

05

La intervenció dels ens locals en les polítiques actives d'ocupació

Xavier Cano Caballero

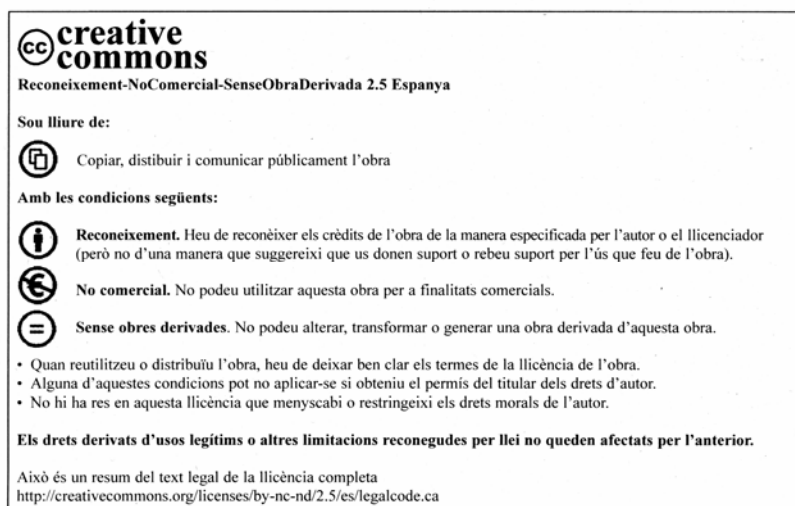
La intervenció dels ens locals en les polítiques actives d'ocupació

Xavier Cano Caballero

Barcelona, 2009



**Generalitat de Catalunya
Escola d'Administració Pública
de Catalunya**



Projecte de millora del Mestratge en alta funció directiva (4a edició)
Escola d'Administració Pública de Catalunya

© Xavier cano Caballero
© Escola d'Administració Pública de Catalunya
Barcelona, juliol de 2009
ISBN: 978-84-393-8085-6
Dipòsit legal: B-33264-2009

Índex

Nota sobre l'autor

Consideracions prèvies

1. Introducció
 - 1.1. La importància del treball i de l'atur
 - 1.2. La diversificació de la societat: nous eixos de desigualtat i d'exclusió social

2. Les polítiques d'ocupació
 - 2.1 El marc competencial
 - 2.2 Les polítiques actives d'ocupació: definició i tipus
 - 2.3 Les polítiques locals en matèria d'ocupació i els models de desenvolupament endogen

3. Missió i actuacions dels serveis locals d'ocupació
 - 3.1 Missió dels serveis locals d'ocupació
 - 3.2 L'orientació i la inserció laboral
 - 3.3 La formació i la programació de cursos
 - 3.4 Serveis a les empreses
 - 3.5 Altres actuacions dels serveis locals d'ocupació

4. Gestió dels serveis locals d'ocupació
 - 4.1 L'organització dels serveis locals d'ocupació
 - 4.2 Competències professionals del personal dels serveis locals d'ocupació
 - 4.3 El finançament de la política local d'ocupació
 - 4.4 L'avaluació dels serveis i programes d'ocupació
 - 4.5 Càlcul de costos d'un servei local d'ocupació

5. Problemàtica de la política local d'ocupació i propostes de millora
 - 5.1 Problemàtica de la política local d'ocupació
 - 5.2 Propostes de millora

6. Consideracions finals

Bibliografia

Nota sobre l'autor

Xavier Cano Caballero és llicenciat en Ciències Polítiques i de l'Administració, màster en Desenvolupament Local i màster en Alta Funció Directiva per l'Escola d'Administració Pública de Catalunya. Des de fa deu anys exerceix la seva activitat professional a l'Administració en l'àmbit de la promoció econòmica, incloent-hi la direcció del Servei Local d'Ocupació de Manresa. Actualment és director de l'Àrea de Programes Transversals i Projectes de Ciutat de l'Ajuntament de Manresa.

Consideracions prèvies

El present treball intenta ser una reflexió al voltant dels serveis locals d'ocupació (SLO) que s'han anat constituït arreu de Catalunya en els últims anys.

Aquests serveis desenvolupen una tasca important d'atenció a usuaris (demandants d'ocupació i empreses) i suposen una de les cares més visibles i d'interrelació més directa entre Administració local i ciutadania.

L'accés a una ocupació és quelcom cabdal per a les persones i, tot i que no és competència municipal obligatòria, en situacions de crisi ràpidament hi ha demandes concretes adreçades als ajuntaments.

Per tant, a partir d'una pressió manifesta de la ciutadania s'han articulats serveis que tenen en compte tot un espectre de possibles actuacions, des d'algunes purament reactives fins a d'altres amb un caràcter veritablement estratègic i vertebrador del territori. Es pot dir, per tant, que actualment el paper del directiu d'un SLO és cabdal per articular un servei potent, ja que els SLO no són simples organitzacions que segueixen uns procediments administratius pautats o que tenen un catàleg de serveis immutable. Al contrari, si es pretén un SLO punter, capaç de posicionar el municipi, cal un estratègia directiu amb capacitat per definir models de desenvolupament propis, tot mobilitzant la xarxa d'actors local.

Aconseguir tal fita és molt complex ja que el marc en què es mouen els SLO no és precisament facilitador. Per donar suport a la seva acció des de diferents nivells administratius s'han articulats ajudes als ens locals però partint de convocatòries reglades, cosa que ha comportat una especificitat per a aquests serveis que rarament es dona a la resta d'actuacions municipals. Així doncs, tot i la capacitat gran de gaudir de recursos en comparació a altres serveis, els SLO es troben sovint en un estat de precarietat i de continus exercicis d'equilibris que els seus directius han de saber gestionar per minimitzar aquest impacte en els usuaris. Alhora, aquests equilibris no es fan sobre entorns estables. Al contrari, els SLO han vist variar de manera considerable les demandes en poc temps: dels usuaris tradicionals, els aturats, s'ha passat a una diversificació gran de perfils (destacant per sobre de tot el fenomen de la immigració o la incorporació de les dones al mercat de treball), a més de la necessitat de treballar també amb les empreses del territori, per la qual cosa els directius han de ser capaços de vertebrar organitzacions àgils i flexibles, amb capacitat de canvi i adaptació a noves necessitats.

Per tant, en l'escrit s'intenta fer en primer lloc una aproximació a la situació actual dels serveis locals d'ocupació, repassant el marc en què es mouen i les principals accions que actualment s'hi executen per passar posteriorment a una reflexió sobre els principals problemes i les possibles vies de solució.

Formalment el treball s'estructura en sis apartats. Els tres primers coincideixen clarament amb la part descriptiva mentre que el cinquè és la part valorativa. Entremig hi ha un apartat de gestió dels SLO que és alhora un recull d'informacions amb propostes en aquest sentit. El treball

finalitza amb unes consideracions finals que recullen els aspectes més rellevants que afecten un directiu d'un SLO.

Per realitzar la part descriptiva s'ha recopilat informació sobre els SLO (tasca que, per cert, és més difícil del que semblaria a primera vista perquè, tot i que ja fa més de 15 anys que algunes estructures de promoció econòmica i ocupació estan en marxa, no existeixen gaires estudis en aquest respecte). La part més valorativa i de propostes de millora s'ha realitzat a partir de les observacions de persones expertes en la matèria, a partir del buidatge d'informacions rellevants obtingudes amb entrevistes i converses. No s'ha tractat tant d'entrevistes amb guions rigorosos sinó de trobades força obertes en què simplement es demana directament assenyalar quins eren els principals punts febles dels SLO per, a partir d'aquí, repassar si existien algunes idees o bones pràctiques que poguessin eliminar o minimitzar aquestes febleses. Les persones amb les quals s'han mantingut contactes han estat les següents: Sra. Àngels Fusté, Sra. Marta Purí, Sr. Xavier Rubio, Sr. Òscar Arnau, Sra. Trini Esponellà, Sra. Cristina Pardo, Sr. Juan José Berbel, Sr. Mateo Hernando, Sr. Francisco Ramos, Sr. Vicenç Estanyol, Sr. Oriol Homs, Sra. Natàlia Roseti i Sr. Cristóbal García. Aquestes persones desenvolupen (o havien desenvolupat) funcions directives (o d'assessorament) en algunes de les entitats següents: Servei d'Ocupació de Catalunya (Generalitat de Catalunya); Àrea de Promoció Econòmica de la Diputació de Barcelona, Ajuntament de Manresa, Foment (empresa pública de l'Ajuntament de Terrassa), Ajuntament de Girona, Consorci del Moianès, Consorci de Formació i Iniciatives del Bages Sud, CIREM, IGOP i Grameimpuls (Ajuntament de Santa Coloma de Gramenet).

1. Treball, atur i exclusió social

1.1. La importància del treball i de l'atur

En una societat capitalista i d'economia de mercat, l'accés a una ocupació és quelcom cabdal per a les persones. Mitjançant el treball la ciutadania no només s'assegura la seva subsistència i determina el seu nivell de vida, sinó que també es forma l'estatus i la representació social de cada individu.

Fins ben entrat el segle XX es va produir a tot Europa una etapa de plena ocupació. Independentment que una feina fos més o menys dura, tothom tenia assegurat un lloc de treball (o, si més no, existia el recurs a l'emigració). La intervenció dels ajuntaments en matèria d'ocupació era, doncs, inexistent. De fet, històricament cap govern no havia prioritzat aquest tipus de política i les intervencions públiques solien reduir-se a polítiques macroeconòmiques liderades per l'Administració estatal. Aquestes polítiques tenien com a objectiu (des)regularitzar el mercat laboral i (durant la segona meitat del segle XX, en què predominà a Occident el keynesianisme) sostenir una demanda agregada que assegurés l'activitat econòmica i de retruc la generació d'ocupació.

La situació varia radicalment a finals de la dècada del 1970. La crisi del petroli i de les matèries primeres anaren seguides d'una crisi econòmica generalitzada que va provocar ajustos en moltes empreses. A l'Estat espanyol, atesa la conjuntura de transició política, es va optar per no provocar tensió social i es va accedir a atendre demandes laborals. Aquest fet no va evitar la crisi, sinó que simplement la va posposar fins a inicis dels anys 1980. Va ser aleshores quan la taxa d'atur es dispara i aquest esdevé estructural.

Aquest fet coincideix (i es retroalimenta) amb una altra profunda transformació que es va produint amb relació als demandants d'ocupació: en pocs anys hi ha canvis en l'edat, gènere i nivell educatiu així com en l'origen i la nacionalitat de les persones que cerquen feina. Creix de manera important el nombre de persones que demanden ocupació, sobretot per l'entrada massiva de dones al mercat laboral i la progressiva arribada de persones estrangeres que migren per causes econòmiques. Alhora s'expandeix una classe mitjana i augmenta el nivell formatiu, tot i que amb certs desequilibris atès que conviuen certs estudis amb una gran demanda mentre que d'altres relacionats amb les qualificacions d'enginyeria o formació professional pateixen una manca de persones interessades (sempre en comparació amb el que demana el mercat de treball).

Gran part de la població es troba amb dificultats per accedir i mantenir una ocupació o subocupada, fet nou. Els ajuntaments i la resta d'administracions comencen a rebre demandes i pressions de la ciutadania i l'atur passa a ser per a moltes persones la principal preocupació.

La resposta de molts governs estatals va consistir en l'adopció de mesures neoliberals: facilitar i abaratir l'entrada, l'estada i la sortida de la mà d'obra a les empreses. Aquest conjunt de

mesures s'ha mostrat efectiu per reduir la quantitat d'aturats però també ha significat un empitjorament de la qualitat en el treball.

La situació de crisi econòmica i el nou mercat de treball es relacionen directament amb una sèrie de grans canvis tecnològics que han modificat totalment els paràmetres de l'industrialisme. S'han superat les estructures fordistes en què grans concentracions de treballadors en grans fàbriques eren capaços de produir quantitats ingents de productes de consum massiu a preus assequibles, sobre la base d'una organització del treball taylorista i a costa d'una notable homogeneïtat en la gamma de béns produïts. Conceptes com flexibilització, adaptabilitat o mobilitat han substituït especialització, estabilitat i continuïtat.

Fenòmens com la robotització o les noves tecnologies de la comunicació han facilitat una globalització econòmica que comporta un canvi extraordinari d'escala: les distàncies físiques compten menys i les empreses poden jugar amb costos diferencials a escala planetària.

Aquesta economia del coneixement i de la innovació tecnològica reclama, però, alta qualificació i formació del treball, cosa que fa difícil que hi puguin accedir persones amb poc bagatge formatiu, cultural o educatiu. Importants grups de persones es troben amb dificultats per reciclar-se o millorar el seu perfil laboral per accedir a una ocupació digna.

Aquests canvis en el treball han posat de manifest una segmentació del mercat de treball i l'aparició amb força d'un mercat secundari, basat en la inestabilitat i la precarietat laboral. Tot i ser una explicació una mica reduccionista, sí que es pot parlar d'una fragmentació dels llocs de treball, diferenciant:

- un nucli dur de feines qualificades, estratègiques per a l'empresa (en el sentit que en depèn l'estabilitat, la competitivitat i el bon funcionament). Aquests llocs de treball són gestionats amb polítiques positives en el sentit que es propicien unes bones condicions de treball per al treballador: contractes estables, salaris correctes i progressius, possibilitats de promoció, prestigi social, etc.;
- un nucli perifèric de feines menys qualificades i marginals en relació amb l'estabilitat i els resultats de l'empresa. També inclou aquelles feines en què els treballadors són fàcilment substituïbles i llocs de treball que es creen només quan hi ha puntes de feina. En aquest cas, si les feines no es poden deslocalitzar a països del tercer món, prevalen contractes temporals individualitzats, subcontractes o fins i tot treball submergit, salaris baixos o risc de perdre la feina (que actua com a factor de contenció i disciplina de la força de treball).

Els oficis del nucli dur només solen cobrir-se amb treballadors ben formats, amb experiència i disponibilitat i que responguin a uns certs estereotips laborals i socials. El segon grup està ocupat per persones que no tenen experiència, sense qualificació, amb poca disponibilitat laboral o que presenten altres problemàtiques associades i que, sovint, van alternant períodes d'atur amb d'altres de treball precari (són ocupacions sensibles a l'evolució cíclica de l'economia).

Hi ha, doncs, certs perfils i col·lectius més proclius a trobar-se en el nucli perifèric mentre que d'altres només poden optar a feines del nucli secundari o perifèric (fins i tot, en alguns casos presenten greus problemes per accedir-hi). Entre ells es poden enunciar les dones, els joves, les persones de més de 45 anys, els immigrants, els discapacitats, els aturats de llarga durada i altres persones amb problemes psicosocials associats.

Davant l'existència d'aquest mercat secundari en el qual es combina treball amb atur o s'alternen treballs precaris, és important gaudir d'alts nivells de protecció social. Una persona que estigui temps a l'atur o només vagi accedint a feines temporals, insegures o mal remunerades pot tenir ingressos insuficients per mantenir una vida digna i pot veure afectada la seva autoestima. La inestabilitat o insuficiència dels ingressos òbviament pot repercutir en la capacitat d'estalvi i dificultar el fet de fer front a futures situacions difícils. També impedeix realitzar certes accions que requereixen perspectiva de llarg termini però que són considerades "habituals" en la nostra societat, com ara comprar un habitatge, fer algun tipus de vacances, oci o vida social que permeti establir xarxes relacionals, etc. La dificultat per mantenir un cert nivell de vida pot crear unes condicions reals (a més de la vivència subjectiva) que comportin per a aquestes persones anar-se allunyant d'una situació de "normalitat".

Moltes de les polítiques de promoció de l'economia i de protecció social, tot i que puguin ser implementades pels ajuntaments, han de ser promogudes a escala supralocal. Però això no exclou que la població, davant una situació de dificultat, adrexi demandes al municipi en tant que és l'Administració que percep com a més propera i accessible.

Així, es pot dir que històricament els ajuntaments europeus i sobretot els espanyols simplement s'havien dedicat a executar una sèrie de funcions bàsiques necessàries per a la subsistència de la ciutat (neteja, seguretat, infraestructures, etc.). Posteriorment van iniciar la prestació d'alguns serveis centrats bàsicament en l'atenció assistencial a les persones. No és fins a finals dels anys setanta que la política d'ocupació primer i de promoció econòmica després entren a l'agenda pública. El fenomen citat de la globalització encara hi incideix més. La reconversió de sectors industrials o la deslocalització fa prendre consciència als actors locals que han d'esdevenir promotors del seu territori per tal de dinamitzar-lo i enriquir-lo econòmicament. En aquests anys es comencen a implementar polítiques sense que se'n tingués una experiència prèvia. Des d'aleshores la política d'ocupació s'ha expandit i consolidat. La majoria d'ajuntaments grans i mitjans s'han dotat d'estructures i actuacions relacionades amb la promoció de l'ocupació i també hi ha un nombre creixent d'ajuntaments petits que busquen fórmules per endegar accions en aquest sentit. Els esforços d'aquests ajuntaments sovint s'han centrat en els col·lectius amb baixa ocupabilitat abans esmentats.

Al seu torn, la resta d'administracions també han iniciat programes en favor de l'ocupació i de suport a l'activitat dels municipis.

1.2. La diversificació de la societat: nous eixos de desigualtat i d'exclusió social

De la pobresa a l'exclusió

Els canvis a nivell laboral, però, no són els únics que s'han anat produint en les darreres dècades. Alhora s'ha viscut una transformació social important que ha comportat una diversificació dels eixos tradicionals de divisió social. Aquest fet és molt rellevant en tant que sovint les dificultats per accedir al mercat de treball, més que una causa de la pobresa, són una conseqüència d'altres causes molt més importants.

En la societat industrial existien unes classes socials força ben delimitades i les situacions de risc venien marcades precisament per les persones amb problemes per accedir a una feina (sovint per incapacitat). Les desigualtats operaven en un eix de lògica vertical, de caràcter econòmic, i del tot predominant sobre qualsevol altra possible dimensió de l'estructura social. El perill d'exclusió social es relacionava sobretot amb la pobresa econòmica. Les persones amb un baix nivell relatiu de renda personal podien patir mancances i no accedir de manera mínimament apropiada al consum de béns materials bàsics, en el seu marc territorial de referència.

Actualment la societat s'ha transformat profundament. El concepte de pobresa en el sentit estrictament econòmic no explica totes les formes d'exclusió. La pobresa, doncs, és un factor de vulnerabilitat molt potent, però no implica de manera automàtica una situació d'exclusió, ni se situa tampoc com a eix vertebrador d'aquesta. Així, com assenyala la Fundació Luis Vives, ni totes les formes de pobresa (com a mínim en el grau de pobresa relativa o precarietat) són formes d'exclusió social ni totes les situacions d'exclusió comporten situacions de pobresa (com a mínim en la seva forma més severa). L'exclusió, doncs, no només fa referència a la carència material, sinó que també pot referir-se a discriminació, problemes familiars, salut, educació, relacions socials, nivell cultural... tot un seguit de factors que dificulten o faciliten participar en activitats clau de la societat. Més enllà del consum escàs de certs béns i serveis, poden sorgir limitacions greus en aspectes polítics, culturals, legals, socials, relacionals...

Així, l'exclusió és multifactorial i s'expressa en múltiples vessants. Alhora els motius pels quals es pot patir discriminació laboral o directament rebuig social no es limiten a la incapacitat per treballar, sinó que també estan relacionats amb altres factors com l'ètnia, el gènere, l'edat...

Com que la situació d'inclusió/exclusió ve determinada per múltiples factors a més dels econòmics, es pot donar el fet que augmenti enormement la riquesa d'un territori i alhora el nombre d'exclusos i pobres. De fet, si no va acompanyada d'avanços en altres àmbits, l'augment de la riquesa va freqüentment acompanyat d'un increment de les desigualtats socials, com ha succeït a Europa i a Espanya.

A més, és important subratllar que actualment no és tan senzill diferenciar "exclusos" d'"integrats". En lloc de diferenciar "pobres" de "no pobres" ens trobem en una realitat en què, al costat de grups en situació de marginació severa, es troben persones que pateixen un progressiu deteriorament que va impedit que participin de la comunitat i puguin accedir quan

ho desitgin a mecanismes de desenvolupament personal (com pot ser una ocupació remunerada). Aquesta situació de vulnerabilitat pot agreujar-se (per l'entorn personal, familiar, relacional, socioeconòmic, polític, administratiu...) i reforçar una debilitat que vagi degenerant per passar d'aquella situació de risc a una d'exclusió. Es pot arribar a l'exclusió si es produeix un procés d'acumulació de barreres o riscos a diferents nivells i, a més, una limitació d'oportunitats d'accés als mecanismes de protecció. La concepció d'exclusió varia respecte a pobresa perquè, tal com assenyala la Fundació Luis Vives (2007), no es tracta només de desigualtats entre la part alta i la baixa de l'escala social (up/down), sinó més aviat de la distància entre els que participen amb normalitat en la dinàmica i els que són rebutjats cap als marges (in/out). Així doncs, caldria parlar més d'exclusions en plural que d'exclusió en singular. Cada societat, fins i tot cada espai local, presenta els seus propis llinars d'exclusió i inclusió.

Com que el concepte d'exclusió social s'entén en termes de participació de l'individu amb la societat en la qual habita, es pot afirmar que és un fenomen social. Les condicions que situen una persona en risc de caure en l'exclusió social tenen un component col·lectiu i, per tant, es poden produir amb major freqüència en determinats grups de població.

Canvis socials, eixos de desigualtat i factors de l'exclusió social

Els programes europeus de lluita contra la pobresa assenyalen una sèrie de processos socials que configuren l'estructura social i que poden erosionar les condicions adients per assegurar la integració social.

D'una banda s'indiquen canvis en el mercat de treball i en les relacions laborals. Com s'ha fet esment abans, fan referència a canvis que dificulten l'accés de persones amb certs condicionants a llocs de treball atractius. La dificultat per accedir a una ocupació comporta problemes per la manca d'ingressos però també pel sentiment d'inutilitat que pot comportar en la persona.

Però, a més, els canvis anteriors es reforcen per altres transformacions en els sistemes de protecció i benestar social. Existeix una contenció de la despesa en relació amb les polítiques d'inclusió que contrasta amb una major població demandant i una necessitat de polítiques més diversificada. En la mesura que els sistemes de redistribució de renda i polítiques assistencials no existeixen, augmenten les possibilitats d'exclusió social o que aquesta esdevingui crònica. Alhora, no s'han assolit polítiques imaginatives que assegurin dinàmiques d'inclusió.

Finalment s'assenyalen canvis en les relacions amb els vincles socials. La vulnerabilitat social es concentra en situacions i grups en què manca un suport social fort. En aquest sentit, el primer que es recorda és el canvi profund en l'estructura familiar que ha comportat la incorporació de la dona al mercat de treball i l'aparició de noves formes familiars però també cal assenyalar altres factors com la pèrdua de suports comunitaris. Aquest fet és important no només pels recursos materials que la família en sentit més extens o el veïnat podia aportar a la persona, sinó pels recursos emocionals que podrien evitar el procés d'exclusió de les persones.

