

La doble transició de les polítiques d'ocupació a Catalunya

La publicació l'1 de maig d'enguany del real decret 438/2024 pel qual s'estableix la Cartera Comú de Serveis del Sistema Nacional d'Ocupació i els *Serveis Garantits* en desenvolupament de la nova Llei d'Ocupació 3/2023 (LE, en endavant), suposa un pas endavant sense marxa enrere de canvi en les polítiques d'ocupació del país. A Catalunya, poc abans, el 9 d'abril el DOGC publicava l'Ordre que regula el reconeixement de les Estratègies Territorials per desenvolupar les polítiques actives d'Ocupació, ja definides des de la llunyana llei del 2015 (LOC, en endavant).

S'obre doncs un període que hauria de comportar una transformació rellevant d'aquestes polítiques i com, naturalment, no es podrà produir d'un dia per un altra, s'inicia una transició que ha de permetre assolir els objectius d'aquests canvis, centrats ambdós en una més nítida adaptació tant a les situacions individuals dels demandants d'ocupació com a les característiques dels mercats de treballs per tal que l'impacte i l'eficàcia de les polítiques d'ocupació millori substancialment.

La tesi principal es que, mes enllà de les normes (que sempre són millorables) cal fer un esforç per definir estratègies, objectius, metodologies, sistemes d'informació, avaluacions, que permetin ajustar les polítiques (o els programes, o les convocatòries de subvenció que és el que sovint fem, més que polítiques) a les necessitats de les persones, les empreses i els territoris, es a dir, a les necessitats del mercat de treball. I que, en aquest context, la innovació que suposen els serveis garantits a la LE, casa mal amb la pràctica encara majoritària de la subvenció en concurrència competitiva per operativitzar les actuacions de polítiques d'ocupació a Catalunya.

Malgrat la LOC fa aquest mateix mes 9 anys, els postulats bàsics de la mateixa, Model Territorial (15, DF1), Sistema d'Informació Comú (4.2b i d, 10) o la substitució de les subvencions per "contractes programa o altres instruments jurídics adequats de col·laboració i cooperació amb les entitats a què fa referència l'apartat 4, per mitjà dels quals es faci possible el disseny, la planificació, l'execució, la gestió, el seguiment i l'avaluació de les polítiques públiques d'ocupació de les estratègies territorials." (15.10, DA 6) tenen un desenvolupament que tot i el temps transcorregut encara està per realitzar, per dir-ho de forma constructiva.

Quins són els aspectes més centrals d'aquests canvis i com podem preveure una transició exitosa? En senyalarem el principal per cada una d'aquestes dues novetats.

La definició i implantació de serveis garantits que fa el real decret 438/2024, d'una banda, capgira completament el model vigent pel qual el gruix de les polítiques actives d'ocupació que, fins ara, es formulaven i executaven mitjançant programes de convocatòries anuals de subvencions en concurrència competitiva. Aquest model subvencional i la existència d'un llarg catàleg de serveis garantits són ontològicament incompatibles. En l'actualitat i a la pràctica, el servei que es garantia és el de la inscripció de la demanda (el SEPE es feia càrrec de la tramitació de prestacions) i eventualment el seu perfilat mitjançant un qüestionari d'identificació de l'ocupabilitat del demandant. Periòdicament contractacions extraordinàries de tècnics orientadors en els serveis públic realitzaven plans d'orientació a una part dels demandants. Els serveis públics gestionen també una part, molt escassa, d'ofertes de treball, de manera que el servei públic pròpiament d'intermediació a la pràctica és gairebé

inexistent. Tota la resta dels serveis ocupacionals previstos -de sempre, ja venen de les normes anteriors- en les normes es 'derivaven' a les accions configurades per les convocatòries de programes, cadascuna amb les seves característiques (beneficiaris, tipus d'acció, durada, intensitat,...) i amb diferents proveïdors, públics (normalment Entitats Locals) , entitats del tercer sector, i privats.

No sembla agosarat afirmar que per tal de *garantir* serveis els requeriments imprescindibles, mínims, són una informació de qualitat dels demandants d'ocupació i una ordenació robusta (caracterització, portes d'entrada, fluxos interns, unitats de prestació -operadors, especialització,...-, fites a assolir,...) per tal de prestar-los. Tal i com passa de forma natural amb altres serveis públics universals o gairebé. Hi estem molt lluny.

