

La doble transición de las políticas de empleo en Cataluña

La publicación el 1 de mayo de este año del Real Decreto 438/2024, por el cual se establece la Cartera Común de Servicios del Sistema Nacional de Empleo y los Servicios Garantizados en desarrollo de la nueva Ley de Empleo 3/2023 (en adelante, LE), supone un paso adelante sin marcha atrás en el cambio de las políticas de empleo del país. En Cataluña, poco antes, el 9 de abril, el DOGC publicaba la Orden que regula el reconocimiento de las Estrategias Territoriales para desarrollar las políticas activas de Empleo, ya definidas desde la lejana ley de 2015 (en adelante, LOC).

Se abre, pues, un periodo que debería comportar una transformación relevante de estas políticas y, como naturalmente no se podrá producir de un día para otro, se inicia una transición que debe permitir alcanzar los objetivos de estos cambios, centrados ambos en una más clara adaptación tanto a las situaciones individuales de los demandantes de empleo como a las características de los mercados de trabajo, de manera que el impacto y la eficacia de las políticas de empleo mejoren sustancialmente.

La tesis principal es que, más allá de las normas (que siempre son mejorables), es necesario hacer un esfuerzo por definir estrategias, objetivos, metodologías, sistemas de información y evaluaciones que permitan ajustar las políticas (o los programas, o las convocatorias de subvención, que es lo que a menudo hacemos, más que políticas) a las necesidades de las personas, las empresas y los territorios, es decir, a las necesidades del mercado laboral. Y, en este contexto, la innovación que suponen los servicios garantizados en la LE encaja mal con la práctica todavía mayoritaria de la subvención en concurrencia competitiva para operativizar las actuaciones de políticas de empleo en Cataluña.

A pesar de que la LOC cumple este mismo mes 9 años, los postulados básicos de la misma, como el Modelo Territorial (15, DF1), el Sistema de Información Común (4.2b y d, 10), o la sustitución de las subvenciones por "contratos programa u otros instrumentos jurídicos adecuados de colaboración y cooperación con las entidades a que hace referencia el apartado 4, mediante los cuales se haga posible el diseño, la planificación, la ejecución, la gestión, el seguimiento y la evaluación de las políticas públicas de empleo de las estrategias territoriales" (15.10, DA 6), tienen un desarrollo que, pese al tiempo transcurrido, aún está por realizar, por decirlo de manera constructiva.

¿Cuáles son los aspectos más centrales de estos cambios y cómo podemos prever una transición exitosa? Señalaremos lo principal para cada una de estas dos novedades.

La definición e implantación de servicios garantizados que hace el Real Decreto 438/2024, por un lado, da un giro completo al modelo vigente por el cual el grueso de las políticas activas de empleo, que hasta ahora se formulaban y ejecutaban mediante programas de convocatorias anuales de subvenciones en concurrencia competitiva. Este modelo subvencional y la existencia de un largo catálogo de servicios garantizados son ontológicamente incompatibles. En la actualidad, y en la práctica, el servicio que se garantizaba era la inscripción de la demanda (el SEPE se hacía cargo de la tramitación de prestaciones) y eventualmente su perfilado mediante un cuestionario de identificación de la empleabilidad del demandante. Periódicamente, contrataciones extraordinarias de técnicos orientadores en los servicios públicos realizaban planes de

orientación para una parte de los demandantes. Los servicios públicos gestionan también una parte, muy escasa, de ofertas de trabajo, de modo que el servicio público propiamente de intermediación es casi inexistente en la práctica. Todos los demás servicios ocupacionales previstos —desde siempre, ya que provienen de las normas anteriores— en las normas se 'derivaban' a las acciones configuradas por las convocatorias de programas, cada una con sus características (beneficiarios, tipo de acción, duración, intensidad, etc.) y con diferentes proveedores, públicos (normalmente Entidades Locales), entidades del tercer sector y privados.

