

LA REVOLUCIÓN DIGITAL EN ESPAÑA

Impacto y Retos sobre el Mercado de Trabajo y el Bienestar



Centre d'Estudis Sociològics
sobre la Vida Quotidiana
i el Treball

Capítulo 9.

DESCENTRALIZACIÓN DE LAS POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO

Salud Navarro

UAB

Universitat Autònoma
de Barcelona



Obra Social "la Caixa"

Salud Navarro

Departament de Sociologia
Universitat Autònoma de Barcelona
Salud.Navarro@uab.cat

Cómo citar este capítulo:

Navarro, Salud (2018): “Descentralización de las políticas activas de empleo”. En Fausto Miguélez (coord.) *La revolución digital en España. Impacto y Retos sobre el Mercado de Trabajo y el Bienestar*. Bellaterra: Universitat Autònoma de Barcelona. Disponible en: <https://ddd.uab.cat/record/190327>

► 9. Descentralización de las políticas activas de empleo

SALUD NAVARRO

RESUMEN ►

El capítulo de las políticas activas de empleo en el nivel local resume la evolución de dichas iniciativas en los ámbitos municipales y supramunicipales y la relación de las administraciones públicas locales con las administraciones de ámbito superior.

Describe cómo a pesar de las muchas ocasiones en que se ha sugerido la conveniencia de poner en el nivel local la planificación de las políticas activas para optimizar los resultados, nunca ha habido una intención real de dar ese paso, seguramente por lo que políticamente significa la gestión económica de esos recursos.

Intenta, con la ayuda de técnicos expertos en esa materia, analizar el porqué y las consecuencias que tiene que no haya habido la descentralización competencial en ese tipo de políticas y de qué manera afecta a las administraciones locales no tener competencias directas en la planificación y la gestión de los programas de lucha contra el desempleo y de la mejora de la empleabilidad de los trabajadores en búsqueda activa de empleo.

9. Descentralización de las políticas activas de empleo

Salud Navarro

Contenidos

9.1. INTRODUCCIÓN: EL ACERCAMIENTO DE LAS POLÍTICAS ACTIVAS AL TERRITORIO	285
9.2. DE LOS INTENTOS DE DESCENTRALIZACIÓN DESDE LA UE A LA RECENTRALIZACIÓN EFECTIVA DE LAS POLÍTICAS ACTIVAS EN ESPAÑA	287
9.2.1. EL CONTEXTO EUROPEO	287
9.2.2. LA DESCENTRALIZACIÓN INCOMPLETA DE LAS POLÍTICAS DE EMPLEO EN ESPAÑA	288
9.2.3. ¿POSIBILIDAD DE CAMBIOS EN EL ÁMBITO DE COMUNIDADES AUTÓNOMAS?	291
9.3. PROBLEMAS DE LAS POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO EN LA ADMINISTRACIÓN LOCAL	293
9.3.1 ASPECTOS GENERALES	293
9.3.2. RELACIÓN CON LAS EMPRESAS (FORMACIÓN DE COMPETENCIAS ADECUADAS, PROCESOS DE ACUERDO CON LA ADMINISTRACIÓN) Y NUEVOS EMPRESARIOS (FORMACIÓN Y RECURSOS PARA INVERTIR)	294
9.3.3. LA FORMACIÓN OCUPACIONAL DE LOS DESEMPLEADOS: COMO SE TRASLADA AL TERRITORIO	296
9.3.4. ¿POLÍTICAS ACTIVAS DIVERSAS CUANDO BAJE EL DESEMPLEO?	297
9.4. DE LOS PROBLEMAS DETECTADOS A LAS PROPUESTAS DE SOLUCIÓN QUE PODRÍA FACILITAR LA DESCENTRALIZACIÓN	298
9.4.1. EL PAPEL DEL TERRITORIO EN LAS POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO	298
9.4.2. ALGUNOS PROGRAMAS CONCRETOS	303
9.4.3. EL DESARROLLO LOCAL COMO FUENTE DE CREACIÓN DE EMPLEO	305
9.5. ALGUNAS CONCLUSIONES	305
BIBLIOGRAFÍA	308
ANEXO	309

9.1. INTRODUCCIÓN: EL ACERCAMIENTO DE LAS POLÍTICAS ACTIVAS AL TERRITORIO

La cuestión que hace relevantes las políticas de empleo en el nivel local es su cercanía al territorio lo que, en consecuencia, exigiría una mayor descentralización de la que ha existido hasta el momento. Es en un territorio homogéneo donde no sólo se lleva a cabo la relación entre oferta y demanda de trabajo, sino donde mejor se pueden captar, por parte de la administración, las necesidades de la demanda y de la oferta, y mejor se puede mediar entre ellas, ya sea con instrumentos que incentiven la demanda o con medidas que preparen adecuadamente la oferta. Por ello, es también en ese nivel donde pueden ser más coherentes las estrategias integrales para luchar contra el desempleo.

Debemos, sin embargo, aclarar lo que entendemos por territorio homogéneo en términos económico-laborales. No se trata de una definición meramente administrativa, sino socio-económico-política: es allí donde hay una administración pública que junto con los actores sociales y políticos, empresas establecidas, trabajadores y trabajadoras disponibles que residen en ese territorio, donde el tamaño demográfico permite que se haga realidad la cuádruple hélice: Administración pública, Empresas, Ciudadanía y Centros de conocimiento, como motor del desarrollo y la innovación territorial.

La estructura productiva y organizativa está cambiando aceleradamente y, por tanto, el territorio en el que se lleva a cabo la actividad económica puede ser concebido en forma de círculos concéntricos, desde el más nuclear que es el ayuntamiento o comarca (dependiendo del tamaño del primero), pasando por la provincia, Comunidad Autónoma, Estado, Europa. La administración puede operar a todos esos niveles, muchas empresas, aunque no la mayoría, pueden situarse en todas esas esferas, muchos trabajadores y trabajadoras, aunque no la mayoría, pueden realizar su actividad de manera indistinta en cualquiera de ellos (movilidad y trabajo a distancia), los actores colectivos pueden desarrollar sus estrategias a todos esos niveles. Hay movilidad, pero hay muchas empresas y muchos trabajadores y trabajadoras que siguen con vinculación a un territorio concreto. De lo que se trata es de poder adecuar las políticas activas de empleo a los diversos círculos del territorio, en función de las necesidades de la oferta y de la demanda a las que se quiera hacer frente y sobre todo, al nivel estratégico al que tiene que dar respuesta las políticas. En este capítulo queremos referirnos al núcleo central del territorio, el círculo local-comarcal, teniendo en cuenta en manera particular la presencia de las PYMES y su relación con la administración por lo que respecta a las políticas de empleo.

El papel de la Administración local en las políticas de empleo está poco estudiado en España (Aragón y Rocha, 2003; Jiménez Hernández et al. 2004; García Fernández, 2009), pero hay un convencimiento bastante amplio entre personas expertas y actores sociales de que esa Administración debería jugar un papel más relevante en las políticas activas y tener más recursos para llevarlas a cabo. Conviene analizar por qué no ha sido así hasta ahora. La farragosa burocracia que se exige a las administraciones locales para acceder a los programas de políticas activas, repetida un año tras otro, parecería manifestar una cierta desconfianza por parte de las administraciones superiores; pero esto no sólo provoca un estrés burocrático a la Administración local, sino que le impide planificar a medio o largo plazo. Son meras ejecutoras de lo que surge. Las secuencias temporales

para que los programas tengan una eficacia real son muy importantes, sin embargo, sucede que las complejidades presupuestarias u otros factores políticos, que deben ocurrir en los niveles autonómicos o estatales, provocan que las convocatorias de los programas aparezcan a la concurrencia competitiva de manera atropellada tanto para su presentación como para, después de la aprobación, su posterior ejecución.

Lo anterior obliga a concentrar en pocos meses las actividades que deberían haberse ido desarrollando a lo largo del año. Tampoco resulta comprensible que los servicios de empleo de ayuntamientos o comarcas hayan de competir por los recursos públicos –en desigualdad de condiciones, como veremos posteriormente- con organizaciones privadas.

Incrementar los recursos es importante, pero permitir que los servicios públicos de empleo del territorio puedan aplicar unos u otros programas en función de las necesidades reales que este tiene, lo es aún más; por supuesto, con posibilidades de vincularse a territorios vecinos, cuando haya razones objetivas para ello. Y, desde luego con evaluación y control sobre los recursos utilizados, por parte de administraciones superiores.

Por otro lado, no convendría olvidar que las políticas activas de empleo pueden ser eficaces sólo si son complementarias de políticas económicas adecuadas, lo que traducido en cifras vendría a significar que las políticas activas pueden enfrentarse con un 6%-8% de paro, pero no con un 20% o más. Ello quiere decir que la administración a niveles territoriales también puede impulsar, apoyar o acompañar políticas económicas que tengan como objetivo mantener, incrementar y mejorar el empleo. Y, efectivamente es lo que han intentado muchos ayuntamientos a través de relaciones habituales con las empresas, parques tecnológicos, el fomento del desarrollo local, obra pública local relativa a infraestructuras que faciliten la actividad económica (como por ejemplo adecuación de polígonos industriales), creación directa de empleo, mejora del funcionamiento del mercado, etc. Por supuesto, aquí volvemos a tocar el núcleo de la cuestión: los recursos económicos de los que pueden disponer los ayuntamientos o instituciones similares para realizar los proyectos que necesita el territorio.

El saber de estas y otras limitaciones, ha llevado a que los servicios de empleo de las administraciones locales hayan innovado en programas con mecanismos o plataformas que tienen más éxito que el que reflejan las cifras medias y que podría ser de interés estudiar; me refiero al impulso a nuevos emprendedores, al seguimiento individualizado de los parados, a los contactos estables con las empresas a las que se garantiza la formación de posibles candidatos de acuerdo a sus necesidades reales, a la contratación con formación que tenga posibilidades de desarrollar nuevos conocimientos y habilidades, etc. Estas experiencias serán un objetivo destacable de este capítulo en el apartado de búsqueda de alternativas.

