; the second chapter is a reflection on the needs of planning and relationship arising in the services to be provided by the Administration; the third identifies some of the key factors that will affect public activity; while the fourth is a forward-looking vision of the sectoral and occupational distribution in the Basque Country that will give us an idea of the specialisation of our productive activity.

The conclusions and proposals have more of a conceptual than an empirical framework, justified by the need to ensure that the concern for strategic planning as an instructional resource remains active, particularly in the Public Administration. While having more or less Administration will allow it to be determined for us as a society that adapts to changing trends, what we need is a transformed Basque Administration to be at the forefront of provision of services of general interest, and its participation will be asymmetrical in regard to regulatory, executor and controller roles through the heterogeneity of these services.

Keywords: Public administration, Services of general interest, Trends and social movements, Future labour and employment, Forward-looking strategy, Co-responsibility.

Sumario

1. El futuro del trabajo en Euskadi, la transformación del mercado de trabajo.—2. Tendencias de cambio. Necesidad de adaptar los servicios y organización públicos.—3. Factores-clave de una estrategia de respuesta que incidirán en la actividad pública y en su Administración. El ámbito del empleo.—4. Prospectiva de demanda y oferta 2030. Desajustes del empleo País Vasco.

1. El futuro del trabajo en Euskadi, la transformación del mercado de trabajo

El título del capítulo busca llamar la atención sobre un hecho relevante, porque adelante, en su lectura no encontrarán la respuesta. La cadena causal de esta reflexión se inicia con las tendencias de cambio agrupadas en cinco ámbitos (evidentemente pudieran ser más): sociales, económicas, tecnológicas, medioambientales y políticas, continua con sus efectos en la configuración de los servicios y productos que se demandarán en el futuro, para finalizar en las profundas transformaciones que se producirán en el mercado de trabajo y en el empleo público. El resultado es una propuesta de posicionamiento para conjunto de las administraciones, y la vasca en particular, sobre el tipo y gestión de los servicios universales de interés general futuros.

La mirada sobre las tendencias antes citadas, tiene mucho de desconocida y con una importante carga de subjetividad, lo que nos sitúa a las personas preocupadas por esta materia como neófitos. No obstante, hay matices que marcan diferencias, son fundamentalmente de inquietud y de método. Inquietud por una anticipación «racional», y método por contar con instrumentos de análisis como los modelos de anticipación y la definición de escenarios.

Debemos comprender que, desde la perspectiva del mercado de trabajo estamos inmersos en un proyecto vivo, en el que participamos siendo *protagonistas* de muchos de sus componentes, de otra manera ese mérito sería cuestionable, y lo somos en un sistema

global e interrelacionado en el que desde una perspectiva comparada nos sitúa como *privilegiados*, sin renunciar en una sociedad compleja a ser y sentirnos *corresponsables* de su transformación

Intentar precisar el futuro del empleo en Euskadi, y dentro de este, el empleo público, hace necesaria el desarrollo de una estrategia de anticipación y prospectiva.

Los procesos de transformación y sus manifestaciones se caracterizan por su profundidad, rapidez, globalidad. Sin remitirnos a la historia, considerando una referencia cronológica simbólica, por ejemplo, los últimos 40 años (aproximadamente la mitad de la esperanza de vida de una persona contemporánea en Euskadi) en estos años se identifican cambios tan significativos como:

- Un proceso acelerado de globalización, impulsado por el fortalecimiento del capitalismo y que, apoyado en el desarrollo tecnológico y en el comercio, ha integrado los espacios sociales, políticos, económicos, tecnológicos, haciendo que vivamos en un mundo interconectado.
- Una concentración de la riqueza cada vez más acentuada. Es cierto que nuestro territorio no está en la línea de datos tan obscenos como: «el 82% de la riqueza generada en 2017 terminó en las manos del 1% de la población del mundo»; «ocho personas poseen la misma riqueza que la mitad más pobre de la humanidad». Si bien los parámetros de distribución en nuestro territorio no están en estos valores, formamos parte de un sistema que los sostiene. ¿Cuál será el nuevo paradigma del reparto de la riqueza generada en un sistema productivo y laboral futuro?, ni tan siquiera nos estemos formulando esta cuestión, y desde luego no estamos debatiendo y construyendo estrategias de anticipación.

- Un crecimiento económico con generación de empleo, cada vez más caracterizado por sus déficits de calidad y con una acelerada reducción del tiempo de trabajo. Asistimos en los últimos años a una recuperación del empleo, al menos en términos registrales/estadísticos, sin embargo, el volumen global de horas de trabajo está disminuyendo como consecuencia de un creciente protagonismo del trabajo a tiempo parcial. Si a esto unimos las características cualitativas del empleo, remuneración, estabilidad, etc., nos encontramos ante una realidad cargada de incoherencia: el crecimiento económico no está impulsando la mejora en las condiciones de trabajo.
- Una reversión de la riqueza generada cada vez más focalizada, que tiene como protagonista a la inversión en capital y tecnología, relegando la contratación y compensación de personas trabajadoras. Considerando un escenario de innovación, de aplicación acelerada de soluciones tecnológicas, de mejoras de los procesos organizativos, asistiremos probablemente a incrementos en la generación de riqueza, en este escenario los roles futuros del capital y el trabajo cambiarán. ¿Debemos prepararnos para estos cambios o dejar que las fuerzas del mercado decidan?. Es posible que los fondos de capital, que representan la propiedad de gran parte de las empresas actuales, reclamen mayor peso en el reparto de los beneficios, y con ello dejar de ver las ventajas de una sociedad más armoniosa, que puede derivar en desequilibrada. Estas tensiones reales pueden deteriorar el papel que hasta ahora desarrollan las empresas como facilitadoras del equilibrio entre dinamismo económico y el bienestar social, fundamentalmente a través de tres mecanismos: generación de empleo, retorno a propietarios/accionistas, y pago de impuestos. En los últimos años se está priorizando el retorno a accionistas e inversores frente al resto de mecanismos.
- La sustitución del trabajo de las personas por tecnología. ¿Cuál será el efecto neto de estos dos componentes de la actividad productiva? Esta cuestión no es nueva, Keynes en 1930 menciona el desempleo tecnológico, como una realidad, que tendrá mayor incidencia en el futuro. Las opiniones e informes especializados que sobre esta circunstancia se han elaborado en los últimos años están polarizados, no nos ponemos de acuerdo en la conclusión más significativa, ¿habrá más o menos trabajo que en la actualidad?, no obstante hay posiciones mayoritarias que apuestan porque la tecnología,

a través de la automatización y la robótica, va a suprimir una parte importante de los empleos que ahora conocemos (operadores no cualificados de la industria, personal de hostelería y restauración, personal administrativo, personal doméstico, vinculados a la movilidad y el transporte de mercancías, de la construcción etc.), y que será difícil que la nueva economía del conocimiento y la digitalización pueda ofrecer suficientes puestos de trabajo alternativos. En gran medida la respuesta a esta cuestión hay que buscarla en dos fuerzas opuestas: la creación de nuevas tareas para personas y la automatización. El punto de fractura de un hipotético equilibrio estaría en la innovación, y de cómo esta se pudiera trasladar al desarrollo de nuevas tecnologías, de esta forma cabe pensar que, el futuro del trabajo depende en gran medida, de la aplicación de tecnologías que ya están entre nosotros: biología sintética, fabricación robótica, ciencia computacional, nanotecnología, computación cuántica, web semántica, realidad aumentada, telepresencia, holografía, drones, biología de impresión en 3-D, así como materiales e impresión en 4-D, unido a un mundo de interacciones y sinergias entre estas tecnologías. Una de estas tecnologías, por su impacto y relevancia es un símbolo de este futuro tecnológico, «la inteligencia artificial», la capacidad de autoaprendizaje que conlleva acelerará la magnitud del impacto en el empleo.

- Desempleo estructural creciente. Más allá de coincidir en un diagnóstico sobre sus múltiples causas, la realidad es muy tozuda, cada vez es más numeroso. Existe una relación directa entre el paro estructural y el modelo productivo, solo una productividad creciente, que implica incrementar actividades productivas/empresariales que generen valor añadido, asegura un crecimiento económico que genere empleo «más valioso». Y por el camino el empleo «no valioso» y las personas que lo representan se van quedando en la cuneta. El colectivo de personas expulsadas del mercado laboral por su baja o inadecuada cualificación (al que cada vez más se incorporan personas cualificadas expulsadas por cambios de modelo de negocio) es muy importante.