Com s'ha dit, l'exclusió social és un procés i, a més, multidimensional, per la qual cosa no se solen donar causes aïllades. El procés es pot iniciar quan algun fet en la vida d'una persona la fa vulnerable (per exemple, pèrdua de la feina, malaltia, etc.). No obstant això, no es produeix fins que hi ha una pèrdua real del poder de participació. En el procés intervenen múltiples factors que interaccionen entre si de tal manera que un d'ells podria compensar els desavantatges que es produïssin en d'altres. Existeixen una sèrie de factors que operen sobre quatre grans variables que vertebraven avui les desigualtats: la classe social, el sexe, l'edat i l'origen.

- La classe social: es relaciona amb l'eix de desigualtat més clàssic: les persones de classes socials més elevades participaven en millors condicions en el mercat de treball o gaudien d'ingressos o rendes que els permetien alts estàndards de vida. Com més a baix es trobava un individu en l'escala social, més a prop es trobava de la pobresa i per tant de l'exclusió.
- El sexe: al costat dels avenços en la llibertat i l'autonomia de les dones, persisteixen i es configuren nous riscos i vulnerabilitats lligats directament a la variable gènere com ara certes formes de convivència familiar (increment de la monoparentalitat en sectors populars); feblesa de les polítiques d'educació infantil i d'atenció a la vellesa; poca disponibilitat de certs grups de dones per participar en el mercat de treball...
- L'edat: es continua amb una important lògica adultocràtica que facilita la inclusió de les persones en edats centrals mentre que es penalitza el jovent i la gent gran. El jovent reclama estratègies d'afirmació i camins d'emancipació. La realitat, però, és que les trajectòries lineals i ràpides dels joves cap a l'ocupació industrial assalariada són avui residuals i han donat pas a un ventall de processos molt complexos i dilatats en el temps. Aquest fet és especialment greu si ens fixem en els itineraris d'inserció de joves amb carències formatives bàsiques. Alhora, la piràmide d'edats reflecteix un increment de les taxes d'envelliment sovint lligades a situacions de dependència social. Sense arribar, però, a parlar de gent gran, cal dir que el mercat de treball expulsa amb certa facilitat persones d'edats properes a la jubilació, mentre que té grans dificultats per tornar-les a inserir.
- L'origen: la immigració dels països del sud primer i de l'est després, juntament amb l'absència d'estratègies d'acollida, genera un escenari on moltes persones immigrants esdevenen vulnerables a dinàmiques de precarització (legal, relacional, afectiva, laboral...).

Partint d'aquestes variables que configuren una desigualtat social podem fixar els tres eixos bàsics de l'exclusió (seguint el Pla Municipal per a la Inclusió Social Barcelona Inclusiva) en:

- Eix socioeconòmic: nivell de renda, accés a la producció i al treball, accés al món laboral en condicions adequades...
- Eix relacional i dels vincles: participació en xarxes de reciprocitat (especialment en les més primàries o estretes en què és més fàcil que es produeixin relacions solidàries i de suport emocional), aïllament social, relacions socials perverses o "desviades", conflictitat social o familiar (incloent-hi la violència domèstica)...

- Eix polític i de la ciutadania: legislació referent al reconeixement de la ciutadania, possibilitats d'accés i reconeixement de drets socials, existència de programes d'igualtat d'oportunitats, polítiques d'habitatge o sanitat...

A més, cal assenyalar la rellevància de certs factors personals, sobretot des del moment en què socialment es prejuten i valoren. Hi ha persones més vulnerables perquè la seva situació personal les situa en un desavantatge clar per exercir la seva participació plena respecte de la resta de la població. Alguns factors que es podrien incloure en aquesta esfera serien: el nivell educatiu i formatiu, l'estat de salut, física o mental, l'existència d'addiccions, les habilitats o capacitats individuals, etc. Altres opcions personals tenen una clara interpretació social (sovint pejorativa) que també pot reforçar aquests processos, com l'orientació sexual o la religió.

Perfils d'exclusió social

L'existència dels factors abans esmentats determina també el caràcter dinàmic de l'exclusió social: és un procés més que una situació. No afecta només grups predeterminats concrets; afecta de manera canviant persones i col·lectius, a partir de les modificacions que pugui sofrir la funció de vulnerabilitat d'aquests a dinàmiques de marginació. Tot i això, i entenent que existeixen socialment aquestes variables que estigmatitzen les persones o grups, sí que es pot delimitar un perfil que a priori pot tenir major risc d'exclusió. En aquest sentit la Comissió Europea, en analitzar l'estat de la pobresa i l'exclusió social a Europa, determina que es troben especialment en una situació de vulnerabilitat les persones:

- Aturades de llarga durada, aturats majors, amb treball precari o de baixa qualitat.
- Amb baixes qualificacions acadèmiques, no escolaritzades o amb abandó escolar prematur.
- Immigrants o pertanyents a minories ètniques.
- Sense llar o que habiten amuntegats o en habitatges precaris.
- Amb algun tipus de discapacitat.
- Amb problemes de salut.
- Amb persones dependents a càrrec seu.

Aquesta situació és especialment delicada a l'Estat espanyol atès que presenta unes particularitats que poden suposar més desavantatges per als col·lectius abans citats com, per exemple:

- Creixement econòmic acompanyat de l'augment de l'ocupació precària o de baixa qualitat.
- Canvis ràpids en l'estructura social per causes socials i demogràfiques (envelliment de la població, disminució de la natalitat, arribada de persones immigrants...).
- Nivell educatiu dels més baixos d'Europa.
- Escletxa tecnològica de les més altes d'Europa.
- Regions rurals poc desenvolupades.

- Baix nivell de protecció social.
- Increment del nivell d'endeutament de les famílies (sobretot per l'augment sostingut del preu de l'habitatge).
- Alt percentatge de pobresa recurrent (persones que han experimentat la pobresa durant més d'un any) i de transmissió generacional de la pobresa.

En resum, els dos punts explicats anteriorment situen la rellevància de la política d'ocupació: aquesta és de gran importància per a diferents agents (entre els quals situem l'Administració local) des del moment en què configura la inclusió d'una persona en la societat alhora que condiciona les seves condicions materials (i simbòliques) de vida.

Més enllà, però, de veure l'ocupació com quelcom determinat per una o unes poques variables, cal tenir present que aquesta condiciona i és condicionada per tota una altra sèrie (àmplia) de variables que facilita/impossibilita la inclusió social de les persones. Aquest fet és d'especial rellevància perquè, tal com es defensarà en el treball, la política d'ocupació cal concebre-la des d'una perspectiva àmplia en cas que vulguem que sigui realment efectiva. Així doncs, conceptes com la transversalitat tenen en aquestes polítiques un gran sentit i una necessitat total si es pretén realment la millora de la ciutadania a la qual es vol arribar.

2. Les polítiques d'ocupació

2.1. El marc competencial

Les administracions competents en matèria d'ocupació

El model competencial espanyol —referent a la política d'ocupació— es basa actualment en la descentralització. El marc legal que delimita aquestes competències s'ha anat configurant amb una sèrie de legislació (no sempre clara) que ha donat peu perquè des dels diferents nivells administratius (europeu, central, autonòmic i local) es pugui intervenir en aquesta matèria. Aquesta situació es va aclarir, en part, amb la promulgació de la Ley 56/2003, de empleo (LE).

La LE normalitza una situació de repartiment de competències que era resultat del pas d'un model centralitzat a un altre de descentralitzat. Inicialment, l'Institut Nacional de Empleo (INEM) concentrava tota actuació referent a la col·locació i gestió d'ocupació, les polítiques actives de foment del treball, la formació ocupacional i la protecció dels desocupats. L'INEM era una estructura totalment centralitzada i integrada que no va ser valorada gaire positivament en algunes de les seves actuacions. Existia cert consens sobre la seva poca eficàcia en la gestió de la intermediació (informació, orientació, qualificació i col·locació). D'entrada cal dir que era un moment en què no es prestava gaire atenció a les polítiques actives i la seva implementació era força modesta. A més, es van produir una sèrie de canvis que mostraren les limitacions del model centralitzat de l'INEM. En concret es detectaven dificultats per fer front a situacions com la pèrdua sobtada de molts llocs de treball (amb l'expulsió dels col·lectius més sensibles); els grans desequilibris territorials; els desajustos en alguns sectors econòmics emergents generadors d'ocupació (amb vacants que es queden sense cobrir); l'evolució demogràfica (pressió dels joves alhora que envelliment, major titulació de gran part de la mà d'obra, incorporació de dones, arribada d'immigrants...); el desenvolupament de les TIC i de nous models de gestió empresarial...

Aquesta valoració va motivar als anys noranta un intent de transformació, orgànica i funcional, de l'estructura d'intervenció. En primer lloc es va aprovar un seguit de legislació que pretenia dotar de transparència i operativitat el mercat de treball, eliminar càrregues burocràtiques de l'INEM i incrementar les actuacions centrades en col·lectius amb majors dificultats d'inserció laboral. Aquesta legislació va permetre la intervenció privada en el camp de la col·locació a través de la legalització de les agències de col·locació (sense finalitat lucrativa) i de les empreses de treball temporal i també va autoritzar la contractació directa per part de l'empresa. Alhora s'inicia un procés de descentralització territorial, transferint gradualment algunes polítiques com la formació professional o les polítiques actives i culminant amb el traspàs a algunes comunitats autònomes de la gestió dels serveis d'ocupació.

La LE precisament es va discutir amb l'objectiu d'harmonitzar aquest model sorgit arran de la progressiva distribució de competències. Amb la nova llei es delimiten més clarament les competències de l'Estat i de les comunitats autònomes i també es reconeix explícitament la capacitat de l'Administració local per adoptar, al seu torn, mesures complementàries.

L'Estratègia Europea per l'Ocupació

D'entrada, però, cal dir que qualsevol actuació que es realitzi a l'Estat espanyol en matèria d'ocupació (inclosa la mateixa LE) ha d'estar planificada sota el marc de l'*Estratègia Europea per l'Ocupació*. L'1 de gener de 1986 l'Estat espanyol s'integrava de ple dret en les institucions europees. Entre molts altres efectes, la integració fa possible la rebuda de recursos econòmics provinents dels Fons Estructurals i dels Fons de Cohesió de la UE, però alhora comporta l'acatament de certes directrius entre les quals trobem les referents a ocupació. La voluntat d'intervenir en matèria d'ocupació es remunta ja als anys noranta. A la Unió Europea es va prenent consciència que, tot i ser un dels principals blocs econòmics del món, no s'aconsegueix un objectiu important com seria el de crear oportunitats de treball per a tothom. Tots els estats membres es veuen afectats per les diverses facetes d'aquest problema comú:

- Hi ha moltes persones actives a Europa que busquen feina infructuosament, en un moment de recessió econòmica a molts països la taxa d'atur supera el 10%.
- Més de la meitat dels aturats fa més d'un any que estan en aquesta situació i un terç d'ells, més de dos anys. Això redueix les possibilitats d'ocupació de les persones, la qual cosa agreuja al mateix temps el problema de l'exclusió social.
- L'atur es concentra especialment en aquells que ja es troben en situació de desavantatge per competir en el mercat laboral, com són els joves, les persones grans, les persones amb discapacitat o les minories ètniques.
- Tot i que en les últimes dècades les dones volen incorporar-se al mercat de treball remunerat, topen amb grans dificultats: la taxa d'atur acostuma a ser més gran, la taxa d'ocupació, menor, i pateixen més discriminacions quant a salari i perspectives professionals.

L'atur té un elevat cost social per a l'individu i un gran cost econòmic per a la societat. El repte europeu de l'ocupació representa al mateix temps una oportunitat perduda i un obstacle per a un futur de prosperitat.

La primera reflexió que es fa detecta dos motius principals per explicar aquesta incapacitat per crear llocs de treball, i que són:

1. *La incapacitat per fer front a les crisis macroeconòmiques*: les dues crisis del petroli, a les dècades del 1970 i del 1980, així com durant la crisi monetària de principis dels noranta, impliquen pèrdues de llocs de treball. A més, hi havia una manca de polítiques econòmiques coordinades i orientades cap al creixement i l'estabilitat. La resposta a aquests problemes macroeconòmics europeus es concreta en la Unió Econòmica i Monetària, que es reflecteix en la convergència i en la coordinació de les polítiques econòmiques.
2. *La incapacitat per fer front a la transformació del mercat de treball*: el funcionament de les polítiques del mercat de treball i de protecció social "facilita" l'aparició d'atur i explica per què en bona mesura és de llarga durada. Es compta amb una bona xarxa de seguretat davant la pèrdua d'ingressos durant l'atur, però a costa de prioritzar ajudes passives que només beneficien les persones que ja han perdut la feina. Per contra, no es

disposava d'un bon trampolí per oferir noves feines i qualificacions. Tampoc no es prenen mesures que podrien ajudar a la creació de més llocs de treball, sobretot en el sector serveis (noves activitats emergents); o, si es creen, es dona la paradoxa que manca mà d'obra perquè molts aturats, limitats per unes qualificacions escasses o obsoletes, no poden desenvolupar aquestes feines. Al mateix temps, la capacitat d'adaptació europea a les noves tecnologies és relativament lenta.

La resposta europea a tot aquest segon problema es va elaborant en un procés relativament ràpid. Sense experiència prèvia a inicis dels noranta, s'introdueix en l'agenda política aquesta prioritat d'actuació. L'any 1993 la Comissió Delors redacta el Llibre Blanc sobre creixement, competitivitat i ocupació que formalitza l'interès de la Unió Europea per la política d'ocupació. Un any més tard, a Essen, els líders europeus van aprovar el primer pla d'acció per fer front a aquest repte. Els successius consells europeus de Madrid (el 1995) i Dublín (el 1996) van valorar molt positivament els progressos fets en l'"Estratègia d'Essen". Durant aquest període, el Fons Social Europeu va donar suport a les polítiques dels estats membres cofinançant programes dirigits a perfeccionar les capacitats i el potencial de treball de la població.

"L'Estratègia d'Essen" va rebre un impuls definitiu arran de la trobada de líders europeus a Amsterdam l'any 1997. Es va reconèixer que l'ocupació era un "tema d'interès comú" per a Europa i en el tractat signat a Amsterdam es va definir l'Estratègia Europea per a l'Ocupació (EEO), que instava els estats membres a coordinar les seves polítiques laborals al voltant d'uns pilars d'actuació prioritària amb objectius clars i ben definits. A més, es van adoptar dues mesures crucials per promoure la nova Estratègia:

- El marc legal i institucional per promoure la convergència de les polítiques d'ocupació a la Unió Europea: el nou títol d'ocupació del Tractat.
- La decisió política de no esperar a l'entrada en vigor del Tractat (1 de maig de 1999), sinó de posar en marxa immediatament el procediment de vigilància i cooperació per a les polítiques nacionals d'ocupació.

Amb aquest objectiu, els caps d'Estat i de Govern van acordar convocar una primera "cimera d'ocupació" de dirigents de la Unió Europea que es va celebrar el mateix 1997 a Luxemburg. En aquesta cimera es va traduir en realitat la idea de l'ocupació com a "tema d'interès comú". S'hi van definir uns objectius per assolir, com ara aconseguir un alt nivell d'ocupació a l'economia en general i en tots els col·lectius del mercat laboral; substituir la lluita passiva contra l'atur per la promoció de l'ocupabilitat i la creació d'ocupació sostinguda; fomentar un nou plantejament de l'organització del treball (de manera que les empreses de la Unió Europea puguin fer front al canvi econòmic conciliant la seguretat i l'adaptabilitat i permetent als treballadors participar en activitats de formació al llarg de tota la vida), i oferir un marc d'igualtat d'oportunitats en el mercat de treball perquè tots puguin participar-hi i accedir a un lloc de treball.

Per a la consecució d'aquests objectius es va plantejar la idoneïtat de potenciar uns principis d'actuació com són prioritzar les mesures preventives i d'intervenció ràpida en la política d'ocupació (ajudar les persones abans que perdin la seva feina o en el mateix moment, i no fer-ho quan fa un cert temps que no treballen); fixar un nou model de gestió per objectius (concrets i comparables entre els diferents estats membres); establir mecanismes anuals multilaterals per supervisar i avaluar els progressos de l'estratègia; integrar la política d'ocupació en altres àrees d'actuació i avançar cap a un pacte per l'ocupació.

En la cimera d'ocupació de Luxemburg també es van acordar els pilars, objectius i directrius que han de fonamentar la política d'ocupació i que són d'obligat compliment pels diferents estats membres. Els quatre pilars definits són: I) Millorar la capacitat d'inserció professional; II) Desenvolupar l'esperit d'empresa; III) Fomentar la capacitat d'adaptació dels treballadors i de les empreses, i IV) Reforçar la política d'igualtat d'oportunitats entre homes i dones.

Durant els anys següents es va anar revisant l'EEO. El 1998, a Viena, es van valorar molt satisfactòriament els ràpids progressos fets en tan poc temps i es va confirmar l'abast de les directrius esmentades. Se'n va incrementar el nombre fins a 22 i el març del 2002, a la cimera de Lisboa, es van fixar objectius per a la dècada següent com "convertir Europa, en deu anys, en l'economia del coneixement més competitiva i més dinàmica del món, capaç d'un creixement durador, acompanyat d'una millora qualitativa i quantitativa de l'ocupació i d'una major cohesió social". L'any 2002 es va fer el balanç positiu dels cinc anys (1997-2002) d'aplicació de les directrius per a l'ocupació i es va acordar revisar-les en períodes de programació de tres anys. La majoria de directrius que formen l'EEO, doncs, han resultat finalment combinacions de mesures actives, passives i estructurals del mercat de treball que han de servir de base per al disseny i l'execució de les polítiques d'ocupació europees a tots els nivells: estatal, regional i local.

Per evitar, a més, que aquesta política d'ocupació fos paper mullat, s'ha acompanyat d'una important dotació pressupostària sovint concretada en el Fons Social Europeu. Aquest fons va ser concebut ja el 1957 per finançar, en associació amb els estats membres, programes per desenvolupar les qualificacions personals i el potencial laboral i, en general, invertir en les persones, especialment en aquelles que tenen més dificultats per trobar feina o conservar-la. Per aquest motiu, aquest fons va encaixar amb l'EEO i, de fet, es va refer el Reglament dels Fons Estructurals per establir un vincle directe amb entre aquests i l'EEO, convertint el Fons Social Europeu en el seu instrument financer principal.

La Ley de empleo

Com es deia, partint de la realitat existent i de les indicacions de l'EEO, la *Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de empleo* (LE), aclareix el marc competencial referent a la política d'ocupació.

La LE estableix una definició de política d'ocupació, que entén com el conjunt de totes les decisions adoptades per l'Estat i les comunitats autònomes que tenen com a finalitat desenvolupar programes i mesures en favor de la plena ocupació i la seva qualitat, així com la protecció en situacions d'atur.

Els objectius generals d'aquesta política d'ocupació seran els següents:

- Igualtat d'oportunitats i no-discriminació.
- Sistema eficaç de protecció davant situacions d'atur.
- Enfocament preventiu.
- Polítiques adients d'integració laboral.
- Unitat del mercat de treball a tot el territori.
- Lliure circulació de treballadors i mobilitat geogràfica.
- Articulació amb el fenomen migratori.

Per assolir aquesta política d'ocupació es preveu un *Sistema Nacional de Empleo* (SNE) afavoridor de la intermediació laboral, l'aplicació de polítiques actives d'ocupació (PAO), les prestacions per atur i la unitat del mercat de treball i lliure circulació de treballadors. El SNE està integrat pel *Servicio Público de Empleo Estatal* i també pels serveis públics d'ocupació de les comunitats autònomes (en el cas de Catalunya, el Servei d'Ocupació de Catalunya —SOC).

En aquest marc es fixa el repartiment de competències: la competència de legislar en matèria ocupacional és exclusiva de l'Estat i el *Servicio Público de Empleo Estatal* es reserva la funció de fer el seguiment general de la política d'ocupació. També es reserva la gestió de les prestacions per atur. En canvi, són els serveis autonòmics els que gestionen la intermediació (registrant i creuant demandants d'ocupació i ofertes laborals i autoritzant agències de col·locació) i les PAO (concedint subvencions i ajudes públiques i controlant les subvencions), com també desenvolupen certes potestats sancionadores. A Catalunya el SOC es va crear l'any 2002, amb anterioritat a la promulgació de la *Ley de empleo*. Es concep com l'instrument de la Generalitat que integra i gestiona el conjunt de polítiques ocupacionals del Departament de Treball.

També cal destacar que la LE recull de manera directa una menció al món local: seguint les recomanacions de l'EEO, es preveu una major atenció a la dimensió local per ajustar la política d'ocupació a les necessitats reals del territori. La LE especifica que els serveis públics de les CA (de conformitat amb la Constitució, els estatuts d'autonomia i la Llei reguladora de les bases de règim local) hauran d'establir mecanismes de col·laboració oportuns que incentivin la participació de les corporacions locals en l'execució de les PAO.

El Sistema Nacional de Empleo i el Servicio Público de Empleo Estatal

El SNE es basa, doncs, en la descentralització territorial i la coordinació funcional i, com s'ha dit anteriorment, a diferència dels anys 1980 no només el conforma l'INEM, sinó que juntament amb un servei d'ocupació estatal també l'integren els diferents serveis públics d'ocupació de les comunitats autònomes.

Les seves finalitats són les següents:

- Fomentar l'ocupació i donar suport a la creació de llocs de treball, sobretot adreçats a persones amb dificultats especials d'inserció.
- Oferir un servei públic gratuït tant a demandants d'ocupació com a empreses i facilitar la informació necessària que permeti cercar una feina o un perfil de treballador adient.
- Garantir l'aplicació de mesures de protecció davant l'atur així com PAOs (conforme als principis d'igualtat i no-discriminació) i promoure la superació de desequilibris territorials.
- Assegurar la unitat del mercat de treball i la lliure circulació de treballadors.
- Impulsar la cooperació del servei públic amb les empreses en les PAO i les accions de qualificació professional que aquestes desenvolupin.

Per assolir les finalitats establertes es preveu l'execució de PAOs, directament o establint instruments de col·laboració amb altres entitats, entre les quals hi ha les administracions locals.

Els serveis públics d'ocupació de les comunitats autònomes. El Servei d'Ocupació de Catalunya

Tal com fixa la *Ley de empleo*, els serveis públics d'ocupació de les comunitats autònomes són òrgans o entitats als quals la Comunitat Autònoma encomana les funcions de gestionar la intermediació laboral i les PAO. També tenen assignades algunes potestats sancionadores.

Pel que fa a la intermediació laboral (que es defineix com el conjunt d'accions que ha de posar en contacte ofertes de treball amb demandants d'ocupació), es pot dur a terme a través dels serveis públics autonòmics o mitjançant entitats col·laboradores (on tindrien cobertura els ens locals) així com per agències de col·locació autoritzades (es formula un model de descentralització on poden coexistir ens públics i privats). En tot cas, els serveis autonòmics també han de vetllar perquè es compleixin dos principis bàsics d'actuació en relació amb la intermediació: que sigui gratuïta i que es presti d'acord amb els principis constitucionals d'igualtat d'oportunitats i no-discriminació, garantint transparència plena en el funcionament del procés. En aquest procés d'intermediació, doncs, ja es reconeix (tot i que implícitament) la capacitat dels serveis locals d'ocupació per exercir la funció de crear oferta i demanda.