El acercamiento al territorio implica, según la opinión de las personas que gestionan los servicios locales de empleo que los ayuntamientos, las agrupaciones de ayuntamientos o las Comarcas dispongan de más recursos para políticas activas de los que disponen ahora, que la obtención de los mismos discurra por formas administrativas más ágiles, con control de resultados a posteriori y sobre todo, que los actores políticos locales tengan más libertad para decidir programas y actuaciones en función de la tipología de personas desempleadas o en empleos precarios y del tejido productivo del propio territorio. Lo que no debe excluir directrices generales y propuestas de territorios más amplios que han de provenir de las Comunidades Autónomas o del Gobierno central de acuerdo al nivel estratégico de que se trate.

9.2. DE LOS INTENTOS DE DESCENTRALIZACIÓN DESDE LA UE A LA RECENTRALIZACIÓN EFECTIVA DE LAS POLÍTICAS ACTIVAS EN ESPAÑA

9.2.1. El contexto europeo

Las administraciones locales españolas, por sí solas o en colaboración con otras administraciones locales, pueden ejecutar proyectos y programas de estímulo al desarrollo local, a la formación de los trabajadores y trabajadoras, a la contratación de personas en situación de desempleo; y sin embargo no tienen competencias formales para planificar y decidir sobre dichas actuaciones. De modo que se les reconoce capacidad para llevar a cabo los programas, probablemente porque están en el punto exacto en el que los problemas se producen y donde deben ser solucionados, pero no tienen capacidad reconocida para planificar, de manera autónoma, actuaciones que hagan frente a dichos problemas. Por ello, la estructura técnica de los servicios locales de empleo así como personas expertas y quienes han estudiado este tema, piensan que su eficiencia y eficacia son menores de lo que podrían ser, porque sus recursos son escasos, no pueden programar a largo plazo porque siempre están al albur de que se les concedan, o no, los programas que las administraciones superiores saquen a concurso y dichos programas pueden no responder a necesidades reales del territorio, sino a intereses políticos de orden superior, a decisiones alejadas del territorio o a que autoridades superiores decidan recortar los recursos de los programas o bien dedicarlos a otra cosa. Esta situación tiene una historia compleja y contradictoria que conviene recordar brevemente.

Desde mediados los años 90 del siglo pasado, y como consecuencia de la crisis 1993-1995, y también de las crisis de las dos décadas anteriores, tienen lugar en Europa algunos fenómenos relativos a las políticas de empleo en el ámbito local que alumbran la idea de que el territorio y la Administración local deben jugar un papel más protagonista en las políticas activas de empleo. El país que mejor refleja esta nueva realidad es Dinamarca, donde los municipios tienen desde hace décadas competencias y recursos adecuados para afrontar las políticas activas. Más tarde se suman Alemania y Holanda al vincular servicios sociales con servicios de ocupación en el escenario local. Otros países escandinavos también reflejan avances al respecto. Estas son políticas referidas a la oferta. Pero si pasamos a la parte de la demanda, la presencia de la administración local es aún más considerable. Desde las Iniciativas Locales de Empleo, propiciadas por la OCDE a la importancia que adquiere el desarrollo local, con características diversas según los países. En muchos casos los niveles inferiores de la administración han supuesto un claro apoyo a la innovación, a la creación de empresas y a la proyección internacional de las PYMES.

El incremento del desempleo, las deslocalizaciones y la dureza de una competencia que en buena parte ya es global ayudan a entender estas tendencias. Los distritos industriales han sido los ejemplos más claros, aunque no los únicos.

La Comisión europea desarrolla una labor de apoyo tanto en el nivel de documentar esta nueva realidad, en la que la administración y los actores locales debían jugar un papel importante, como del

empleo de recursos destinados al desarrollo y a las políticas locales. El substrato estratégico y teórico de la nueva orientación proviene del Libro Blanco, en 1993, que subraya la importancia capital de los actores locales, la planificación estratégica y la especificidad del territorio, en el crecimiento económico; es una publicación de inspiración socialdemócrata bajo la batuta de la Comisión (siendo Presidente Jacques Delors), que aparece cuando esta estrategia ya había sido parcialmente debilitada por un enfoque más neoliberal en el Tratado de Maastricht, 1992; ello llevará a iniciativas ambivalentes, más en la Comisión, que seguía queriendo llevar el principio de subsidiaridad a sus últimas consecuencias, en particular bajo la presidencia de Romano Prodi (1999-2004), que en el Consejo. Ambos enfoques convivirán en los años sucesivos, produciendo documentos, a veces demasiado genéricos, que subrayan el papel de lo local al tiempo que la Unión mantiene posiciones reales que permiten a muchos países llevar a cabo políticas de empleo muy o bastante centralizadas, además de neoliberales, con el instrumento obligatorio de los Planes Nacionales de Empleo. Pero la Comisión también impulsará iniciativas, dotadas de recursos, tanto para programas de desarrollo local como para experiencias locales de concertación con objetivos de mejora del empleo. En el primer caso cabría referirse a programas como EQUAL, URBAN y otros. En el segundo tenemos los “pactos locales” que se llevan a cabo en varios países de la Unión, escogiéndose zonas territoriales bastante homogéneas –no sobre base local sino comarcal– con el objetivo de extender en el territorio que amparaba el Pacto unas políticas que, de otro modo, algunas las administraciones locales, por su tamaño, no habrían tenido. Se mantienen activos entre 1997 y 2006, y esas iniciativas de intervención agrupada se han mantenido con otras figuras, sobre todo para dar cobertura a los ayuntamientos de menor tamaño y en otros casos a proyectos, en los que el nivel comarcal es más adecuado que el del ayuntamiento por el volumen del proyecto y por existir una necesidad compartida. El Fondo Social Europeo aporta recursos a estos programas y sigue aportando a otros hasta 2013 con fondos para el desarrollo de políticas activas locales de empleo (PALE).

9.2.2. La descentralización incompleta de las políticas de empleo en España

Respecto a España, cabe recordar que las políticas de empleo tienen una primera descentralización con el traspaso de competencias, y de recursos, a las autonomías (Barómetro de empleo de la ciudad de Madrid, 2010). Esta primera descentralización y la doctrina europea a la que nos hemos referido, inspiran el tipo de institucionalización de las políticas activas de empleo que se traducen en la Ley de Empleo de 2003 que da el protagonismo tanto al Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE) como a los Servicios de Empleo de las CCAA. En el artículo 4 de dicha Ley se señala que “las políticas de empleo en su diseño y modelo de gestión deberán tener en cuenta su dimensión local para ajustarlas a las necesidades del territorio, de manera que favorezcan y apoyen iniciativas de generación de empleo en el ámbito local”. Pero, dicho esto, los ayuntamientos quedan como meros ejecutores de políticas planificadas y diseñadas en administraciones superiores, debiendo competir, año tras año, por los programas y servicios que se hayan planificado, pero sin ni siquiera ser consultados para su planificación.

El último gobierno socialista de Rodríguez Zapatero parece decantarse por potenciar el papel de las administraciones locales en las políticas de empleo, en línea con las experiencias europeas, sea con la

reforma de la normativa sobre políticas activas en febrero de 2011 sea con la elaboración de la Estrategia Española de Empleo 2012-2014, aprobada en octubre de 2011; aunque ambas normas aparecen cuando la tasa de desempleo ya está desbocada, y cuando se estaba desarrollando un debate, principalmente académico, sobre la necesidad de la “segunda descentralización” (Nieto Rojas, 2012), como una nueva fórmula para abordar el elevado desempleo. La primera de las normas citadas reproduce literalmente el artículo 4 de la Ley de Empleo, aunque deja en manos de los Servicios de Empleo de las CCAA el establecer “mecanismos de colaboración” con las entidades locales, algo que es difícil de conseguir si la administración local no juega un papel clave; nos referiremos más tarde a esta cuestión con un ejemplo concreto, Catalunya. En el apartado de objetivos de las políticas activas se habla detalladamente de servicios individualizados para que la población se pueda reinserir en el mercado de trabajo y de acompañamiento de las personas emprendedoras; textualmente se dice: “Proporcionar servicios individualizados a la población activa dirigidos a facilitar su incorporación, permanencia y progreso en el mercado laboral, así como a las empresas para contribuir a la mejora de su competitividad. Fomentar la cultura emprendedora y el espíritu empresarial, así como mejorar la atención y acompañamiento a las personas emprendedoras en la puesta en marcha de su iniciativa empresarial”.

No es fácil imaginar cómo se puede hacer esto sin que la administración próxima tenga competencias y recursos para planificar y actuar, al menos a medio plazo, no sólo para poner parches. Por su parte, la Estrategia Española de Empleo, 2012-2014, publicada pocas semanas antes de las elecciones que darían el triunfo al Partido Popular, sigue señalando la colaboración, no la corresponsabilidad de las entidades locales; pero introduce un matiz interesante, al hablar de la perspectiva territorial: “La Estrategia Española de Empleo como referente común a las iniciativas de empleabilidad, debe contribuir a una mayor cooperación entre los distintos niveles administrativos y territoriales, incluyendo la relación público/privada y considerando el papel de las administraciones locales, además del que pueden desempeñar entidades de distinta naturaleza jurídica con experiencia en la definición y aplicación de medidas y programas de formación y empleo.”

Es decir, se quiere señalar el papel de las administraciones locales, diferenciándolo de otras entidades públicas o privadas, aunque no se va más allá en la caracterización de esa diferencia. Al mismo tiempo, se recuerdan principios de actuación que por lógica requieren una implicación más directa de las instituciones públicas locales para conseguir efectividad.

Lo que ocurre, sin embargo, es que la comunidad autónoma lejos de apoyarse en las administraciones locales de manera real para intentar solucionar el gran problema del desempleo, decide echar mano de todos los agentes privados del territorio que actúan en la ejecución de las políticas activas, en igualdad de condiciones con la administración pública local.

Se habla del tratamiento personalizado de las personas demandantes de empleo que significa trazar su perfil, ver su empleabilidad y competencias, algo difícil de llevar a cabo si no es en el territorio inmediato; el sentido más profundo de la orientación e intermediación es poner esto de relieve ante las empresas del territorio. También se señala la importancia del ajuste y adecuación de los objetivos de las políticas activas de empleo a las necesidades de las personas destinatarias y a las del mercado laboral, atendiendo a la realidad del territorio. En una palabra, se reconoce que el enfoque local es el marco idóneo y que hay que seguir profundizando en el trabajo conjunto entre administraciones, pero no se da el paso que corresponsabilice a los ayuntamientos. De manera que sigue habiendo dos limitaciones claves: no se incorporan los servicios locales de empleo en el entramado

institucional de la política de empleo, y aquellos siguen sin tener garantizados recursos suficientes para mantener su estructura y poder actuar con mirada estratégica (Nieto Rojas, 2012).