L'acusada diversitat i heterogeneïtat dels mercats de treball, a Catalunya i arreu, d'altra banda, justificava plenament que la llei catalana i els seu successiu desplegament formulés un model de gestió de les polítiques actives d'ocupació adaptades territorialment mitjançant la concertació territorial entre el SOC mateix i les entitats locals i les organitzacions empresarials i sindicals representatives dels diversos àmbits. El procés de concreció d'aquest model no ha estat exempt de dificultats, però l'ordre esmentada suposa l'inici de la seva implantació. El model implica que la concertació territorial ha de permetre definir objectius, prioritats i actuacions formulats com a una Estratègia Territorial que s'adeqüi tant a les característiques del mercat de treball de l'àmbit com als reptes i oportunitats del desenvolupament econòmic del mateix en períodes previstos de quatre anys que permeten donar continuïtat a les intervencions.

Naturalment això suposa també un canvi força radical en el rol actual de les entitats locals i dels altres agents que executen polítiques actives en el territori, que ara d'una manera o altra es veuran responsabilitzats tant en la definició com en la gestió integral de les intervencions. També hi estem lluny, per bé que en alguns àmbits territorials existeixen experiències de col·laboració prèvies i d'actuació conjunta.

Ambdós canvis necessiten i mereixen una transició que en part haurà de ser simultània, que com és fàcil d'entendre té múltiples dimensions, reptes i dificultats. En volem destacar les que ens semblen claus en aquests moments inicials.

a) Finançament i reordenació de les programacions

Les disposicions normatives de la LOC pel que fa a la substitució de les convocatòries de subvenció en concurrència competitiva per altres instruments jurídics (la llei esmenta el contracta programa, però la llista de possibles no es curta: consorcis, concerts, convenis interadministratius, acords marc, contractes oberts...), son clares i explícites, però el cert es que la inèrcia administrativa ha fet impossible, almenys fins al moment, el canvi de model de gestió dels recursos. Tampoc ajudarà a garantir la planificació de les actuacions el fet que la LE només esmenta la plurianualitat com a possibilitat "por Acuerdo del Consejo de Ministros, previo informe del Ministerio de Hacienda y Función Pública" art 62.2).

Aquest doble factor, temporal i instrumental, és el més rellevant per garantir una correcta instrumentació administrativa de les polítiques actives. Idealment, la LE hauria

d'haver garantit la plurianualitat per defecte però, como això no ha succeït (probablement degut a l'origen dels recursos i la seva distribució via Conferències Sectorials) s'ha d'aconseguir algun tipus de desenvolupament normatiu o d'acord que, de facto garanteixi una plurianualitat efectiva, almenys en un percentatge significatiu dels recursos¹. Planificar implica anar més enllà de l'any en curs i la instrumentació pressupostària ha de facilitar i no obstaculitzar aquesta aposta.

Pel que fa a la superació del model subvencional, el cert és que ja hi ha feina feta en seu de Concertació Territorial i, fins i tot, alguna concreció operativa (el Conveni Interadministratiu amb l'Ajuntament de Barcelona) que fan ser optimistes en aquest punt. Acabar de concretar les propostes i capilaritzar-les per ajudar al canvi cultural i de gestió que això suposa per tothom, son passes ineludibles en aquest extrem.

Aquests canvis operatius han de respondre tanmateix a canvis que s'han d'anar produint en el *contingut* de les programacions, per tal que d'una vegada sigui possible establir una discussió transparent sobre quin és el destí real i efectiu (vinculats amb els serveis garantits) dels recursos emprats.