Pel que fa a l'aplicació de la descentralització a Catalunya, cal dir que, tal com va succeir en altres comunitats autònomes, l'assumpció de competències és anterior a la LE. El Reial decret 1050/1997, de 27 de juny, ja fixava el traspàs a la Generalitat de Catalunya de competències

realitzades per l'INEM i des de l'1 de gener de 1998 s'exerceixen algunes de les funcions fins al moment reservades a l'Estat. Al seu torn, l'any 2002 es va crear el *Servei d'Ocupació de Catalunya* (SOC), concebut com l'instrument de la Generalitat que integra i gestiona el conjunt de polítiques ocupacionals del Departament de Treball.

Assumint aquestes competències, la Generalitat vol donar compliment a les directrius de la cimera de Luxemburg i l'EEO i posar en marxa polítiques públiques incentivadores d'ocupació.

Un cop aprovada la LE, la Generalitat i el SOC s'adapten al nou marc normatiu i el SOC passa a ser l'instrument del Govern de la Generalitat de Catalunya per tal de contribuir a la cohesió territorial i social i el progrés general del país. El SOC integra i gestiona tot el conjunt de polítiques ocupacionals del Departament de Treball en les matèries següents:

- informació i orientació professional;
- formació professional ocupacional i contínua;
- intermediació en el mercat de treball;
- foment de l'ocupació i l'autoocupació.

La Generalitat i el SOC assumeixen, doncs, competències en matèria d'intermediació, gestió de PAOs i potestats sancionadores. Per tal de donar compliment a aquestes competències transferides, el SOC ha delimitat la xarxa ocupacional de Catalunya que abasta tots els recursos (propis i externs) que gestionen els serveis ocupacionals. Dins els recursos externs s'ha previst l'autorització d'entitats cooperadores i col·laboradores (entre les quals trobem molts ajuntaments i serveis locals d'ocupació). Les entitats cooperadores són aquelles que poden oferir uns serveis integrals de les actuacions ocupacionals mentre que les col·laboradores són les que només tenen capacitat per desenvolupar algunes d'aquestes actuacions.

Les competències municipals

Tal com s'ha descrit en els apartats anteriors, l'Administració local, a Catalunya, és competent per realitzar actuacions en matèria d'ocupació, tot i que aquesta competència no és obligatòria.

Tot i que ni les principals normes reguladores del món local ni la Llei reguladora de les bases del règim local no fixen com a pròpia la política d'ocupació, l'Estratègia Europea per l'Ocupació demana una major atenció a la dimensió local per ajustar aquesta política a les necessitats reals del territori. Com s'ha vist, també la LE recull aquesta demanda i especifica que els serveis públics de les CA hauran d'establir mecanismes de col·laboració que incentivin la participació de les corporacions locals en l'execució de PAOs. És amb aquesta finalitat que el SOC ha delimitat la seva xarxa ocupacional de Catalunya. A més, les administracions locals poden sol·licitar un gran nombre de subvencions i ajudes a les administracions superiors tant a escala estatal com europea.

Tot i això, la intervenció municipal és anterior a tota aquesta legislació i es va anar introduint a l'agenda política i als serveis municipals des de finals de la dècada dels vuitanta. Molts governs locals van haver de fer front al problema de l'atur i es van anar dibuixant un seguit de polítiques d'ocupació que —més enllà d'amortir els problemes generats per la pèrdua del lloc de treball— assegurassin un territori amb majors oportunitats laborals per als seus habitants. Tal com es veurà en un apartat posterior, l'Administració local, a partir de tenir reconeguda la capacitat d'intervenció en les polítiques d'ocupació, ha anat generant múltiples iniciatives no només tendents a fomentar llocs de treball, sinó a impulsar models de desenvolupament socioeconòmic del territori.

2.2. Les polítiques actives d'ocupació: definició i tipus

A l'hora de parlar de les polítiques que afecten l'ocupació cal fer un esment de la política de mercat de treball. Aquest concepte fa referència a aquell conjunt de mesures estructurals que incideixen en la creació d'activitat i en el model de relacions laborals (aspectes com ara costos de l'acomiadament, prestacions per atur, flexibilitat, temps de treball, negociació col·lectiva, costos salarials, polítiques d'ocupació...).

Dins les polítiques de mercat de treball trobem les d'ocupació, que concretament fan referència al conjunt de mesures la finalitat de les quals és aconseguir un equilibri entre oferta i demanda i la protecció de les situacions d'atur. El concepte de política d'ocupació abasta tant les mesures que es denominen "passives" com les "actives".

Les del primer grup són les que tenen com a finalitat donar resposta a situacions de pèrdua de salaris dels aturats, assegurant un cert nivell d'ingressos. Aquestes polítiques inclouen els sistemes de prestacions per a aturats, així com la jubilació anticipada per motius relacionats amb el mercat de treball. Són les actuacions que han predominat tradicionalment atès que en contextos de plena ocupació es prioritzava donar resposta a persones amb alguna incapacitat temporal per treballar o fer front a situacions de cicle negatiu de l'economia (però amb la seguretat que tard o d'hora hi hauria una inversió del cicle i per tant un retorn a la "normalitat"). Encara avui dia són les polítiques més ben dotades pressupostàriament, atès que es calcula que als països de l'OCDE suposen dos terços de la despesa assignada a política d'ocupació.

Per contra, les mesures actives de foment de l'ocupació tenen com a objectiu incidir directament en el mercat de treball per augmentar el nivell d'ocupació o reduir l'atur. Segons Hernando (2007), són aquelles mesures que pretenen ajustar oferta i demanda. L'objectiu és millorar el mercat de treball i la posició competitiva dels aturats i altres grups amb desavantatge, així com la millora general de la qualificació dels treballadors per aconseguir la inserció laboral o mantenir una ocupació existent. El mateix autor les caracteritza per ser un conjunt de programes amb tres objectius:

- fomentar la creació de llocs de treball (adreçats a població aturada o a aquells sectors de mercat on es detectin possibilitats de generar llocs de treball);
- facilitar l'adequació de la mà d'obra a les necessitats de les empreses (bàsicament a través de la formació);
- impulsar una millora de l'ajust entre oferta i demanda, tot millorant la informació del mercat de treball i la feina dels serveis de col·locació.

La *Ley de empleo* les defineix com el "conjunt de programes i mesures d'orientació, ocupació i formació que tenen per objecte millorar les possibilitats d'accés a una ocupació dels aturats al mercat de treball, per compte propi o d'altri, i a l'adaptació de la formació i requalificació per a l'ocupació dels treballadors, així com aquelles altres destinades a fomentar l'esperit empresarial i l'economia social". Alhora la Llei assenyala que han de complementar-se amb la protecció per l'atur. Aquest aspecte és cabdal i cada vegada rep més atenció i importància. Moltes PAO

s'adrecen específicament a persones perceptores d'alguna ajuda. La *Ley de empleo* fa un esment explícit de la coordinació entre les polítiques actives i la protecció econòmica davant l'atur. Demana a les diferents administracions que garanteixin l'aplicació de polítiques actives als beneficiaris de prestacions i que aquests tinguin clara la seva obligació de participar en les accions determinades al seu itinerari d'inserció. Alhora també emfatitza la necessitat de reinserir-se al mercat de treball i demana que els beneficiaris de prestacions estiguin inscrits com a demandants d'ocupació, amb plena disponibilitat per acceptar una oferta adequada a les seves característiques.

Aquest tipus d'actuacions, tot i tenir un pes econòmic inferior, han guanyat pes i són les que l'EEO pretén impulsar.

Dins les polítiques actives l'OCDE diferencia entre:

- les que tenen com a objectiu la col·locació i intermediació entre les ofertes i les demandes de treball (a través de serveis públics d'ocupació);
- les de formació professional (tant l'ocupacional adreçada a aturats com la contínua adreçada a treballadors);
- els incentius econòmics a la contractació i la creació directa de llocs de treball per part de les administracions públiques.

Per la seva banda, la *Ley de empleo* estableix la classificació següent:

- Programes d'orientació per a la recerca activa de feina.
- Programes de formació professional ocupacional i contínua.
- Programes que facilitin la pràctica professional.
- Programes de creació i foment de l'ocupació estable i de qualitat.
- Programes d'autoocupació, economia social i desenvolupament de pimes.
- Programes de promoció d'activitats que generin ocupació.
- Programes que facilitin la mobilitat geogràfica.
- Programes de promoció de polítiques destinades a la inserció laboral de persones en situació o risc d'exclusió social.

Més enllà de classificacions, les polítiques actives són les que, en lloc de reaccionar davant situacions d'atur que podrien conduir a la pobresa i l'exclusió, intenten mobilitzar les persones cap a la feina, ja sigui treballant directament amb aquestes persones o generant marcs que permetin la seva contractació. Els ajuntaments despleguen un volum divers i creixent de polítiques, i possiblement excepte en aquelles que tenen com a objectiu la mobilitat geogràfica (on potser troben més dificultats per fer accions efectives), quasi bé tots els ajuntaments mitjans i grans implementen mesures de tot tipus.

2.3. Les polítiques d'ocupació en el marc del desenvolupament local

Com s'ha comentat en un apartat anterior, la intervenció municipal en ocupació es va anar introduint a l'agenda política i als serveis municipals des de la dècada dels vuitanta. Molts governs locals van haver de fer front al problema de l'atur i es van dissenyar i executar polítiques d'ocupació. Aquestes actuacions en moltes ocasions es van començar sense tenir cap experiència prèvia ni disposar tampoc de molta informació sobre com es podia procedir.

Origen del concepte de desenvolupament local

El concepte de desenvolupament local és recent a Europa i més encara a Catalunya. Com és lògic, es va configurant a partir de les situacions de crisi econòmica del 1970-80 exposades anteriorment: és la resposta dels agents locals enfront dels nous esdeveniments econòmics.

Històricament els ajuntaments europeus i sobretot els espanyols simplement s'havien dedicat a executar una sèrie de funcions bàsiques necessàries per a la pròpia subsistència de la ciutat (neteja, seguretat, infraestructures, etc.). Posteriorment van iniciar la prestació d'alguns serveis centrats bàsicament en l'atenció a les persones (educació, cultura, serveis socials, etc.). A partir dels anys vuitanta el creixement de l'atur i els fenòmens de reestructuració comporten greus problemes per a la ciutadania que es tradueixen en pressió social vers als ajuntaments, les administracions més properes. Fenòmens descrits en apartats anteriors com la reconversió de sectors industrials o la deslocalització fan prendre consciència que els actors locals han d'esdevenir promotors del seu territori per tal de dinamitzar-lo i enriquir-lo econòmicament. Aquests esforços s'han de centrar tant en l'aspecte econòmic com en el social, mediambiental o cultural per tal de ser un territori atractiu. Així, després d'anys d'especialitzar-se en certes polítiques, molt centrades en l'execució d'unes infraestructures i uns serveis que podrien concebre com a més "bàsics", els ajuntaments van expandint les seves actuacions. En aquests anys es comencen a implementar polítiques de promoció econòmica, sense que se'n tinguéssin una experiència prèvia.

Aquesta crisi econòmica i les nombroses peticions de la ciutadania es produeixen en un context contradictori ja que alhora es consolida el procés de globalització. Tots dos fets, però, són complementaris i coherents: l'avantatge o desavantatge de les diferents ciutats a l'hora de desenvolupar-se és el resultat de comparar la seva oferta i situació amb relació a les altres ciutats, en el marc d'una economia globalitzada. Per això, en general, les polítiques a escala estatal es mostren força ineficaces a l'hora d'intentar redreçar l'economia de territoris concrets. De fet, tampoc no és que les polítiques de desenvolupament local sorgissin com a canvi d'estratègia dels estats, sinó que són resultat de la voluntat d'alguns governs locals o regionals que prenen consciència de la seva individualitat i potencialitat. Tenen com a base i factor determinant, per tant, el territori local.

El nou estat, per tant, ha de descentralitzar-se i les jerarquies es desfan donant pas a una xarxa complexa d'actors i relacions. L'Administració local deixa de considerar-se un graó més de l'escala i passa a convertir-se en un actor del mateix rang que les administracions superiors.

Les polítiques econòmiques locals s'han de gestionar en un entorn de complexitat i treballar amb xarxes més que no pas amb jerarquies, i els polítics han de relacionar-se més que manar.

Així, les polítiques econòmiques locals són aquelles polítiques locals que tenen com a objectiu:

- Potenciar l'avantatge competitiu del municipi.
- Utilitzar els recursos propis per definir un model de creixement endogen.

Etapas en les polítiques locals de desenvolupament

Les iniciatives locals d'ocupació

Atès que el problema inicial fou la dura crisi econòmica, les primeres respostes de les administracions locals anaven destinades a lluitar directament contra els efectes de l'atur.

Són accions exclusives de l'Administració pública i amb un caràcter reactiu davant situacions de precarietat econòmica. El seu objectiu principal és evitar la pobresa de les persones que pateixen l'atur. Combinen, doncs, un objectiu social amb un d'econòmic. Accions concretes en foren: creació de llocs de treball; creació de pimes; promoció de xarxes d'ajuda mútua; formació per a la reinserció laboral, i lluita contra la marginació social.

Les iniciatives de promoció empresarial

Després d'una primera fase reactiva s'introdueixen elements de promoció local perquè s'intenten anticipar als problemes més que evitar-los. A més, es pensa a fomentar la cooperació públic-privat.

L'objectiu fonamental passa per crear empreses perquè aquestes generin ocupació i evitin l'atur. Accions concretes en són el foment de valors empresarials; el suport a la creació i seguiment d'empreses i el suport a la formació, i xarxes d'ajudes als emprenedors.

Les iniciatives de desenvolupament econòmic i la política de desenvolupament local

Transcorreguts uns anys, es pren consciència respecte a la necessitat de donar un pas més en la intervenció directa sobre les causes que generen desocupació. S'inicien actuacions en la promoció econòmica i la promoció d'activitats productives, basant-se cada vegada més en la

concertació d'accions amb els diferents actors socials. Aquesta nova concepció de l'actuació de l'Administració implica adoptar una visió més prospectiva i estratègica.

Així, combinant les actuacions anteriors i, a més, introduint una preocupació per la millora de l'entorn socioeconòmic, sorgeix una nova concepció de la promoció econòmica local que incideix en la necessitat d'establir un rol estratègic: les iniciatives de desenvolupament econòmic. Aquest rol passa per definir una noció de desenvolupament global, estructurat i qualitatiu i amb capacitat per generar noves activitats (analitzar problemes, establir productes i mercats més rellevants, identificar les debilitats i preveure mecanismes de cooperació per superar-les).

Com que aquestes accions van més enllà de donar prestacions per atur o captar empreses, cal tenir en compte factors fins al moment no previstos, com ara:

- Els recursos humans (formar mà d'obra qualificada i flexible i també promocionar una cultura local).
- Els mercats i l'oferta local (que les empreses es consolidin i que captin i aprofitin els nous filons del mercat).
- L'entorn local (generar un espai òptim per al desenvolupament de negocis).
- Els factors intangibles, a fi de crear un clima agradable per als negocis i transmetre una imatge de fortlesa del territori (generar una identitat local i un sentiment d'orgull per mostrar seguretat i confiança als empresaris i treballadors).

Les polítiques que es poden adoptar són les següents:

- Polítiques de promoció empresarial (suport a emprenedors i pimes, R+D, vivers, parcs tecnològics, turisme, etc.).
- Polítiques de recursos humans (serveis locals d'ocupació, formació, programes d'ocupació, etc.).
- Polítiques de desenvolupament territorial (infraestructures, millora d'espais físics, serveis comunitaris, etc.).
- Polítiques de desenvolupament comunitari (crear comissions i cooperatives per lluitar contra la pobresa i l'atur implicant tota la ciutadania).

L'avenç en aquestes polítiques significa fer un pas més en la seva estratègia de desenvolupament. Es parla de política de desenvolupament local atès que, per obtenir uns resultats més positius, es valora que cal donar més pes als factors intangibles alhora que es volen mesurar aquests resultats no estrictament des de la vessant de creixement econòmic, sinó des de la millora de la inclusió social i la qualitat de vida real al municipi. Per tant, es vol posar més èmfasi en altres aspectes com poden ser els socials i mediambientals, a l'hora de valorar els impactes de les polítiques executades. Alhora es relativitza la capacitat dels models de desenvolupament endògens.

Per tant, el desenvolupament local implica la combinació de creixement econòmic amb creixement social: les polítiques de desenvolupament han de seguir la doble filosofia de generar o atraure activitat econòmica, però també assegurar que la població local rebi tot un seguit d'impactes positius, sobretot en termes d'ingressos i ocupació. En aquest punt la idea de desenvolupament local s'incardina amb la d'inclusió social exposada al primer capítol: està constatat que el creixement econòmic, per si mateix, és incapaç d'afrontar certs problemes com l'atur o l'exclusió de certs col·lectius de les riqueses produïdes. Per tant, cal un plantejament que prevegi processos d'integració de les dimensions econòmica, social, ambiental, institucional i cultural que fomenti, en primer lloc, l'ocupació de les persones (tot assegurant-ne les necessitats bàsiques) però també, i més enllà d'això, la seva participació social per tal de millorar efectivament el seu benestar.

Aquesta política de desenvolupament local es pot concebre com a superadora d'altres tipus de polítiques, mentre que la promoció econòmica es pot definir com el conjunt d'actuacions dutes a terme per les administracions públiques i institucions privades del món empresarial per assolir creixement de l'activitat econòmica d'un territori. El desenvolupament local va més enllà i segons Hernando (2007) es pot definir com aquella política pública que té com a objectiu afavorir un procés reactivador de l'economia i les societats locals que, mitjançant l'aprofitament dels recursos endògens d'un territori determinat i la cooperació entre l'àmbit públic i privat, és capaç d'estimular-ne i fomentar-ne el creixement i crear ocupació a fi de millorar la qualitat de vida de les poblacions locals. Al seu torn, l'Organització Internacional del Treball també ha recollit i promogut aquest concepte, que defineix com el procés de desenvolupament participatiu que fomenta els acords de col·laboració entre els principals actors econòmics i socials d'un territori i possibilita el disseny i la posada en pràctica d'una estratègia de desenvolupament comuna, sobre la base d'aprofitar els recursos i els avantatges competitius locals en un context global, amb l'objectiu final de crear ocupació decent i estimular l'activitat econòmica.

Qualsevol procés de desenvolupament local, doncs, té tres objectius generals: el creixement econòmic, la diversificació de l'economia i la millora del nivell de vida i ocupació de la població.

El que es pot apreciar és que continua posant èmfasi en la presència de diferents actors: d'una banda l'Administració, però també els agents socioeconòmics, que consensuen les accions que cal emprendre. Altres elements per destacar són la concepció d'allò que és local com un territori que configuri un mercat de treball propi o una realitat socioeconòmica diferenciada, i no pas com els límits administratius del municipi, i la necessitat de combinar models endògens amb exògens: cal aprofitar els recursos propis però cada vegada es té més assumit que posar aquests recursos en valor és summament complex si no es poden aprofitar oportunitats externes.

El paper de l'Administració local

En l'apartat anterior s'ha volgut incidir en la conceptualització de desenvolupament local perquè es pot afirmar que la política d'ocupació esdevé un element cabdal per aconseguir la inserció

laboral dels usuaris, però si realment es pretén un territori cohesionat i augmentar el benestar i la qualitat de vida de la ciutadania, cal emmarcar aquesta política en estratègies més àmplies de desenvolupament. En aquest sentit, el rol dels ajuntaments ha de preveure que cal ser eficient en la política d'intermediació i la gestió de les PAO, però també s'han d'anar introduint accions transversals i integrals, capaces de fer front a estratègies més ambiciosos d'actuació. Aquesta visió suposarà igualment un treball diferent de l'Administració, concretament dels serveis locals d'ocupació: com a planificador i executor únicament té poc sentit, cal compartir aquestes funcions amb la de generació de xarxes i aliances d'actuació enfocades. Aquest rol més estratègic s'ha de basar en els factors següents:

a) Impulsar la concertació amb els agents econòmics i socials

Cal implicar els sindicats i les associacions empresarials, però també altres actors rellevants del territori com podrien ser centres educatius, d'innovació o d'investigació. També és interessant cercar actors del tercer sector que puguin disposar d'un coneixement (o capacitat de mobilització) de certs col·lectius amb dificultats d'inserció. És aconsellable crear canals de diàleg i, fins i tot, formalitzar i institucionalitzar aquesta col·laboració.

b) Definir línies estratègiques a partir d'una diagnosi concertada

Cal desenvolupar sistemes d'informació local ja que sovint no es disposa d'aquest tipus d'informació. Aquesta informació ha de servir per establir una diagnosi comuna i desenvolupar una estratègia i uns eixos prioritaris d'actuació (un pla estratègic que estableixi un sistema de seguiment de l'execució).

c) Identificar programes prioritaris que fan intervenir diversos serveis i agents

A partir de les línies estratègiques, cal definir programes operatius que inclouran objectius, accions, activitats, terminis, indicadors de seguiment i resultats i pressupostos. Això suposa per als responsables (polítics i tècnics) municipals potenciar un rol d'agent determinant en la promoció del territori; reconèixer la impossibilitat d'actuar en solitari i acceptar els límits interns alhora que la impossibilitat d'evolucionar exclusivament a base d'intervencions i ajudes externes i, per tant, optar per un model de desenvolupament que combini elements endògens i exògens.

Així, les polítiques locals poden tenir una gran repercussió, però els responsables dels SLO han d'acceptar una situació paradoxal que és alhora de centralitat i dependència: centralitat perquè la generació d'avantatges comparatius només es pot fer posant en relleu factors interns; dependència perquè posar en valor aquests factors difícilment es podrà fer sense la col·laboració de múltiples actors econòmics, socials i polítics.

El punt cabdal, doncs, és la definició d'un model propi de desenvolupament que combini aspectes interns i externs, a partir de l'adopció de fórmules de partenariat. Aquest model ha de servir de guia per a la programació de les polítiques actives d'ocupació, que, al seu torn, han de ser un element primordial d'aquest. Un dels instruments més potents per implementar aquests

models són els serveis locals d'ocupació (SLO) que molts ens locals han impulsat en els darrers anys. En els propers capítols es farà un repàs dels principals aspectes relacionats amb els SLO per tal de poder apuntar algunes propostes de millora que ajudin a situar-los com a agents clau en la definició i implementació de models de desenvolupament eficaços.

3. Missió i actuacions dels serveis locals d'ocupació

3.1. Missió dels serveis locals d'ocupació

En els dos capítols anteriors s'ha fet palesa la voluntat de molts ens locals d'encetar polítiques d'ocupació. Instrumentalment, moltes d'aquestes polítiques s'han executat a través dels anomenats serveis locals d'ocupació. Es podria assenyalar que aquests instruments locals tenen un paper cabdal en la definició i implementació de models de desenvolupament territorials.