Estos tímidos pasos, dados cuando quienes parecían querer avanzar ya estaban al final de legislatura, por tanto, poco creíbles, son cortados con el cambio de gobierno tras las elecciones de noviembre de 2011, volviéndose a una concepción más centralista, que extrema los controles burocráticos sobre los niveles autonómicos y los locales y reduce los gastos en políticas activas. Hasta 2014 las políticas activas se desarrollan a través de los Planes Anuales de Políticas de Empleo (PAPE), supuestamente basados en la Estrategia 2012-2014 señalada. Pero en ellos no hay referencia a los actores públicos locales y los criterios de elaboración del Plan Anual no piden opinión a los ayuntamientos, sino que son desarrollados por el Equipo Técnico Central, y aprobados luego por el consejo sectorial (donde están todas las CCAA), en el que las Comunidades Autónomas buscan, principalmente, no perder posiciones en el reparto de un escaso pastel. La nueva estrategia es la que dibuja la Estrategia Española de Activación para el Empleo, 2014-2016, por tanto, vamos a referirnos a esta norma.

De sus principios de actuación, nos interesan principalmente dos que son centrales en este capítulo. El primero subraya el tratamiento personalizado que debe darse a los que buscan empleo, refiriéndose al perfil, empleabilidad y competencias, como ya se señalaba en la Estrategia 2012-2014; se puede hablar de continuidad con la estrategia precedente, pero en esta cuestión los recursos que se dedican es algo esencial y estos han disminuido considerablemente. El segundo, señala que se ha de atender a la singularidad del territorio y menciona que se ha de facilitar la participación de otros agentes públicos y privados en el desarrollo de las políticas activas: corporaciones locales, agentes sociales, agencias de colocación, otras entidades colaboradoras. Por tanto, se ponen las corporaciones locales a la misma altura que el resto de entidades: entidades públicas (y entre estas los ayuntamientos) y privadas: son ejecutores de programas que se planifican y deciden en otra instancia y que un año pueden hacerse y no hacerse al siguiente, según se decida en otra instancia superior. Por tanto, ninguna novedad favorable a los ayuntamientos, más bien al contrario. Más agentes actuando con intereses particulares en la mayoría de ellos.

Por el camino las políticas de empleo clásicas se han debilitado y las referencias al desarrollo local han mantenido alguna leve presencia gracias al papel de las Diputaciones y de algunas Comunidades Autónomas, requiriendo en la mayoría de los casos cofinanciación por parte de los ayuntamientos, lo que ha permitido que los agentes privados no sean tan relevantes en el reparto global de los recursos a esas políticas.

En resumen, la administración central mantiene a la administración local a un nivel de mero ejecutor, equiparable a entidades privadas y compitiendo con ellas para obtener los recursos para programas que deberían ayudar a revolver un problema de primer orden para el conjunto de la sociedad que es el desempleo. Se mantiene una cierta desconfianza en la administración local, cerrándole la puerta a la institucionalización o corresponsabilidad sobre las políticas de empleo, siendo ésta tan administración como la central y la autonómica y teniendo los mismos controles que ellas.

El gobierno anterior parecía haber empezado a entreabrir esa corresponsabilidad, pues en el decreto de reforma de las políticas activas de 2011 se había abierto la puerta a los cambios, si estos eran protagonizados por la Comunidad Autónoma. De modo que vamos a dar el siguiente paso y preguntarnos qué está sucediendo a ese nivel, tomando el caso de la Generalitat de Catalunya.

9.2.3. ¿Posibilidad de cambios en el ámbito de Comunidades Autónomas?

La Llei d'Ordenació del Servei d'Ocupació de Catalunya, del año 2015 presenta en su preámbulo la "vocación de recoger la doctrina y el espíritu de la UE" en las políticas de empleo: "Con la composición del Consejo de Dirección del Servicio Público de Empleo de Cataluña la presente Ley tiene la vocación de recoger la doctrina y el espíritu de la Unión Europea, en la que la participación de los agentes económicos y sociales es un principio básico y fundamental para garantizar la máxima coordinación y sinergia de todos los recursos, con el protagonismo activo de las asociaciones empresariales y sindicales y con el conjunto de las administraciones públicas, concretamente de las administraciones locales con servicios propios o mancomunados, que han tenido y tienen un papel activo en el desarrollo de las políticas activas de empleo, y refuerza, al mismo tiempo, el marco catalán de relaciones laborales".

En el desarrollo de varios de sus artículos se avanza por ese camino. Así, el artículo 1 g, al enumerar los objetivos, se refiere a integrar los servicios locales de empleo, por su condición de administración pública, dentro de la ordenación del sistema de empleo de Catalunya. Algo que reafirma en el artículo 14 al enumerar los sujetos de ese sistema de empleo: SOC (Servei d'Ocupació de Catalunya), administraciones locales, organizaciones empresariales y sindicales representativas. El instrumento fundamental para el desarrollo de las políticas de empleo territoriales es la Concertación territorial que desarrollaría el SOC junto con las administraciones locales, los sindicatos y organizaciones empresariales y, si procede, otras entidades representativas; el ámbito territorial de esa negociación es principalmente la Comarca, aunque un territorio de ámbito inferior puede llevar a cabo dicha concertación si presenta características socioeconómicas que lo justifican, y algo similar es válido para ayuntamientos de más de 50.000 habitantes. Estaríamos ante un paso de gran importancia, puesto que la concertación supone diagnosticar, coordinarse, integrar y planificar a través de contratos-programa, es decir, actuando a medio plazo.

La realidad dos años después parece estar bastante alejada de esa norma. El Plan de desarrollo de las políticas de empleo de Catalunya 2017-2018 señala que aún no se ha publicado la normativa de desarrollo de la Concertación territorial, por lo que en términos de operatividad estamos como antes de la ley. Pero hay otras cuestiones que llaman poderosamente la atención, como la estructura territorial del SOC que dibuja la ley a la que me estoy refiriendo: aparte de los servicios centrales, la ley prevé servicios territoriales que coordinan las Oficinas de Trabajo del territorio, las mencionadas OT en los municipios, que colaboran en la aplicación de las estrategias territoriales y los centros de innovación y ocupación profesional. Si la Ley, en su artículo 1, señala que integrará los servicios locales de empleo dentro del sistema de empleo de Catalunya, ¿qué papel que no sea de duplicidad, van a jugar las OT en aquellos ayuntamientos que ya tienen servicios de empleo?

Volvemos al tema de fondo, qué interés mueve a las administraciones superiores que les lleva a no darles las competencias, en su territorio, a las inferiores como sería la conclusión lógica. Siendo además los servicios locales de empleo más especializados de lo que han sido nunca las oficinas de trabajo de comunidad autónoma, puesto que sus plantillas, en su mayoría, están menos cualificadas y son menos especialistas que las de las administraciones locales en temas como la orientación y la inserción. Si se analiza el histórico de esas oficinas vemos que en su génesis está el sustrato del INEM

cuya mayor responsabilidad ha sido y es el control de las personas desempleadas, intentar evitar el fraude a la prestación de desempleo y el reconocimiento de nuevas prestaciones. Las administraciones locales son las pioneras en la prospección de empresas y no parece tener sentido el nuevo papel que quieren jugar las oficinas autonómicas con la incorporación de nuevo personal para hacer algo que ya se hace y además con una coherencia más adecuada a la necesidad de cada territorio. Quizá esto explica la tardanza en desarrollar la normativa de la Concertación territorial. Quizá esta es también la razón para poner los servicios de empleo de los ayuntamientos a la misma altura que las entidades privadas de colocación o de orientación laboral. Quizá esto explica por qué los ayuntamientos deban competir cada año con entidades privadas por recursos públicos para sus respectivos programas, sin saber si los obtendrán o no, viéndose obligadas al coyunturalismo, a renunciar a una planificación estratégica racional que, es evidente, requiere planes de duración superior al año; llama poderosamente la atención que en el ámbito de la orientación y políticas del mercado de trabajo, el ámbito más integral y político, los centros privados consigan más recursos públicos que los propios servicios de los ayuntamientos (Daleph, 2017) que, según la Ley, forman parte del sistema de empleo de Catalunya. Hemos avanzado en el texto de las normas, pero quizá no hemos avanzado tanto respecto a las prácticas reales que sigue imponiendo el Ministerio de Trabajo.

La segunda descentralización sigue llamando a la puerta sin éxito. Algo que no debe significar que no haya evaluación y control por parte de la administración superior en relación con la eficacia y el gasto. Pero que sí debería suponer confianza básica en la clase política local, las estructuras técnicas, intervención, los/las secretarios/as de los ayuntamientos que, por encima de un cierto peso demográfico y/o con capacidad organizativa y de gestión, o podrían, y en algunos casos sería más eficaz, realizarlos en unión con otros ayuntamientos representando un territorio más extenso. Deberían tener la posibilidad de concertar autónomamente con organismos superiores a través de contratos programa al igual que se hace con servicios sociales, aunque con más capacidad para la planificación, que hay que dar el paso de permitir que los ciudadanos elijan a sus representantes, sabiendo que tendrán y gastarán recursos, también para políticas territoriales de empleo, y que los deberán evaluar 4 años después.

La concertación territorial puede ser un gran instrumento de actuación, pero el territorio debe definirse desde abajo: comarca, agrupación de comarcas, sub-comarca, agrupación de municipios, municipio –siempre con la limitación de la racionalidad que impone la demografía- y tiene que ser resultado de las dinámicas reales del territorio no de la utilización de regla y compás por parte de las administraciones superiores.