No parece arriesgado afirmar que, para garantizar servicios, los requisitos imprescindibles y mínimos son una información de calidad de los demandantes de empleo y una ordenación robusta (caracterización, puertas de entrada, flujos internos, unidades de prestación —operadores, especialización, etc.—, metas a alcanzar, etc.) para poder prestarlos. Tal y como sucede de forma natural con otros servicios públicos universales o casi universales. Estamos muy lejos de lograr esto.

La acusada diversidad y heterogeneidad de los mercados laborales, en Cataluña y en todas partes, por otro lado, justificaba plenamente que la ley catalana y su posterior desarrollo formularan un modelo de gestión de las políticas activas de empleo adaptado territorialmente mediante la concertación territorial entre el SOC (Servei d'Ocupació de Catalunya) y las entidades locales, así como las organizaciones empresariales y sindicales representativas de los diversos ámbitos. El proceso de concreción de este modelo no ha estado exento de dificultades, pero la orden mencionada supone el inicio de su implantación. El modelo implica que la concertación territorial debe permitir definir objetivos, prioridades y actuaciones formuladas como una Estrategia Territorial que se adecúe tanto a las características del mercado laboral del ámbito como a los retos y oportunidades del desarrollo económico del mismo en períodos previstos de cuatro años, lo que permite dar continuidad a las intervenciones.

Naturalmente, esto también supone un cambio bastante radical en el rol actual de las entidades locales y de otros agentes que ejecutan políticas activas en el territorio, que ahora de una manera u otra se verán responsabilizados tanto en la definición como en la gestión integral de las intervenciones. También estamos lejos de lograr esto, aunque en algunos ámbitos territoriales existen experiencias de colaboración previas y de actuación conjunta.

Ambos cambios necesitan y merecen una transición que en parte deberá ser simultánea y que, como es fácil de entender, tiene múltiples dimensiones, retos y dificultades. Queremos destacar las que nos parecen claves en estos momentos iniciales.

Financiación y reordenación de las programaciones

Las disposiciones normativas de la LOC respecto a la sustitución de las convocatorias de subvención en concurrencia competitiva por otros instrumentos jurídicos (la ley menciona el contrato programa, pero la lista de posibles no es corta: consorcios, conciertos, convenios interadministrativos, acuerdos marco, contratos abiertos, etc.) son claras y explícitas, pero lo cierto es que la inercia administrativa ha hecho imposible, al menos hasta el momento, el cambio de modelo de gestión de los recursos. Tampoco ayudará a garantizar la planificación de las actuaciones el hecho de que la LE solo menciona la plurianualidad como una posibilidad "por Acuerdo del Consejo de Ministros, previo informe del Ministerio de Hacienda y Función Pública" (art. 62.2).

Este doble factor, temporal e instrumental, es el más relevante para garantizar una correcta instrumentación administrativa de las políticas activas. Idealmente, la LE debería haber garantizado la plurianualidad por defecto, pero como esto no ha sucedido (probablemente debido al origen de los recursos y su distribución vía Conferencias Sectoriales), se debe lograr algún tipo de desarrollo normativo o de acuerdo que, de facto, garantice una plurianualidad efectiva, al menos en un porcentaje significativo de los recursos. Planificar implica ir más allá del año en curso, y la instrumentación presupuestaria debe facilitar y no obstaculizar esta apuesta.

Respecto a la superación del modelo subvencional, lo cierto es que ya hay trabajo hecho en sede de Concertación Territorial e, incluso, alguna concreción operativa (el Convenio Interadministrativo con el Ayuntamiento de Barcelona) que hace ser optimistas en este punto. Concretar las propuestas y capilarizarlas para ayudar al cambio cultural y de gestión que esto supone para todos, son pasos ineludibles en este extremo.

Estos cambios operativos deben responder, asimismo, a cambios que se deben ir produciendo en el contenido de las programaciones, de manera que, de una vez, sea posible establecer una discusión transparente sobre cuál es el destino real y efectivo (vinculado con los servicios garantizados) de los recursos empleados.