La missió dels SLO podria ser la proposada en el quadre següent:

Missió del Servei Local d'Ocupació

El Servei Local d'Ocupació és un servei públic local, adreçat tant a persones preferentment en edat de treballar que cerquen feina com a les empreses.

La finalitat d'aquest servei és millorar la competitivitat del mercat de treball del territori.

Es treballa mitjançant accions de millora de l'ocupabilitat de les persones (informació, orientació, formació, recerca de feina, entre d'altres) i oferint serveis a les empreses per a la selecció dels seus recursos humans, la seva capacitació i oferint-los informació i assessorament professional i especialitzat en el mercat de treball.

Aquesta missió ha estat consensuada en el marc dels cercles de comparació, posats en marxa per la Diputació de Barcelona i on han treballat tant la Diputació com un bon nombre d'ajuntaments de la província.

Una matisació a la definició de missió seria l'afirmació que les accions de millora d'ocupabilitat i els serveis a les empreses no haurien de ser aïllades ni d'esquena als altres actors econòmics i socials, sinó que haurien de ser executades internament de manera transversal i externament amb les institucions, entitats, organismes i associacions del territori. Per tant, la política d'ocupació s'ha de basar en un model participatiu, dinàmic, obert, de consens, de coordinació i col·laboratiu.

Participació, col·laboració, dinamisme... són valors que han de regir els SLO. Altres valors públics que cal destacar per a una organització com aquesta serien la qualitat i la millora contínua; el respecte per l'usuari i l'atenció personalitzada (que es resumeix en el compromís per satisfer les seves necessitats), i el rigor metodològic alhora que la capacitat d'adaptació.

Si, per tant, partim de la conceptualització dels serveis locals d'ocupació com a instruments clau per a la gestió del procés d'intermediació, els SLO han anat configurant un catàleg de serveis amb més o menys accions però sempre intentant atendre el procés d'atenció als usuaris demandants de feina (l'itinerari de la demanda) i el procés d'atenció a les empreses del territori (itinerari de l'oferta). Més enllà de les accions particulars centrades en usuaris i empreses, els SLO han anat configurant programes i projectes més ambiciosos que intenten afrontar problemes més complexos introduint diverses perspectives i el treball amb altres àrees municipals o altres agents per tal de crear dispositius més efectius.

En la resta de punts d'aquest bloc es presenten les accions de l'itinerari de la demanda i del de l'oferta habituals als SLO.

3.2. L'orientació i la inserció laboral

Els serveis d'informació, orientació i inserció fan referència a tot aquell conjunt d'actuacions regulars i estables que ofereixen els SLO adreçades a millorar l'ocupabilitat de qualsevol demandant i que estan pensades per acompanyar-lo durant el procés de recerca de feina.

Com és lògic, la major part de persones no solen accedir a una ocupació tan bon punt com decideixen incorporar-se al mercat laboral, sinó que cal fer un seguit de passos per tal de disposar de competències professionals i habilitats suficients per poder cercar i aconseguir una ocupació. Aquests serveis es conceben, doncs, com a peces facilitadores d'un procés que permet a una persona accedir a una feina i consolidar-la, o que li dóna suport en els seus esforços — planificats— per seguir una carrera professional. Aquests usuaris tant poden ser aturats com persones ja ocupades però que desitgen una millora laboral.

La informació laboral

Els dispositius d'acollida i informació laboral solen ser la porta d'entrada al SLO. Normalment l'accés és voluntari i per tant les persones que s'hi adrecen haurien de presentar certa bona predisposició. Només en alguns casos concrets són derivats de manera obligatòria des d'altres instàncies (normalment perquè reben alguna ajuda o subsidi i han de mostrar esforços proinserció per retenir les ajudes). Un cop rebuda la persona, el primer que se sol preveure és una informació sobre el mercat de treball local i els propis serveis i projectes en marxa. Normalment la informació es realitza de manera individualitzada o derivant els interessats a sessions informatives grupals.

Si les persones que han rebut informació pretenen esdevenir-ne usuàries, cal que realitzin unes entrevistes inicials que serviran per determinar la seva diagnosi ocupacional i que significaran *de facto* l'inici d'un itinerari sociolaboral, tal com es veurà al punt següent.

Les entrevistes ocupacionals

Les entrevistes ocupacionals són accions de diagnosi que tenen com a funció diagnosticar l'ocupabilitat de l'usuari. Han de permetre detectar tot punt fort i feble i totes les potencialitats de les persones entrevistades per tal de poder dissenyar, a partir de tota aquesta informació, els itineraris d'inserció (i definir les accions concretes que hauria de desenvolupar). Es recullen dades personals i professionals per identificar factors que faciliten/difículten l'accés a una ocupació d'acord amb les seves expectatives professionals. Es revisa el perfil professional (coneixements tècnics, habilitats i actituds) que es pondera en relació amb altres condicionants personal i familiars (disponibilitat, possibilitat de desplaçar-se, etc.). També es considera el grau

de realisme dels objectius professionals i el coneixement del mercat laboral local i de les tècniques per superar un procés de selecció.

Possibles dades demandades en una entrevista ocupacional:

- *Dades personals* (edat, sexe, nacionalitat, estat civil i responsabilitats familiars, lloc de residència, carnets de conduir i vehicles propis, etc.).
- *Dades laborals:*
 - formació (i preferències formatives)
 - situació laboral
 - experiència professional
 - coneixement dels recursos de recerca de feina
 - dificultats a l'hora de buscar feina
 - feines preferents i condicions de la feina
- *Dades sobre disponibilitat, mobilitat i flexibilitat, etc.*
- *Comentaris.*

En el moment de detectar mancances no cal pensar només en el temps present, sinó també en l'ocupabilitat futura.

Ateses les demandes que solen rebre els SLO, les entrevistes poden ser lleugerament diferents. La metodologia no té per què variar i pot ser la mateixa sempre; de fet, és molt convenient que un SLO es doti d'un únic model d'entrevista per tal de facilitar el tractament de dades, fins i tot cal remarcar els esforços fets per administracions locals i algunes de superiors per unificar models i facilitar així el tractament d'usuaris tot i que aquests acudeixin a més d'un centre. Això no és contrari, però, al fet que es posi més èmfasi en uns o altres aspectes de l'entrevista i de la informació per oferir en funció de si d'entrada es percep que la persona presenta un nivell d'ocupabilitat baix, manifesta com a únic interès participar en alguna acció formativa o demostra un alt nivell d'ocupabilitat.

Recomanacions sobre com fer l'entrevista:

- Realitzar-la en un despatx que garanteixi la privacitat i sempre en un ambient tranquil i distès.
- Portar, per part del tècnic, el control de l'entrevista, facilitant el diàleg i amb

un estil cooperatiu, aprofundint aquells aspectes imprescindibles a l'hora de fer la diagnosi, sense confondre l'entrevista amb un interrogatori.

- Captar, tant amb les paraules com amb l'aspecte, els moviments i les expressions de l'usuari, les necessitats reals dels demandants per poder pactar l'itinerari més adient.
- Registrar part de les dades després de fer l'entrevista, sense la presència de l'usuari (per tal d'evitar suspicàcies).
- Verificar alguna de les informacions, sol·licitant acreditacions si calgués (es pot fer un repàs de les titulacions i expedients de vida laboral).
- Intentar realitzar-la en una sola vegada, sens perjudici d'efectuar més d'una sessió si es creu convenient (normalment, si l'usuari no recorda alguna de les informacions sol·licitades).
- Vetllar sempre per la confidencialitat de les dades.

Arran de les informacions detectades en l'entrevista inicial es defineix un itinerari personalitzat d'inserció que consisteix en la descripció de les accions que l'usuari es compromet a fer per tal de millorar la seva ocupabilitat. És adient annexar aquest itinerari a l'entrevista o fins i tot que en formi part de manera explícita.

Aspectes que cal tenir presents a l'hora de definir l'itinerari:

- Implicació i consens amb l'usuari (que no el percebi com un conjunt d'accions que seran implementades per un equip tècnic, sinó per un seguit d'activitats en què ha de participar activament; és recomanable, doncs, establir un pacte).
- Personalització (concretar bé les accions que cal fer tenint presents les necessitats específiques dels col·lectius i persones particulars que s'adrecen al SLO).
- Compromís tècnic amb els seguiments posteriors.
- Objectius personals i professionals ben definits i realistes (especificar bé quin tipus de feina cerca o quin tipus d'orientació li cal per tal d'evitar esforços dispersos).

Tal com es comentava, és cabdal que la diagnosi extreta de l'entrevista es comenti amb l'usuari perquè aquest ha de compartir la identificació de punts forts i febles. Si no és així difícilment voldrà seguir l'itinerari marcat ja que pot posar en dubte les accions que proposi l'equip tècnic (en no considerar-les útils). No pot haver-hi imposicions però això tampoc no significa que

L'usuari pugui sol·licitar què vol fer independentment de l'opinió del tècnic. Al contrari, si aquest no troba eficients certes accions, no les permetrà fer, ja que això podria significar un malbaratament de fons públics. Per tant, cal dedicar molts esforços a consensuar un compromís: l'usuari es compromet a realitzar un seguit d'accions de millora de la seva ocupabilitat (i a esforçar-se) i al seu torn el tècnic es compromet a donar suport en tot moment a l'usuari amb un seguiment personalitzat i a tutoritzar-lo. Aquest compromís s'ha d'explicitar en un full de compromís signat per l'usuari i pels responsables d'ocupació.

En general, és en el moment en què les persones finalitzen les entrevistes de diagnosi i pacten un itinerari que n'esdevenen usuàries en sentit estricte. En funció de l'itinerari que s'hagi dibuixat, l'usuari haurà de realitzar un tipus d'accions o unes altres. D'aquesta manera, els usuaris són assignats a un àmbit de treball o servei on realitzar aquestes accions. Tot i tenir noms diversos (o agrupacions de serveis lleugerament diferents), es detecten tres grans àmbits a tots els SLO: orientació, inserció (que s'exposen en els punts següents) i formació (que es comentarà en un apartat posterior). També és possible que, si es detecten altres mancances que només es poden resoldre amb altres recursos externs, se'ls derivi cap a aquests altres recursos de fora del SLO.

Accions d'orientació laboral

Per als usuaris que presenten un baix nivell d'ocupabilitat normalment es realitzen accions d'orientació. Per nivell d'ocupabilitat baix s'entén que l'equip tècnic valora que no hi ha garanties raonables per pensar que tindrien èxit si iniciessin un procés de recerca de feina. Aquests serveis d'orientació introdueixen l'usuari en el món laboral, ajuden a clarificar els seus objectius professionals i l'habituen respecte a les pràctiques i actituds demanades en un procés de selecció de personal. Es tracta, doncs, d'analitzar aquells aspectes que poden suposar frens a l'hora d'aconseguir una oferta de feina (disponibilitat, manca d'habilitats relacionals, manca de formació, problemes d'idioma, problemes de transport, etc.) i aclarir les vocacions o sectors del mercat laboral preferents (que han de ser realistes d'acord amb les potencialitats de l'usuari).

L'orientació laboral sol desenvolupar-se amb un seguit d'accions individuals o grupals amb els continguts següents: motivació; coneixement del mercat de treball local (característiques de les empreses locals, conductes demanades pels departaments de recursos humans, legislació laboral bàsica, perfils més sol·licitats al mercat de treball, etc.); coneixement dels recursos de l'entorn; desenvolupament de l'autoestima i dels aspectes personals pel treball (higiene, imatge, comportament, comunicació...); aprenentatges bàsics (alfabetització); descoberta de vocacions; estratègies per superar problemes personals o familiars que dificulten l'accés al mercat de treball; etc. També és possible que es detectin mancances greus en la capacitació professional i es complementin aquests serveis amb alguna acció formativa.

Als tres requadres següents s'exposen algunes de les formes més habituals de treballar l'orientació laboral.

Sessions grupals d'orientació

Es plantegen amb l'objectiu de facilitar l'adquisició d'habilitats i recursos per part dels usuaris per tal que superin les pròpies barreres i assumeixin responsabilitats en l'elaboració i el desenvolupament d'un projecte personal d'ocupació i formació. S'ha d'anar aconseguint que els usuaris siguin capaços d'identificar els seus recursos personals i de l'entorn que els facilitin la inserció professional. També han d'anar guanyant confiança en la presa de decisions i la recerca de solucions.

Es realitzen en grups reduïts que presenten característiques similars. La metodologia està totalment enfocada a l'acció-participació i el tècnic hi intervé poc, mantenint una posició de facilitador i reforçant les intervencions més positives.

Els continguts de les sessions grupals s'han d'adaptar a les característiques i necessitats de cada grup, però en termes generals repeteixen l'esquema següent:

- Fase de cohesió i activitat grupal: concretar els objectius individuals, facilitar l'autoconeixement, exposar experiències dels participants i delimitar factors que intervenen en la recerca d'ocupació.
- Fase de contrast i retroinformació: realitzar una sèrie d'activitats relacionades amb la recerca de feina i avaluar els avenços, les dificultats trobades i les possibles solucions. És molt important treballar el tema de la comunicació per aconseguir l'objectiu de cada usuari.
- Fase de suport a l'autonomia: aconseguir que els participants descobreixin a partir de la seva pròpia feina i reflexió els canvis produïts en el mercat de treball i aconseguir que la seva visió estigui més d'acord amb la realitat. L'objectiu final és que interioritzin actituds proclius a l'autoadaptació als canvis.

Proves psicotècniques

Serveixen per elaborar el perfil de personalitat, la intel·ligència o els interessos preferents de l'usuari. Poden ser útils, per tant, per descobrir vocacions i per comprovar el realisme de les preferències professionals dels usuaris.

L'aplicació pot ser tant col·lectiva com individual, sent aconsellable aquesta última. El temps de durada varia en funció del test. Generalment són tests molt estructurats en els quals l'usuari ha de marcar una resposta entre diverses opcions ja establertes. No acostuma a haver-hi respostes bones o dolentes, sinó que l'usuari escollirà aquella que més s'adeqüi a la seva persona.

Els tests més usats són l'IPP i el 16PF-5. Després de la realització de les proves psicotècniques, és adient que el tècnic elabori un informe sobre el resultat obtingut.

Sessions individuals d'orientació

Tenen com a objectiu fer el seguiment d'aquells usuaris als quals no sigui convenient incloure en una acció grupal o també per treballar aspectes personals més profundament i posar en contacte l'usuari amb el mercat de treball. Òbviament, s'ha d'utilitzar una metodologia individualitzada. És aconsellable remarcar la necessitat de realitzar accions de formació, incidir en aquells aspectes personals que més limiten la recerca de feina (manca de motivació, problemes personals greus, inquietuds, etc.) així com estratègies de màrqueting personal.

Un cop es determina que la persona vol i pot treballar, es deriva cap a un altre tipus de serveis més centrats en la fase estricta d'inserció laboral.

Serveis d'inserció laboral

Són serveis enfocats a usuaris que ja presenten un nivell d'ocupabilitat alt. Per això les tècniques emprades en aquest àmbit tenen com a objectiu treballar les tècniques de recerca de feina i intermediar en el mercat laboral per tal de facilitar a l'usuari ofertes de treball. Amb aquest objectiu, els usuaris que s'integren a l'àmbit d'inserció solen ser donats d'alta a la borsa de treball.

Els recursos que solen oferir tots els SLO són els seguiments/acompanyaments als usuaris, la cartellera amb els anuncis laborals, l'espai Club de la Feina i les sessions de tècniques de recerca de feina. Als requadres següents es proposen algunes d'aquestes accions, si bé cal dir que tot SLO les adapta a les seves capacitats d'actuació i a les característiques dels seus usuaris per la qual cosa poden diferir lleugerament.

Sessions individuals o grupals de seguiment

Són sessions o seguiments telefònics per estar al corrent de la recerca que està portant a terme cada usuari. L'objectiu també és actualitzar la informació de l'usuari quant al seu procés de recerca, accions que està portant a terme, perspectives de feina, etc., així com recollir qualsevol canvi que s'hagi pogut produir en les seves dades personals, formatives, ocupacionals, etc.

Cada vegada es dóna més importància als seguiments telefònics a llarg termini dels usuaris, fins i tot un cop ja han aconseguit inserir-se laboralment, per analitzar la consolidació (o no) dels llocs de treball. Permeten extreure conclusions sobre quins aspectes dificulten o faciliten l'adaptació progressiva de l'usuari al nou lloc de treball.

Cartellera

És un recurs que consisteix en un recull actualitzat d'ofertes externes però que no compta amb el suport d'un tècnic (a aquest recurs normalment poden accedir persones que no són usuàries del SLO).

Sessions de tècniques de recerca

Són sessions per incrementar els coneixements teòrics bàsics i els recursos personals (conductes i habilitats) dels demandants d'ocupació perquè afrontin la seva recerca de feina amb possibilitats d'èxit. Els continguts d'aquest tipus de sessions podrien ser els següents:

1. On i com trobar feina

- Classes de feina.
- Fonts on anar a buscar feina (organitzacions, empreses de treball temporal, agències privades de col·locació, Servei Català de Col·locació, borsa de treball del SLO, Administració pública, mitjans de comunicació local i nacional, internet, cercles personals, autocandidatures, etc.).
- Eines bàsiques per a la recerca de feina (cartes de presentació, currículums, agendes de recerca, etc.).

2. El circuit de selecció

- Anàlisi del procés de selecció.
- Proves (professionals, psicotècniques i dinàmiques de grup).

3. Taller i simulació d'entrevistes de selecció

La metodologia emprada en les sessions és participativa i aprofita les experiències dels participants. El tècnic, de tant en tant, hi intervé de manera directa per fer alguna exposició magistral d'un tema en concret i d'interès general del grup.

Club de la feina

És un espai on es dona suport a la recerca activa de feina i on es possibilita l'intercanvi d'informació amb persones que es troben en la mateixa situació. Al Club també sol haver-hi un tècnic per tal d'acompanyar els usuaris en les seves gestions.

Els recursos que ofereix el club són els següents:

- Recull actualitzat d'ofertes: pròpies i externes
- Llistats de borses de treball
- Premsa en general, especialment interessant, però, la local i l'especialitzada en el món laboral

- Bibliografia específica de temes laborals
- Mapes i guies locals, especialment aquells referents a polígons industrials o zones comercials i econòmiques
- Material de consulta per a la realització del currículum, cartes de presentació, autocandidatures
- Mostres de tests psicotècnics
- Ordinador, telèfon, fax i connexió a internet

Per tant, mitjançant l'eina del club els usuaris tenen accés a les noves tecnologies de la informació i la comunicació, estan informats de l'evolució del mercat de treball, poden fer ús de publicacions, premsa, directoris i dels recursos que facilitin la intermediació. A vegades, en el marc del club també poden organitzar-se sessions monogràfiques per tractar certs aspectes concrets de la recerca de feina.

A més de les accions abans esmentades, cal fer una referència més específica a les actuacions d'intermediació i la gestió de borsa de treball, que són les que permeten fer els encreuaments de les ofertes de les empreses amb els demandants d'ocupació inscrits al centre.

A la borsa de treball figuren, doncs, els usuaris de l'àmbit d'inserció d'un SLO així com les empreses del territori que s'han visitat mitjançant l'àmbit de prospecció (que s'exposarà més endavant). A més del llistat de candidats i empreses, a les borses s'expliciten a bastament les característiques dels demandants d'ocupació com també de les empreses, especialment dels llocs de treball que necessiten cobrir. Així, mitjançant la informació que conté una borsa de treball es poden identificar quins usuaris s'ajusten més al perfil demanat per les empreses.

Els continguts de la borsa de treball local òbviament poden variar d'un SLO respecte a un altre, si bé es detecten una sèrie d'elements comuns que solen ser recollits, com són:

Aspectes personals: nom, document d'identitat, nacionalitat, edat, dades de contacte, lloc de residència, sexe, estat civil, permisos de conduir i vehicles propis, disponibilitat i persones a càrrec i observacions (discapacitats o altres informacions rellevants que poden condicionar la seva presència al mercat de treball o en algunes feines en concret).

Aspectes professionals: formació (acadèmica, ocupacional, no reglada, idiomes, informàtica, carnets professionals, etc.), experiència professional (sectors, categories i tasques desenvolupades i temps), expectatives professionals i altres com

la urgència per accedir a una ocupació.

Quant a les empreses, se sol recollir la informació següent:

Informació sobre l'empresa: nom, sector, dades i persona de contacte, forma jurídica de l'empresa, nombre de treballadors (si pot ser, per sexe), perfils professionals contractats a l'empresa i expectatives de desenvolupament.

Informació sobre ofertes laborals: política de gestió de recursos humans (perfils més demanats per l'empresa i mecanismes de reclutament del personal) i característiques del lloc de treball ofert (categoria, localització, horari, tasques, característiques personals dels candidats, característiques professionals dels candidats, nombre de candidats per preseleccionar i tipus de contractació).

Per treballar amb la borsa de treball és molt pràctic dotar-se d'uns registres documentals, sobretot en format informàtic per tal d'agilitar el creuament entre ofertes i demandants d'ocupació i treballar posteriorment les dades recollides. Per tal d'agilitar la localització d'usuaris, empreses i vacants cal assignar un número o referència a cadascun dels usuaris. El sistema informàtic, a més, ha de funcionar com una intranet que pugui ser consultable pels diferents tècnics del SLO des de qualsevol dels terminals habilitats. Igualment, ha de contenir altres informacions d'utilitat per als tècnics com els cursos que s'estan realitzant o que es volen impartir. També cal dir que, actualment, disposar de borses de treball informatitzades permet crear entorns telemàtics per tal de proporcionar informació de les ofertes en webs de fàcil accés per usuaris de l'entorn. Es facilita així la consulta d'ofertes i es permet realitzar aquesta operació des de qualsevol ordinador amb Internet, sense haver d'adreçar-se físicament al SLO.

És clau subratllar que tota aquesta informació identificativa d'usuaris i empreses s'ha d'emmagatzemar en aplicacions que assegurin clarament la protecció de dades i compleixin la *Ley orgánica de protección de datos de carácter personal*.

Per gestionar tota aquesta documentació és molt interessant disposar d'un sistema de qualitat. Els sistemes de qualitat, a més de fixar processos de treball, també preveuen els registres concrets (en diferents formats) que s'han d'emprar. Així és més senzill estandarditzar la informació i els documents, i per tant tot el personal disposa dels mateixos documents a l'hora de realitzar les operacions necessàries per a l'aparellament.

Si es disposa d'una bona borsa de treball serà operativament fàcil realitzar el procés d'aparellament o casament d'ofertes i demandes. Un cop captades ofertes laborals (o rebudes), caldrà cercar aquells usuaris de la borsa de treball amb el perfil més escaient. Després de llistar

els candidats que compleixin el perfil cal fer una preselecció (a partir d'entrevistes personals o de la trajectòria i vàlua mostrades durant els seus itineraris d'inserció al SLO). Si cal, els tècnics d'inserció es posaran en contacte amb els responsables de recursos humans de les empreses per tal de precisar més l'oferta o d'informar dels possibles candidats perquè aquests expressin quins perfils consideren preferents.

