

L'ocupació

Un eix prioritari de les polítiques municipals

Francisco Ramos



Programa Ciutats i Persones
Institut de Ciències Polítiques i Socials

Col·leccions CiP

Articles Municipalistes

número 1, 2011



Institut de Ciències Polítiques i Socials
Adscrit a la Universitat Autònoma de Barcelona

Col·lecció d'Articles Municipalistes

Aquesta col·lecció d'articles digitals és un espai de reflexió sobre els èxits i els reptes municipalistes a la Catalunya d'avui. Es tracta d'una col·lecció no periòdica d'encàrrecs a persones expertes sobre temes candents pel municipalisme; articles acadèmics curts baixats a l'anàlisi pràctic de la realitat i l'actualitat.

Autor

Francisco Ramos és doctor en Dret per la Universitat de Barcelona, Llicenciat en Sociologia per la Universitat Autònoma de Barcelona, Màster en Desenvolupament Local i Regional per la Universitat de Barcelona, i Màster en Polítiques Públiques i Socials, per la Universitat Pompeu Fabra.

Tècnic de la Diputació de Barcelona, és professor de diversos màsters i cursos de postgrau relacionats amb les polítiques d'ocupació, el desenvolupament local i l'avaluació de les polítiques públiques. Entre el 2007 i el 2010, va ser assessor de direcció del Servei d'Ocupació de Catalunya.

Des de l'any 2000, és tutor dels estudis de Ciències del Treball de la UOC. També és coautor del Manual de Polítiques Sociolaborals de la UOC i del Manual per a la gestió de Polítiques de promoció econòmica i Desenvolupament local del COLPIS.

Introducció

Convé contextualitzar les polítiques actives d'ocupació¹ en l'encreuament entre polítiques econòmiques, laborals i socials, per a situar-les en els seus justos termes, i reconèixer l'escassa capacitat de les polítiques actives per a resoldre el complex problema de l'atur. Les polítiques actives ocupen un lloc molt concret en el quadre de mesures de lluita contra l'atur, a saber, són mesures d'ajust fi, que permeten l'adequació de l'oferta i la demanda una vegada han funcionat polítiques macro i estructurals. A més, les polítiques actives es solen caracteritzar per anar dirigides a col·lectius desfavorits. Aquestes dues notes ("política d'ajust" i "col·lectiu objecte d'atenció") s'han de recordar per a evitar posteriors frustracions davant resultats que poguessin semblar magres.

Fins la recent onada neolliberal, que està al darrera de les causes de l'actual crisi, i, paradoxalment, es postula com a únic remei de la mateixa, semblava existir cert consens en el qual la millor manera de lluitar contra la desocupació era amb una política macroeconòmica que afavorís el creixement econòmic. També semblava necessària una política industrial que recolzés decididament l'activitat industrial, la I+D+I, que captés nova activitat i lluités contra la deslocalització; una millor connexió entre el sistema formatiu i el sistema productiu; un sistema fiscal que fomentés l'estalvi i la inversió, sense oblidar-nos d'altres factors com per exemple el de l'habitatge (que pot afectar de manera directa a la mobilitat laboral).

¹ La variada tipologia de mesures que hi ha en l'àmbit de les polítiques actives se sol classificar en tres grans grups, que són els següents:

- Polítiques d'orientació, intermediació i col·locació: actuacions que tracten de millorar la relació entre oferta i demanda de treball com l'orientació en la recerca de feina, la gestió d'ofertes i contractació, etc.
- Polítiques de formació: actuacions de formació professional ocupacional o contínua, dirigides a proveir dels coneixements, les capacitats i habilitats a les persones que estiguin a l'atur (o tinguin el risc d'estar aturades) que permetin millorar les seves oportunitats d'inserció en el mercat laboral.
- Polítiques de promoció i creació d'ocupació: actuacions que persegueixen crear ocupació mitjançant incentius a la contractació, creació d'ocupació pública directa, foment de l'autoocupació i l'economia, el desenvolupament local, els jaciments d'ocupació o els pactes territorials per a l'ocupació.

En aquest context i com complement a altres intervencions més macroeconòmiques (política econòmica, fiscal, política educativa...), les polítiques d'ocupació suposen una intervenció més directa que pretén l'ajust a curt termini en el mercat de treball, ajust que es mesura fonamentalment per la reducció de la desocupació a la seva mínima expressió.

De tot lo anterior es desprèn una doble dificultat per aconseguir l'èxit en el cas de les polítiques d'ocupació. D'un costat, aquestes mesures constitueixen un mecanisme d'ajust fi i que, per tant, no són més que una part reduïda de tot l'engranatge de lluita contra la desocupació encara que això no sempre es tingui en compte. D'altra banda, el tipus de públic a qui dirigeix la seva atenció (aquelles persones que, estant aturades, tenen una ocupabilitat menor). Ambdós dificulten la consecució dels objectius de reducció de l'atur.