Pero ¿por qué se mantiene el no reconocimiento de las administraciones locales como el agente primordial e imprescindible para conseguir que con políticas flexibles y adecuadas a su territorio puedan luchar contra el desempleo y actuar como motor del desarrollo económico? Seguramente considerar a los ayuntamientos como administradores de los recursos destinados a esa problemática restaría poder a las administraciones de los otros niveles tanto de decisión sobre lo que llevar a cabo como, sobre todo, en la distribución de los recursos. Es probable que la presión de otros operadores y otros agentes que actúan en las políticas activas tenga que ver con esa postura inamovible de las administraciones de nivel superior. ¿Desconfianza institucional? ¿Apoyo a intereses privados? Quizás cabría recordar que los grandes escándalos que han sido descubiertos con relación a las políticas de empleo, se han dado en niveles superiores a los ayuntamientos. Por otro lado, la administración local cuenta con similares o los mismos cuerpos de control que las otras administraciones, que dan seguridad jurídica y contable suficiente para gestionar de manera directa,

de principio a fin, los recursos de las políticas activas. Todo ello podría complementarse con las posteriores auditorias de las otras administraciones superiores si así se considerara necesario.

9.3. PROBLEMAS DE LAS POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO EN LA ADMINISTRACIÓN LOCAL

9.3.1 Aspectos generales

a. Los recursos y la gestión de los mismos

El tema de los recursos es fundamental, desde diversos puntos de vista. En primer lugar, no sólo cabe pensar que los ayuntamientos, en el centro de la problemática del desempleo, deben tener más recursos, sino que deben tener la garantía de continuidad de estos. No puede ser que se enfrenten cada año a la incógnita de saber de cuántos recursos dispondrán para políticas activas. Pero tan importante como tener los recursos es tener la capacidad de planificar y decidir los programas y actuaciones para un periodo de duración media. De lo contrario resulta difícil abordar los problemas relativos al desempleo que en algunos casos puede ser los escasos recursos dedicados a orientación de los desempleados, en otros la baja cualificación de los mismos, y por tanto la necesidad de formación, en otros la desaparición de empresas (en cuyo caso un aspecto fundamental de las políticas de empleo deben centrarse en el desarrollo local y en el impulso a nuevos emprendedores). Los programas de fomento del empleo, es decir, bonificaciones a las empresas, son los que se llevan más recursos en España año tras año, a sabiendas de que en muchos casos se trata de actuaciones redundantes, puesto que las empresas contratan cuando ya querían contratar, pero buscan contrataciones bonificadas (Cueto, 2006); por el contrario, los programas de orientación, que basan su eficacia sobre el capital de técnicos y técnicas expertas, son los que reciben menos apoyo. Un gasto adecuado en orientación-intermediación en relación con los desempleados –que no está teniendo lugar en España– es fundamental para conseguir la eficacia de otras políticas activas como formación, apoyo al emprendimiento, etc. siendo una actividad tan de cercanía que los actores principales deberían ser los ayuntamientos y otros ámbitos territoriales más amplios en algunos casos. Pero ello significa, particularmente, incrementar los recursos en personal preparado. Por lo que nos dicen las cifras, somos uno de los países que da menos importancia a este gasto. Además de la cantidad destinada, está la multiplicidad de agentes que actúan ahora en ese ámbito, repitiendo en muchas ocasiones las mismas metodologías una y otra vez. Eso provoca no pocas veces el hastío de las personas en búsqueda de empleo y la sensación de estar repitiendo el mismo ritual sin obtener el resultado deseado.

b. El tratamiento individualizado a las personas desempleadas

El tratamiento individualizado de quien busca volver al mercado de trabajo o hasta de quien debe ser animado para que quiera volver a trabajar es una estrategia fundamental, en el nivel teórico, tanto en

las propuestas de la UE como en las normas de España o de algunas CCAA. Hacerlo posible implica dar más protagonismo a la administración local, poner más recursos, reforzar el área de orientación-intermediación y sobre todo dar continuidad al servicio que se ofrece a la ciudadanía. Unos de los problemas fundamentales en algunos municipios es la discontinuidad que provoca el ritmo anual de las subvenciones.

La evolución de todos estos parámetros en los últimos años parece indicar que en los próximos seguirá la misma dirección, a menos que se den cambios radicales en las políticas. Dichos cambios, como apuntaré en el apartado 9.4, deberán partir de los propios ayuntamientos para ser eficaces.

c. La descentralización de las políticas activas podría mejorar su eficacia

No es suficiente, tratándose de derechos de ciudadanos y ciudadanas y de los recursos públicos empleados para garantizarlos, una concepción tecnocrática de la eficacia, es decir, ratio de personas que han obtenido empleo sobre las que continúan en situación de desempleo después de haber participado en un determinado programa. Es el enfoque que utilizan algunos expertos que, después de analizar la ratio de colocaciones de los servicios públicos y compararlos con las agencias privadas, acaban señalando que las privadas son más eficaces porque obtienen una ratio mayor de colocaciones. No son necesariamente más eficaces, porque podemos estar hablando de mercados diferentes -los fácilmente empleables frente a los difícilmente empleables, estos últimos debe asumirlos la administración- y no se trata de competencia precisamente cuando reciben los mismos recursos para dedicarse a hacer frente a casos que unos, los privados, pueden escoger y otros, los públicos, no pueden, dado que son un servicio para todo tipo de personas en desempleo.

Evidentemente las organizaciones privadas pueden jugar un papel, pero debería ser a su propio riesgo, es decir, cobrando a empresas y trabajadores una cantidad sea por suministrar mano de obra que por conseguir un empleo. Pero no hay razones para que cobren del presupuesto público, en igualdad de condiciones con las entidades públicas, sin tener la responsabilidad pública de las administraciones. Pueden evitar las operaciones de riesgo –es decir, despreocuparse de los trabajadores con menos empleabilidad- para dedicarse a colocar a aquellos más fácilmente empleables. Por el contrario, los servicios públicos de empleo no pueden llevar a cabo esta discriminación en aras a una aséptica eficacia, porque se deben a la igualdad de oportunidades que, con justicia, subrayan todas las normas. Las personas con más dificultades acuden en busca de una salida a su problema laboral o de ayuda social, porque la falta de la primera lleva inexorablemente a la demanda de la segunda y como consecuencia de ambas a la situación de peligro de estar en exclusión social.

9.3.2. Relación con las empresas (formación de competencias adecuadas, procesos de acuerdo con la administración) y nuevos empresarios (formación y recursos para invertir)

a. El tema del desarrollo local y la relación con las empresas

Las políticas activas deben estar relacionadas con las políticas económicas, si se quiere que las primeras cumplan con su función que es acercar oferta y demanda. Si no hay crecimiento económico y las empresas no contratan, las políticas activas serán un mero reparto de subvenciones o de contratos subvencionados (algo que no es despreciable y que puede ser la salida para ciertos colectivos, pero que no puede constituir el núcleo central de las políticas activas sobre todo cuando hay signos de posibilidad de crecimiento y de actividad económica).

¿Cómo se traduce esto en el nivel local? A mi entender exige la referencia a dos cuestiones, principalmente: el desarrollo local y el entramado empresarial local. La Administración, a través de los servicios locales, intermunicipales o comarcales de empleo debe ser un actor dinámico en el desarrollo local, dinamizando los actores sociales (empresarios y sindicatos), atrayendo mecanismos de innovación, debatiendo sobre las características socio-económicas del territorio, conociendo a fondo los cambios socio-económicos, y específicamente del mercado de trabajo del territorio, para actuar con programas consecuentes.

Es necesario tener relaciones de confianza profesional con las empresas, con el fin de que éstas recurran seguras al servicio público de empleo. Debería tener aliciente para aquellas acudir al servicio público de empleo (buenos profesionales en el servicio de empleo, cursos de formación adecuados a los trabajadores de sus empresas, CV adecuados cuando necesitan personal). Pero en las administraciones locales se gestan otro tipo de colaboraciones con las empresas, no solamente las que tienen que ver con las personas desempleadas, y las ofertas de trabajo. Se tratan otro tipo de problemáticas como pueden ser la propia subsistencia de la empresa o la mejora de sus procesos. También la ayuda para emprender nuevas formas de trabajar con la implementación de innovaciones y/o con relaciones obtenidas en las redes que se pueden establecer en el nivel local. Todo lo anterior desemboca en la posibilidad de mejorar su volumen de negocio y por tanto crear nuevos puestos de trabajo.

b. Nuevos empresarios y autoempleo

El emprendimiento se ha configurado en los últimos años como una salida laboral para personas que, bien porque han perdido sus empleos o porque quieren crear su propia actividad, necesitan asesoramiento para todo el proceso que conlleva la creación de una empresa. Esta actividad de asesoramiento ha estado impulsada en todos los niveles de las administraciones, pero ha sido en el nivel local donde con más fuerza se ha materializado. Esta política activa que se ha venido desarrollando desde hace bastantes años ha dado como resultado un número muy importante de pequeñas empresas que en muchas ocasiones son auto-ocupación más que empresas en el sentido clásico de organización con trabajadores y trabajadoras contratadas por un empresario. Sin embargo, el valor de esta actividad de asesoramiento y servicios de consolidación que se hacen en los servicios de empleo locales no es menor, porque con ello se ha conseguido un entramado de pequeños emprendedores que ayudan a la creación de actividad en el territorio.

9.3.3. La formación ocupacional de los desempleados: como se traslada al territorio

a. Formación a lo largo de la vida activa

Es esencial poder definir las necesidades de formación ocupacional a nivel del territorio. La conexión con las empresas y el conocimiento de sus planes de inversión parece fundamental para prever las posibles necesidades futuras de trabajo. Pero, si pensamos en los posibles cambios en la organización de la actividad en las empresas, es muy posible que muchas de las personas desempleadas deban ser formadas para trabajar en empresas en calidad de autónomos, lo que además de una categoría administrativa podría significar tener ciertas competencias (iniciativa, auto-organización, destrezas nuevas según el tipo de empresas que se creen) que la formación para empleados deberá tener presente.

Por las mismas razones, esa formación para las personas en situación de desempleo debe contar con monitores y profesores preparados para las tecnologías cambiantes. Para ello, desde lo local se tendría que mantener una relación adecuada con centros formativos, sea públicos que privados teniendo en cuenta la formación a lo largo de la vida.