El mercado de trabajo futuro de Euskadi dependerá del protagonismo que podamos ejercer en la gestión de estos cambios en un mundo absolutamente interdependiente. Estos cambios nos sitúan ante una necesidad precisa, contar con nuevas estrategias a largo plazo y a escala global. Podemos esperarlas o podemos anticiparnos, y siempre siendo conscientes de nuestra dimensión y relevancia como territorio y como

sociedad. Estamos hablando de contar con liderazgo social a través de instituciones democráticas representativas fuertes, que definan y gestionen las estrategias que necesitamos para transitar en estos periodos de cambio.

Antes de pasar a un nivel de precisión en el ámbito de escenarios y estrategias, señalar unos mínimos puntos de consenso que hay que alcanzar previamente, para abordar posicionamientos estratégicos.

- Lo importante es tener sensibilidad por estar preparados, por la anticipación. Como lo hagamos depende de lo informados, concienciados y comprometidos que estemos.
- No existen soluciones únicas relacionadas con la efectividad de las posibles estrategias o factores que pueden afectar a un desarrollo positivo del mercado de trabajo y además debemos pensar en soluciones sistémicas.
- Tenemos que saber tratar inconsistencias e incógnitas informativas. Se observan opiniones y valoraciones muy diferentes con relación al potencial impacto de los factores correctores, nuevas formas de entender el trabajo o nuevas industrias y formas de relación que podrían afectar positivamente al mercado laboral del futuro.
- El principal consenso de los expertos hay que centrarlo en la pertinencia de estudios prospectivos y la necesidad de abordar medidas, con especial protagonismo de las políticas sociales, que nos alejen del escenario más pesimista centrado en menos Administración y un desempleo masivo.
- Todo no lo podemos fiar a un sistema de Administración protectora. La corresponsabilidad es el principio que nos debe abanderar.
- Un grupo social debe ser el referente de esta inquietud, las personas jóvenes. El futuro es el que ellas vivirán y debemos tener presente esta circunstancia en la apuesta estratégica.

Antes de cambiar de capítulo, quiero dejar una reseña de preocupación. En la actualidad las relaciones laborales y las formas de empleo están mutando de forma muy rápida sin que tengamos un conocimiento objetivo de sus dimensiones y características. La matriz de combinaciones entre: trabajo indefinido, temporal, a tiempo completo, a tiempo parcial, por cuenta ajena, por cuenta propia (dependiente e independiente), cruzadas con formas de empleo como: trabajo informal, empleo compartido, empleados/as compartidos, empleo colaborativo, trabajo de portafolio, trabajo móvil, alta cualificación por proyecto, trabajo de multitud, etc., es compleja y desconocemos sus datos. Ese escenario que se está configurando afectará a derechos laborales y especialmente a su protección, y también

en esta ocasión la respuesta está siendo más reactiva que proactiva.

Paso el testigo al siguiente capítulo, el escenario en el que intento identificar los espacios/servicios públicos resultantes de las tendencias que están cambiando la sociedad y sus relaciones tal y como ahora las conocemos. La respuesta de adaptación que la Administración Vasca emplee, en lo que a sus recursos personales se refiere, tendrá que considerar el mercado de trabajo y las relaciones laborales que ya se están configurando, y sobre los que apenas tiene información y escasa influencia.

2. Tendencias de cambio. Necesidad de adaptar los servicios y organización públicos

Para el proceso de análisis de tendencias, sus consecuencias y efectos, así como la posterior identificación de las variables o factores-clave que incidirán en el futuro de la Administración Vasca, me he apoyado en los resultados de talleres regionales de participación de expertos realizados entre 2016 y 2018, en el seno de la Administración Vasca.

Ya sea utilizando metodología por la que las tendencias se categorizan en torno a cinco grandes ámbitos: sociales, tecnológicas, económicas, medioambientales y políticas (STEEP), a fin de obtener una visión general de los principales factores externos que están en juego, o bien se utilice la metodología de escenarios futuros, para identificar estrategias de posicionamiento para escenarios probables, en todos ellos se apunta a que la Administración Vasca debe ser un contribuyente necesario, al tiempo que debe clarificar las fórmulas de participación que ayudarán a resolver las incógnitas sobre su organización y caracterización de su plantilla futuras. He seleccionado cuatro ámbitos para realizar el análisis y recomendaciones.

Ámbito de las tendencias políticas el ejercicio de la Gobernanza

Siendo muchas las cuestiones que tienen cabida en este ámbito, por la dimensión del ensayo he apostado por concretar dos interrogantes, cuya realidad en 2030 condicionarán las necesidades ciudadanas y la organización pública.

- a) ¿Cómo lograr un desarrollo general, promoviendo el equilibrio entre estado, sociedad civil y economía?
- b) ¿Cómo garantizar la sostenibilidad de un modelo social identitario? ¿Será necesario desarrollar/mantener en el horizonte a 2030 una renta básica?

Promoviendo el equilibrio. La primera variable en la que Administración Vasca debe influir es en la construcción de estructuras democráticas fuertes, legitimadas y participativas que fomenten la colaboración y que piloten las transformaciones. Todavía no disponemos de una alternativa mejor para la toma de decisiones colectivas. Debe continuar con un compromiso inequívoco con la transparencia, evaluación, rigor, orientación a objetivos, con indicadores comprensibles y claros para su ciudadanía. El compromiso por la gobernanza no puede delegarse «solo» a la Administración, no debemos fiarlo todo a su «ejercicio protector». Son la corresponsabilidad, la coordinación, la transversalidad, las que dan sentido a la gobernanza.

Pero en la búsqueda del equilibrio, la Administración Vasca tendrá que convivir con un cada vez mayor deterioro, incluso crisis del sistema político. Para una gran mayoría, es necesario un cambio de modelo y nuevas formas de hacer política ante la creciente desconexión de los movimientos políticos con los movimientos sociales. Otra realidad que hace que el objetivo del equilibrio sea más inestable, es la incoherencia de la integración y la dispersión global. La Administración está profundamente asociada a estados y gobiernos, y estos cada vez juegan un papel menos relevante arrastrándola a la prestación de servicios a corto plazo y de perfil coyuntural.

En este escenario que se está configurando, la Administración debe cambiar para poder dar respuesta a estos desafíos ¿tiene autonomía para hacerlo?, ¿con sistemas políticos dimisionarios y en crisis quien lidera en la Administración esta transformación?

Todas las Administraciones, y evidentemente la nuestra, tendrían que estar trabajando en una nueva distribución de los servicios, con un nuevo marco de colaboración con el sector privado en cuanto a la provisión de los mismos, donde hay que clarificar el papel de la administración en: la regulación, garantizando la calidad, los derechos de equidad e igualdad de oportunidades, y en lo relativo a la provisión de servicios, uso racional de los recursos públicos, servicios cercanos, menos presenciales en lo procedimental y más en la atención personalizada, ineludiblemente apoyados en aplicaciones tecnológicas, sin que la asistencia no presencial signifique menos recursos humanos y económicos.

El conocimiento será fundamental. La gestión de las vacantes, hasta 2030, aproximadamente el 70% del personal en la administración general, el 50% del personal en educación, y el 57% en la sanidad será reemplazo por razones de edad. Estas necesidades cuantitativas coinciden con demandas de personal sesgadas hacia perfiles técnicos, sustituyendo tareas administrativas por soluciones tecnológicas, y en las que convivan un escenario de amortización con la necesidad de personal con competencias, funciones y recursos tecnológicos tan diferentes de los actuales, como los servicios públicos futuros lo serán de los actuales.

La segunda interrogante en el ámbito de la Gobernanza tiene que ver con la sostenibilidad de un sistema en el que la compensación del factor trabajo cada vez sitúa a mayores volúmenes de la población ocupada en la categoría de «trabajadores pobres». ¿Se desarrollará un sistema de rentas básicas, que garantice no solo ingresos para necesidades básicas, sino además para compensar rentas de trabajo insuficientes?

Implícitamente estamos hablando de un nuevo «contrato social», en el que encajen las soluciones a los desequilibrios del tipo, demográfico (envejecimiento), necesidades de sustitución, falta de población activa, empleo precario para personas jóvenes, inmigración controlada, colectivos de difícil empleabilidad, redistribución de la renta, incremento del empleo pobre (*working poors*), y políticas de igualdad y conciliación.