****Sistema de información****

Este es otro tema recurrente cuando se elaboran leyes de empleo, tanto en Cataluña como en el Estado. Y el concepto utilizado siempre es el Sistema de Información Común. No solo la redacción del artículo 10 de la LOC de 2015 es preocupante (porque han pasado 9 años y aún queda mucho por hacer). La lectura del artículo 19.3 de la Ley 17/2002, de 5 de julio, de ordenación del sistema de empleo y de creación del Servicio de Empleo de Cataluña, debería hacernos reflexionar profundamente: hace 22 años que hablamos en las leyes de un Sistema de Información Único, que debería diseñar y gestionar el SOC, que recoja la experiencia laboral, contractual, el perfil ocupacional, las participaciones en medidas ocupacionales, los procesos de intermediación, etc. Lo único bueno que podemos decir al respecto es que, en la época de la IA y la gobernanza de los datos, probablemente estamos en mejor situación para hacer el SIC más rápido y mejor, ajustado a las necesidades de observar, diagnosticar, asesorar, intermediar y evaluar, entre otros. Ciertamente vamos dos décadas tarde, pero más vale tarde que nunca.

****Orientación al demandante de empleo y a la empresa****

La característica principal del modelo actual es que es un modelo de oferta; es decir, se articula en torno a lo que se ejecuta. El escenario del mercado de trabajo que afortunadamente se abre en Cataluña —baja tasa de paro y aparición de restricciones tanto de oferta como de demanda, con el resultado de crecientes desajustes— requiere desde ya mucha más finura y la reconversión más rápida posible a un modelo de demanda, construido a partir de necesidades tangibles y concretas de los demandantes de empleo y de las empresas. Para hacerlo, es necesario tener servicios permanentes, flexibles y con capacidad de respuesta, que los identifiquen y puedan organizar acciones con un impacto y resultado efectivos. Aquí la Concertación Territorial debería jugar un papel clave, abriendo la puerta a una gran heterogeneización de las actuaciones en el marco de las directrices generales establecidas.

****Vinculación con otras políticas públicas y locales****

El escenario del mercado de trabajo mencionado también exige una interrelación mucho mayor con otras políticas públicas que superen el perímetro de las ocupacionales, particularmente las de educación y formación —con la nueva FP como protagonista, pero no únicamente— y las de bienestar y atención social. Cabe decir que esta idea —avalada de forma unánime por los expertos— es prácticamente inexplorada hasta

hoy de forma global, a pesar de las muy buenas experiencias concretas que se están realizando. Probablemente, los dos principales retos que tenemos por delante son, en primer lugar, que el sistema FPCAT procure centros integrales, y en segundo lugar, aunque aún no haya una propuesta clara, la intervención real para los colectivos sin cualificación, especialmente los jóvenes. Seguimos con un puzzle (Segundas Oportunidades, Escuelas de Adultos, Rentas de Inserción, etc.) que no está permitiendo encarar esta problemática con la importancia que merece y que, lamentablemente, será creciente.

****Visibilidad****

Hemos dejado para el final un aspecto de fondo: la nula visibilidad actual de la existencia de servicios ocupacionales. El público, por así decirlo, no sabe de qué estamos hablando, porque las intervenciones son de tan baja cobertura y tan puntuales que nadie da por hecho que hay unos servicios que están a su disposición. Pero la nueva LE dice que hay unos servicios garantizados, y esto en cualquier país y tema supondría que lo primero que se hace es informar a la población de estos servicios y responder a sus demandas. Digamos que, entre la actual cita previa (y los problemas que arrastra) y la escasa identificación del SEPE con un servicio de empleo e intermediación, por un lado, y la filosofía que inunda la LE, de servicios garantizados, autorización, itinerarios, etc., hay una profunda transformación pendiente.

En nuestro país, ni siquiera se ha producido más de un año después la transformación del SEPE en Agencia Española de Empleo; nos lo hemos tomado con calma. Y aún menos se ha informado a los demandantes de estas obligaciones que de facto se han asumido. He aquí un último reto que actuará como termómetro sobre si realmente es creíble y posible la transición que reclamamos.

****Eduard Jiménez es economista y asesor de la FMC en materia de empleo. Paco Ramos es Doctor en Derecho y sociólogo, y técnico de empleo de la Diputación de Barcelona.****