A l'estat espanyol, la majoria dels programes i instruments existents en matèria d'ocupació van ser dissenyats durant la dècada dels 80. Les circumstàncies de l'estructura productiva i del mercat de treball han variat substancialment, sense que ho hagin fet en igual mesura les polítiques d'ocupació.

El marc competencial

Pel que fa a la política d'ocupació, el marc normatiu que regula les competències, no és del tot clar. La norma reguladora per excel·lència es la Ley Básica de Empleo. Segons aquesta norma, el disseny i execució de la política d'ocupació és competència del Govern Central, que la desenvolupa mitjançant el Ministeri de Treball i, més concretament, del Servicio Público de Empleo Estatal (l'antic INEM).

El cert és que, mentre l'art 170.1 de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya estableix que la Generalitat té competències executives en matèria de polítiques actives d'ocupació, l'article 3 de l'actual Ley 56/2003 básica de empleo, estableix que correspon al govern central la coordinació de la política d'ocupació, així com el desenvolupament de la normativa bàsica, mentre que correspon a les CCAA el desenvolupament de la política d'ocupació i l'execució dels programes i mesures transferits.

Per últim, convé ressaltar l'escàs (per no dir nul) paper que aquest marc de distribució de competències atorga a l'administració local. Ni la Ley Básica de Empleo, ni el marc normatiu català, ni les lleis que regulen el règim local, preveuen un paper rellevant de l'administració local en matèria de foment de l'ocupació. I això a pesar de que les comunicacions de la Unió Europea insten a fomentar l'acció local per a l'ocupació, per la proximitat a la ciutadania i les empreses, així com per les experiències acumulades que reflecteixen la idoneïtat de

situar en aquest àmbit administratiu una major capacitat d'intervenció en les polítiques ocupacionals.

Tot i així, el cert és que, malgrat no tenir competències, les administracions locals han intervingut activament en les polítiques d'ocupació, i amb relativament bons resultats, ja que compten amb una gran capacitat i flexibilitat d'adaptació a la realitat social i econòmica basada en la proximitat, que es deriva en un millor coneixement de les necessitats i potencialitats de les persones i empreses. Cal reconèixer i destacar el paper que les administracions locals han tingut al llarg d'aquests anys en el foment de les polítiques d'ocupació i en el desenvolupament local.

Necessitat d'un canvi d'escenari

La polítiques actives d'ocupació necessiten una revisió que els permeti ajustar-se a les necessitats d'un mercat de treball més ampli i més transparent, no tant respecte als tipus bàsics d'actuacions (orientació, formació, ocupació) com a la seva combinatòria. Aquesta revisió ha de permetre adequar aquestes polítiques a les necessitats dels diferents col·lectius i/o territoris, que variaran en funció de la conjuntura del mercat de treball, i han de ser fruit de diagnòstic prèvies.

Les polítiques actives d'ocupació no han d'estar basades en programes finalistes d'àmbit estatal, traslladats pràcticament sense cap canvi a nivell autonòmic, sense marge real de flexibilitat. Es fa necessari l'establiment d'objectius i prioritats a nivell autonòmic, convenis marc o contractes-programa que ofereixin la flexibilitat necessària per ajustar-les a les necessitats de cada realitat concreta, especialment en l'àmbit local.

Tot el model d'intervenció en polítiques d'ocupació està orientat a treballar únicament sobre una part de la balança del mercat de treball: la demanda d'ocupació. El treball amb empreses és pràcticament inexistent i, en canvi, s'hauria de treballar intensament per:

- Ajudar l'empresariat a conèixer les seves necessitats presents i futures de personal.
- Ajudar-los a definir els perfils professionals més adients a les necessitats de les seves empreses, sistematitzant, objectivant i catalogant les seves demandes en un sistema de classificació homogeni i informatitzat.
- Acompanyar-los en el procés d'estructuració de la formació ocupacional o continua més adequada a la seva empresa.

A banda d'estructurar un marc competencial en el que les autoritats locals juguin un rol important, els criteris de distribució dels recursos no poden ser els de convocatòries de subvencions en concurrència competitiva. S'han de trobar indicadors objectius (població, atur, ocupació, activitat econòmica, variables de reequilibri territorial...) de distribució dels recursos autonòmics en el territori, per que sigui allà on es decideixi quin tipus d'intervencions són les més adients a cada territori concret.

Tot això, acompanyat d'una nova manera de fer les coses que impliqui una atenció més personalitzada a les i els usuaris, una coordinació i integració de les accions més gran i un seguiment i una avaluació de les accions dutes a terme, permetrà una adequació més gran de les polítiques actives a les necessitats del canviant mercat de treball.