La Administración Pública Vasca será un instrumento para hacer viables las necesarias transformaciones en los sistemas de ingresos y redistribución de rentas:

- Reforma fiscal, fiscalidad social, gravar transacciones económicas, impuestos negativos a quienes no alcancen ingresos mínimos, etc.
- Gravar la riqueza generada por las nuevas tecnologías para financiar las políticas públicas.
- Inversiones del gobierno en empresas (participación) de tecnologías de futuro para redistribuir los beneficios de las participaciones públicas a las personas desempleadas.
- Criterios éticos y medidas de control o de compromisos para el acceso a la renta básica.

Todos ellos son espacios en los que, en función de la respuesta política, habrá que desarrollar un corpus administrativo *ad hoc*. No hay que olvidar que el mantenimiento de la estabilidad social es un ahorro frente al coste en seguridad y otros gastos asociados a una sociedad que no consume, no participa, en definitiva, insatisfecha.

Ámbito de la Educación

La formación permanente, es uno de los recursos más seguros para la adaptación. Permite mejorar y actualizar los conocimientos, las aptitudes y capacidades en procesos de cambio como el que nos espera. Este es un ámbito en el que más allá de la colaboración público-privada, la Administración debe liderar el pilotaje del sistema de formación y asumir el papel de «gobernador», tanto en su rol regulador como de agente impartidor.

La ordenación del sistema educativo es una competencia estatal, si bien existen márgenes de responsabilidad de las Comunidades Autónomas (CC.AA.). Parcialmente está en manos de las administraciones regionales la ordenación de los sistemas de formación para el empleo. Ambos espacios, el educativo y el de formación para el empleo, dejan en manos de la Administración Pública Vasca un margen de actuación y de responsabilidad de perfil estratégico. Si bien son dos espacios diferenciados los puentes de conexión y la convivencia y transferencia de principios hacen que deban ser abordados desde una estrategia compartida. Desde un análisis superficial se puede considerar que el sistema de formación para el empleo en Euskadi tiene más impronta propia que el sistema educativo. Sea como fuere, estas son algunas de las propuestas que se apuntan como respuesta a la cuestión de ¿Cómo deberían adaptarse los sistemas de educación, de formación y de aprendizaje?:

- Modificación del currículo escolar, desde primaria, centrándonos en los principios y valores y aptitudes necesarios para afrontar los retos del futuro (polivalencia y conseguir una mayor corresponsabilidad). Una educación capaz de responsabilizar a las personas desarrollando (descubriendo) sus capacidades/ competencias de cara a un futuro, donde el autoempleo será más importante.
- Trabajar en competencias: impulsar las competencias en valores, principios, habilidades sociales, análisis crítico, creatividad, resolución de problemas, trabajo en equipo, reciprocidad, compromiso, equipo, responsabilidad, emprendedoras, empoderamiento, Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC) y colaborativas.
- Enseñanzas híbridas: Science Technology Engineering Mathematics (STEM)+social+ economía.
- Mayor convivencia entre los sistemas universitario y de formación profesional, y en ambos casos potenciar la formación en centros de trabajo. Fomentar sistemas que aseguren mejores transiciones del mundo educativo al mundo laboral en base a la I+D.

- Profundizar en el desarrollo de la Formación dual, la formación on-line.

Es indudable que estamos ante una de las necesidades futuras de la ciudadanía vasca más evidente, y en las que la respuesta pública tendrá un impacto significativo en su propia organización y dimensionamiento de personal.

Ámbito de la Ciencia y Tecnología

En cuanto a esta tendencia hay una profusa literatura, no unánime sobre su impacto, sobre los tiempos en los que se manifestará, y sobre sus efectos sobre el empleo. A su vez, existen diferencias entre su introducción y adaptación en los sectores público y privado. Pero partamos de un punto de consenso: los procesos tecnológicos, a lo largo de la historia han destruido inicialmente empleo para posteriormente producir importantes incrementos de empleo. La oleada actual de ciencia y tecnología está provocando transformaciones tan importantes que es quizás el elemento tendencial que más influye en la transformación de la sociedad, del mercado de trabajo y de la Administración Pública. Este hecho ha provocado que se desarrollen diversas estimaciones alrededor del número de empleos que pueden desaparecer como consecuencia de los procesos de automatización.

La Organización Internacional del Trabajo, junto con organizaciones como la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), Universidad de Oxford, Banco Mundial, y entidades especializadas como PriceWaterhouseCoopers, McKinsey, Roland Berger, y Bruegel, por citar algunas de la muchas que han realizado proyecciones, concluyen que porcentajes muy elevados de los puestos de trabajo en las próximas dos décadas se verán afectados por la automatización, que es tanto como decir que pueden desaparecer.

Siendo la Administración Pública uno de los espacios multisectoriales en los que impactará la automatización, cabría pensar que habríamos activado una esfera de reflexiones y propuestas articuladas, sin embargo no es así. No se contemplan análisis significativos sobre el impacto de la tecnología y la automatización en su organización y en sus plantillas. Esta es una situación a la que no escapa la Administración Pública Vasca. En su mayoría las administraciones están más centradas en procesos de consolidación de sus plantillas (consecuencia de largos periodos de recurso a la interinidad) que hipotecarán decisiones futuras, que de procesos de dimensionamiento basados en análisis de: envejecimiento, jubilación, relevo intergeneracional y, lo que es más importante, de adquisición del conocimiento necesario para gestionar los servicios que ofrecerá la Administración, servi-

cios que serán los resultantes de un análisis de la demanda ciudadana futura, su caracterización, su coparticipación pública-privada, y el rol «gobernador» que queremos atribuir a la Administración.

Finalmente unas reflexiones focalizadas en las personas que trabajan en la Administración y cómo la tecnología condicionará el empleo público.

- La automatización en las empresas privadas se está produciendo por unos motivos sencillos, permite aplicar procesos más rápidos y eficientes en recursos. La Administración debe sentirse aludida. Según la OCDE en 2016, el coste de personal de las administraciones públicas alcanzaba el 25% del gasto público en la administración central y el 35% de las autonómicas. La combinación de alto coste del personal público y de baratas soluciones tecnológicas, acelerará la tendencia de automatizar procesos en la prestación de servicios por parte de la Administración. No hay que ser muy imaginativo para identificar procedimientos actuales, asociados tanto a personal técnico como administrativos, que pueden automatizarse.
- Se ha mencionado la abundante producción de informes sobre el empleo, la automatización y sobre los nuevos puestos de trabajo que compondrán el mercado de trabajo. Ante esta realidad, la Administración debe pensar que muchos de ellos desarrollarán su actividad laboral en su estructura. A modo de ejemplo, la sola identificación de puestos vinculados al análisis masivo de datos, big data, ciberseguridad, experiencia de usuario, información en la nube, biotecnología, asistencia médica virtual, reciclaje, domótica, enseñanza digital, nos parece algo próximo en el conjunto de la actividad productiva, pero nos arranca una sonrisa escéptica al pensar que los encontraremos en la Administración. Eso ocurrirá. Nos hemos preguntado cómo los vamos a reclutar mediante el sistema actual de oposiciones. Es imposible que sin su transformación se puedan seleccionar profesionales públicos para esos puestos. Pero no debemos pararnos en los procesos de selección, debemos estar abiertos a modalidades de relación que no necesariamente serán funcionariales. Con nuevas fórmulas de protección ¿cabe pensar en un trabajador por cuenta propia dependiente de la Administración?

Ámbito de las tendencias sociales

Vivimos una enorme transformación. Podría hablarse de un cambio de era. Los escenarios están poniendo

en cuestión el futuro del Estado del Bienestar y se ha de apostar por un cambio de modelo de protección social y fiscal.