El territorio municipal o intermunicipal probablemente no podrá tener instalaciones propias para todas las habilidades que sus trabajadores/as necesiten a lo largo de la vida. Por ello, los/las técnicos/as de empleo deben conocer no sólo las empresas, sino también los recursos educativo-formativos del territorio, con el fin de dirigir hacia los mismos a los trabajadores y trabajadoras cuyos requisitos de formación los empleadores no puedan atender. Es decir, debe ser un centro privilegiado de información en lo referente a los recursos formativos disponibles. Y, en segundo lugar, también deberán negociar acuerdos con esos centros formativos y con empresas de la zona que tengan una capacidad formativa importante.

b. La contratación con formación para los colectivos más difíciles

La contratación con formación para las personas en situación de desempleo de larga duración y de colectivos de difícil inserción sirve para conseguir dos objetivos: que después del periodo de trabajo tengan unos meses de cobertura de desempleo y que el contrato posibilite una mejora de competencias para volver al mercado. Se trata de superar las políticas meramente asistenciales, pero dando empleo a los desempleados y desempleadas.

Cuando hay oferta de contratación con formación, no se debería mantener una prestación o un subsidio, si aquella oferta no se acepta. Esta propuesta, aunque parezca que sólo tiene una motivación sancionadora, sirve, sobre todo, al objetivo de evitar que el trabajador o trabajadora, que está cobrando el desempleo y lo combina con trabajo sumergido, que sin duda consigue el aumento de los recursos que obtiene, a la larga caiga en una trampa porque si cuando acaban las prestaciones no han conseguido mejorar, mediante la formación, su empleabilidad lo que le ocurrirá más tarde es que cuando quiera ir al mercado de trabajo ordinario esa falta de reciclaje le impedirá competir en buenas condiciones por ese puesto de trabajo.

De la misma manera, hay que agilizar para los colectivos en riesgo de exclusión social el paso de desempleo al trabajo y si éste acaba poder reanudar la ayuda asistencial que antes tenía. De no ser así, lo que ocurre es que personas que tienen una situación muy precaria temen dejar la prestación y trabajar porque luego, si vuelven a estar en desempleo resulta muy lento volver a tener el ingreso de la ayuda que antes tenían. Hay que tener en cuenta dos cosas importantes a la hora de analizar este problema: primero la tipología de contratos que ofrece el mercado (su constante rotación y poca estabilidad) y segundo la precariedad económica y social que tienen los colectivos en riesgo o ya en exclusión, la mayoría de las veces con muy poco sostén social en su entorno.

9.3.4. ¿Políticas activas diversas cuando baja el desempleo?

La tasa de paro en España, con datos del 3er trimestre de 2017, de la Encuesta de Población Activa, se sitúa en el 18,3% de la población activa. Para Catalunya, donde se localizan los ayuntamientos cuyas técnicas han participado en el debate al que se refiere el punto 4 de este capítulo, dicha tasa es del 12,5, es decir, casi 6 puntos menos. Cabe señalar que esta diferencia ha sido habitual los últimos años, aún en el periodo de máxima punta del desempleo, 2013, con el 26% para España. Las diferencias inter-regionales son muy llamativas por lo que se refiere a esta cuestión.

Es posible que la tasa de desempleo siga bajando en los próximos años y se sitúe en España en el 15% y en Catalunya por debajo del 10%. Cabe la pregunta sobre cuál puede ser, en ese caso, el papel de las políticas activas en el territorio, cuyo objetivo fundamental es potenciar las posibilidades de empleo de los desempleados. Antes de responder a dicha pregunta convendría que clarificáramos dos variables que están incidiendo en manera poderosa en la bajada del empleo. La primera nos indica que el trabajo que se crea es extraordinariamente precario, y casi totalmente con contrato temporal y elevada rotación; de ello se deriva que a lo largo del año cientos de miles de personas perderán de nuevo su empleo y, en consecuencia, buscarán otro, a ser posible mejor y más estable; por tanto, esto significará una gran actividad para los servicios de empleo. La segunda nos recuerda que algunos de los factores del crecimiento económico predominantes son de origen externo, principalmente dos: energía barata que importamos y demanda externa muy flexible de bienes y servicios –turismo, exportaciones- que puede bajar en cualquier momento en que se reabran ralentizaciones económicas en otros países vinculados a la economía española. Seguimos sin consolidar una estructura productiva con algunos ejes básicos sólidos ante vaivenes externos.

Esto nos lleva a contestar a la pregunta que nos hemos planteado señalando que la perspectiva a medio plazo es que vamos a tener tasas de empleo relativamente altas y utilización de los servicios de empleo superiores a lo que indicarían las simples tasas. Por tanto, realistamente, la promoción económica y los servicios de empleo de los ayuntamientos deben ser un eje básico de las políticas locales.

9. 4. DE LOS PROBLEMAS DETECTADOS A LAS PROPUESTAS DE SOLUCIÓN QUE PODRÍA FACILITAR LA DESCENTRALIZACIÓN

9.4.1. El papel del territorio en las políticas activas de empleo

a. Delimitar el territorio

En los apartados anteriores hemos subrayado que una serie de problemas relativos a la mejora de la eficiencia y a la eficacia de las políticas activas de empleo podrían tener mejor solución acentuando la descentralización de los mismos a los niveles inferiores de la administración. Hemos querido completar este punto de vista con un grupo de discusión de 4 especialistas de los servicios locales de empleo de otros tantos municipios catalanes, del Área Metropolitana de Barcelona, que pueden ejemplificar en manera adecuada tanto los problemas claves de las políticas activas de empleo, como las posibles soluciones que la práctica de años está sugiriendo si se avanzase más decididamente por el camino de la descentralización tal como insinúa, pero no acaba de concretar, la Llei d'ordenació del sistema d'ocupació. Con ello, se podrían dar pistas de mejora de las políticas de empleo para otras regiones españolas. Hemos tomado un ejemplo de ciudad grande, esto es, de más de 100.000 habitantes, dejando fuera la ciudad de Barcelona que tiene características y recursos específicos, que no están al alcance de otros territorios, como también sucede con Madrid y quizá alguna otra ciudad muy grande capital de Comunidad Autónoma. Luego hemos sumado dos ciudades intermedias, entre 40.000 y 60.000 habitantes que estarían justo en el límite, o ligeramente por debajo, marcado por la mencionada Ley catalana para desarrollar algunas políticas locales propias. Finalmente, una ciudad del orden de 20.000 a 25.000 habitantes que puede ser el territorio que puede coprotagonizar modelos intermunicipales de políticas de empleo y que representa a numerosas ciudades catalanas, y de otros territorios de España, de zonas ampliamente pobladas. Hemos querido que todas las participantes fueran de la misma Comarca, justamente para poder testar, si este tipo de demarcación administrativa que la Ley catalana de empleo señala como el territorio privilegiado es totalmente consistente o debe tener excepciones, que la propia ley contempla, como ya hemos señalado.

Por supuesto, la realidad es mucho más compleja de lo que pueden aportar estos municipios, que se refieren a las zonas densamente pobladas del país. Están los territorios con núcleos mucho más pequeños a veces agrupados comarcilmente en torno a un municipio más grande, a veces sujetos a dinámicas supra-comarcales. Estos territorios tienen características y exigencias muy particulares por lo que a las políticas de empleo se refiere; no nos hemos referido a esos escenarios territoriales, pero no conviene olvidar que la mayoría de las personas desempleadas están en territorios densamente poblados.

b. La necesidad de avanzar en la descentralización

El debate pretende verificar, sobre la base de la práctica de largos años sobre el terreno, la necesidad que existe de descentralización hacia niveles inferiores de la administración pública. Hay una primera

constatación que señala no sólo dicha necesidad como exigencia de mayor autonomía para los ayuntamientos (AM-I), sino también porque es algo largamente esperado, a menudo prometido pero que siempre queda en teoría, con alusiones a posible legislación posterior. La descentralización en políticas activas implica la decisión política de definir el territorio, en función de necesidades y realidades del mercado de trabajo. No debe coincidir necesariamente con la división administrativa, puede ser la comarca, el municipio, la agrupación de municipios; debe ser una decisión estratégica desde abajo, que tenga en cuenta la estructura económica del territorio, la actual y la que se quiere conseguir. Es decir, las políticas activas deben ir ligadas al desarrollo local (AM-P). También deben tener la suficiente flexibilidad para adecuarse a las necesidades; por ejemplo, se habla del encorsetamiento del sistema educativo como uno de sus problemas y se ha trasladado ese encorsetamiento a la formación ocupacional; pero esta debería ser flexible y capaz de adaptarse a los rápidos cambios del sistema productivo en el territorio (AM-I). No tiene sentido definir la estrategia desde arriba, porque puede que no se tengan en cuenta las necesidades de los territorios. Se asume que la ley del SOC ha abierto una oportunidad, que es cierta, pero que no se está desarrollando

Las participantes en el grupo de discusión, a pesar de su coincidencia básica en la necesidad de descentralización, presentan algunas divergencias en la que podría ser la definición concreta del territorio. Se habla de comarca, de municipio, de actuaciones intermunicipales, en función de experiencias de cada territorio. Quizá un punto de vista que puede ser válido para todos los casos se expresa con mayor contundencia por AM-2 al señalar que el territorio básico es el municipio (se entiende que de una cierta magnitud), pero que se ha de intentar sumar a proyectos transversales que puedan abarcar la realidad de varios municipios, coincida esto o no con la distribución administrativa, cuando el problema lo requiera. Para resumir, podríamos señalar que la descentralización es necesaria para incrementar la autonomía de los municipios y, al mismo tiempo, para incentivar a estos para abarcar mercados de trabajo y estructuras productivas más amplias.

c. ¿Mejora de los recursos, mejora de la gestión o ambas cosas?

Cuando en la discusión se plantea el tema de los recursos necesarios para las políticas de empleo, la primera cuestión que aparece no es su escasez, sino la gestión poco racional de los mismos que se realiza desde los niveles administrativos superiores. Las exigencias de la ejecución de los programas son tales que los recursos pueden quedar muy disminuidos frente a los gastos reales: si en una actividad formativa algún alumno abandona se restan recursos, pero todos los otros gastos (profesores, materiales, etc.) permanecen y a ellos tiene que hacer frente el ayuntamiento (AM-I), los programas cubren solo una parte del año con una notable sobreoferta, pero las necesidades siguen existiendo el resto del año sin cobertura formativa, por ejemplo (AM-P). Es decir, las exigencias burocráticas de la administración superior priman sobre las necesidades reales. Una de las participantes (AG) subraya que con independencia de que los recursos son pocos, y han disminuido, lo que puede fallar es que la eficacia de los programas no se evalúa seriamente, por tanto, no se sabe si se está gastando bien o no, o quizá se gasta demasiado en un tipo de programas, mientras que la financiación de otros es escasa.