El procés de casament pot sorgir a iniciativa dels usuaris o dels tècnics. Pot ser el mateix equip tècnic del SLO el que, a partir de les indicacions de la vacant captada pels prospectors, faci un buidat de possibles candidats en la base de dades. També poden ser, però, els mateixos usuaris els qui —a partir de la consulta d'ofertes del SLO— s'interessin per una d'elles i ho comuniquin al tècnic inseridor. Aquest ha de valorar si el perfil de l'usuari és realment adient i, en cas afirmatiu, cal que l'inclogui en la llista de possibles precandidats. Aquesta segona opció és interessant perquè incentiva una recerca activa de feina per part dels usuaris. Aquests no es limiten a esperar que pugui sorgir una oferta adequada al seu perfil i que l'inseridor el preseleccioni, sinó que incideix en el fet que l'usuari mostri interès i s'esforci a cercar ofertes i preparar processos de selecció.

Normalment els SLO es limiten a fer una preselecció de les vacants sol·licitades per les empreses. Les persones preseleccionades són derivades a les empreses, on s'acabarà de decidir la persona més adient. Aquest sol ser el sistema més interessant per a les empreses. En la mesura que sigui possible, s'evita haver de finalitzar tot el procés i seleccionar la persona concreta que acabarà cobrint la vacant perquè això implica una responsabilitat que és difícil d'assumir per un SLO (el tècnic prospector o l'inseridor no tenen tota la informació necessària per saber amb total seguretat quines són les característiques i necessitats de les empreses ni quines són les preferències de les gerències, els caps de personal i els de producció). Per tant, no es té la seguretat sobre quin candidat pot ser el més adient.

Un cop finalitzat el procés (sigui perquè s'ha inserit un usuari del SLO o perquè la vacant ja no està vigent o ha estat coberta per una altra via), es tanca l'oferta. Al seu torn, si s'ha cobert amb un usuari del SLO aquest pot passar a l'estat d'inactiu (d'aquesta manera ja no sortirà a la borsa de treball). No és útil (ni en molts casos legal) eliminar la informació ni de les persones inserides ni de les ofertes gestionades. En el primer cas és preferible mantenir-les en reserva per si més endavant decideixen tornar-se a inscriure (bé perquè tornen a estar a l'atur o perquè volen millorar de feina). És, doncs, més pràctic i ràpid recuperar la informació antiga i actualitzar-la que no pas reiniciar tot el procés. En el cas de les ofertes pot ser molt útil per anar constatant si els perfils demanats són sempre semblants i si els candidats seleccionats també ho són. A més, poden permetre facilitar la gestió d'ofertes posteriors per a llocs de treball similars d'altres empreses.

Periòdicament s'ha de revisar la borsa de treball perquè hi ha una gran quantitat d'usuaris que s'insereixen, canvien de municipi de residència o simplement deixen de cercar feina i no ho comuniquen. Normalment les borses de treball tendeixen a créixer ràpidament tot i que una gran part dels seus components són persones que ja no estan cercant realment feina. És interessant que el programari informàtic detecti automàticament aquells usuaris que, passat un determinat temps, no han realitzat cap acció ni s'han posat en contacte amb el centre.

També cal decidir en el moment d'iniciar un procés d'aparellament si als candidats no preseleccionats se'ls comunica o no. En general, és molt valorat pels candidats que se'ls digui el resultat, sigui positiu o no, tot i que això implica un gran volum de feina.

Per maximitzar la utilitat de la borsa de treball és interessant fer estadístiques que ajudin a dibuixar el perfil dels treballadors apuntats i de les vacants ofertes. Així es pot motivar i formar els usuaris amb uns perfils més propers en aquelles professions més demanades o es pot convèncer les empreses perquè contractin persones amb perfils diferents dels previstos inicialment però que poden resultar eficaços.

Finalment cal dir que, en l'actualitat, existeixen moltes bases de dades diferents. Ha estat habitual que cada SLO creés la seva pròpia base. Aquest fet s'ha vist reforçat per la inexistència d'una borsa del Servei d'Ocupació de Catalunya a disposició dels ajuntaments i altres ens locals. Per això és important buscar sistemes que permetin compatibilitzar-les ja que l'objectiu final no deixa de ser la inserció de l'usuari o el cobriment d'una vacant d'una empresa. Per tant, compartir borses de treball pot ser d'utilitat per col·locar els usuaris d'un SLO en ofertes d'altres serveis o per cercar perfils en altres borses de treball i dels quals no es disposa al SLO.

Sí que cal dir que existeixen algunes col·laboracions interessants entre administracions per compartir i intercanviar dades. En aquests casos cal, però, concretar molt bé l'intercanvi d'informació i informar clarament usuaris i empreses per no incomplir la Llei de protecció de dades i per no confondre'ls amb diferents centres de referència. Generalment, el millor sistema de treball és que els diferents centres informin d'ofertes no cobertes i que la resta de centres, si disposen de candidats amb el perfil requerit, els derivin per tal que esdevinguin usuaris del centre que ha captat l'oferta i sigui aquest qui els adreci cap a l'empresa.

3.3. La formació i la programació de cursos

La formació professionalitzadora

La formació professionalitzadora (que pot incloure la formació ocupacional en sentit estricte però també altres cursos) és la política activa d'ocupació més emprada i amb més tradició. Forma part de qualsevol catàleg de serveis d'un SLO i té com a objectiu millorar les competències professionals de les persones, possibilitant l'adquisició de coneixements i habilitats adaptats a les necessitats de les empreses. L'objectiu és clar: millorar les possibilitats d'inserció laboral a partir del major domini de competències professionals. És, per tant, una de les accions importants que poden conformar un itinerari d'inserció.

La importància de la formació és clara en el sentit que les empreses demanen persones capacitades per desenvolupar tècnicament una professió. En empreses més basades en l'especialització productiva aquestes necessitats de persones formades eren menors. Cada lloc de treball estava definit amb força precisió i hi havia unes funcions i tasques concretes assignades que s'havien d'anar repetint durant la jornada laboral. Aquestes empreses tayloristes-fordistes, basades en la divisió de tasques i l'especialització dels treballadors, podien formar els seus operaris en poques hores. Aquesta necessitat de formació, però, augmenta significativament des del moment en què les noves tecnologies s'introdueixen en el món laboral. En alguns pocs casos les noves tecnologies no han servit res més que per robotitzar una gran part de les tasques que cal realitzar, simplificant-les i deixant al treballador simplement la tasca de controlador. En general, la introducció de les noves tecnologies ha provocat, d'entrada, la necessitat urgent d'adaptar les habilitats del personal a aquestes noves eines i, d'altra banda, ha implicat la necessitat que el treballador esdevingui polivalent, capaç d'especialitzar-se en múltiples tasques, sovint molt diverses entre elles. La innovació i la capacitat de maximitzar l'ús de noves tecnologies diferencia l'empresa competitiva de la resta. Tot i que això es deu en part a la capacitat d'inversió en R+D i a l'adquisició de nova maquinària o programari, també depèn de l'habilitat dels recursos humans que l'han d'emprar.

Per tant, és cabdal que als territoris que vulguin ser competitius existeixi una bona oferta formativa capaç de proporcionar una força de treball capacitada i competent. Els SLO tenen un paper important tant en la identificació i valoració de la resta de formació ja existent com en la programació de cursos propis. Cal, doncs, assolir una oferta formativa prevista als objectius estratègics globals de desenvolupament local.

La planificació i programació de la formació

Així doncs, una de les funcions principals del SLO és la planificació d'una bona oferta formativa. Cal explicitar que en la programació de cursos actualment s'ha de tenir present la normativa més recent que tendeix a establir passarel·les entre diferents sistemes formatius i alhora entre aquests i el reconeixement de competències adquirides a través de la pràctica professional. Sobretot es pot fer referència a la Llei orgànica 5/2002, de 19 de juny, de les

qualificacions i de la Formació Professional, que estableix un catàleg nacional de qualificacions professionals associat a una formació modular, però que també configura un sistema de reconeixement i avaluació de l'experiència professional. Això implica adaptar l'oferta formativa a les característiques dels treballadors o aturats locals, tot preveient una formació més flexible i adaptada als itineraris concrets de cada usuari.

Per fer una bona programació tenint present tots els condicionants exposats anteriorment es poden seguir els passos següents:

Anàlisi de les necessitats i demandes locals

En aquesta etapa cal recollir la informació que proporciona elements clau per identificar les demandes i detectar les necessitats que sí que es poden resoldre mitjançant accions de formació.

Hi ha tres grans blocs d'informació: a) estructura i situació socioeconòmica local; b) conjuntura econòmica general, i c) demandes que rep el SLO per part d'empreses i usuaris.

Identificació i valoració de les possibles accions

Partint de les informacions recollides es poden començar a perfilar les actuacions prioritàries. Cal determinar per a quines de les necessitats o possibilitats detectades és més eficient fer una acció formativa i quines altres es podrien solucionar de millor manera per altres vies.

Selecció de les accions que cal realitzar i configuració de l'oferta anual de formació

Entre les accions realment interessants se seleccionen aquelles prioritàries. Les accions que cal prioritzar se seleccionaran en funció de la seva coherència amb la resta d'accions i de la urgència i necessitat existents. També en funció dels resultats que puguin produir i de la seva factibilitat.

Disseny detallat de cada acció

Una vegada es té clar quines accions s'han de realitzar, cal detallar-les: s'han de determinar els objectius de l'acció, el perfil professional que s'intentarà cobrir amb l'acció de què es tracti i el col·lectiu al qual anirà dirigida ja que aquests aspectes determinaran la seva conceptualització posterior. Per a cada curs s'elaborarà un programa específic, que serà el document que recollirà el disseny detallat. Per elaborar aquest document es tindrà present l'opinió d'experts en la professió i en el col·lectiu de referència. Els elements que ha de preveure són els següents:

Definició detallada dels objectius de l'acció i la seva traducció en

continguts i itineraris formatius: els objectius d'impacte ja s'han d'haver considerat en l'etapa anterior de selecció d'accions. En aquest cas es tracta més aviat de definir els objectius referents a l'adquisició de coneixements, habilitats i actituds dels alumnes (saber, saber ser i saber estar). Els objectius han de ser generals (capacitats que cal dominar) i específics (eines i tècniques concretes que s'han de saber utilitzar). Aquests últims determinaran el contingut del programa formatiu.

Selecció del responsable de l'acció i dels tutors: si fos necessari, cal nomenar un responsable de l'acció que vetlli pel seu funcionament correcte i un tutor que faci una tasca de seguiment dels alumnes no només respecte a les seves millores aptitudinals, sinó també als progressos generals pel que fa a la seva ocupabilitat..

Selecció dels formadors: implica elegir l'equip de docents, que podran ser interns o bé contractats expressament per a l'acció. Cal fixar-se no només en el domini tècnic de la matèria, sinó també en altres habilitats com el treball d'orientació i motivació laboral, el domini de la prospecció i la relació amb empreses o el control de les tasques de gestió.

Establiment de les modalitats de formació: decidir si es vol optar per sessions presencials magistrals o si cal combinar-les amb altres modalitats semipresencials.

Establiment de la durada i el calendari de l'acció: definir un horari i durada en funció de les capacitats i disponibilitat del col·lectiu i dels objectius fixats.

Acord d'estades en pràctiques a empreses del sector: element molt important, no només per posar en pràctica les habilitats professionals apreses, sinó també per introduir-se en les relacions laborals. És convenient que a les empreses disposin de tutors.

Difusió de l'oferta formativa: important per tal de captar el màxim nombre de precandidats i poder fer una bona selecció dels alumnes. Els instruments de difusió més emprats són les xerrades informatives, els anuncis als mitjans de comunicació, els cartells a llocs públics, els contactes personalitzats, etc.

Selecció d'alumnat: en aquesta fase, cal que les persones interessades coneguin exactament el contingut de l'acció i que la institució s'asseguri que presenten un perfil adient, disponibilitat suficient i motivació òptima. El mètode de selecció serà normalment l'entrevista. Si hi ha molts candidats, es pot fer una preselecció inicial amb valoració de CV o proves. És prudent retenir una llista de reserves.

Planificació d'accions d'orientació i inserció: configurar el procés de recerca de feina alhora que es van formant professionalment. Sol ser interessant introduir un mòdul específic d'orientació laboral i mostrar als usuaris els serveis regulars del SLO perquè posteriorment s'hi inscrivin i els utilitzin.

Dotació de recursos didàctics i infraestructura: preveure tots aquells recursos necessaris atenent els especificats per a cada curs. Cal assegurar-se la disponibilitat d'una aula o taller i del material complementari (vídeo, televisió, taules i cadires còmodes, pissarres, bancs de treball, eines, etc.).

Configuració del pressupost i recerca de finançament: comptar el cost exacte del curs per calcular-ne posteriorment l'eficiència. Hi ha unes despeses fixes: pel personal docent (sous i desplaçaments); pels alumnes (beques, guarderies, assegurances i desplaçaments); compra o lloguer de material o instal·lacions; despeses de difusió del curs i despeses indirectes. Normalment la partida dels docents sol ser la més important. És interessant elaborar posteriorment uns indicadors de cost per saber el cost per alumne, el cost per hora o el cost per alumne i hora. Sobre el finançament normalment es preveu sol·licitar la subvenció del Departament de Treball de la Generalitat de Catalunya que cobreix una gran part del cost de l'acció.

Definició d'un sistema d'avaluació (es veurà en un punt posterior).

Realització i seguiment de cada acció

És l'etapa operativa. Abans d'iniciar estrictament l'acció cal fer les peticions de compres, la contractació del personal i, si escau, realitzar tots els tràmits referents a la sol·licitud i acceptació d'alguna subvenció que ajudi a finançar la formació.

Durant el desenvolupament cal que el docent o el responsable de l'acció vagi realitzant les gestions previstes (a més, òbviament, d'impartir les classes). En general, cal fer tres tipus de gestions:

- Pedagògiques: anar comprovant l'avenç del programa formatiu, l'assistència, la relació amb els alumnes, etc.
- Logístiques: assegurar la disponibilitat de tot el material i infraestructures necessaris en cada fase del curs.
- Financeres: procedir al pagament de formadors i proveïdors i dur el control comptable i la disponibilitat de la subvenció i altres recursos assignats a l'acció.

En el cas de gaudir d'una subvenció, sol haver-hi la necessitat de coordinar-se amb les administracions cofinançadores (que imposen una sèrie d'obligacions respecte al seguiment i control del curs).

Avaluació de cada acció i avaluació global de l'oferta anual de formació

L'avaluació de cada acció pot aportar informació sobre els punts més febles de tot el procés i, per tant, sobre aspectes per millorar que s'hagin detectat. Aquesta avaluació ha de ser participativa i ha d'implicar totes les persones que han participat de l'acció. Normalment cal valorar els resultats però també els processos i la posició estratègica del SLO vers la formació.

Avaluació de **RESULTATS**: confrontar els resultats obtinguts amb els esperats. Cal valorar l'impacte de l'acció en els beneficiaris (sobre les millores en la seva ocupabilitat tenint en compte l'adquisició de capacitats, habilitats relacionals, de domini de les tècniques de recerca de feina i de formació general) i en les empreses i l'entorn econòmic (capacitat de dotar-les de mà d'obra qualificada).

Avaluació de **PROCESSOS**: revisar si les metodologies i sistemes organitzatius emprats han estat òptims en totes les fases del procés. També cal detectar si les accions poden estar condicionades per elements externs no previsibles per intentar minimitzar-ne l'impacte en futures ocasions.

Avaluació de l'**OPCIÓ ESTRATÈGICA DE L'ENTITAT VERS LA FORMACIÓ**: revisar si les accions de formació han estat realment les més eficaces per revertir les problemàtiques detectades i enfortir els recursos humans i el territori.

Amb vista a obtenir la informació rellevant per avaluar els tres aspectes abans descrits cal elaborar informació acció per acció (per detectar els punts forts i febles de cada intervenció a fi de poder planificar en el futur cada curs més eficientment) i informació global (agregar els resultats de totes les accions per valorar el compliment del pla de formació en conjunt, analitzar la validesa dels processos dominants a l'organització i captar l'impacte general de la formació en l'entorn econòmic).

L'avaluació pot fer ús de dos tipus d'informacions: les dades (que permeten establir uns indicadors de resultats, que normalment es presenten en un quadre resum que fa possible establir comparacions entre els diferents plans que es vagin elaborant) i les opinions de totes les persones implicades (que permeten obtenir informació qualitativa sobre la satisfacció de tots els agents i sobre els suggeriments per millorar les accions).

La formació ocupacional

Un tipus de formació molt emprat als SLO és la formació ocupacional, atès que existeixen importants ajudes econòmiques sense les quals és molt complicat fer front a les elevades despeses econòmiques que implica la realització de cursos.

La formació ocupacional s'emmarca dins el sistema general de formació professional. La LOGSE (Llei orgànica 1/1990, d'ordenació general del sistema educatiu) i el nou Pla general de Formació Professional elaborat pel Consell Català de Formació Professional i aprovat pel Govern defineixen les directrius bàsiques que han d'integrar les distintes ofertes de formació professional: reglada, ocupacional i contínua.

En el cas de la formació ocupacional, és el Departament de Treball de la Generalitat de Catalunya qui gestiona, planifica i organitza (a través dels centres propis i de la xarxa dels centres col·laboradors homologats, on trobem molts SLO). Tot i això, el cofinançament prové del Fons Social Europeu i s'integra en el Pla FIP (Pla nacional de formació i inserció professional).

La normativa referent a la formació ocupacional és el Reial decret 1577/1991, de 18 d'octubre (BOE núm. 268, de 8-11-1991), de traspàs de la gestió de la FPO a la Generalitat de Catalunya; el Reial decret 1050/1997, de 27 de juny (BOE núm. 180, de 29-07-1997), de traspàs a la Generalitat de la gestió realitzada per l'INEM en l'àmbit del treball, l'ocupació i la formació, i l'Ordre del Departament de Treball de 14 de gener de 2000 (DOGC núm. 3067, de 31-1-2000), per la qual es regulen les accions de formació ocupacional i afins de caràcter ocupacional que promou la DGO.

Els cursos s'organitzen d'acord amb les necessitats dels sectors productius en què incideixen i tenint en compte els possibles usuaris, per la qual cosa també es tenen en compte les característiques de la població desocupada, prioritzant la participació d'aquells col·lectius amb especials dificultats per a la inserció o reinserció laboral.

Col·lectius amb especials dificultats per a la inserció o reinserció laboral (segons la normativa de la FO)

- persones amb disminució
- persones acollides a la RMI
- drogoaddictes en procés de rehabilitació o exdrogoaddictes
- persones que compleixin penes de règim obert o expenitenciaris
- aturats de llarga durada
- majors de 40 anys
- menors de 25 anys sense el graduat escolar
- dones amb càrregues familiars
- treballadors extracomunitaris
- qualsevol altre col·lectiu en situació de marginació laboral

L'ordenació dels continguts és modular i s'adapta als estàndards de competències de cada ocupació. La gran majoria dels cursos són presencials però també es pot plantejar formació a distància o mixta. La part pràctica es pot fer al mateix centre o en empreses, mitjançant un conveni de col·laboració (en el qual s'especifica en què consisteixen les pràctiques, la durada, el lloc on es realitzaran, l'horari, sistema de tutories i avaluació) i podran fer-se simultàniament a la formació teòrica o a l'acabament. En finalitzar la formació l'alumnat pot obtenir un certificat de professionalitat.

Tot curs de formació ocupacional ha de complir els requisits següents:

- Ser impartit per experts amb experiència professional i/o docent en l'especialitat del curs.
- Incloure mòduls específics de català, medi ambient i de seguretat i condicions de salut en el treball.
- Inscriure els experts en les accions de formació de formadors organitzades per la Direcció General d'Ocupació.

Els cursos s'executen a través de centres col·laboradors. Com s'ha comentat, poden ser-ho els SLO però també empreses o altres institucions públiques o privades sempre que s'inscriguin en un cens de centres col·laboradors. Per poder-se homologar i inscriure al cens cal disposar d'instal·lacions i mitjans materials i personals adequats per dur a terme les accions de formació, no ser gabinet d'orientació, tenir experiència en la realització d'accions formatives i disposar d'una certificació ISO de qualitat.

La formació contínua

La formació ocupacional està força centrada en persones a l'atur si bé és cert que en algunes convocatòries es permet la inclusió de persones ocupades. En tot cas, també existeix un sistema de formació contínua que en alguns ajuntaments també està gestionat pels SLO. Aquesta opció no és universal atès que molts ajuntaments diferencien força els SLO d'un servei de promoció empresarial i és aquest últim el responsable de la formació contínua.

En tot cas, es pot fer un petit esment d'aquest tipus de formació ja que, independentment del departament encarregat de gestionar-ho, està molt vinculada a la resta d'activitats del SLO i sobretot als serveis a les empreses que aquest pugui oferir.

La formació contínua es regeix pel Reial decret 1046/2003, d'1 de agost, que regula el subsistema de formació professional contínua, però ja des de l'any 1993 la formació i el reciclatge professional dels treballadors ocupats s'han regulat a través dels acords nacionals de formació contínua, subscrits entre les organitzacions empresarials i sindicals més representatives, i entre aquestes i el Govern. Aquests acords han donat lloc a un sistema de formació contínua que ha permès, per una part, dotar el sistema d'uns recursos financers per a les empreses i els seus treballadors i, per un altra, desenvolupar un model de gestió basat en la concertació social i en el desenvolupament d'institucions paritàries sectorials i territorials, que han contribuït a millorar les relacions dels agents socials entre si i d'aquests amb el Govern.

La normativa reguladora fixa com a objectiu de la formació professional contínua proporcionar als treballadors ocupats la formació que puguin necessitar al llarg de la seva vida laboral, coneixements i pràctiques adequats a les necessitats de les empreses i millora de la capacitat professional i promoció individual del treballador.

Les accions formatives han d'assegurar uns estàndards de qualitat en continguts, durada i professorat. També han de tenir en compte els mòduls formatius i els requisits que determinin els certificats de professionalitat i han de possibilitar que el treballador pugui completar una formació que li permeti obtenir un títol de Formació Professional o un certificat de professionalitat.

Un altre punt emfatitzat és l'avaluació, que haurà de ser efectuada pels mateixos alumnes i per un organisme com la Fundació Estatal per a la Formació en el Treball, que entre les seves finalitats té la de realitzar estudis d'avaluació sobre l'abast de la formació contínua en relació amb la població activa, l'adequació de les accions a les necessitats del mercat, la incidència de la formació realitzada en el manteniment de l'ocupació i en la millora de la competitivitat de les empreses, així com sobre l'eficàcia i l'eficiència dels recursos econòmics i els mitjans utilitzats.

Hi ha diversos tipus d'accions formatives previstes en aquest dispositiu de formació de reciclatge, que són les presentades al quadre de la pàgina següent.

Accions de formació contínua a les empreses

Formació que es planifica, s'organitza i es gestiona des de les empreses per als seus treballadors. Aquest tipus d'accions comprèn també els *permisos individuals de formació*, que tenen com a finalitat facilitar la formació als treballadors d'una empresa en algun centre que expandeixi titulacions oficials. El finançament dependrà de la plantilla de l'empresa i aquesta ha de cofinançar amb recursos propis (si bé les de 5 o menys treballadors en poden estar exemptes).