Todas las manifestaciones sociales impactan en la Administración, todas esperan de ella respuestas de prestación servicios, de regulación, de asignación de recursos, de protección en el sentido amplio. Las manifestaciones que considero más evidentes en el marco de las nuevas tendencias sociales que están transformando la sociedad y nuestra Administración las podemos resumir en:

- *Sociedades envejecidas.* Probablemente estemos ante una de las tendencias clave de las próximas décadas, y una de las que más condicionará tanto la demanda de servicios, como su naturaleza y prestación. El envejecimiento aumentará la demanda de atención social en servicios (sanitarios, sociales, promoción de la salud, atención domiciliaria, infraestructuras adaptadas, etc.), la coordinación de recursos económicos y las mejoras en la prestación de servicios configurarán un escenario de agentes, empresas, y competencias de trabajo, para los que la Administración deberá ser un referente, si no queremos contar con un nuevo frente de conflicto social. La dimensión de esta realidad social va a obligar a una convivencia público-privada, a privatizar algunas funciones, contratar algunos servicios o crear nuevas asociaciones público-privadas. En términos de personal, la Administración deberá contar con profesionales con conocimientos especializados para procesar la complejidad exigida en estos servicios. Por su relevancia e impacto, el envejecimiento de la ciudadanía obligará a la Administración a innovar y modernizarse si no quiere verse marginada de un ámbito con importantes repercusiones.
- *Migración.* El aumento de los flujos migratorios en las últimas décadas es una consecuencia de la globalización. Si bien sus causas son variadas, las de origen económico son las más significativas, motivadas por una ausencia o un insuficiente desarrollo económico en gran parte del mundo. La realidad de las migraciones en nuestras sociedades, con incidencia específica en Euskadi, conjuga puntos positivos y problemas a resolver. Es por lo general una población más joven que la autóctona, que contribuye a su rejuvenecimiento, al tiempo que plantea retos de acogida (vivienda, idioma, etc.), de integración social (valores, culturales, religiosos, etc.), de inserción laboral, y de reagrupamiento familiar. Lo cierto, como veremos en el capítulo de prospectiva de población en

Euskadi, es que las oportunidades de empleo, consecuencia tanto de la creación de nuevos empleos como los originados por la demanda de reemplazo, harán necesaria población emigrante en términos netos. Esta situación no es contradictoria con la salida de personas autóctonas, especialmente jóvenes, que por la especificidad de los puestos de trabajo que aquí se ofertan, y la cualificación obtenida en el sistema educativo y de formación para el empleo, busquen oportunidades laborales fuera de nuestro territorio. Son muchos los ejemplos de migraciones de los que poder sacar conclusiones, en todos los casos suponen retos sociales de envergadura y pocos son ejemplo de éxito. Pero si repasamos los elementos significativos para una adecuada integración migratoria, veremos que en todos, la Administración tiene un papel relevante.

- *Desorden y dispersión de lo público en los servicios universales de interés general.* Es posible que en algún momento histórico este concepto estuviera claro y no generara mayores dudas, pero en la actualidad la clasificación de estos servicios, a través de: «Servicios de Interés General», «Servicios de Interés Económico General» y «Servicios Sociales de Interés General» y su correspondiente regulación por parte de la UE, hacen que el concepto de la responsabilidad y participación de lo público en todos ellos sea confuso. Quizás, enunciando algunos de estos servicios universales y observando cómo se prestan indistintamente por entidades privadas y públicas, comprendamos que es necesario reivindicar el papel de la Administración Pública en todas o en alguna de las competencias reguladora, ejecutora y controladora: sanidad, educación, vivienda, empleo, seguridad, servicios sociales, energía, reciclaje-gestión de residuos, acceso a agua, medicamentos, correos, transporte y comunicaciones, pensiones...
- *Igualdad de mujeres y hombres.* Hay pocas dudas sobre que muchos de los cambios sociales van a venir de la mano de una mayor participación de las mujeres, fundamentalmente en los ámbitos de la toma de decisión y en su presencia laboral en todos los sectores productivos. La participación de la mujer en la Administración y especialmente en los nuevos perfiles y competencias, así como en las fórmulas de acceso, influirá en su transformación y modernización.
- *Aumento de la desigualdad, sociedades cada vez más polarizadas entre pobres y ricos.* La desigualdad de ingresos es la mayor amenaza

a la estabilidad social en todo el mundo. En este caso, sea por el protagonismo de las tendencias tecnológicas, o por el conjunto de tendencias socioeconómicas, podemos decir que tenemos la sensación de comunidad mundial, pero no de comunidad equilibrada y armónica. De momento nos quedamos con una sensación de expectativas defraudadas en cuanto a creación de más oportunidades para las personas pobres. Esta realidad hace oportuno el debate sobre la pertinencia de la renta básica y de las políticas de redistribución de la riqueza. Es aquí donde la Administración futura tiene sentido como garante de un «estado de bienestar» y regulador de patrones de derechos mínimos y calidad de vida.

En resumen, parece evidente, como señala el título de este capítulo que, es necesaria la adaptación de los servicios y de la organización públicos a los efectos que las tendencias analizadas, van a provocar. La preparación y anticipación necesita de unos objetivos a corto plazo. Pienso que son destacables:

Incrementar la productividad

El sector público gestiona un gasto equivalente al 42% del PIB (en promedio durante los últimos 20 años), aporta casi un 20% del Valor Añadido Bruto (VAB) nacional y ocupa a casi tres millones de asalariados (en torno al 20% del total según la Encuesta de Población Activa, EPA). Según el Banco Bilbao Vizcaya Argentaria (BBVA) Research, en términos de perspectiva internacional comparada, como Estado tenemos un crecimiento bajo de la Productividad Aparente del Trabajo, si bien la Administración Pública tiene comportamientos mejores que la media de la Unión Europea (UE).

Personalización en la gestión de servicios y riesgos

Existe una demanda creciente de servicios personalizados y adaptados a perfiles de personas usuarias, cada vez más específicos, a los que atender con medidas *ad hoc*, y a su vez servicios optimizados que puedan ser gestionados de forma fácil y en tiempo real. Al mismo tiempo, existe una ingente cantidad de datos sobre los ciudadanos que permitirá la utilización de técnicas de gestión de riesgo para una mejor ordenación de la actividad administrativa y un uso eficiente de recursos públicos. Tanto la personalización como la gestión de riesgos contribuyen a una Administración más transparente y abierta a la evaluación de sus resultados.

Canal digital como acceso prioritario a la prestación de servicios

Convertir el canal digital en la primera opción para personas y empresas en su relación con la Administración. Si bien existe un desarrollo normativo suficiente, cabe pensar que el legislador a la hora de fijar los plazos para que este objetivo se cumpliera no acertó, y se ha visto obligado a establecer para octubre de 2020, la nueva fecha de aplicación del procedimiento administrativo «digital». El objetivo del canal digital como acceso prioritario será un fracaso si lo enfocamos como un mero ejercicio tecnológico, la Administración para aplicarlo debe afrontar intensos y complejos avances organizativos valorando el impacto en las personas que componen su estructura actual y futura, pero fundamentalmente deberán ser los cambios de naturaleza cultural los que deban recibir mayor atención. Finalmente, no olvidemos un parámetro fundamental de este objetivo, la interoperabilidad de las administraciones intervinientes, de otra manera el canal digital será tan buena como el peor de sus componentes.

Ligado a los dos puntos anteriores, el conjunto de las administraciones públicas está teniendo avances significativos en la utilización de los datos de su actividad gestora y registral. Tanto la deriva hacia servicios personalizados como su prestación a través de un canal digital requieren un aprovechamiento de la información recibida y generada por la Administración en su relación con personas y empresas.

Donde no existe consenso, y apenas existen en el Estado ejemplos de cambio, es en las estrategias y métodos para la consolidación y dimensionamiento de las plantillas públicas. Se siguen utilizando sistemas de selección en los que, sin renunciar a los principios de igualdad, mérito, capacidad y publicidad, no incorporan la medición de competencias tecnológicas, ni de las denominadas «habilidades blandas» como: creatividad, el pensamiento analítico, *team building*, la multitarea, la comunicación eficaz, la gestión del tiempo y el liderazgo. Estas competencias y habilidades serán las más necesarias en el futuro, y su ausencia en el personal de una organización la hará más vulnerable y menos competitiva. La responsabilidad de la Administración en la prestación de servicios de interés general le obliga a contar con personas preparadas.

Cierro este capítulo que pretende un acercamiento no riguroso pero tampoco arbitrario, al análisis de las tendencias que desde diferentes ámbitos están determinando el futuro de nuestra sociedad y condicionando el papel de la Administración Pública. El posicionamiento ideológico y las políticas que dé el deriven, dan un margen de intervención a los gobiernos regio-

nales. Además la capacidad instrumental de la Administración Pública le da un protagonismo que difícilmente podrá ejercer sin una profunda transformación y modernización de su organización, estructura y personal. Sobre esta realidad la Administración Vasca tiene mucho camino que recorrer.