La evaluación es necesaria, señalan todas las participantes, pero haciendo las cosas en condiciones adecuadas (AM-P): tiempo, facilidades de gestión, personal adecuado y contratación menos precaria – resulta paradójico que busquemos la mejora de la calidad del empleo con personal en precario (AG)-, con menos exigencias burocráticas. No parecería que las actuales evaluaciones cumplan es exigencia,

al estar dictadas por criterios meramente de fiscalización del gasto y de pura burocracia, no de la eficacia y calidad (AM-1), es decir, de la inserción que se ha conseguido y de su calidad (AM-2).

d. La planificación, previa a la financiación

Optimizar recursos requiere una planificación que las necesidades del territorio pueden exigir que sea superior en duración a lo que indican las convocatorias habituales de los programas (AM-1). A esta idea se suman prácticamente todas las participantes en el debate, señalando varias de ellas que la planificación de las políticas de empleo debería abarcar periodos iguales al ciclo político, es decir 4 años, al estilo de los contrato-programa que existen en servicios sociales en algunos ayuntamientos y que la concertación de la que habla la Ley catalana permitiría (AG), entre otras cosas porque hay desempleados que necesitan un ciclo largo de apoyo para poder volver al mercado de trabajo o porque los programas requieren un periodo de consolidación, con la flexibilidad necesaria que pueden exigir algunos de ellos (AM-2) –en función de la tasa de paro, por ejemplo, o de las necesidades diversas de las personas- lo que implicaría saber con antelación con qué recursos se va a contar para el cuatrienio (AM-P).

La planificación podría mejorar mucho, aún con la actual situación administrativa: no parece razonable que durante 6 meses todos los ayuntamientos deban realizar los mismos programas y el resto del año no haya programas en ningún ayuntamiento, cuando se podrían redistribuir a lo largo de todo el año, utilizando la especialización de cada ayuntamiento (AM-2). También se potenciaría la eficacia y la racionalidad si se revisaran algunos criterios de acceso de los usuarios a la formación, como no poder acceder a un curso si se ha trabajado un día en el mes anterior, tomando periodos más largos de trabajo como manifestación de que aquella persona ya tiene un cierto grado de empleabilidad (AM-1).

e. El personal de los servicios de empleo

Hay una coincidencia total entre las participantes en la discusión al afirmar que los servicios de empleo tienen poco personal, en gran parte inestable, lo que implica alta rotación, que luego cuesta mucho volver a formar, al tiempo que es evidente que se trata de un personal totalmente necesario. Esto último parece demostrable, si tenemos en cuenta que a lo largo de los últimos 40 años sólo en un uno, 2006, España bajó del 10% de desempleo; es decir, el desempleo es realmente uno de los problemas más graves de los municipios. Las participantes coinciden en que esa situación no se da en ningún otro departamento de los ayuntamientos, ni en servicios sociales ni en cultura ni en deportes. ¿Por qué sucede en promoción económica, donde el trabajo en equipo –lo que supone contar con equipos estables- es tan consubstancial con el objetivo perseguido, esto es, facilitar durante todo el año la vuelta al empleo a quienes están desempleados y desempleadas, a través de una serie de actuaciones que van concatenadas? La razón puede estar en que, a pesar de que en los programas de los partidos se dice que el paro es el problema número uno, las actuaciones prácticas durante la gestión de gobierno no van por ahí (varias participantes). Alguien señala que la explicación de esta contradicción puede estar en que una parte de los recursos que maneja ese departamento provienen del exterior y no son seguros (AG), pero dado que el desempleo hace décadas que es real, habría que encontrar recursos seguros.

Probablemente la descentralización que ha guiado esta discusión, que significa que los ayuntamientos tengan competencias, y por este motivo tenga estructuras suficientes reflejadas en la RLT (relación de puestos de trabajo) de los ayuntamientos, permitiría que se elaboren programas a medio plazo con la garantía de los consiguientes recursos, además de la colaboración entre ayuntamientos, podría indicar la vía de solución. Difícil, pero solución. Otro factor que el debate pone sobre la mesa se refiere al poco prestigio interno que tiene la figura de orientador o técnico de promoción económica (AM-2), prestigio que también se acaba vinculando al hecho de que el ayuntamiento tenga o no competencias sobre determinados ámbitos de la vida social.

Por tanto, es en la descentralización no realizada donde radica el reto y la posible solución de algunos de los problemas que tienen las políticas de empleo (AM-1).

f. Colaboración entre territorios

Existe el riesgo que cada territorio quiera tener de todo, repitiéndose programas en territorios muy cercanos que puedan no tener una densidad de población desempleada suficiente para llevarlos a cabo; es decir “si aquellos lo hacen nosotros también queremos hacerlo”, algo que proviene principalmente, según señalan algunas participantes, de las estrategias adoptadas por parte de la “clase política”, no de las estrategias que deberían surgir del territorio en las que debería haber más colaboración y generosidad (AM-1). De hecho, se están dando cambios hacia una colaboración más intermunicipal, ya existen casos en los que nos sentamos con el municipio de al lado para elaborar un proyecto sabiendo “tú que haces y yo que hago” (AM-2).

Las actuaciones formativas, vinculadas a estrategia del territorio, no implican que cada territorio tenga de todo. Junto con el territorio se debería considerar el sector, de manera que un territorio que se especializa en ciertos sectores puede atraer a desempleados y desempleadas de territorios vecinos para su formación e inserción, al tiempo que envía otras personas de su municipio a territorios vecinos con otras especializaciones. Es la colaboración sobre la que se hablaba anteriormente y que la concertación que prevé la Ley catalana de empleo haría factible, si se desarrollara.

A pesar de algunas posiciones optimistas en la línea de la colaboración, hay quien ve los avances, por ejemplo, el ayuntamiento más pequeño, sólo en el campo de la estructura técnica de los diversos ayuntamientos, pero no en el de la política. La razón está en que ni el desarrollo local ni las políticas activas están en la agenda política, sino que hay una visión utilitarista: “hay subvenciones, pues vamos a hacerlo” (AM-P). La poca visión de los políticos respecto a las formas de hacer frente al desempleo no se circunscribe a los políticos locales, sino que se apunta más arriba: los recursos, ahora y antaño, vienen fragmentados y predeterminados a lo que puedes hacer, y en consecuencia determinan lo que no puedes hacer (AM-1), algo que lógicamente significaría que, a pesar de algunos cambios en la norma, la centralización sea en el gobierno de Madrid que en el de Catalunya, sigue prevaleciendo. Pero hay quien vuelve sobre los políticos de abajo: “si en un territorio de diez, doce o catorce municipios no tenemos un equipamiento adecuado para cualificar a la gente en determinadas profesiones... ¿cuándo esos ayuntamientos, todos juntos, se han plantado delante de la Generalitat para decir, queremos esto? (AM-P). “Nunca”, responden a coro las demás. No se pueden escudar en que no tienen competencias, porque con un paro de más del 20%, como había hace 2 años, hay que ser más beligerantes (AM-P).

Este cambio de posición se describe como una estrategia del territorio en la que diversos ayuntamientos al tiempo que se especializan, también al servicio de otras ciudades, sean capaces de complementarse en objetivos más generales. Una Comarca tan diversa y tan densamente poblada como es aquella en la que trabajan las participantes del grupo de discusión, es vista por algunas como un ámbito de actuación demasiado grande. Se requeriría definir un territorio más homogéneo (AM-P). Ello lleva a valorar que la actuación de los Consejos Comarcales ha pasado de coordinación de ayuntamientos a convertirse en sujeto ejecutor. Quizá también, y volvemos a un tema anterior, los políticos locales, no han puesto la promoción económica en el lugar que debería tener, convirtiendo los municipios en verdaderos sujetos del desarrollo económico.

g. Intermediación y relación con las Oficinas de Treball de la Generalitat (OTG)

La intermediación es la actividad genérica que realizan los técnicos y técnicas de los servicios de empleo locales con los desempleados individualmente: orientación hacia puestos de trabajo en las empresas, guía para realizar una determinada formación, entrenamiento en la preparación de los CV, etc... Según algunas de las técnicas que intervienen en el debate, dado que las OTG llegaron después de que existieran los servicios locales en los ayuntamientos con población de un cierto volumen, a veces están duplicando funciones que hacen dichos servicios, aunque con personal menos preparado, otras veces su actividad es puramente administrativa, de registro de los desempleados y desempleadas. Para alguna de las participantes la base de la intermediación es la relación con las empresas, para ver dónde hay empleo y qué características tiene; pero las OTG no hacen intermediación en ese sentido (AM-2).

La relación entre los servicios de empleo locales y las OTG no siempre es fácil, de acuerdo con las opiniones vertidas en esta discusión y a pesar del reconocimiento que a estas últimas da la Ley catalana de empleo. La colaboración entre la OTG y el servicio municipal de empleo depende en muchas ocasiones de qué rol juega quien dirige la oficina, en algunos casos colaborador, pero en otros únicamente fiscalizador de los programas que tienen asignados, desde una visión meramente burocrática.

Inicialmente las OTG tenían funciones de registro, lo que las ha dotado de bases de datos importantes, y de capacidad de redistribución de los casos a las estructuras técnicas locales allí donde existen servicios locales de empleo. Mientras que ahora asistiríamos a duplicidades poco explicables (AM-1), en parte porque el SOC ha atribuido a sus oficinas competencias que desde hace tiempo tenían los ayuntamientos (AG). Otro aspecto criticado es que las OTG no suelen tener personal suficientemente preparado y bregado –los orientadores contratados, titulados de diversas carreras, no tendrían suficiente experiencia- como tienen los servicios locales de poblaciones de una cierta importancia, algo que acaba repercutiendo tanto sobre los usuarios como sobre los servicios locales que deben recibir información y directrices de las citadas oficinas, cuando muchas veces manifiestan no tenerla. La situación del desempleo es tan compleja (el mismo trabajador o trabajadora entrando y saliendo del paro 5 veces al año) que el mero registro y ordenación de los casos ya sería bastante trabajo para las oficinas dependientes del SOC, pero sería un trabajo meramente administrativo, recogiendo datos que deberían ser puestos al servicio de los municipios para que generasen efectividad. Pero no es así; como señala una de las participantes, las OTG ni son competidores ni son colaboradores nuestros (AM-P).