b) Sistema d'informació

Aquest es un altre tema recurrent quan es fan lleis d'ocupació, a Catalunya i a l'Estat. I el concepte utilitzat sempre és el Sistema d'Informació Comú. No només la redacció de l'art 10 de la LOC del 2015 fa patir (perquè han passat 9 anys i el més calent és a l'aigüera). Es que la lectura de l'Art 19.3 Llei 17/2002, de 5 de juliol, d'ordenació del sistema d'ocupació i de creació del Servei d'Ocupació de Catalunya ens hauria de fer reflexionar profundament: fa 22 anys que parlem a les lleis d'un Sistema d'informació Únic, que hauria de dissenyar i gestionar el SOC, que recollís l'experiència laboral, contractual, el perfil ocupacional, les participacions en mesures ocupacionals, els processos d'intermediació, etc. L'únic bo que podem dir al respecte es que, en l'època de la IA i la governança de la dada, probablement estem en millor situació per fer el SIC més ràpid i millor, ajustat a les necessitats d'observar, diagnosticar, assessorar, intermediari, avaluar, etc. Certament anem dos dècades tard, però més val tard que mai.

c) Orientació al demandant d'ocupació i l'empresa

El tret principal del model actual és que és un model *d'oferta*; és a dir, s'articula al voltant d'allò que s'executa. L'escenari de mercat de treball que sortosament s'obre a Catalunya -baixa taxa d'atur i aparició de restriccions tant d'oferta com de demanda, amb el resultat de creixents desajustos- demana des de ja molta més finetza i la més ràpida possible reconversió a un model de *demanda*, bastit a partir de necessitats tangibles i concretes dels demandants d'ocupació i de les empreses. Per a fer-ho cal tenir serveis permanents, flexibles i amb capacitat de resposta, que les identifiquin i puguin organitzar accions amb un impacte i resultat efectius. Aquí la Concertació Territorial hauria de jugar un paper clau, obrint la porta a una heterogenització gran de les actuacions en el marc de les directrius generals establertes.

d) Vinculació amb altres polítiques públiques i locals

¹ Ja en el 2009-10, el SOC va fer convocatòries integrals per EELL, per a dos anys, a compte de la garantia d'un 60 per cent dels recursos de conferència sectorial d'un any per altre, i prèvies acerades converses amb Intervenció de la Generalitat.

L'escenari de mercat de treball esmentat demana alhora una interrelació molt més gran amb altres polítiques públiques que superen el perímetre de les ocupacionals, particularment les d'educació i formació -amb la nova FP d'estrella, però no només- i les de benestar i atenció social. Val a dir que aquesta idea -avalada de forma unànime pels experts- és pràcticament inexplorada fins avui de forma global tot i les molt bones experiències concretes que s'estan realitzant. Probablement els dos principals reptes que tenim pel davant és l'hora de la veritat en què el sistema FPCAT ha de procurar els centres integrals i el fet -on encara no hi ha una proposta clara- de quina intervenció real per als col·lectius de nul·la qualificació, particularment els joves. Seguim amb un puzzle (Segones Oportunitats, Escoles d'Adults, Rendes d'Inserció,...) que no està permetent encarar aquesta problemàtica amb la importància que es mereix i que serà malauradament creixent.

e) Visibilitat

Hem deixat pel final un aspecte de fons, això és la nul·la visibilitat actual de l'existència de serveis ocupacionals. El públic, per així dir-ho, no sap de què estem parlant, perquè les intervencions són de tan baixa cobertura i tant puntuals que ningú dona per fet que hi ha uns serveis que estan a la seva disposició. Però la nova LE diu que hi ha uns serveis garantits, i això en qualsevol país i tema suposaria que el primer que es fa és informar la població d'aquests serveis i respondre-hi a les seves demandes. Diguem-ne que, entre l'actual cita prèvia (i els problemes que arrossega), i la escassa identificació del SEPE amb un servei d'ocupació i intermediació d'una banda, i la filosofia que inunda la LE, de serveis garanties, autorització, itineraris, etc, hi ha una profunda transformació pendent.

A casa nostra ni tant sols s'ha produït més d'un any després la transformació del SEPE en Agencia Española de Empleo, ens ho hem pres amb calma. I més encara informar els demandants d'aquestes obligacions que fàcticament s'han assumit. Vet aquí un darrer repte que actuarà de termòmetre sobre si realment és creïble i possible la transició que reclamem.

Eduard Jiménez és economista i assessor de la FMC en matèria d'ocupació

Paco Ramos és Doctor en Dret i sociòleg i tècnic d'ocupació de la Diputació de Barcelona