Me preocupan tres situaciones de potencial o latente riesgo de conflicto social, respecto de las que la Administración Pública no puede quedar al margen: un reparto de la riqueza generada que margine las compensaciones del trabajo, un desarrollo de los servicios sanitarios que alumbrarán diferentes expectativas de vida en función de los niveles de renta de la población, y la pérdida del paradigma de igualdad de oportunidades que permitía la educación y la formación permanente.

3. Factores-clave de una estrategia de respuesta que incidirán en la actividad pública y en su Administración. El ámbito del empleo

Teorizar y realizar un análisis de tendencias contando con razonables diagnósticos de situación, basado en información de fuentes solventes, con indicadores representativos, con aproximaciones de impacto, tanto cuantitativas como cualitativas, para posteriormente identificar los factores de cambio que debe atenderse, es un ejercicio sugerente y creo que responsable. Más abarcable y pragmático, por la naturaleza y extensión de este ensayo es focalizar estos factores en un ámbito más concreto, en este caso el del empleo. Lo elijo por su relevancia como pilar constructivo de la sociedad y por su impacto en la organización pública futura.

La propuesta que se acompaña, también como en el punto anterior, es el ejercicio resultante de la participación de agentes regionales que han reflexionado en distintos momentos entre 2016 y 2018 sobre el futuro del trabajo en Euskadi, intentando definir con ellos una estrategia que permita transitar hacia un escenario cuando menos no peor que el ahora tenemos. En las primeras fases se identificaron, sin valoración ni discriminación, factores que podían incidir en el futuro del trabajo en Euskadi, para posteriormente realizar una selección que transformara estos factores en estratégicos.

Rol de los agentes sociales y las nuevas relaciones laborales

El escenario que se visibiliza es seguir con un modelo de relaciones laborales en un panorama de confrontación y no de colaboración, con mayor distanciamiento y menor representación de los trabajadores por parte de las relaciones laborales. Hay empleo, principalmente derivado de las necesidades de remplazo, pero ha descendido la calidad de las condiciones laborales.

La Administración Pública debe ser, por dimensión de su empleo y por su capacidad reguladora, un agente social activo, que garantice la protección de derechos en las nuevas formas de empleo como: trabajo informal, empleo compartido, empleados/as compartidos, empleo colaborativo, trabajo de portafolio, trabajo móvil, alta cualificación por proyecto, trabajo de multitud, etc., y de las relaciones laborales que se desarrollen en estas nuevas formas de empleo.

Adquisición de Competencias. Competencias emprendedoras, empoderamiento y colaborativas

Valores, principios, habilidades sociales, análisis crítico, creatividad, resolución de problemas, trabajo en equipo, reciprocidad, compromiso, equipo, responsabilidad. Seguimos avanzando en la educación en competencias, pero más en el «discurso» que en una implementación real, priorizándose la formación en conocimientos técnicos. No se responde rápidamente —adaptación de los currículos— a las necesidades. La formación que abordamos sigue corriendo el riesgo de obsolescencia y no se prioriza la creatividad, el espíritu crítico...

Podemos peligrosamente transitar por un escenario de inercia, con una sociedad acomodada que desincentiva y que, cuando opta por el emprendimiento es más por necesidad que por oportunidad.

En este caso la Administración Pública puede centrar su contribución en el desarrollo de una cultura emprendedora, apoyando sus principios y valores; desburocratizando y simplificando su acceso.

Aplicar unas políticas activas de empleo con mayor incidencia en el mercado

Necesidad de dotarse de un sistema de orientación laboral eficiente que responda a las necesidades del

trabajo futuro, así como de sistemas de observación de tendencias de trabajo y tecnologías. La orientación cada vez depende menos de los servicios públicos, la disponibilidad y gestión de la información necesaria cada vez se concentra más en grandes plataformas digitales.

Las posibilidades de intervención que se abren para la Administración Pública son amplias. Se crean estructuras para una anticipación inteligente, se gestiona (análisis masivo de datos) la ingente producción informativa consecuencia de su actividad administrativa/registral y estadística, lo que nos permitirá una mejoría en la planificación de políticas de empleo y formación. Para generar esa inteligencia anticipativa, la colaboración con el sector privado será clave (concepto de corresponsabilidad: tecnologías, tendencias,..). Los sistemas de orientación (incluidos servicios de empleo, de formación, sectoriales,..) son más realistas a la hora de anticipar las necesidades de perfiles/competencias.

Oportunidades vinculadas a la *silver economy*

Se desarrolla un mercado de la *economía de plata*, aunque no siempre se está llegando a tiempo con la oferta. La economía de cuidados se convierte en una oportunidad.

Dadas sus consecuencias sociales, su enorme potencial, el volumen de población afectada, y los cuantiosos recursos que movilizará, la Administración Pública no puede ser dimisionaria, tanto en la oferta de servicios como en el desarrollo de productos específicos para este colectivo debe tener una oferta y marcar sin ambages un espacio competencial en esta variable estratégica.

Espacios/experiencias de colaboración «win-win»

Continúan existiendo numerosas duplicidades entre instituciones públicas y privadas. En algunos ámbitos se ha conseguido mayor coordinación, pero sigue habiendo importantes áreas y necesidades que no aprovechan suficientemente las sinergias.

La Administración Pública, toma la iniciativa, es el «gobernador» del sistema, colabora con agentes públicos y privados en la definición de estrategias. Incorpora a este modelo de colaboración principios de corresponsabilidad, trabajo en red, transversalidad en la gobernanza. Considerando los servicios de interés gene-

ral y este estilo «win-win» cabe pensar en estructuras administrativas híbridas, por ejemplo con los departamentos de empleo, industria y educación.

Aprendizaje a lo largo de la vida

Convive un diagnóstico casi unánime sobre su necesidad, con un modelo instrumental y operativo ineficiente. Ni las personas sienten que en su trayectoria vital (no solo la laboral), el aprendizaje debe ser un recurso continuo, ni las empresas lo consideran una inversión necesaria y de alta rentabilidad. Existe una sima entre el sistema educativo y las posteriores actividades que se enmarcarían en este concepto, del que solo se salva la conexión entre la Formación Profesional reglada con la el sistema de formación para el empleo.

Pocos terrenos ofrecen una reversión más clara para la Administración Pública. Cuenta con los ámbitos competenciales que los configuran, puede asociar el aprendizaje a lo largo de la vida a instrumentos operativos existentes (sistema de formación para el empleo, seguridad social, etc.), tiene la legitimidad para convocar a los agentes sociales con los compartir el diseño y metodología, y puede dar a las personas beneficiarias la autonomía para que convivan en el sistema fórmulas de catálogo con soluciones de autodefinition.

Potenciar la formación dual

Si bien una reducción de los recursos destinados a la F.P. dual podría deteriorar tanto su calidad como su aceptación por la estructura empresarial, el escenario tendencial que se considera más probable es que la formación dual sigue siendo una referencia en la FP y se extiende en la universidad (grados duales), llegando a más ramas de actividad y conectando mejor con empresas.

En este punto la Administración Pública, tanto en su ámbito educativo como especialmente en el ámbito de la formación para el empleo, es un actor protagonista. Recientemente, en febrero de este año, el Gobierno Vasco ha aprobado el V Plan Vasco de Formación Profesional (F.P.) y al igual que ocurre con vigente Plan Estratégico de F.P. de Navarra, ambos reivindican el protagonismo de la Administración en la F.P. dual, y en todos los aspectos operativos en los que esta fórmula de formación incidirá en: la aportación de valor a la cohesión y sostenibilidad de nuestra sociedad, y soporte a la estrategia de especialización inteligente.

Esquema de Renta Básica Universal (entendida como principio o derecho, no como subsidio), salario mínimo, y complementos en función de la aportación de cada persona

Es aventurado señalar si estamos ante un esquema que se impondrá en las próximas décadas, o continuaremos con modelos de subsidios. En todo caso, el principal problema para que un Estado aplique la Renta Básica Universal es la financiación del mismo. La clave está en la sostenibilidad del consumo y la economía. Si el sistema productivo estuviera protagonizado por máquinas y procesos automatizados, las personas, las familias tendrían que subsistir mediante el sistema de Renta Básica Universal y salvaguardar el consumo y la economía.

Es una situación que puede cuestionar o debilitar el modelo de sociedad que conocemos, en este caso son los sistemas políticos y las instituciones públicas las que deberán protagonizar la respuesta de adaptación. La Administración será el instrumento que gestione la transferencia de rentas, básicas o de complemento del trabajo, a un conjunto de personas cada vez mayor, en un escenario complejo por la diferente situación y aportación de cada persona en el sistema.