Las referencias a las OTG y el SOC, conduce el debate hacia los supuestos excesos de papeleo y justificaciones que requieren los programas que se implementan con subvención de administraciones superiores. Las participantes unánimemente señalan que es una pena que suceda así o que ya lo han asumido como una carga, que las memorias y los informes no se los lee nadie, volviendo a mencionar la fiscalización o evaluación racional (AM-P). El esfuerzo documental es tan enorme que muchas veces desvirtúa la intervención en sí misma, porque gran parte del recurso se lo lleva la burocracia.

9.4.2. Algunos programas concretos

9.4.2.1. Las personas desempleadas mayores de 45 años

¿Cómo explicar que este colectivo tenga una proporción de paro de larga duración mayor que en el caso de los y las jóvenes, a menudo sin horizonte de cambio, sino el de ir pasando de un plan de empleo a otro, a pesar de que antes de llegar a esa edad han tenido un desarrollo profesional normal? Una primera razón podría ser que su baja cualificación combinada con la edad no les permite adaptarse a puestos de trabajo que tienen unas competencias -por ejemplo informáticas en el caso del antiguo mozo de almacén- de las que no disponen y difícilmente pueden adquirir; algo que podría remediarse si los programas de formación fuesen más largos y combinados con un contrato, media jornada de trabajo media jornada de formación, lo que nos vuelve a la necesidad de planificar y gestionar los recursos de estas políticas de otra manera y también a la urgencia de tener equipamientos adecuados para esta formación específica, probablemente compartidos entre territorios cercanos (AM-P) o, alternativamente, llegar a acuerdos con los empresarios para hacer la formación en las empresas (varias intervinientes).

Por otro lado, se señala la necesidad de que cambien las actitudes de las empresas y del conjunto de la sociedad respecto a las cualidades laborales que siguen teniendo las personas de más edad, particularmente para enseñar a los jóvenes (se habla de la utilidad de promover programas de contratación de parejas de parados: joven y mayor) al tiempo que se vuelve sobre la importancia de que las personas sin empleo adquieran nuevas habilidades en una economía en rápido cambio, lo que requiere itinerarios de formación ocupacional más largos y más adecuados a las necesidades reales (AM-2)

Con todo, se apunta, cuando la proporción de personas en esta situación es tan elevada, a las políticas activas se han de agregar soluciones estructurales, es decir, garantizar un nivel de renta mínimo en los periodos de desempleo.

9.4.2.2. Los y las desempleadas jóvenes

El problema de los y las jóvenes en búsqueda de empleo parte de la constatación tanto de su elevado número, como de la aparente poca eficacia que están teniendo las políticas específicas para los mismos de los últimos 5 años que, en términos laborales, han conseguido, como mucho, empleos muy precarios. En lo que se refiere a los jóvenes formados, hay el convencimiento de que los logros más obvios se refieren al incremento de su formación sin que esto revierta en una inserción satisfactoria ni adecuada a dicha formación (AM-I). Se recuerdan, por parte de varias participantes, otros factores con frecuencia señalados: los jóvenes formados pueden estarlo cada vez más, pero las empresas los quieren con una experiencia que no tienen; al respecto cabría subrayar la utilidad de “las parejas” que acabamos de señalar. Por otro lado, también se indica el segundo problema de los

jóvenes que llegan a edad laboral: la alta proporción de fracaso y abandono que dificulta que esas personas tengan las bases para una formación adecuada, aunque esta pudiese tener más duración y pudiese ser planificada y gestionada en el nivel territorial. ¿Cómo enfrentarse a este problema? La técnica del AP-M señala la “gamificación” (aprender jugando) como un mecanismo que atrae a los jóvenes y que se combina, gracias al compromiso de varias empresas, con trabajo a tiempo parcial. El experimento no sólo está dando más del 60% de inserción, sino también entre un 17% y un 20% de jóvenes que vuelven a la formación reglada o a la ocupacional sistemática. La discusión profundiza en el sistema educativo actual, indicándose que en la educación del adolescente se deberían trabajar mucho más las competencias transversales, la formación de criterio y las actitudes ante la vida (AG). Se ponen como ejemplo los programas de formación para la Inserción que forman parte de la formación inicial para el trabajo PFI semejantes a los anteriores PQPI (Programas de cualificación inicial para el empleo) que están destinados a jóvenes que no han acabado la formación obligatoria.

En sus inicios, estos programas eran realizados por los ayuntamientos y otras entidades fuera del sistema educativo reglado. Desde hace varios años, se vienen realizando un buen número en los propios IES. Parece cuanto menos chocante, que aquellos programas que vienen a cubrir las necesidades formativas, de jóvenes que han sido expulsados de la formación reglada, se tengan que volver a hacer en los mismos establecimientos reglados con otro tipo de formación para solventar sus problemas de falta de formación. Sin entrar a cualificar la eficacia de esos programas dentro de las instituciones regladas, seguramente podríamos convenir en que salir del entorno en el que se ha producido el fracaso posibilita huir de la estigmatización y desde luego, que un entorno nuevo, favorece una nueva situación para el alumno. Los nuevos profesionales, más expertos en tratar la casuística de fracaso, seguramente podrán incidir de manera más favorable en la inserción del o de la joven que los mismos profesionales que han estado presentes en la trayectoria que ha llevado al fracaso. Seguramente son otros motivos, más que los de eficacia, lo que ha provocado ese cambio. Una evaluación real sobre la incidencia de esos programas en los proyectos de vida de las personas que los realizan podrían dar la razón a si es adecuado a no un cambio de escenario para la intervención.

Los y las jóvenes con formación, sobre todo universitaria, tienen un déficit en la orientación para el trabajo. A pesar de que hay bastantes que no tienen empleo o lo consiguen precario, no acostumbran a ir a los servicios de empleo municipales, seguramente porque estos han estado tradicionalmente muy dedicados a las personas con problemáticas de desempleo más duras y/o con menor nivel de formación por el volumen que representaban en el total de personas en desempleo y la vocación de actuar sobre la exclusión social que provoca la falta de trabajo. Esto ha ido cambiando dado que los servicios locales de empleo han empezado programas innovadores como los de prácticas en empresas para jóvenes formados, dando la oportunidad de estar en prácticas remuneradas. El programa de Garantía juvenil impulsado por UE para la lucha contra el paro juvenil, ha sido uno de los motores que ha favorecido trabajar con colectivos de personas jóvenes formadas.

9.4.2.3. El valor clave de la formación ocupacional

La situación de desempleo de los colectivos anteriormente citados, y en particular de los jóvenes, pone sobre la mesa la cuestión de la eficacia de la formación ocupacional, una de las principales políticas implementadas hoy día por los ayuntamientos. Nos hemos referido a ella desde distintos puntos en estas páginas, pero queremos volver sobre su valor clave.

Poder decidir desde el territorio qué se hace y disponer de los recursos para llevarlo a cabo sería, en principio, más exitoso, tanto para los trabajadores como para las empresas, en una formación que podría calibrar mejor la vinculación entre necesidades de oferta y demanda (AM-I). No basta con decidir a 800 kilómetros que la solución es un certificado de profesionalidad con determinadas características, porque a lo mejor ese certificado hoy está obsoleto o para ese/esa joven no es adecuado o quizá ese territorio necesita unas profesiones muy específicas en función de la estructura productiva que planifica para los próximos años (AP-M). De ahí se deriva que la formación ocupacional deba gozar de una gran flexibilidad, para adaptarse a los cambios que están teniendo lugar, mientras que la realidad es que se está encorsetando, siguiendo en esto el ejemplo de la formación reglada (AM-I); con todo, la flexibilidad no debe obviar el rigor para acreditar el conocimiento y la experiencia (AG).

La discusión pone en cuestión el supuesto que domina la opinión pública de que las empresas van buscando personal con unos conocimientos muy precisos. Por su experiencia, las participantes en el debate piensan que las empresas necesitan probar, cambiar, mejorar... también en el terreno de las habilidades de su fuerza de trabajo, algo que facilitaría una formación ocupacional que fuera más flexible y gestionada en manera más cercana. Lo que quiere decir que en esos programas se deben tener en cuenta las necesidades de los trabajadores y las de las empresas.

9.4.3. El desarrollo local como fuente de creación de empleo

Hace años se pensaba que el desarrollo local era una palanca potente de creación de empleo. Ello implicaba que la administración local dedicase recursos a ese ámbito en forma de parques tecnológicos u otras iniciativas. La pregunta es si esta etapa está superada por una nueva situación económica, por la economía global.

Hay economía global, pero las participantes en el debate piensan que sigue habiendo especialización del territorio y, por tanto, competición entre territorios, lo que implica que el desarrollo local tiene sentido; quizá la novedad es que hay que buscar una nueva forma de consenso entre lo público y lo privado (AM-P). Pero por parte de la administración se requiere una estrategia de políticas de empleo en el nivel local, es decir, saber a dónde queremos ir, lo cual necesariamente debería incluir el desarrollo local (AG); dicho de otra manera, si las administraciones no dan importancia a las políticas de empleo como ejes básicos, ni se van a mover por tener más recursos, económicos y de personal adecuado, ni van a poner esa cuestión en sus programas de gobierno (AM-I).

9.5. ALGUNAS CONCLUSIONES

Parece que ha habido una evolución de los esfuerzos que han asumido los ayuntamientos en su lucha contra el desempleo y sus consecuencias. La manera de abordar la problemática en su territorio ha ido adquiriendo la forma e intensidad que ha requerido el desempleo y las características que éste presentaba, ya fuera en mini crisis o grandes crisis como la de los últimos años, en la que el desempleo había aumentado mucho más allá del llamado estructural, arrastrando a colectivos que en

otros momentos era poco probable que tuvieran riesgo de perder su puesto de trabajo. Nos referimos a personas cualificadas y de profesiones poco proclives al desempleo, con experiencia laboral y con una edad en la que los profesionales están en plena actividad y son requeridos por el mercado.