Per facilitar i generalitzar l'accés de les petites i mitjanes empreses a la formació dels seus treballadors es preveu un suport específic per part de la Fundació Estatal per a la Formació en el Treball que donarà informació i assessorament sobre els centres i institucions formatives existents i possibilitarà, quan sigui necessari, l'agrupació voluntària d'empreses.

La formació podrà ser específica o general, però sempre ha de tenir relació amb l'activitat empresarial. La seva execució es pot dur a terme amb els mitjans propis de l'empresa o a través de contractacions externes.

Contractes programa per a la formació de treballadors

És la iniciativa de formació que té per objecte la formació dels treballadors en competències transversals i horitzontals en diferents sectors de l'activitat econòmica. Poden sol·licitar-la les confederacions empresarials i/o sindicals més representatives.

Accions complementàries

Són iniciatives de formació que tenen per objecte la investigació i la prospecció del mercat de treball (per anticipar-se als canvis en els sistemes productius); l'anàlisi de la repercussió de la formació contínua en la competitivitat de les empreses i en la qualificació dels treballadors, i la identificació de les necessitats de formació que permetin contribuir al progrés econòmic dels sectors productius en el conjunt de l'economia.



3.4. Serveis a les empreses

La prospecció empresarial

Els serveis dels SLO relacionats amb les empreses solen rebre el nom de prospecció empresarial. És aquell conjunt d'accions d'aproximació dels SLO cap al teixit empresarial local, inserit en el marc del procés d'intermediació entre oferta i demanda de treball i basant-se en la detecció de necessitats en matèria d'ocupació. Aquestes accions són planificades de manera que resultin útils per a la recollida d'informació de les demandes de treball existents o potencials però també d'altres necessitats de les empreses i, més genèricament, de l'evolució del mercat de treball local.

En termes generals la prospecció serveix per fer la diagnosi de les empreses i del mercat de treball local a partir del treball de camp i de l'observació directa. L'objectiu és establir i mantenir un canal de col·laboració amb el teixit empresarial del territori amb la finalitat —sobretot— de captar regularment ofertes de treball.

A més de la captació d'ofertes també pot incloure altres objectius com ara detectar pràctiques per als usuaris de formació del SLO, crear o actualitzar censos d'empreses, detectar necessitats formatives de les empreses, oferir assessorament sobre normatives del sector, oferir altres serveis de promoció econòmica o identificar les problemàtiques principals de cada sector.

Per tant, gràcies al major coneixement del mercat de treball local que possibilita la prospecció, es milloren la resta de serveis, no només els d'inserció (detectar i cobrir vacants amb personal adient provinent de la borsa del SLO), sinó també els d'orientació (motivar els usuaris cap a certs sectors amb potencial) i els de formació (organitzar cursos que capacitin professionalment la població en relació amb aquestes feines demandades). Per això la prospecció normalment no es planifica de manera genèrica, sinó que s'especialitza per aconseguir uns objectius específics: conèixer els sectors més dinàmics o els que tenen més dificultats per desenvolupar-se, saber quins sectors són els més escaients per als usuaris, cercar pràctiques per a cursos programats al centre, etc.

A més, permet generar confiança entre empreses i l'Administració local, cosa que dóna peu a sol·licitar la col·laboració d'empreses en la realització d'altres projectes (com ara planificar accions de sensibilització al voltant de diferents col·lectius amb especials dificultats d'inserció laboral, accions mediambientals, mecenatges culturals o esportius...).

Tot i això, cal dir que actualment les empreses tenen diferents mecanismes de selecció de personal (selecció pròpia mitjançant anuncis de vacants i proves preparades des del departament de recursos humans, ETTs, empreses de selecció de personal, SLOs, etc.). Cal, per tant, que els SLO es facin veure com un mecanisme adient i eficaç, a més de gratuït.

Fases de la prospecció

Com s'ha comentat abans, la prospecció sol programar-se i planificar-se per respondre a objectius concrets; per tant, un procés de prospecció es pot dividir en els passos següents:

Obtenir informació sobre el teixit econòmic local

Es pot emprar informació a partir de diversos instruments com els observatoris laborals, l'observació directa, el contacte amb els agents econòmics i socials, el contacte amb altres departaments de l'ajuntament. Sobretot és útil el contacte amb els serveis municipals de territori i financers encarregats de gestionar els permisos de llicències i impostos relacionats amb activitat econòmica.

Difondre el servei entre les empreses i les associacions empresarials

L'objectiu és convertir el SLO en un referent perquè gradualment siguin les empreses qui s'hi adrecin formulant demandes. Això no exclou, però, que des del SLO es dissenyin estratègies específiques de captació d'empreses. Aquestes estratègies se solen iniciar amb accions de comunicació generals del servei i una presentació d'aquest a les associacions d'empresaris.

Fixar els objectius de la prospecció

Aquests objectius marcaran uns criteris que seran la referència a l'hora de seleccionar empreses i de preparar la informació per exposar. El tipus de prospecció que cal realitzar variarà depenent del motiu pel qual es vol executar com, per exemple: captar vacants laborals per cobrir-les amb els treballadors de la borsa de treball; conèixer un sector econòmic concret; buscar pràctiques; captar empreses per a fires; explicar una legislació que afecta un tipus d'empresa; preparar accions de formació; consensuar l'execució d'un projecte, etc. Això no significa, però, que la visita s'hagi de limitar a tractar aquella qüestió, sinó que més aviat vol dir que es posa èmfasi en aquell tema però es pot aprofitar la trobada per explicar tots els serveis i funcions del SLO (les empreses solen rebre moltes visites per raons molt diverses i no és prudent anar repetint visites sovint per explicar temes molt puntuals).

Obtenir informació sobre empreses concretes del territori

Es tracta d'identificar empreses per sectors a partir d'informacions de l'impost d'activitats econòmiques o altres canals com podrien ser els gremis i les associacions empresarials i també gràcies a informacions que apareguin en publicacions especialitzades o en els mitjans de comunicació locals. Aquests mitjans serveixen tant per obtenir dades de contacte d'empreses concretes com per completar informacions pròpies del pas anterior (evolució de diferents

sectors, esdeveniments econòmics locals com fires, etc.). Altres recursos susceptibles d'emprar-se podrien ser les guies telefòniques o de serveis, altres bases de dades internes (com el 010 o el servei d'assessorament a pimes) o l'observació directa.

Prioritzar i seleccionar empreses per contactar

Cal llistar les empreses identificades i seleccionar les més adients segons els objectius de cada ronda de visites.

Preparar les visites

Cal contactar i acordar la visita i personalitzar-la. Normalment la preparació s'inicia amb la tramesa de cartes de presentació (s'explica què és el SLO, els seus serveis, la voluntat de donar suport a les empreses i les dades de contacte, remarcant especialment l'àmbit de prospecció i les persones assignades). Posteriorment es telefona a les empreses i s'intenta parlar o concertar una entrevista amb la persona responsable de gerència o de recursos humans. Per facilitar la trobada es demana a l'empresa que siguin ells els que fixin dia i hora. Abans de fer la visita s'han de revisar els materials que es volen entregar per tal de verificar que ens endurem tot el que teníem pensat i també per personalitzar-los (és molt important que no es percebi l'entrevista com una acció genèrica, sinó com que el tècnic ha pensat en les necessitats i interessos de l'empresa en concret que està visitant). També cal preparar arguments per convèncer l'empresa de la utilitat del SLO (pensar en reticències o queixes concretes que puguin sorgir en aquella empresa en concret).

Desenvolupar la visita

Si per a totes les accions d'un SLO hem de pensar que cal que les desenvolupin persones ben qualificades, aquesta afirmació és encara més rellevant en el cas de visites a empreses. En cas contrari ens arrisquem a tancar una porta i mostrar una mala imatge de la institució a la qual es representa.

Un esquema vàlid per a una entrevista és el següent:

- 1) Benvinguda, agraïments i presentació.
- 2) Contextualització: informació sobre el SLO, motius que justifiquen la visita i definició dels objectius que es pretenen cobrir amb aquesta.
- 3) Cos: obtenció de la informació que es vol recopilar i exposició i oferta dels serveis del SLO; concreció d'acords, si s'escau.
- 4) Tancament i comiat.

Algunes recomanacions que cal seguir en les visites a empreses són les que es proposen al quadre de la pàgina següent.

- El tècnic ha de tenir força cura de l'aparença personal.
- El llenguatge ha de ser entenedor i si és possible cal utilitzar el mateix registre i estil que la persona a la qual visitem (conceptuals, afectius, racionals, actius...).
- El servei s'ha de mostrar com a permanent, no fruit d'una voluntat concreta i momentània ni de subvencions, sinó consolidat i receptiu a suggeriments i propostes de millora.
- S'han d'interpretar correctament i exactament les necessitats expressades i, en el cas de les ofertes de treball, captar tots els requisits que han de reunir els candidats (tant els que s'expressen més formalment com d'altres que no s'expressen però que s'intueixen determinants).
- Cal obtenir informació prou exhaustiva per saber exactament a què es dedica l'empresa, quins perfils són necessaris i com gestiona les polítiques laborals. Però també ha de ser prou limitada perquè no esdevingui massa llarga per a l'entrevista.
- En el cas de gestionar ofertes, cal aclarir des del primer moment les possibilitats reals del nostre SLO respecte a les seves necessitats.
- Davant estereotips i prejudicis clars per part de l'empresa, el prospector ha de tenir preparat argumentari suficient per rebatre'ls de manera subtil i no ofensiva.

Si en les visites ja es detecten possibles col·laboracions, cal pactar-les en un document que les certifiqui i formalitzi, fet que pot generar més compromís per part del SLO i per tant més confiança en l'empresa. En aquest pacte han de figurar els termes de l'acord i també el termini. És convenient deixar a l'empresa material escrit sobre els serveis i programes que habitualment desenvolupa el SLO per si estigués interessada més endavant. Un cop finalitzada la visita és important traspasar la informació obtinguda durant el treball de camp al format adient per poder-hi treballar posteriorment.

Gestionar els compromisos adquirits amb l'empresa

En aquest cas, donar una resposta ràpida, a més de suposar eficiència a curt termini, pot implicar majors col·laboracions futures, per la qual cosa cal traslladar ràpidament i amb exactitud els compromisos adquirits amb l'empresa als tècnics responsables de treballar-los. Cal incidir en els terminis emparaulats i, si no es poden complir, s'ha de contactar amb l'empresa per comunicar la situació i intentar acordar un nou pacte. Per al cas concret de les demandes de personal, en l'apartat referent a serveis d'inserció s'ha exposat com es podria realitzar un servei de cerca i preselecció de candidats.

En canvi, si s'ha demanat un servei que no ofereix el SLO caldrà identificar aquell departament o organització que el pugui atendre per tal de derivar-hi l'empresa el més ràpid possible. De fet, sovint es dona la circumstància que les persones entrevistades aprofiten l'ocasió per mostrar queixes sobre altres assumptes vinculats amb l'ajuntament però que afecten altres departaments. Tot i que òbviament el SLO no es pot comprometre a resoldre'ls, ja que no és competència seva, tampoc no se'n pot desentendre atès que es dona una imatge que realment només es vol vendre un producte però que no interessen els problemes de l'empresa. Cal mediar, doncs, per veure si pot fer alguna gestió en aquest respecte.

Fidelitzar l'empresa

Més enllà de treballar peticions concretes, és positiu fer un seguiment periòdic de les empreses ja visitades per conèixer possibles canvis i interessar-se per noves necessitats millorant així la confiança vers el SLO. Sempre que es pugui, s'han d'anar fent rondes postals o telefòniques per informar de possibles canvis en el SLO i en els seus serveis que puguin afectar la relació amb les empreses.

Detecció de necessitats formatives a les empreses i plans de formació

A més de la gestió de vacants laborals, el suport en tot allò relacionat amb la formació interna sol ser l'altre gran servei interessant per a les empreses. És habitual que calgui actualitzar coneixements dels treballadors o ajustar les diferències entre les qualificacions que acrediten les noves incorporacions i les que realment serien desitjables per al lloc de treball concret que l'empresa ofereix. Pot succeir que els treballadors necessitin seguir un procés d'adaptació al lloc de treball durant el període d'incorporació inicial o que, posteriorment, es revisin i actualitzin els seus coneixements i habilitats.

A més, aquesta formació a l'empresa no només té per què perseguir l'objectiu de millorar la producció, sinó que també pot haver-n'hi d'altres com facilitar la promoció, integrar els treballadors en la consecució dels objectius, millorar la cohesió interna i la comunicació, facilitar la presa de decisions o motivar el personal.

En cas que l'empresa mostri interès per aquest servei de suport, cal recollir informació sobre els perfils professionals requerits a curt termini així com aquells que pot necessitar en un futur per múltiples motius o necessitats: requalificació del personal, substitució de part de la plantilla, ampliació de la plantilla ateses noves línies de treball i de producció, etc. Igual que en el cas de la programació de cursos, abans d'optar per fer formació cal valorar amb l'empresa dues qüestions: primera, si la formació és realment la millor opció per solucionar els problemes o per introduir possibles millores i, segona, si, tot i ser una alternativa vàlida, és eficient (tenint en compte el temps que pot trigar a solucionar el problema i el cost que pot comportar).

Si després de constatar aquests aspectes previs es considera que la formació és l'opció més interessant, cal detectar les necessitats formatives. El punt de partida serà la descripció i

valoració de llocs de treball i establir les competències professionals que cadascú necessita així com les possibilitats de promoció. En el cas de plantejar formació per als treballadors ja contractats, cal delimitar el nivell de competències actual i contrastar-lo amb el nivell d'eficàcia ideal que hauria d'assolir cadascun d'ells en funció del seu lloc de treball.

Durant aquesta fase s'han de tenir en compte, però, dues qüestions: en primer lloc cal diferenciar entre les necessitats que determina l'empresa i les que prefereix el personal (perquè poden no ser coincidents i, òbviament, és millor conciliar ambdós interessos) i, en segon lloc, per concretar els continguts cal definir quines són les mancances que vol compensar la formació: baix rendiment; manca de preparació; adaptació als canvis tecnològics; canvi de funcions en els llocs de treball; reorganització total de l'empresa i dels llocs de treball... En tot cas, la identificació de necessitats de formació ha d'estar impulsada i liderada per la direcció de l'empresa tot i que el tècnic prospector o el tècnic de formació poden assessorar, informant sobre l'aplicació de tècniques per dur a terme aquesta identificació de manera eficaç, com podrien ser observacions, qüestionaris, entrevistes, anàlisis de tasques, reunions de grup, programació de carreres professionals, anàlisi de situacions anòmales, etc.

Un cop detectats quins perfils presenten (o es preveu que presentaran) dificultats a l'hora de ser coberts, cal acordar amb l'empresa quin tipus de formació creu que necessitaria el seu personal: quins continguts, per a quants treballadors i quina metodologia didàctica considera més adient tenint en compte els continguts i el perfil dels treballadors (o candidats) per formar. L'experiència de l'empresa a l'hora de gestionar formació determinarà el tipus de suport que s'ha d'oferir. A més, cal complementar aquesta informació amb la referent al coneixement dels programes i línies d'ajudes per a la formació de persones en atur o de persones en actiu.

Tipus genèrics d'accions dels plans de formació de les empreses

- Accions de formació bàsica: preparació per a la vida professional, per a una funció significativament diferent o per a casos de reconversions.
- Accions de perfeccionament: adaptació i aprofundiment o actualització de coneixements.

Els plans solen tenir una periodicitat anual i els passos que cal seguir per dissenyar-los són similars als ja descrits en l'apartat de la formació professionalitzadora i podrien ser els següents:

1. Detectar les necessitats de formació de l'empresa
2. Detectar les motivacions del personal respecte a la formació
3. Avaluar el rendiment del personal i el seu potencial
4. Dissenyar el pla de formació (a partir de totes les informacions anteriors)
5. Pressupostar el cost de la formació

6. Estudiar, per part de la direcció, la viabilitat i l'eficiència de la proposta i acceptar el pla
7. Executar les accions formatives
8. Avaluar els resultats
9. Revisar i redissenyar el pla

Per la seva banda, els continguts mínims que hauria de contenir tot pla es presenten al requadre següent.

Aspectes fonamentals dels plans de formació

- Estratègies: el mateix pla ha d'especificar per què s'ha elaborat.
- Objectius: s'ha de diferenciar entre els objectius del pla i els de les diferents accions formatives concretes. Els primers fan referència als resultats de l'activitat d'un departament o organització mentre que els segons defineixen els resultats esperats en relació amb l'aprenentatge i la millora de coneixements de les persones involucrades en la formació (objectius docents).
- Descripció de les accions formatives: llistat i descripció de totes les accions previstes. S'ha de precisar el nom de l'acció, els objectius, el perfil del treballador al qual es dirigeix, el perfil dels docents, els continguts, les metodologies didàctiques, els mitjans, la durada, l'horari, el calendari d'execució i el sistema d'avaluació.
- Pressupost: cal especificar el cost econòmic de les accions del pla (cost de recursos humans i materials així com les possibilitats de finançament).

Quant al finançament, cal aclarir a l'empresa que les sessions de formació poden ser finançades amb diferents línies d'ajudes (com s'ha vist en l'apartat anterior), entre les quals tornem a destacar les següents: formació ocupacional per a aturats (interessant si diverses empreses demanen perfils similars perquè volen incorporar a les seves plantilles un cert tipus de professional inexistent en les diferents borses de treball); formació ocupacional per a persones en actiu (interessant si diverses empreses volen reciclar els coneixements d'algunes persones de la seva empresa, reorientant-los cap a nous perfils, tots ells similars), o formació contínua finançada pels fons FORCEM (que pot adaptar-se específicament a les necessitats concretes d'una empresa, o estar pensada per obtenir titulacions oficials o per formar en competències transversals).

A més, molts SLO o serveis de suport empresarial programen altres accions de formació que poden ser d'interès per formar personal d'empreses (fins i tot pactades i concertades amb les mateixes empreses) en el marc de projectes finançats amb altres recursos propis o procedents de diputacions, la Generalitat o la Unió Europea.

3.5. Altres actuacions dels serveis locals d'ocupació

Els serveis d'orientació i inserció, la programació de formació professionalitzadora i les accions de prospecció amb el teixit empresarial són la base del catàleg de serveis d'un SLO.

Però més enllà d'aquestes actuacions, els SLO, sobretot aquells de dimensió mitjana i gran, també solen implementar altres actuacions adreçades específicament a col·lectius concrets o a sectors econòmics concrets. L'objectiu no és tant oferir un servei universalista, obert a qualsevol usuari interessat, sinó delimitar un objecte d'actuació i intentar alguna acció més eficient d'acord amb aquest objecte concret.

Alguns d'aquests altres serveis no tenen un caràcter tan periòdic com els abans esmentats, sinó que estan més acotats en el temps i poden estar programats just en uns terminis específics amb la voluntat d'actuar davant una problemàtica concreta. Aquesta temporalitat també pot respondre al simple fet de la manca de recursos per estabilitzar aquests serveis, la qual cosa comporta que es poden oferir mentre existeix alguna subvenció associada i que, en canvi —i independentment de la seva qualitat i demanda—, poden desaparèixer un cop esgotats els fons de la subvenció.

A continuació es presenten alguns d'aquests altres serveis, si bé no se'n fa una descripció exhaustiva perquè varien molt d'un SLO a un altre i perquè en apartats posteriors (sobretot en l'últim punt del treball) ja se'n faran algunes consideracions genèriques.

Foment de l'ocupació

Es tracta de programes que generen creació directa de llocs de treball. Tenen, doncs, com a objectiu facilitar experiència laboral a persones amb certes mancances. Hi podríem incloure programes de disseny propi del SLO, però també d'altres més consolidats com els plans d'ocupació o els tallers d'ocupació. Alguns d'aquests programes estan centrats específicament en l'atenció a persones aturades de llarga durada o majors de 45 o 50 anys, sobretot en el supòsit que provinquin de sectors en declivi o en reconversió, atès que solen presentar certes urgències per treballar i alhora necessiten agafar alguna experiència laboral en un nou sector.

Programes de transició escola treball

Programes per a joves que es volen incorporar al mercat laboral sense haver seguit un itinerari formatiu reglat. Atès que no disposar de formació és una de les variables clau que expliquen l'atur i la precarietat laboral, molts SLO posen èmfasi en aquest tipus de programes que proporcionen una formació capacitadora per exercir un ofici a més d'una sèrie de cursos de formació bàsica compensatòria. En aquest grup, hi podem trobar les escoles taller, les cases d'oficis i els programes de qualificació professional inicial, a més d'altres programes amb metodologies pròpies dels SLO.

Programes d'igualtat d'oportunitats de gènere

Atès que totes les dades referents al mercat de treball mostren majors discriminacions vers el col·lectiu de dones, molts SLO han pensat en programes per treballar per a una major igualtat tant vertical (l'accés de dones a categories laborals més qualificades) com horitzontals (l'accés de dones a sectors laborals tradicionalment ocupats per homes). A banda d'aquests dos grups de programes, n'hi ha d'altres més centrats en la promoció de dones inactives. Finalment, existeix algun grup de programes centrat en dones que han sofert violència de gènere.

Programes d'acollida per a persones extracomunitàries

Una característica comuna a tots els SLO és l'increment exponencial en el nombre d'usuaris extracomunitaris que han tingut en els darrers anys. L'arribada d'un grup de persones amb motivacions bàsicament econòmiques però amb problemes per accedir a una ocupació ha suposat la demanda de serveis d'aquest col·lectiu als SLO. En general s'ha optat per integrar aquestes persones als serveis generals dels SLO, però en alguns casos s'han triat les accions específiques. Sobretot s'està pensant en aquelles persones amb més mancances i amb més problemes per moure's en l'entorn laboral local.

Serveis d'integració per a persones amb discapacitats

Un altre col·lectiu que sovint topa amb moltes dificultats al mercat de treball és el de les persones amb discapacitat. En aquest cas, a més, s'hi afegeixen particularitats legals que afecten tant l'usuari (possibilitat de reconeixement del certificat de la discapacitat) com l'empresa (obligatorietat per a empreses de més de 50 treballadors i per a l'Administració pública) de complir la Ley de integración social del minusválido, que preveu la reserva de places per a persones amb discapacitat.

Foment de l'economia social i les clàusules socials

En els col·lectius amb especials dificultats d'inserció laboral trobem algunes persones que, ateses les seves mancances, certs condicionants en la seva vida diària o directament per estereotips del mercat de treball, realment tenen moltes dificultats per accedir a una feina en el mercat ordinari, fins i tot ni que es doni un suport intens des d'un SLO. Per aquesta raó, a molts territoris han sorgit iniciatives socials i públiques vinculades amb la posada en marxa de projectes empresarials que no busquen la maximització del lucre sinó, partint sempre de necessitat de generar beneficis, beneficiar també altres aspectes de la gestió, sobretot aquells centrats en la reinversió d'aquests beneficis en programes socials o mediambientals i també en la inclusió en la seva plantilla de persones que no poden consolidar feines del mercat ordinari. Alguns ajuntaments han intentat potenciar aquestes iniciatives amb programes específics, molts

d'ells vinculats a la inclusió de clàusules socials en les contractacions públiques que realitzen per tal de puntuar aquelles empreses que tenen aquesta filosofia empresarial.