Estabilidad y calidad futura del empleo

Seguimos perdiendo estabilidad y calidad. Hay empleos estables y con buenas condiciones y otros empleos más precarios y con peores condiciones. El nivel de formación tiene incidencia. No está garantizado que a mayor nivel de cualificación tengas trabajo y sigue existiendo un elevado grado de sobre cualificación en muchos empleos, asumiendo que es difícil conseguir trabajo con un mínimo de calidad sin un alto nivel educativo. Se avanza hacia grandes colectivos incapaces de incorporarse al mercado de trabajo, y aumentan las condiciones que sitúan a muchas personas ocupadas en «trabajadoras pobres y sin derechos».

En este punto existe coincidencia en que el problema no es tanto de contar con Administraciones Públicas eficientes y transparentes, como de contar con recursos públicos para garantizar ese sistema de bienestar y estabilidad social. Solo entonces daremos paso a una Administración como instrumento de gestión.

Participación de trabajadores en las empresas (incluyendo en el capital), fomento de la colaboración

Estamos quizás ante una necesidad y no tanto ante una realidad. La cuestión es si esta necesaria partici-

pación de los trabajadores es compatible y viable con una realidad de mayor precariedad, pérdida de derechos y formas relacionales «etéreas» en el nuevo mercado de trabajo. Euskadi es un escenario atípico, con un modelo de economía social significativo en participación del PIB y de volumen de empleo, junto con una presencia de agentes sociales notables, si bien con un modelo de relaciones laborales casi bloqueado.

En este escenario la posición de la Administración Pública es compleja y con una limitada capacidad de intervención para impulsar modelos de empresa participativa, sobre todo en las PYMEs, que contribuyan al reconocimiento de la concepción social de la empresa.

Potenciar modelos de empresa ligadas al territorio. ¿Tenemos capacidad para decidir e influir en el tipo de actividad productiva que queremos se desarrolle en nuestro territorio?

Este punto nos sitúa ante la capacidad de las instituciones por determinar el modelo de desarrollo económico para su territorio. La realidad nos sitúa ante una creciente deslocalización de las empresas forzadas por decisiones de multinacionales, un modelo de franquiciado en el que lo local desaparece. Conviven con modelos mixtos en el que ha habido una apuesta firme en determinados territorios por empresas más ligadas a lo local, lo social, mientras que en otros territorios se ha primado la atracción de grandes corporaciones, soportado por una política fiscal específica.

En Gipuzkoa, en el ámbito industrial, Cooperativas y Sociedades Anónimas Laborales son un 27%, y siguen creciendo. Existen por tanto modelos de empresas participadas, corresponsables, ligadas al territorio, sostenibles y cuentan con el impulso de las Administraciones Públicas, en una combinación de promoción, subvenciones y cambio de valores sociales.

4. Prospectiva de demanda y oferta 2030. Desajustes de empleo País Vasco

La necesidad de contar con una estrategia de anticipación es fundamental en el ámbito de la información

del mercado de trabajo. El proyecto, denominado Futurelan, se impulsa en el seno de LANBIDE, Servicio Vasco de Empleo y sus objetivos son:

- Desarrollar la estrategia de anticipación del mercado de trabajo.
- Integrar sus proyecciones en los planes estratégicos y sectoriales del Gobierno Vasco.
- Completar proyecciones sectoriales y ocupacionales con proyecciones de cualificación de la población activa.
- Incorporar proyecciones de carácter cualitativo en los ámbitos sectoriales, ocupacionales y formativos, mediante la participación de agentes y entidades especializados.
- Difundir los resultados obtenidos en el marco del Sistema Vasco de Empleo.

Un escenario tendencial es aquel que trata de mostrar lo que sucederá si las cosas evolucionan como en los últimos años, sin padecer hechos disruptivos (una crisis económica mundial, un cambio de paradigma social, una sustitución masiva de puestos de trabajo por un mayor avance tecnológico,..). No obstante, no basta con considerar las extrapolaciones de las tendencias que se pueden producir, se requiere analizar los factores históricos, o nuevas expectativas que influyen o contribuyen a que la tendencia esperada sea similar a la actual, o ponderada a través de determinados condicionantes. Es decir, se necesita precisar aquellos factores que hacen que la tendencia se comporte como tal.

Siguiendo estas pautas hemos generado un escenario tendencial en Futurelan con el desarrollo de un modelo macroeconómico específico para nuestro mercado de trabajo. A través de este modelo econométrico se han realizado predicciones detalladas de las demandas futuras de empleo en la CAE con un horizonte de medio y largo plazo en sectores de actividad y ocupaciones.

Con relación a las proyecciones de la demanda empleo, la información abarca dos periodos: desde el año 2005 hasta 2018, con datos del Censo del Mercado de Trabajo (CMT) sobre la evolución real del empleo en los diferentes sectores económicos y ocupaciones y del año 2018 hasta 2030 con datos estimados de la evolución prevista, describiendo:

- La demanda de expansión: demanda derivada de las proyecciones de crecimiento económico y evolución prevista del empleo en sectores y ocupaciones.
- La demanda de remplazo: demanda derivada de las necesidades de sustitución por jubilación de las personas que trabajan en la actualidad en el mercado laboral de Euskadi en sectores y ocupaciones.

Gráfico 1

Modelo de proyección de demanda



Fuente: FUTURELAN, LANBIDE-Servicio Vasco de Empleo.

- Oportunidades netas de empleo: oportunidades totales de empleo resultantes de la suma de la demanda de expansión y de la demanda de reemplazo.

La metodología para la obtención de proyecciones de demanda, parte de un primer nivel de predicciones del Entorno Macroeconómico. El crecimiento o decrecimiento global de una determinada comunidad vendrá determinado por la dinámica específica de las distintas ramas productivas y por el peso específico de cada una de estas ramas sobre la producción regional total. La especificidad del proyecto Futurelan se completa con un Modelo de empleo por tipologías, una vez que se dispone de las predicciones de actividad por ramas productivas de la CAPV es necesario desagregar estos totales en función de la tipología de empleos.

Para su actualización se han utilizado las estructuras derivadas de los micro-datos de la E.P.A. y que nos permiten diferenciar hasta 62 ocupaciones diferentes (Clasificación Nacional de Ocupaciones CNO 2 dígitos) para todas las ramas de actividad desagregadas a 2 dígitos de la Clasificación Nacional de Actividades Económicas (CNAE). Como primer paso se procedió a agrupar las diferentes CNAE a las 38 ramas de actividad contempladas en la Contabilidad Regional del Ins-

tituto vasco de Estadística (EUSTAT), y posteriormente se estimaron las estructuras de ocupación por ramas de actividad, por cociente entre los ocupados en cada tipología y el total de ocupados de cada rama.

Con relación a las proyecciones de la oferta de profesionales, la información abarca también dos periodos: desde el año 2005 hasta 2018, con datos del Censo del Mercado de Trabajo sobre la oferta de personas trabajadoras en las diferentes ocupaciones y del año 2018 hasta 2030 con datos estimados de la evolución prevista, describiendo:

- La evolución de la oferta de trabajadores: oferta derivada de las proyecciones demográficas y evolución prevista de las tasas de actividad y tendencias ocupacionales.
- Los escenarios de la oferta y la demanda: Balance y principales desajustes del mercado de trabajo de la demanda y oferta de trabajadores entre 2015 y 2030.

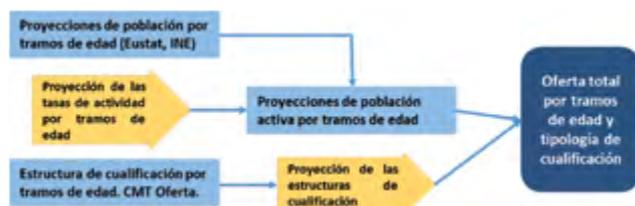
La metodología para la obtención de proyecciones de oferta, parte de un primer nivel de proyecciones de ocupados totales por ramas de actividad y tramos de edad, continua con la determinación de las tasas de entrada y salida de trabajadores en cada tramo de edad y sector, se realiza un cálculo de las necesidades totales de nuevos puestos de trabajo para reem-

plazar las salidas netas, para finalmente realizar una distribución de la demanda de reemplazo total en cada rama de actividad entre las diferentes tipologías de ocupación.

tos de la EPA estimándose los porcentajes iniciales de distribución de los ocupados por tramos de edad para el periodo 2005 a 2017, aplicando un proceso de filtrado y homogeneización similar al recogido en los desarrollos previos.