Això és especialment pertinent per al cas espanyol. L'escassetat de despesa destinada a polítiques actives, unida a la falta d'informació sobre els seus resultats i a una certa descoordinació entre les actuacions de les diverses administracions implicades, són qüestions a les quals s'hauria de posar punt final. I l'ocasió per a fer-ho sembla que és el moment present. Aprofitar la redefinició de les estratègies que en matèria de polítiques actives es donen a escala europea i beneficiar-se de les nombroses propostes i experiències que des de diverses instàncies comunitàries es presenten en un moment en què el marc competencial es pot redefinir en la línia d'una descentralització més gran (que no ha d'implicar una descoordinació més gran), pot comportar una oportunitat d'or per a dissenyar unes noves polítiques actives que compleixin d'una manera eficaç l'objectiu que se n'espera.

En definitiva, es tracta de treballar per integrar la feina que, al territori, fan les entitats locals per tal de:

- Millorar l'adaptació de les polítiques d'ocupació a la diversitat social, demogràfica, laboral, econòmica, cultural, etc, de cada territori.
- Empoderar els ajuntaments i altres entitats locals i socials en la política d'ocupació, seguint criteris de representativitat territorial.
- Garantir la continuïtat, la complementarietat i les sinergies en l'assistència a persones i empreses, a través de sistemes d'informació compatibles i de l'homogeneïtat progressiva de metodologies, instruments i actuacions.
- Facilitar la coordinació entre l'acció local i autonòmica.

Propostes de millora en matèria d'ocupació a nivell local

Per tot allò apuntat als apartats anteriors, respecte al marc competencial, es fa necessari el traspàs de les polítiques actives de mercat de treball (i dels recursos necessaris) al mon local, en aplicació de l'article 84.2.i) del vigent Estatut. Es tracta d'establir un nou model de relació entre les administracions, autonòmica i local, que configuren el sistema públic d'ocupació basat en el treball conjunt, l'aplicació del principi de subsidiarietat, la cooperació, la complementarietat entre polítiques i l'eficiència, per a assolir una planificació més integrada i coherent de les polítiques actives que es desenvolupen a Catalunya.

De manera transitòria, caldria l'operativització de la mesura 85 de l'Acord Estratègic per a la internacionalització, la qualitat de l'ocupació i la competitivitat de l'economia catalana, per tal d'avançar cap a una progressiva descentralització de la gestió de les Polítiques Actives d'Ocupació. Es tracta de complir allò establert a la Declaració del Departament de Treball, la Federació de Municipis de Catalunya i l'Associació Catalana de Municipis per a una millor articulació de la xarxa d'ocupació pública de Catalunya, signada al gener de 2010 per la Generalitat de Catalunya i les entitats municipalistes, sense que s'hagi operativitzat fins ara.

Pel que fa al contingut de les mesures, caldria:

- La reforma dels sistemes administratius d'intermediació: major proximitat, tutories, prospecció d'empreses (i establiment de contactes permanents), millora de la proporció aturats/funcionari i integració de bases de dades.
- Acompanyament personalitzat a les persones sol·licitants d'ocupació per part dels serveis d'ocupació.
- Descentralització dels sistemes d'ocupació: acostament al nivell local.

I, al costat d'aquestes propostes de contingut, sembla convenient avançar també unes quantes propostes de procediment:

- Coherència i interrelació entre les mesures: adequació a les necessitats del mercat de treball (el que implica estudi de necessitats prèvies, seguiment i avaluació de les accions) i integració de les mesures en estratègies (Plans Directors, Plans Estratègics, etc.) a mitjà i llarg termini que garanteixin certa continuïtat a les accions i la seva correspondència respecte a línies d'actuació i objectius determinats.

- Criteris selectius: programes per a col·lectius específics (target) definint les característiques que fan al grup objectiu susceptible de l'acció, els objectius de la mateixa i els instruments a utilitzar.
- Productes integrals: paquets informació-orientació-inserció, formació-subvenció-inserció, etc.
- Possibilitat d'aplicar la idea de les finestretes úniques (a nivell local) als processos d'intermediació en el mercat de treball i a la creació d'empreses.
- Flexibilitat de les accions: si alguna cosa es desprèn dels programes duts a terme fins a la data és l'excessiva rigidesa i l'afecció a la norma. Els instruments i programes han de ser prou flexibles per adaptar-se a les diferents realitats sense haver de ser forçats fins a pervertir en moltes ocasions els seus objectius primigenis.
- Disseny de projectes i programes pilot que permetin l'experimentació de mesures que siguin la combinació de diferents instruments i que permetin la difusió i extensió d'aquelles que obtinguin millors resultats. Si volem persones proactives, hem de dissenyar polítiques proactives.
- Un nou management de l'ocupació: tractament personalitzat de l'usuari o usuària, contactes estables amb les persones aturades, amb l'empresariat i amb les persones que es troben en un procés d'emprenedoria. Prospecció d'empreses. Responsabilització per objectius. Màrqueting de serveis.
- Coordinació entre les administracions: evitar les duplicitats que són ineficients i, en ocasions, confonen els i les usuàries. Fomentar el treball en xarxes, l'intercanvi d'experiències i les estructures consultives.