Nous filons d'ocupació

També des de fa un anys, a molts ens locals s'han desenvolupat iniciatives vinculades a la promoció de nous filons en el sentit de programar accions d'estimulació de la demanda i d'estructuració de l'oferta per tal d'impulsar la creació d'empreses i llocs de treball de qualitat en mercats incipients, irregulars o poc consolidats. Cal destacar iniciatives en camps com el medi ambient, les tecnologies de la informació i la comunicació, el turisme i el patrimoni cultural i sobretot en el d'atenció a persones dependents, amb programes com el xec servei. Avui dia aquest tipus d'actuacions estan reprenent la seva importància arran del presumible creixement de la demanda fonamentada per l'envelliment de la població i la implantació de la Ley de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia.

4. Gestió dels serveis locals d'ocupació

4.1. L'organització dels serveis locals d'ocupació

Fórmules jurídiques

Actualment (i un cop repassat el catàleg de serveis exposat al capítol anterior) podem determinar que la majoria de serveis locals d'ocupació (SLO) són unes entitats organitzatives complexes en el sentit que programen una gran diversitat d'accions i que requereixen la gestió de força recursos, tant econòmics com humans i materials (incloent-hi espais).

Per això cal pensar en una gestió del SLO que gaudeixi d'una certa autonomia, independentment del model jurídic i organitzatiu pel qual s'opti. En tot cas, no s'està parlant d'un departament municipal més, sinó que té certes especificats que el caracteritzen d'una manera diferent d'altres.

El model de gestió hauria de permetre, doncs, una certa flexibilitat per anar adaptant el SLO a les necessitats que vagin sorgint. A més, cal incidir en un aspecte que ha anat sortint reiteradament, que és la recomanació de fer partícips als agents socials i econòmics del territori en la implementació de la política d'ocupació. Alhora, però, és aconsellable que el model de gestió no comporti un augment de l'estructura de recursos humans de manera poc racional.

A l'igual que en molts altres serveis municipals, bàsicament es poden adoptar dos tipus de models de gestió: un de gestió directa (en què l'Administració desplega el servei amb els mitjans propis, sense utilitzar la contractació amb els particulars) o un d'indirecte (en què els mitjans personals i materials pertanyen a un particular, mentre que l'Administració conserva la direcció i el control del servei).

En general, els serveis locals d'ocupació opten per un model de gestió directa si bé sota múltiples fórmules. De fet, no es coneixen a Catalunya fórmules de gestió indirecta d'aquest servei. Les formes de gestió directa es poden classificar en dos grans grups:

- Formes de gestió per part del mateix ajuntament, ja sigui de manera indiferenciada des de la mateixa estructura de l'ajuntament o bé creant algun tipus d'organització diferenciada dins de l'estructura existent però sense dotar-la de personalitat jurídica pròpia.
- Formes de gestió basades en el recurs a la personificació instrumental (permet crear una entitat no obligatòria per prestar serveis o exercir activitats, dotada de personalitat jurídica pròpia).

D'altra banda, cal assenyalar igualment que l'ordenament jurídic també preveu la possibilitat que més d'una administració local sigui coprestatària dels serveis o que es puguin incorporar agents socials. Per a aquest cas, la normativa estableix un conjunt de figures jurídiques que permeten la col·laboració i cooperació entre diverses administracions o administracions-agents

socials i que són els consorcis, les mancomunitats, les fundacions o fins i tot societats mercantils amb capital íntegrament públic aportat per diferents administracions.

A partir d'aquesta aproximació es pot optar, doncs, per la creació d'un departament municipal dedicat exclusivament a la política d'ocupació o a la promoció econòmica (incloent-hi l'ocupació com un aspecte més junt amb altres polítiques de desenvolupament, com ara la de turisme, empresa, comerç...) o bé optar per altres formes de personificació jurídica. Si repassem el mapa dels SLO de Catalunya es pot concloure que les formes de gestió més emprades són l'organisme autònom, la fundació, el consorci o algunes fórmules d'empreses públiques.

Els elements més destacables de cadascuna d'aquestes formes de gestió són els següents:

Organisme autònom local

Trets principals

La prestació de serveis d'interès públic es fa a través del procediment de personificació instrumental, tot creant un ens amb personalitat jurídica pròpia. S'ha d'adscriure a una regidoria, àrea o òrgan equivalent de l'ajuntament.

Qüestions pressupostàries

L'organisme disposa de patrimoni independent i d'un pressupost propi, que ha d'elaborar anualment, tot i que d'acord amb les normes sobre l'estructura pressupostària dels ens locals. El grau d'autonomia en l'elaboració i la gestió d'aquest pressupost, però, és limitat ja que no pot incloure augments de personal sense l'autorització de l'ens local.

Resta exempt de l'impost sobre societats i les operacions de crèdit i de tresoreria les aprova l'ens local del qual depèn l'organisme.

La intervenció i la tresoreria de l'ajuntament són les responsables de la fiscalització i el control de la gestió econòmica, financera i pressupostària i de la comptabilitat, tresoreria i recaptació. No obstant això, existeix la possibilitat que la intervenció de l'ajuntament nomeni una intervenció delegada dins de l'organisme autònom i dotar així l'organisme d'una major autonomia i agilitat de gestió.

Es poden percebre subvencions destinades als ens públics de manera directa, i en qualsevol cas existeix la possibilitat de gestionar la sol·licitud d'una subvenció en nom de l'ajuntament i que aquest, mitjançant acord del ple, delegui l'execució del programa de què es tracti a l'organisme autònom. Aquest, posteriorment, ha de justificar la despesa al consistori.

Règim legal i contractual

Es regeix pel dret administratiu. La contractació ha de seguir tots els tràmits propis del procediment de contractació administrativa previstos per la Llei de contractes de les administracions públiques.

Personal

Pot estar integrat per personal funcionari o laboral, però en qualsevol dels casos aquest ens ha d'assumir totes les obligacions de l'ajuntament pel que fa a qüestions de personal i als drets i deures d'aquests.

Òrgans de govern

El màxim òrgan de govern és el consell rector (que pot tenir diverses denominacions). Als estatuts se'n fixa la composició. Es preveuen uns altres dos òrgans, que són la presidència i la gerència, la qual cosa no impedeix de crear-ne d'altres, de caràcter executiu o assessor, si es considera oportú.

El ple de l'ajuntament té potestat per designar membres de l'oposició o també representats d'agents socials, per formar part dels òrgans de govern, tot i que en cap cas és un requisit necessari.

El titular del màxim òrgan de direcció ha de complir els requisits següents: a) ser funcionari de carrera o laboral o bé un professional del sector privat; b) disposar de titulació superior, i c) en cas de provenir del sector privat, acumular més de cinc anys d'exercici professional.

Procediment de creació

Cal elaborar uns estatuts que han de ser aprovats pel ple de la corporació i sotmetre's a informació pública durant un termini mínim de trenta dies per a l'examen i presentació d'al·legacions i suggeriments. El ple ha de resoldre les al·legacions formulades i aprovar definitivament els estatuts abans de tres mesos des de l'acord d'aprovació inicial. El text dels estatuts s'ha de publicar al *Butlletí Oficial de la Província* i cal inserir una referència en el DOGC. Finalment, s'ha d'inscriure l'organisme en el registre corresponent del Departament de Governació de la Generalitat de Catalunya.

Fundació

Trets principals

És una entitat de caràcter públic sense afany de lucre, constituïda per la manifestació de voluntat de l'ens públic mitjançant l'afecció de béns o de drets destinats a la realització de determinades finalitats d'interès general.

Qüestions pressupostàries

El règim comptable i els comptes de la fundació es regeixen per principis propis, i per tant té un grau d'autonomia elevat en matèria pressupostària i economicofinancera.

La fundació està sotmesa a controls externs aliens als de l'ajuntament: ha de presentar els comptes anuals davant del protectorat que exerceix el Departament de Justícia de la Generalitat de Catalunya (Decret 43/2003, de 20 de febrer, pel qual s'aprova el Pla de comptabilitat de les fundacions privades).

La forma de fundació pot impedir percebre subvencions destinades als ens públics, malgrat que en general es pot seguir el sistema de percepció indirecta a través de l'ajuntament (això, però, pot suposar un increment de la càrrega administrativa i de gestió): el ple de l'ajuntament pot delegar l'execució del programa a la fundació, que hauria de presentar la justificació corresponent de la despesa al consistori.

Règim legal i contractual

La fundació constituïda per un ajuntament, quan té caràcter públic, ha d'ajustar la seva actuació al dret públic i seguir les previsions del TRLCAP.

Personal

En una fundació no s'hi poden adscriure funcionaris, que tenen un règim típicament públic. Per tant, la fundació s'ha de dotar de personal no funcionari i, si es vol que algun funcionari s'hi integri, s'ha de declarar en excedència i ha de ser contractat posteriorment com a personal propi de la fundació.

Òrgans de govern

L'òrgan de govern propi és el patronat, format per un mínim de tres persones físiques o jurídiques. Dins del patronat es podrien integrar únicament representants de l'ens local, o incloure-hi també representants d'agents socials.

Procediment de creació

Exigeix, primer de tot, la confecció d'una carta fundacional. El contingut més destacable d'aquesta carta fundacional són els estatuts i la descripció de la dotació inicial, que pot consistir en diners o bé en béns i drets. La carta s'ha de formalitzar en escriptura pública i ha

d'inscriure's en el Registre de fundacions, la qual cosa determina el naixement de la personalitat jurídica de la fundació.

ConSORCI

Trets principals

Es tracta d'una entitat pública de caràcter associatiu de naturalesa voluntària i personalitat jurídica pròpia. El consorci, que pot ser constituït per les administracions locals juntament amb altres administracions públiques i/o amb entitats privades sense ànim de lucre que tinguin finalitats d'interès públic, té capacitat per crear i gestionar serveis i activitats d'interès local o comú. Cal dir també que pot emprar qualsevol de les formes de gestió de serveis que preveuen les lleis.

Qüestions pressupostàries

Des del punt de vista pressupostari, el consorci ha d'aprovar un pressupost anual d'explotació i d'inversions. El règim de comptabilitat, aprovació i rendició de comptes ha de ser el de comptabilitat pública. D'altra banda, cal tenir en compte que la hisenda dels consorcis està constituïda pels recursos que els confereix la llei reguladora de les hisendes locals i per les aportacions dels diferents membres consorciats (ens públics i privats) que es determinin en els corresponents estatuts.

Règim legal i contractual

Com que el consorci és una entitat pública, el règim legal i contractual que se li aplica serà el mateix que en el cas de les administracions públiques.

Personal

Com en el cas del règim legal i contractual, tenint en compte que el consorci és una entitat pública, els aspectes referents al personal es regiran per la normativa de referència de les administracions públiques.

Òrgans de govern

Els òrgans de govern amb què haurà de comptar el consorci seran els que quedin establerts en els estatuts, els quals també determinaran la proporció de representants dels diferents membres en aquests òrgans de govern. En qualsevol cas, cal tenir en compte que el màxim òrgan decisor del consorci ha d'estar integrat per representants de tots els membres consorciats.

Procediment de creació

És necessari l'acord dels òrgans competents dels membres que l'integrin. En el cas d'un ajuntament, serà necessària l'aprovació per majoria absoluta de la corporació. Aquest acord ha de sotmetre's a informació pública durant un termini de trenta dies. Posteriorment, els acords dels membres del consorci, juntament amb els seus estatuts, han de remetre's a la Generalitat de Catalunya, en concret a la Direcció General d'Administració Local, perquè aquesta realitzi la inscripció del consorci en el Registre dels ens locals de Catalunya.

Entitats públiques empresarials locals

Trets principals

Les entitats públiques empresarials locals (EPEL) són organismes públics als quals s'encomana la realització d'activitats prestacionals, la gestió dels serveis o la producció de béns d'interès públic susceptibles de contraprestació.

La Llei 57/2003, de 16 de desembre, de mesures per a la modernització del govern local, va crear aquestes entitats públiques empresarials locals, que es regeixen pels articles 45-60 de la Llei 6/1997, de 14 d'abril, d'organització i funcionament de l'Administració General de l'Estat, amb les especialitats contingudes en la Llei de bases del règim local (LBRL).

Amb les EPEL es produeix una descentralització funcional, sempre existirà un vincle amb l'Administració matriu que la crea i dóna una relació d'instrumentalitat, els trets essencials de la qual són:

- la finalitat per la qual es crea l'ens instrumental és la pròpia de l'ens matriu i no es transfereix;
- tot i que entre un i altre no existeix la relació jeràrquica pròpia dels òrgans respecte dels ens, sí que existeix una certa relació de dependència o de direcció que es fonamenta en la confiança o fidúcia;
- l'ens filial no pot impugnar jurisdiccionalment els actes i acords de l'ens matriu;
- l'extinció de l'ens filial sols pot ser decidida pel matricial.

Qüestions pressupostàries

L'ens que crea l'EPEL la domina financerament de manera completa, ja que elabora i aprova els seus pressupostos, aprova els comptes i inspecciona la seva situació financera. Això sí, les EPEL tenen patrimoni i tresoreria propis i autonomia de gestió.

Règim legal i contractual

Les EPEL es regeixen pel dret privat, excepte en la formació de la voluntat dels seus òrgans, en l'exercici de les potestats administratives atribuïdes i en els aspectes regulats específicament per la llei, els estatuts i la legislació pressupostària.

Els estatuts hauran de comprendre:

- Determinació dels òrgans unipersonals i col·legiats i actes que esgoten la via administrativa.
- Funcions, competències i potestats de control que pot exercir l'organisme.
- Òrgans als quals es confereix l'exercici de potestats administratives.
- Patrimoni i recursos econòmics assignats.
- Règim de recursos humans, patrimoni i contractació.
- Règim pressupostari, economicofinancer, de comptabilitat i d'intervenció i control financer i d'eficàcia.

Les EPEL tenen personalitat jurídica pública diferenciada i, dins de l'esfera de llurs competències, els corresponen les potestats administratives per al compliment de les seves finalitats, en els termes dels seus estatuts, llevat de la potestat expropiatòria. El règim d'impugnació dels seus actes serà el sistema de recursos administratius quan es manifestin a través d'actes administratius (recurs d'alçada impropï) o reclamacions prèvies a la via civil i laboral, quan es moguin en aquests àmbits.

Pel que fa a la contractació, les EPEL presenten una doble perspectiva:

- com a poder adjudicador en el cas que hagin estat creades per satisfer necessitats d'interès general i no tinguin caràcter industrial o mercantil. Aquesta configuració implica que els seus contractes se sotmetin al dret privat;
- com a subjecte del sector públic en el cas que hagin estat creades per satisfer necessitats d'interès general que tinguin caràcter industrial o mercantil. Aquests subjectes només celebren contractes de dret privat, mai contractes administratius. En aquest cas la seva adjudicació sols estarà subjecta als principis comunitaris que regeixen la contractació administrativa (publicitat, concurrència, transparència, confidencialitat i igualtat i no-discriminació).

En conseqüència, les entitats públiques empresarials es regeixen pel dret privat, excepte en la formació de la voluntat dels seus òrgans, l'exercici de les potestats administratives que tinguin atribuïdes i en els aspectes regulats per les lleis, en els seus estatuts i en la legislació pressupostària.

Personal

Pot estar integrat per personal funcionari o laboral.

Òrgans de govern

Els òrgans de govern de les EPEL són:

- Consell d'Administració.
- President i secretari: el secretari ha de ser un funcionari amb titulació superior que exercirà la fe pública i l'assessorament legal dels òrgans unipersonals i col·legiats.
- Gerència: el titular màxim de l'òrgan de direcció de l'organisme autònom ha de ser un funcionari de carrera o laboral o un professional del sector privat, titulats superiors en tots els casos i amb més de cinc anys d'exercici professional en el segon.

Procediment de creació

La creació, modificació i extinció de les EPEL correspon al ple de la corporació, el qual també n'aprova els estatuts, i queden adscrites a una regidoria o a un organisme autònom.

Societat mercantil pública

Trets principals

A través d'una societat mercantil amb capital de titularitat pública els ens locals poden gestionar de manera directa els serveis públics locals de caràcter econòmic. Aquestes societats mercantils locals poden adoptar una de les formes societàries de responsabilitat limitada (societat anònima o societat limitada) i el capital social ha d'ésser desemborsat totalment des del moment de la constitució de la societat.

Actualment, arran de l'aprovació de la Llei 30/2007, de contractes del sector públic (LCSP), s'ha suprimit la necessitat que el capital de la societat mercantil sigui íntegrament públic, ja que tan sols exigeix que el capital social sigui de titularitat pública.

Ara bé, l'article 85.3 LBRL conté la prohibició que, a l'igual que les formes de gestió indirecta, aquestes societats mercantils no podran prestar serveis públics que impliquin exercici d'autoritat.

Qüestions pressupostàries

La funció interventora i les de control financer i d'eficàcia es realitzen d'acord amb el que preveu la legislació de les hisendes locals i les normes mercantils aplicables.

Aquest tipus de societats estan sotmeses al règim de comptabilitat pública i a la programació, coordinació pressupostària i financera i a la tresoreria de l'ens local, per mitjà dels plans i programes comuns que aprova el ple de la corporació. Els estats de previsió d'ingressos i despeses s'han d'integrar en el pressupost general de l'ens local.

En cap cas els ens locals poden concedir a les seves societats mercantils ajudes que comportin avantatges econòmics gratuïts, a càrrec dels seus fons, que falsegin o amenacin de falsejar la lliure concurrència.

Règim legal i contractual

Les societats mercantils locals es regeixen per l'ordenament juridicoprivat, llevat de les matèries en què s'apliqui la normativa pressupostària, comptable, de control financer i d'eficàcia i de contractació.

Per tant, les societats mercantils sotmeten la seva organització i la seva activitat "ad extra" al dret mercantil. En la seva activitat "ad intra" l'Administració de cobertura exerceix un control derivat de la seva pertinença a l'Administració a través de la titularitat de les accions i a través de l'adopció de determinats acords pels òrgans de govern de l'Administració de cobertura. Tanmateix, la societat ha de tenir un secretari (que pot ser el de la corporació).

Pel que fa a la contractació, la nova LCSP determina un doble règim per a les societats mercantils: configura les societats mercantils des d'una doble perspectiva:

- Com a poder adjudicador en el cas que hagin estat creades per satisfer necessitats d'interès general i no tinguin caràcter industrial o mercantil i que concorri alguna de les circumstàncies següents: 1) finançament públic majoritari; 2) control públic de la gestió, i 3) nomenament públic de més de la meitat dels membres de l'òrgan de direcció o vigilància.
- Com a subjecte del sector públic en el cas que la participació pública, directa o indirecta, sigui superior al 50% del capital social, sempre que la societat s'hagi creat per satisfer necessitats d'interès general de caràcter industrial o mercantil o bé hagin estat creades per satisfer necessitats d'interès general que tinguin caràcter industrial o mercantil. Aquests subjectes només celebren contractes de dret privat, mai contractes administratius, i la seva adjudicació sols estarà subjecta als principis comunitaris que regeixen la contractació administrativa (publicitat, concurrència, transparència, confidencialitat i igualtat i no-discriminació).

Pel que fa als seus béns, se'n poden diferenciar dos tipus:

- Els béns de domini públic adscrits pels ens locals a aquest tipus de societats, que conserven la qualificació originària i l'adscripció no implica transmissió del domini ni desafectació.
- Els béns patrimonials aportats directament a la societat s'incorporen al seu propi patrimoni, com els que posteriorment adquireixi.

Personal

En qüestions de personal, es regeixen per l'ordenament juridicoprivat.

Òrgans de govern

Els òrgans de govern i de gestió d'aquestes societats mercantils són determinats pels seus estatuts. En tot cas, han d'existir com a òrgans de govern:

- La Junta General (que queda assumida pel plenari de l'ens local).
- El Consell d'Administració, nomenat per la Junta General.
- La gerència, designada per la Junta General.

Procediment de creació

El procediment de creació pot tenir lloc a través de dues vies:

- Adquirint la totalitat o part del capital d'una societat mercantil preexistent (de la qual podia ser parcialment partícip o no).
- Constituïnt una nova societat mercantil (amb desemborsament de capital) i amb la corresponent inscripció al Registre d'ens locals de Catalunya.

El procediment és el mateix que el previst per a la constitució d'un organisme autònom. Pel que fa a la seva extinció, es poden dissoldre per les causes establertes en la legislació mercantil, però també per supressió del servei públic decidida per l'ens local titular. En cas de dissolució, l'ens local ha de resoldre sobre la continuïtat del servei públic i, si s'escau, la forma de gestionar-lo.

Valoració dels diferents models de gestió

Com s'ha comentat abans, a Catalunya podem trobar exemples de tot tipus de models. Hi ha un bon nombre de SLO que conformen un servei municipal o una secció dins d'un servei més general centrat en política de desenvolupament local. També existeixen força SLO amb personalitat jurídica pròpia.

En tot cas és important que s'entengui la necessitat de tenir certa autonomia econòmica i pressupostària i agilitat tant en les compres i la contractació d'empreses com en la contractació

de personal. També és interessant clarificar el finançament atès que es poden arribar a gestionar força subvencions i ajudes públiques.

Si s'adopta la figura d'organisme autònom, fundació, consorci o EPEL, el nivell d'autonomia de decisió respecte al consistori municipal pot ser força elevat, depenent dels estatuts que s'aprovin. L'organisme autònom és el que té una vinculació més directa amb l'Ajuntament, però fins i tot en el cas que es tracti d'un servei municipal més pot funcionar amb una certa autonomia si així es decideix políticament.

Tots els models de gestió poden comptar amb participació d'agents socials. En el cas que es constitueixi un departament municipal es pot fer per via indirecta, encetant un procés participatiu que culmini amb l'aprovació d'un pacte territorial que guii tots els plans anuals d'actuació. En el cas de les figures amb personalitat jurídica pròpia, a més, es pot formalitzar als estatuts. En el cas concret de l'organisme autònom, si es considera oportú, els agents econòmics i socials poden tenir dret de veu però no de vot, de manera que l'Ajuntament pot mantenir el control absolut sobre la presa de decisions. Per la seva banda, en el cas dels consorcis, els agents procedents del sector privat podran incidir en la presa de decisions de manera proporcional a la seva aportació (que ha de quedar reflectida en els corresponents estatuts).

Pel que fa a la contractació de personal, aquest és un dels aspectes més punyents atesa l'especificitat de les polítiques d'ocupació. Sovint cal reorientar les actuacions depenent del tipus de col·lectiu prioritari o simplement a causa del finançament rebut i sol ser habitual haver de comptar amb personal temporal adscrit a un programa amb data de finalització prevista. En aquest sentit, és possible que figures diferents de les de l'ajuntament restin excloses directament d'alguna subvenció que financi personal. A part d'aquest punt, el consorci, la fundació i l'EPEL són les que poden realitzar una gestió dels recursos humans de manera més autònoma en relació amb un servei de l'ajuntament o organisme autònom, ja que el personal no està subjecte al règim propi de la corporació.