Gráfico 2

Modelo de proyección de oferta



Fuente: FUTURELAN. LANBIDE-Servicio Vasco de Empleo.

Para poder calcular las demandas por reemplazo es necesario disponer previamente de la distribución por tramos de edad de los ocupados en cada rama de actividad. En esta ocasión se ha acudido, a los micro-da-

Los resultados obtenidos se pueden analizar en las tablas siguientes. Las proyecciones de demanda de empleo por sectores, muestran las oportunidades netas de empleo (positivas o negativas) del periodo 2018-2030, siendo estas oportunidades el saldo resultante de la demanda de expansión y la demanda de reemplazo. En términos agregados en Euskadi habrá unas oportunidades netas de más de 544.000 empleos (el 58% de la población ocupada al cierre de 2018) en el periodo de 12 años, un 14,5% consecuencia de una demanda de expansión y el restante 85,5% por emplazo. Destaca sectorialmente el comportamiento de la *Industria Manufacturera*, en el que se manifestarán con mayor intensidad dos de las tendencias enunciadas, el envejecimiento de la población trabajadora, y la aplicación de tecnología/procesos de automatización, así desaparecerán más de 27.000 empleos (14,3%), mientras será necesario reemplazar a casi 74.000 empleos (39%).

Tabla 1

Oportunidades netas de empleo por sectores. Futurelan

Sectores	2018	2030	Variación	%	Reemplazo	Oport. netas
Comercio al por mayor y al por menor; reparación de vehículos	131.256	147.051	15.795	12%	61.872	77.667
Actividades sanitarias y de servicios sociales	88.017	97.341	9.324	10%	48.683	58.007
Actividades administrativas y servicios auxiliares	61.307	73.793	12.486	20%	37.569	50.055
Administración pública y defensa; seguridad social obligatoria	57.152	62.159	5.007	8%	44.501	49.508
Industria manufacturera	190.126	162.873	-27.253	-14%	73.968	46.715
Transporte y almacenamiento	45.593	63.619	18.026	39%	28.528	46.554
Actividades profesionales, científicas y técnicas	62.748	75.528	12.780	20%	27.876	40.656
Educación	68.916	74.953	6.037	8%	33.365	39.402
Hostelería	57.265	67.212	9.947	17%	24.040	33.987
Construcción	57.759	56.539	-1.220	-2%	25.423	24.203
Actividades de los hogares empleadores de personal doméstico	31.801	38.278	6.477	20%	15.870	22.347
Información y comunicaciones	21.247	25.574	4.327	20%	13.554	17.881
Actividades financieras y de seguros	17.414	23.542	6.128	35%	10.299	16.427
Otros servicios	23.935	28.810	4.875	20%	10.791	15.666
Actividades inmobiliarias	5.507	7.369	1.862	33%	3.927	5.789
Suministro de agua, saneamiento, gestión de residuos	5.830	5.562	-268	-4%	2.464	2.196
Suministro de energía eléctrica, gas, vapor y aire acondicionado	2.138	2.039	-99	-4%	899	800
Industrias extractivas	399	380	-19	-4%	248	229
Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca	11.566	6.149	-5.417	-46%	2.150	-3.267
TOTAL	939.976	1.018.771	78.795	8%	466.027	544.822

Fuente: FUTURELAN. LANBIDE-Servicio Vasco de Empleo.

Tabla 2

Efectivos por Administración Pública en el País Vasco. Julio 2018

	Adm. Estatal		Adm. de la CC.AA.		Adm. Local		Universidades		Total	
	Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%
País Vasco	10.949	9,4	68.201	58,7	30.854	26,5	6.279	5,4	116.283	100,0

Fuente: Boletín Estadístico del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas que edita el Ministerio de Hacienda y Función Pública.

Tabla 3

Oportunidades netas de empleo por grupos ocupacionales. Futurelan

Grupos ocupacionales	2018	2030	Variación	%	Reemplazo	Oport. netas
Trabajad. de restauración, personales, protección, vendedores	198.468	255.364	56.896	28%	107.456	164.352
Técnic. y profesionales científic. de la salud y la enseñanza	183.079	195.647	12.568	6%	93.929	106.497
Emplead. contables, administrativ. y otros emplead. de oficina	102.593	143.710	41.117	40%	63.228	104.345
Ocupaciones elementales	95.272	96.365	1.093	1%	47.616	48.709
Artesan. Trabaj. Cualific. industria manufacturera y construcción	126.957	119.944	-7.013	-5%	53.476	46.463
Técnicos/as; profesionales de apoyo	106.284	100.768	-5.516	-5%	47.788	42.272
Operadores/as de instalaciones y maquinaria, y montadores	87.032	68.090	-18.942	-21%	35.883	16.941
Directores/as y gerentes/as	29.579	31.153	1.574	5%	13.476	15.050
Trabajad. Cualificad. sector agrícola, ganadero, forestal, pesquero	10.493	7.544	-2.949	-28%	3.025	76
TOTAL	939.757	1.018.585	78.828	8%	465.877	544.705

Fuente: FUTURELAN. LANBIDE-Servicio Vasco de Empleo.

Tabla 4

Evolución Oferta de personas trabajadoras. Futurelan

Grupos ocupacionales	2018	2030	Variación	%
Trabajad. de restauración, personales, protección, vendedores	216.859	249.476	32.617	15%
Emplead. contables, administrativ. y otros emplead. de oficina	113.767	129.437	15.670	13%
Técnic. y profesionales científic. de la salud y la enseñanza	204.437	219.484	15.047	7%
Trabajad. Cualificad. sector agrícola, ganadero, forestal, pesquero	12.574	17.279	4.705	37%
Directores/as y gerentes/as	35.888	38.897	3.009	8%
Artesan. Trabaj. Cualific. industria manufacturera y construcción	135.133	129.536	-5.597	-4%
Ocupaciones elementales	104.327	87.511	-16.816	-16%
Técnicos/as; profesionales de apoyo	112.371	90.626	-21.745	-19%
Operadores/as de instalaciones y maquinaria, y montadores	96.493	72.975	-23.518	-24%
TOTAL	1.031.849	1.035.221	3.372	0,3%

Fuente: FUTURELAN. LANBIDE-Servicio Vasco de Empleo.

El modelo no precisa resultados del sector público vasco, sin embargo, podemos hacer una aproximación considerando la agrupación de tres sectores: *Administración pública y defensa; Actividades sanitarias y servicios sociales; y Educación* (hay que tener presente que en las Actividades Sanitarias y Educativas, la presencia de iniciativa privada significa algo más de la mitad del empleo). El sector público vasco tendrá una demanda de expansión en torno al 9,5%, lo que supondrá más de 20.000 nuevos empleo, y deberá afrontar un reto espectacular, reemplazar en 12 años a más del 59% de su plantilla. Si la magnitud del dato impresiona, consideramos además la dificultad de incorporar perfiles y competencias tan diferentes a los actuales y contando con los instrumentos de reclutamiento pendientes de adaptación a los nuevos escenarios de relación laboral.

Esta proyección, en base a la agrupación mencionada, nos permite disponer de una prospectiva del sector público de acuerdo al modelo Futurelan, que habría que ajustar a su dimensión objetiva. Según los datos del Boletín Estadístico del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas que edita el Ministerio de Hacienda y Función Pública, a mediados de 2018 en Euskadi había más de 116.000 personas trabajadoras públicas (11,3% de las personas afiliadas a la Seguridad Social).

Las proyecciones de demanda de empleo por grupos ocupacionales, muestran las transformaciones que en las ocupaciones provocarán las tendencias observadas en poco más de una década. Nuestra estructura productiva, en el marco de esa transformación, per-

derá empleo en el grupo ocupacional de *Operarios/as de instalaciones y maquinaria*, en consonancia con el destino sectorial en el que tienen mayor representación, la industria, que como se ha señalado escenificará los efectos de la automatización en sus procesos.

Desde la perspectiva de la oferta de trabajo, la proyección de nuestra población activa por grupos ocupacionales, nos ofrece un dato significativo, hasta 2030 el crecimiento de la población activa será prácticamente nulo. Las aportaciones negativas, reducción de efectivos, se manifiesta en grupos ocupacionales vinculados a actividades repetitivas como *Ocupaciones elementales, y Operadores/as de instalaciones y maquinaria*.