Durante los años de ésta última crisis, la actividad primordial de las administraciones locales ha sido la colocación a través de las ofertas de empleo directo y el intento de crear nueva actividad con los programas de fomento del emprendimiento. Los planes de empleo se generalizaron como la política activa por excelencia para todo tipo de personas desempleadas, pero sobre todo para las de más edad, quedando en segundo término el resto de políticas. Lo que se intentaba, en todos los niveles de la administración, era reducir el número de personas en desempleo y paliar las dramáticas consecuencias que tenía para la economía y para los propios municipios el tener que atender a tantas personas que estaban en riesgo de exclusión. Por tanto, fue destinado un volumen muy importante de recursos a esas políticas de empleo directo, dejando las otras mucho más reducidas. Por ese motivo y por los recortes en general que habían sufrido las partidas destinadas a políticas activas se registró una bajada importante en algunas de las políticas clásicas anteriores, llegando en algunos casos a casi desaparecer (escuelas taller, casa de oficios, talleres ocupacionales). Estos programas que combinaban trabajo y formación tenían una duración larga en el tiempo, en el caso de las escuelas taller dos años, resultaban muy caros para unos tiempos de contracción de gasto en políticas activas.

Administraciones de nivel intermedio como Diputaciones y otros organismos, han destinado también un volumen de recursos económicos muy importantes para que los ayuntamientos pudieran crear empleo directo dentro de sus actividades de lucha contra el desempleo.

La formación para el empleo ha sido una herramienta que ha ido evolucionando con los tiempos mientras en un principio era flexible y con los últimos requerimientos del mercado. En el momento en que se instauran los Certificados de profesionalidad, sus contenidos acostumbran a no recoger las últimas tendencias formativas, al igual que ocurre con la formación reglada. Por tanto, la formación profesional ocupacional ha perdido su mayor virtud, la adaptación a las necesidades del momento productivo.

De todo lo que hemos tratado podríamos extraer las siguientes ideas fuerza:

- 1) Las políticas públicas relacionadas con la ocupación son imprescindibles para reducir la desigualdad que existe en las oportunidades de encontrar un empleo.
 - 2) El tener formación no es sinónimo de encontrar un buen empleo en los términos clásicos de estabilidad y salario justo. Pero una ocupación de calidad es menos difícil de conseguir con buena formación.
 - 3) La precariedad que ha propiciado la reforma laboral también se ha cebado en los colectivos que en otros momentos tenían asegurada una progresión profesional y personal con el paso de los años y la experiencia.
 - 4) Que no todo hay que achacarlo a la globalización sino también a que muchas empresas han aprovechado esa coyuntura para ganar capacidad de negociación en todo lo relacionado con las condiciones laborales. Una precarización general que incide de manera palpable en las condiciones para acceder al empleo y sobre todo para perderlo.
 - 5) Todas estas cuestiones influyen de manera importante sobre la situación de empleo/desempleo y, por ende, en la inestabilidad laboral de las personas. Por ello, las políticas activas deben evolucionar y adaptarse a cada momento. Que la repetición de
-

programas no siempre es buena pero tampoco es necesariamente negativa para algunos colectivos que requieren una atención más intensa.

- 6) La administración pública local –los ayuntamientos- son los que en primera instancia tratan de paliar los resultados del impacto social y económico de sus ciudadanos en desempleo, y que lo ha venido haciendo con las herramientas que en cada momento las administraciones de nivel superior les han ido planificando, lejos de los territorios y en muchas ocasiones con recetas globales que no reconocen la problemática territorial, haciendo trajes en serie cuando de lo que se trata es de hacerlos a medida.
- 7) Muchos ayuntamientos han apostado por las políticas activas con presupuestos propios, pero a la vez, no siempre lo han hecho a partir de la planificación del territorio. Que algunos están buscando la especialización mientras que otros se han sumado a las políticas vecinas sin tener claro a dónde iban.
- 8) Los programas subvencionados tienen una costosa gestión que no se sabe muy bien a qué se debe. Pero muchos de ellos engullen un buen pellizco del presupuesto en tiempo.
- 9) Que, si bien es cierto que las administraciones locales no tienen competencias directas, porque no se ha producido la descentralización tan largamente exigida, también lo es que un ayuntamiento que lleve a cabo políticas activas tiene que cofinanciar con su presupuesto esas políticas. No existe política activa de las que implementan los ayuntamientos que no necesite algún tipo de cofinanciación.
- 10) Lejos de lo esperado, las OTG no sólo no han reducido sus competencias, sino que parece van a duplicar, con nuevo personal, lo que hace años hacen las oficinas de empleo de los ayuntamientos.
- 11) Los programas que están dando mejor resultado son aquellas que incluyen la orientación y las prácticas, así como el seguimiento individualizado de las personas que hacen dicho programa.
- 12) La cooperación público-privada parece un camino que puede dar frutos para crear oportunidades ocupacionales y desarrollo económico. Pero que esa cooperación nada tiene que ver con la privatización y el desvío de recursos públicos hacia el sector privado para hacer programas que también hacen las administraciones públicas; porque el sector privado debería cubrir, si así fuera necesario, los vacíos que dejan las administraciones públicas o hacer aquellas cuestiones que por especialización real hicieran mejor. Que las políticas activas de empleo no deberían ser consideradas como negocio para el sector privado sino como una actividad de responsabilidad social para paliar el problema principal que tiene la sociedad en nuestro tiempo.
- 13) El trabajo en red de los territorios debe facilitar la complementariedad, pero desde la calidad no desde la distribución, y que las políticas activas deben tener dos ejes principales: el primero, la persona como hilo conductor de la política y el segundo, la actividad económica sostenible para conseguir los recursos que facilitaran a la persona el empleo. Cuando la actividad privada no pueda asegurar la actividad económica y la creación de puestos de trabajo, las administraciones tendrían que incidir en la creación de empleo, aunque sea temporal, para proporcionar actividad a las personas en situación de desempleo.

BIBLIOGRAFÍA

Aragón, Jorge; Rocha, Fernando (2003): *La dimensión territorial de las políticas de fomento del empleo en España*. Fundación I de Mayo.

Barómetro de empleo de la ciudad de Madrid, 2º Trimestre de 2010. Políticas locales de empleo en España.

Cueto, Begoña (2006): “Las ayudas a la contratación indefinida en España”, *Revista de Economía Laboral*, 3, 87-119

Daleph (2017): *Diagnosi de les Polítiques Actives d’Ocupació del Vallés Occidental*.

García Fernández, M. (2009): *La financiación municipal en materia de empleo*. Madrid: Agencia para el Empleo de Madrid.

Jiménez Hernández, Eduardo; Barreiro, Fernando y Sánchez, Juan Antonio (2004): *Los nuevos yacimientos de empleo* Estudios, 2004, p. 365-391. ISBN. 84-7299-584-4

Miguélez, Fausto (2015): “Un Delphi sobre las políticas de empleo”, en Miguélez F. et al. *Diagnostico socio-económico sobre las políticas de empleo en España, 2012-2014* <https://ddd.uab.cat/record/142865>.

Nieto Rojas, Patricia (2012): *La dimensión local de las políticas activas de empleo. Una revisión competencial tras la aprobación de la estrategia española de empleo 2012-2014*.

ANEXO

GUIA DEL GRUPO DE DISCUSION: EL PAPEL DE LOS AYUNTAMIENTOS EN LAS POLITICAS ACTIVAS

Esta discusión en grupo forma parte de una investigación que realiza un equipo vinculado a la UAB, sobre las políticas de empleo en España y Catalunya. Aparte otras aproximaciones, como políticas económicas e industriales, características del empleo y del paro, salarios, etc... un cometido específico es analizar el papel que hoy juegan los territorios a nivel inferior a la CA como son ayuntamientos, agrupaciones supramunicipales y Comarcas en la implementación de las llamadas políticas activas (intermediación, formación, contratación de parados, hasta desarrollo local), pero sobre todo cuál es el papel que deberían jugar en el futuro. Contar con personas que llevan en la práctica del día a día tantos años es una buena base para captar los problemas que se perciben actualmente y las posibles soluciones de los mismos.

1. Empecemos hablando de un tema general que puede ser básico: la necesidad o no de mayor descentralización de dichas políticas. Esto quiere decir si las unidades administrativas menores (ayuntamientos, al menos desde un cierto tamaño de población) deberían tener más recursos para estos temas. Si la gestión de los programas debería tener más autonomía en su contenido y duración, aunque la administración superior pudiera controlar y evaluar. Si los territorios cercanos debieran tener la capacidad para abordar conjuntamente problemas similares. Si la Llei d'Ocupació aprobada en 2015 da algunos instrumentos al respecto.

2. Profundizando en la financiación. Si los programas están adecuadamente financiados. Si la descentralización, quizá con más recursos, permitiría un uso más racional y efectivo. ¿Por qué?

3. Profundizando en la gestión. ¿Hasta qué punto la determinación de qué programas se llevan a cabo, si se quiere que sean eficaces, debería estar en manos de entidades inferiores o cuando menos que estas pudiesen participar más activamente en su diseño? Esto también podría influir en la duración de los programas: medio año, 1 año, 2 años... A veces los programas cortos pueden ser eficaces, pero otras veces la eficacia tiene que ver también con una implementación más larga en el tiempo.

4. Cómo abordar ahora y de cara al futuro el paro de las personas mayores de 45 años. Se trataría de superar lo más posible la mera subvención, que ciertamente es necesaria. ¿Con qué tipo de empleo vinculado al contrato para conseguir un doble efecto: que estas personas se sientan útiles a la sociedad y esta se beneficie, y que gracias a esa experiencia algunos se puedan reenganchar al mercado de trabajo?

5. Cómo abordar el paro de los jóvenes menores de 30. Los temas del abandono escolar y del fracaso. Si esto debe resolverse a niveles territoriales o debe ser abordado a niveles superiores. Si cabrían relaciones más estables con las instituciones educativas del territorio que deberían, quizá, mantener una vertiente que facilitase la formación a lo largo de la vida.

6. La formación ocupacional puede ser más exitosa si hay un conocimiento lo más cercano posible de la demanda de empleo que hay en el territorio, en general más amplio que un ayuntamiento. Pero

esto depende del conocimiento de las empresas, de contar con expertos que conozcan bien ambos lados del mercado, etc... ¿Es mejor esto a nivel territorial más bajo que la CA?

7. Sobre el desarrollo local vinculado a la creación de empleo. ¿Es una idea ya del pasado? ¿Podría dársele un nuevo enfoque?

8. Sobre la intermediación. ¿Qué mecanismos se podrían activar o mejorar si hubiera mejor financiación y más autonomía en la gestión de programas e iniciativas?