Finalmente, el escenario de ajuste demanda-oferta de trabajo que nos proyecta el modelo, nos devuelve dos datos relevantes. Uno, se superará el millón de empleos, ligeramente por encima del dato record de 2008, antes del comienzo de la crisis y dos, consecuencia de un crecimiento prácticamente nulo de la oferta de trabajo, población activa, en 2030 estaremos con cifras de desempleo por debajo del paro friccional o próximo al pleno empleo. Esta circunstancia no llegará a darse, se producirá un efecto llamada y activará flujos positivos de emigración.

Estos resultados muestran que vivimos un momento crucial con oportunidades de empleo, pero con desafíos importantes para la construcción de un futuro más o menos favorable en un contexto de envejecimiento demográfico y una economía basada en la innovación, donde a su vez, basaremos en última instancia nues-

Tabla 5

Escenario de ajuste Demanda-Oferta de trabajo

Grupos ocupacionales	Demanda 2030	Oferta 2030	Variación
Técnic. y profesionales científic. de la salud y la enseñanza	195.647	219.484	23.837
Trabajad. Cualificad. sector agrícola, ganadero, forestal, pesquero	7.544	17.279	9.735
Artesan. Trabaj. Cualific. industria manufacturera y construcción	119.944	129.536	9.592
Directores/as y gerentes/as	31.153	38.897	7.744
Operadores/as de instalaciones y maquinaria, y montadores	68.090	72.975	4.885
Trabajad. de restauración, personales, protección, vendedores	255.364	249.476	-5.888
Ocupaciones elementales	96.365	87.511	-8.854
Técnicos/as; profesionales de apoyo	100.768	90.626	-10.142
Emplead. contables, administrativ. y otros emplead. de oficina	143.710	129.437	-14.273
TOTAL	1.018.585	1.035.221	16.636

Fuente: FUTURELAN. LANBIDE-Servicio Vasco de Empleo.

tros niveles de bienestar y cohesión social. La adaptación que se realice a las perspectivas y demandas del mercado de trabajo constituirán una de las características más definitorias de la coyuntura económica de los próximos años, hecho que nos obliga a anticiparnos y a actuar en consecuencia.

Lógicamente se trata de un escenario y habría otros que analizar a futuro, como por ejemplo el impacto de un mayor avance tecnológico y automatización sobre las ocupaciones y sectores de actividad. En esta línea, consideramos de interés seguir generando una inteligencia anticipativa en el territorio que siente las bases de la coordinación interinstitucional y colaboración público privada para el estudio, diálogo y debate de cara a anticipar los principales impactos económicos y sociales sobre la profesiones y competencias en Euskadi. En definitiva, continuar trabajando en nuevos escenarios que esclarezcan el conjunto de posibilidades que pueden afectarnos en el futuro, pero especialmente, hacerlo desde una reflexión colectiva para la que una planificación a medio-largo plazo integre a aquellos actores que posibilitan el cambio.

La Administración pública, qué hacer al respecto...

Al igual que la política de empleo es subsidiaria de la política económica, la Administración y el empleo públicos no son una variable independiente, dependen como he intentado identificar en el ensayo, de otras variables como: la economía, la política, la tecnología y la evolución de la sociedad. Pero esa fragilidad asociada a su dependencia viene acompañada de una enorme capacidad de influir y conducir al resto de variables que la condicionan.

Si la economía global es transnacional, y los mecanismos de gobierno con los que funcionamos son regionales y/o nacionales, e incluso cuando alcanzan la categoría de internacionales, no son capaces de regular y reconducir este sistema global, cabe la oportunidad de explorar una Administración Pública global que asuma esta reto.

Las manifestaciones concretas de las tendencias que se han analizado, ponen en evidencia una realidad que afecta profundamente a la Administración Pública, y no solo a ella, y es que sus modelos organizativos son incapaces de adaptarse al ritmo en el que se están materializando los cambios.

Estas limitaciones de adaptación organizativa se deben, en gran parte, a que no somos capaces de interiorizar en nuestra organización pública las características de cambio que afectarán mayoritariamente a los servicios actuales y futuros en los que la Administración es protagonista: cada vez más el administrado se relaciona digitalmente, no necesita lo presencial y cada vez genera más información que le perfila, segmenta y personaliza la respuesta, y cada vez más el administrado está más informado por las crecientes relaciones entre administrados, lo que le sitúa en un plano de conocimiento, corresponsabilidad y participación en la organización de los servicios que recibirá.

A lo largo del ensayo he mencionado, sin decantarme, los ámbitos en los que la Administración Pública futura puede ser competente: la regulación, la gobernanza y la gestión de los servicios de interés general, pero estoy de acuerdo con muchos autores, sobre que tendrá que ocupar una posición, dado que existirá Administración Pública en el futuro, bien centrada en la regulación, o bien siendo «más administración» también en la gobernanza, en la gestión, y en la prestación de servicios.

Esa posición que ocupe la Administración Pública responderá en gran medida a la configuración de los sistemas regionales/sectoriales que se proyecten sobre los servicios de interés general, y en los que se escenificará la relación y colaboración público-privada. Si pensamos en Euskadi, y en sus Sistemas Educativo, Sanitario, Empleo, Social, Seguridad, Energético, etc. podremos imaginar cómo se definirán los roles de la Administración y los protagonismos de sus socios privados.

Estoy convencido que la batalla que se libre en el ámbito de los principios y modelos será mucho más efectiva para el futuro del trabajo, que la que se desarrolla en la actualidad en torno a las profesiones y las competencias protagonistas del mercado de trabajo futuro. Igualmente, en el ámbito de la Administración Pública, será fundamental definir el papel que asumirá en la prestación de servicios de interés general: ejecutor, regulador, controlador, antes de modernizar y resolver su dimensionamiento y sistemas de reclutamiento y relación.

Podemos pensar que ya es tarde, que no tenemos ni dimensión ni relevancia cualitativa para poder adaptarnos a las tendencias, pero estamos a tiempo para ser ejemplo de respuesta.

Bibliografía

- Alejandro Hidalgo, M. (2018). *El equilibrio entre trabajo y capital y Las consecuencias económicas de la automatización. El empleo del futuro*. Barcelona: Deusto.
- Departamento de Gobernanza Pública y Autogobierno del Gobierno Vasco. (2018). *Tendencias clave en la demanda ciudadana y proyección sobre el modelo de administración*. Informe interno de Lanbide: no publicado.
- Jiménez Asensio, R. (2019, abril 11). Seis hipótesis sobre la administración pública y la selección de empleados públicos en la próxima década. [Entrada blog]. Recuperado de <https://rafaeljimenezasensio.com/2019/04/11/seis-hipotesis-sobre-la-aministracion-publica-y-la-seleccion-de-empleados-publicos-en-la-proxima-decada/>
- Orkestra-Instituto Vasco de Competitividad de la Fundación Deusto. (2017). Informe de Competitividad del País Vasco 2017. Recuperado de <https://www.orkestra.deusto.es/images/investigacion/publicaciones/informes/2017-orkestra-informe-competitividad.pdf?v=01>
- Orkestra-Instituto Vasco de Competitividad de la Fundación Deusto. (2018). Informe de Competitividad del País Vasco 2018. Recuperado de <https://www.orkestra.deusto.es/competitividad-euskadi/2018/downloads/informe-competitividad-euskadi-2018.pdf>
- Ramió Matas, Carles. (2015). *La Administración Pública del Futuro «2050»*. Recuperado de http://www.gigapp.org/administrator/components/com_jresearch/files/publications/WP-2015-08.pdf
- Ramió Matas, Carles. (2017). *La Administración Pública del Futuro (Horizonte 2050): instituciones, política, mercado y sociedad de la información*. Madrid: Tecnos.
- Lanbide, Servicio Vasco de Empleo. (2018). *Proyecto Millennium. Futuro trabajo en Euskadi*. Informe interno de Lanbide: no publicado.
- Ramos, J. (Noviembre, 2018). Modelos de empresa y relaciones laborales. Escenarios de Futuro del Empleo. En I. Dorronsoro (Presidencia). XVIII Congreso de Estudios Vascos. Eusko Ikaskuntza. Congreso llevado a cabo en Oñati.