En els casos dels ens amb personalitat jurídica diferenciada, la contractació de personal lligada a la vida del projecte dóna flexibilitat en les obligacions contractuals i, a més, la liquidació de la figura jurídica suposa la finalització de les obligacions contractuals, que en cap cas no han de ser assumides per l'ajuntament. En el cas de l'ajuntament i l'organisme, òbviament les obligacions amb el personal dependran del tipus de vincle establert.

D'altra banda, tant l'ajuntament com la resta de figures considerades es troben subjectes a la llei de contractacions i, per tant, en cap cas no és possible la fugida del dret administratiu pel que fa a procediments de licitació estipulats en funció dels diversos imports de les obres o serveis per contractar. Els mitjans per publicitar les licitacions i els terminis són els mateixos en tots els casos, ja que a totes les figures se'ls aplica la Llei de contractes. Les EPEL són les úniques fórmules que donen més marge en aquest àmbit. Els consorcis i les fundacions també podrien tenir una major flexibilitat i autonomia respecte al consistori en la presa de decisions sobre la contractació d'obres i serveis, que depèn únicament dels respectius òrgans de govern. Els organismes autònoms poden gaudir d'una flexibilitat relativament similar, sempre que els seus estatuts estableixin que els seus òrgans de govern tenen la potestat d'autoritzar contractacions.

Sobre l'autonomia econòmica, qualsevol model de gestió pot gaudir d'un pressupost diferenciat, si bé en el cas de l'ajuntament, òbviament, aquest no serà propi del servei sinó integrat en el pressupost global de la corporació. En el cas dels organismes autònoms, tot i que la programació i la gestió pressupostària és autònoma respecte a l'ajuntament, els comptes estan consolidats i, per tant, és possible acumular les inversions que es realitzen a les de l'ajuntament, la qual cosa permet donar major visibilitat a la inversió global realitzada per part del consistori.

La dependència respecte a l'òrgan d'intervenció municipal en la fiscalització de la comptabilitat pot ser en bona part evitada en un organisme autònom, si la intervenció de l'ajuntament designa una intervenció delegada dins d'aquest ens. De tota manera, en un bon nombre d'organismes autònoms sovint la comptabilitat i la gestió de pagaments es manté centralitzada en la intervenció de l'ajuntament, sobretot en organitzacions de dimensions reduïdes. Això evita la contractació de personal addicional però, en canvi, suposa una major càrrega administrativa per a la intervenció municipal. La gestió i la fiscalització economicofinancera en el cas de les fundacions es complica per l'existència de controls externs d'obligat compliment.

En els casos de l'organisme autònom, l'EPEL, la fundació o el consorci es poden decidir condicions de pagament diferents de les de l'ajuntament. A més, tant la fundació com el consorci poden rebre, a banda de possibles subvencions públiques procedents de les diverses administracions (en siguin membres o no), aportacions privades dels patrons (en el cas de la fundació) i dels membres privats consorciats (en el cas del consorci).

En relació amb el procés de creació, per crear un servei o secció dins l'organigrama municipal simplement cal preveure-ho en el moment d'aprovar l'organigrama. En els altres casos el procediment és similar; cal comptar amb l'acord del consistori i s'han d'elaborar uns estatuts que defineixin, bàsicament les funcions i els òrgans de govern. Igualment, en tots els supòsits cal remetre'ls a la Generalitat per tal que aquesta els inscriuï en el registre corresponent. S'ha de fer, però, un incís en el sentit que per a la fundació i el consorci cal que tots els agents participants arribin a acords en el si dels seus òrgans de govern, fet que pot alentir el procés de creació. D'altra banda, cal tenir present que serà necessari establir negociacions entre els diferents agents per tal de definir la posició que ocuparà cadascun d'ells en el si del nou organisme, de manera que el procés de creació pot ser més complex que en el cas de l'organisme autònom.

El cas concret de la societat mercantil pública s'ha volgut incloure atès que alguns SLO han generat autèntiques empreses de gestió de serveis. Normalment aquestes iniciatives estan vinculades a empreses d'economia social o d'inserció. Per a aquests casos cal preveure les fórmules més properes a les mercantils possibles.

Altres aspectes relacionats amb l'organització interna

Existeixen tants tipus d'organitzacions com SLO ja que cada servei es configura en funció de les seves possibilitats. En els ajuntaments (o fórmules mancomunades) més petits és més fàcil

trobar uns serveis poc estructurats amb funcions compartides, atès que —per la seva dimensió— tindria poc sentit especialitzar-les. En el cas, però, de SLO mitjans o grans és freqüent establir algun tipus d'organització interna, ja sigui de manera més informal (configurant una mena d'àmbits d'actuació) o bé més formal (aprovant unitats departamentals).

Tot SLO ha de comptar amb uns òrgans de direcció que integrin els representants electes i alguna/es persona/es amb perfil directiu. Aquests òrgans, com s'ha vist en les fórmules amb personalitat jurídica pròpia, estan recollits als estatuts. Al seu torn, si l'estructura és municipal, sol haver-hi un regidor/a delegat/ada d'ocupació i —si el SLO constitueix una unitat departamental— una persona (un tècnic municipal) que té a càrrec la prefectura.

Pel que fa als àmbits d'actuació, en general, i responent a un criteri de lògica i racionalitat, es poden concebre diferents àrees que es correspondrien amb els serveis i programes oferts, i que són:

- Àrea d'informació: conformada per informadors/ores i amb la missió d'oferir la informació prèvia dels serveis del centre i del mercat de treball local així com fer la primera recepció de l'usuari.
- Àrea d'orientació: conformada per orientadors/ores i amb la missió de gestionar els programes i serveis on domina aquest tipus d'acció.
- Àrea d'inserció: conformada per inseridors/ores i amb la missió de gestionar els programes i serveis on domina aquest tipus d'acció.
- Àrea de prospecció: conformada per prospectors/ores i amb la missió de contactar amb les empreses i gestionar les seves demandes.
- Àrea de formació: conformada per les persones responsables de programar la formació i els monitors/ores encarregats d'impartir-la, amb la missió de formular i gestionar el pla de formació i els diferents cursos.
- Àrea de suport: conformada per auxiliars de manteniment encarregats del bon estat de les instal·lacions i del condicionament dels espais i preparació i trasllat de materials, i per un equip d'administració encarregat de les feines administratives que comporta la gestió dels programes i serveis del centre.

Depenent de la mida del centre i de la necessitat de programar un tipus d'accions o un altre, aquestes àrees es poden agrupar o separar encara més. Per exemple, és habitual configurar una única àrea d'informació i orientació o orientació i inserció, o fins i tot d'inserció i prospecció si ens centrem en la gestió de la borsa de treball. Al contrari, també es pot donar importància a algun col·lectiu o sector laboral concret i crear un departament específic per gestionar aquell tipus d'actuació (com pot ser el d'igualtat d'oportunitats home-dona o els programes de transició escola-treball específics per a joves).

També cal assenyalar la importància d'establir mecanismes fluides de contacte i treball transversal amb altres àrees que poden estar separades orgànicament del SLO però que poden oferir uns serveis prou importants per a la política d'ocupació.

D'entrada (i realment important) cal comptar amb els serveis d'informació socioeconòmica, que poden donar orientacions sobre la situació del mercat de treball local. És necessari establir algun tipus de col·laboració per obtenir indicadors i informes que permetin fer una programació acurada del SLO.

D'altra banda, és important la col·laboració amb la resta d'unitats responsables de promoció econòmica atès que òbviament són camps molt interrelacionats. Sobretot cal destacar el contacte amb serveis d'emprenedoria i de suport empresarial perquè es poden compartir i derivar usuaris mútuament.

Arran de la cronificació d'algunes situacions d'atur i del major risc d'alguns col·lectius, també és especialment important establir relacions amb els serveis d'atenció a les persones, sobretot els serveis socials (molts usuaris del SLO són compartits i la vessant ocupacional és un dels factors principals que cal potenciar), educació (per als programes de transició escola-treball o per a programes de formació integral per a adults), l'oficina d'habitatge o les regidories específiques adreçades als nous drets de la ciutadania i que sovint configuren serveis propis de joventut, dona, immigració...

Atesa la complexitat i multidimensionalitat d'algunes accions, fins i tot és convenient disposar de relacions fluides amb serveis com territori (p. ex., per al bon funcionament de programes com les escoles taller).

Finalment, cal dir que, en el cas que el SLO sigui un departament municipal o un ens amb poca autonomia, cal una bona relació amb els serveis interns com secretaria, intervenció, tresoreria, serveis jurídics, compres, informàtica o recursos humans.

En alguns casos és del tot recomanable comptar amb espais de coordinació formalitzats com podrien ser comissions bilaterals o multilaterals amb implicació politicotècnica.

4.2. Competències professionals del personal dels serveis locals d'ocupació

En aquest apartat es farà una referència breu a les competències que haurien de dominar els treballadors d'un SLO. En concret es fa referència a la figura dels directius dels SLO, que sovint, com en moltes altres àrees de treball de l'Administració, s'ha menystingut, en el sentit que es considerava que una persona amb alts coneixements d'orientació laboral podia desenvolupar aquesta tasca. Sens dubte que aquests coneixements en polítiques d'orientació són condició necessària, però cal plantejar-se si suficient per exercir un lideratge directiu en un SLO. En aquesta línia, cal dir que actualment no té gaire sentit pensar que un directiu d'un SLO ha de ser el màxim expert tècnic en la matèria. Estem parlant de serveis que s'han diversificat i tornat molt més complexos en els darrers anys i per això és probable que un bon tècnic d'ocupació pugui gaudir d'un coneixement més profund en una temàtica concreta que el seu cap (o de fet seria recomanable). En canvi, ens trobem en un moment en què és indispensable identificar i desenvolupar clarament les competències del directiu dels SLO atès que en sectors

canviants i amb ús intensiu de recursos humans calen persones amb capacitat per detectar necessitats i sobretot gestionar i motivar equips altament qualificats i proactius.

No és motiu del present treball analitzar el concepte de competència; simplement es considerarà que és el sistema de coneixements, destreses i habilitats que necessita dominar una persona per exercir una professió correctament. En aquest sentit, se seguirà el document elaborat a l'Escola d'Administració Pública de Catalunya sobre competències del directiu públic. Finalment, i de manera molt resumida, s'enumeraran algunes de les competències que un directiu d'un SLO ha d'assegurar per part de l'equip professional d'un SLO, sobretot òbviament per als tècnics d'ocupació que configuren el personal d'atenció directa als usuaris.

El perfil competencial del directiu del Servei Local d'Ocupació

Competències professionals

Visió estratègica i capacitat de planificació: com en altres objectes d'actuació, aquesta competència és important en el cas d'un directiu d'un SLO. La necessitat de coneixement de l'estratègia de govern dependrà, òbviament, de si aquesta existeix o no. No és quelcom redundant perquè a molts ens locals simplement les directrius polítiques són limitar-se a seguir les accions prefixades per les subvencions, raó per la qual és possible que no hi hagi una estratègia de govern clara. En canvi, el que sí que és rellevant sempre és la detecció de necessitats emergents per adaptar el funcionament del SLO a aquestes necessitats. Un altre punt important és la creació de sinergies atès que es tracta de serveis finalistes i per això és molt positiu establir col·laboracions amb altres serveis, especialment els de promoció econòmica, els d'atenció a les persones i els de ciutadania.

Lideratge: òbviament, aquesta és una altra de les competències importants atès que cal comunicar bé els objectius i animar els equips dins uns serveis que a vegades poden ser difícils ja que es tracta amb usuaris, alguns d'ells amb problemàtiques greus. A més, el fet de treballar amb subvencions pot generar canvis constants en la programació d'activitats per la qual cosa tothom ha de tenir clara la missió i els objectius per adaptar-se bé a l'entorn canviant. També és molt important el repartiment equitatiu de les tasques atès que són accions que poden tenir ritmes de feina molt diversos entre si.

Altres competències professionals importants són la capacitat d'anàlisi, la capacitat d'organització i l'alt rendiment en el treball.

Competències interpersonals

Capacitat de treball en equip: competència de gran importància en un context de treball on cada tècnic es pot especialitzar en un tipus de feina o atenció a l'usuari però que ha de compartir amb la resta per tal de col·lectivitzar metodologies i pràctiques exemplars.

Capacitat de comunicació i capacitat de construcció de xarxes personals: en el context dels SLO, i potser a diferència d'altres serveis municipals més procedimentals o relacionats amb normatives administratives, aquesta capacitat és extremadament important perquè cal rebre inputs dels col·laboradors atès que sovint aquests són més experts tècnics en moltes temàtiques que el directiu. Per tant, aquest ha de jugar el rol de comunicar bé què es fa a l'organització, escoltar i ajudar que s'identifiquin punts de col·laboració. Per aquest mateix motiu és molt important la capacitat de construir bones xarxes personals, ja que aquesta col·laboració no només ha de ser interna, sinó també amb altres entitats de l'entorn que puguin oferir serveis complementaris.

Orientació al ciutadà i compromís i suport a la institució: en tractar-se d'un servei típicament finalista, aquesta competència és de gran rellevància. Cal assegurar la protecció de les dades i garantir un tracte igualitari als usuaris. S'ha de facilitar l'accés d'aquests al servei i establir pautes clares i no discriminatòries o parcials d'actuació. També s'ha de liderar la qualitat en el servei perquè sigui el més satisfactori possible. Directament relacionada amb la preocupació pel ciutadà ha de situar-se la defensa coherent dels interessos del SLO. En aquest cas és important la incorporació i difusió de valors públics perquè es tracta de serveis que a vegades es tendeixen a confondre amb les empreses de treball temporal o les empreses de selecció de personal. Sense perdre de vista certs compromisos d'eficiència i economia, cal dir que els SLO, a diferència dels primers, ha de donar sobretot resposta a aquelles persones amb més dificultats i que requereixen més esforços i atencions; per aquesta raó, mesurats sovint només en termes econòmics poden presentar pitjor ràtio d'eficiència que aquells serveis privats. Cal, però, defensar enèrgicament la utilitat pública d'aquests serveis rebent usuaris rebutjats pels serveis privats que, a la llarga i gràcies al treball del SLO, sí que poden implicar economia en el sentit que unes insercions satisfactòries suposen estalvis importants en altres polítiques socials i de prestacions (i no només per al beneficiari, sinó fins i tot per a l'entorn familiar i comunitari).

Altres competències interpersonals importants són la capacitat de representativitat, la capacitat de gestionar conflictes i el convenciment eficaç.

Competències personals

Capacitat tècnica: aquesta també és amb certa obvietat una altra competència que cal dominar, però no consisteix tant a controlar tots i cadascun dels procediments i metodologies associats als serveis d'un SLO (cosa improbable atenent el caràcter més divers dels serveis), sinó en el sentit de ser visionari, saber assumir nous reptes, ateses les demandes creixents dels usuaris. També cal saber tractar assumptes difícils i prendre decisions.

Orientació al resultat: molt important en un marc d'actuació on —al contrari d'altres serveis més estabilitzats— hi ha projectes que constantment arrenquen i finalitzen amb terminis clars.

Adaptació al canvi i resistència a l'estrès i perseverança: una altra competència important, atès que es tracta d'un àmbit d'actuació que per definició sol tenir un caràcter força experimental i una dificultat per mantenir finançaments a llarg termini. Ambdós factors tenen associat el fet

que un nombre considerable de projectes no tinguin l'èxit esperat o que, al contrari, gaudeixin d'una repercussió més gran de la prevista i es puguin desbordar. També és freqüent haver de reestructurar-los constantment en les fases inicials. Per poder afrontar això cal saber gestionar múltiples requeriments, saber prioritzar, mantenir sempre la calma, ser perseverant amb el projecte (i mantenir aquesta actitud dins l'equip de col·laboradors) i sobretot no frustrar-se.

Altres competències personals importants són la integritat professional, l'autoconfiança i la curiositat.

El perfil competencial dels tècnics d'ocupació

Una tasca important del directiu del SLO és la definició de les competències del personal del seu servei. Aquesta feina ha de servir entre d'altres per definir els perfils del personal i, per tant, ajudar a seleccionar-lo. També pot contribuir a fer plans d'acollida per a les noves incorporacions i sobretot és un bon punt de partida per a un sistema d'avaluació, atès que estableix les referències per valorar l'execució d'una funció per part de les persones que la desenvolupen. Aquesta valoració pot centrar-se a repassar les competències que es dominen (per assegurar el nivell) i, sobretot, pensar la manera com millorar aquelles altres en què cada persona presenta més febleses.

Tècnics orientadors, inseridors i prospectors

En tractar-se d'un servei finalista i clarament vocacional, les competències que es poden destacar per al personal d'atenció a usuaris (demandants i empresa) són les següents:

Orientació a resultats: en el sentit de fer un treball eficient, aconseguir els objectius fixats i superar els estàndards establerts tot preocupant-se per la millora contínua dels resultats. Com que la problemàtica associada a les demandes dels usuaris és diversa, calen persones proactives que en lloc de només esperar a complir ordres rebudes tinguin capacitat per fer front a les situacions diverses, sense por a prendre decisions i, òbviament, sense perdre de vista que el SLO és un servei públic flexible però sense marges per a discrecionalitats.

Orientació al servei i al ciutadà: en el sentit de conèixer i satisfer atentament i oportunament les demandes dels diferents clients del SLO (interns i externs) anticipant-se fins i tot a les seves necessitats. Implica empatia, mentalitat oberta, comprensió, assertivitat i capacitats negociadores. A més, exigeix autocontrol i cortesia i bones formes, especialment en el cas d'usuaris amb comportaments molt exigents.

Domini professional: en el sentit que cal saber fer la feina d'atenció i sobretot un esforç per actualitzar coneixements constantment. Estem parlant d'un àmbit de treball en què hi ha organitzacions que experimenten noves metodologies i formes d'actuació, motiu pel qual cal estar predisposats a proves, però alhora atents per copsar aquestes millores per tal d'incorporar-les. També cal subratllar la importància de poder reaccionar davant imprevistos i la capacitat d'ensenyar a d'altres. Estem parlant d'un àmbit professional que tot just recentment s'està

ensenyant a través de formació específica i en què durant força temps ha estat molt més habitual adquirir competències a través de l'exercici professional i l'experiència.

Compromís institucional i ètica pública: en tot moment cal tenir clars els valors, principis i objectius del SLO. És un servei on accedeixen clients diversos i per aquesta raó cal assegurar respostes flexibles però igualitàries sense discriminar en funció de raça, sexe, orientació religiosa... per això és exigible un alt component ètic en l'exercici de la funció. És especialment important tot allò referent a la discreció i la confidencialitat de la informació.

Comunicació: cabdal per a un tècnic la tasca del qual implica bàsicament interactuar amb altres persones. Ha d'estar capacitada per relacionar-se, tot expressant clarament idees i escoltant els altres i generant un clima relacional positiu. Implica sensibilitat, sociabilitat i l'acceptació de diferents opinions i percepcions de la realitat.

Influència i persuasió: és també una de les competències més destacades en el sentit que és indispensable per atendre bé els usuaris. Sovint ens trobem amb peticions desmesurades atenent els perfils d'aquests o les capacitats reals d'actuació d'un SLO i per això calen professionals amb capacitat d'influir (amb integritat) en els clients, sempre de manera argumentada però sabent impactar en les seves decisions i aconseguir que se segueixi un pla o línia d'acció. Implica molta facilitat de comprensió i adaptació del llenguatge i l'argumentació a cada persona, grup o situació. També es necessita pensament estratègic (calcular anticipadament el possible impacte de les accions) i lògic, a més de flexibilitat per tal de canviar la línia argumentativa o crear estratègies diverses i simultànies d'influència.

Control emocional: és molt important tota capacitat psicològica que permeti adaptar la pròpia conducta emocional a un context i una situació donada, sobretot tenint present que molts usuaris presenten situacions excepcionals. Implica desenvolupar autoconsciència, autoacceptació, automotivació... però sobretot comprensió envers les emocions dels altres i capacitat d'expressar de manera controlada les pròpies emocions.

Direcció i motivació de persones: tant per a aquells tècnics del SLO que han de liderar equips com per a tots aquells altres que condueixen sessions grupals és important la capacitat d'exercir rols de lideratge, generant il·lusió i compromís entre els membres que componen els grups i creant un clima de diàleg, cooperació i suport. En alguns casos es tracta de saber aglutinar persones ben diferents cap a una activitat o projecte comú, per la qual cosa cal transmetre una visió atractiva i engrescadora. És molt important, doncs, la credibilitat personal i professional i tenir presents les expectatives tant dels usuaris com dels col·laboradors.

Treball en equip: com que és habitual que diversos tècnics participin en l'execució d'un itinerari d'un usuari i atès que molts dels serveis del SLO estan relacionats intrínsecament, cal personal altament capacitada per treballar en equip. Per tant, s'han de dominar capacitats per integrar-se i col·laborar activament en la consecució d'objectius comuns amb altres persones del propi o d'altres serveis. És molt important generar confiança i compartir lliurement idees i informació, evitant actituds per desgràcia repetides a l'Administració d'obscurantisme i competència absurda entre departaments.

Innovació i creativitat: en tractar-se de necessitats i demandes canviants dels usuaris cal respondre a aquestes de manera original, tot introduint noves idees i generant noves solucions, proposant canvis i millores per iniciativa pròpia.

Resolució de conflictes i negociació: lligada a la competència anterior, cal tenir capacitat per afrontar les diferències tant d'idees com d'interessos amb una mentalitat de cooperació, de benefici mutu i de fermesa i mai sentint-se amenaçats. Sobretot és important tenir una perspectiva constructiva del conflicte amb mentalitat de “guanyar-guanyar”.

Tècnics gestors de projectes

En el cas concret dels equips tècnics, que més que atendre usuaris es dediquen a la preparació de projectes i gestió de subvencions, es podrien destacar les dues competències següents:

Planificació i gestió de projectes: implica capacitat per establir objectius i normes, planificar i fer programes, organitzar el procés de treball, mesurar-ne els resultats i controlar el grau d'avenç. És molt important l'esforç a l'hora d'establir indicadors. Cal pensament analític i sistemàtic i capacitat per planejar i programar feines, projectes a mitjà i llarg termini. Durant la posada en marxa del projecte és important tota aquella capacitat relacionada amb l'assignació de tasques i responsabilitat i el control pròpiament dit del desenvolupament del projecte. A més, per evitar descoordinacions i desconnexions cal visió de conjunt per tal de saber integrar el projecte en el SLO i aprofitar al màxim altres recursos i saber transferir-ne els resultats.

Anàlisi i resolució de problemes: en el sentit que cal identificar, analitzar i definir els elements significatius que constitueixen un problema i resoldre'l amb criteri i de manera eficaç. És habitual que durant el desenvolupament del projecte sorgeixin dificultats imprevistes per la qual cosa calen capacitats de pensament analític (localitzar i comprendre ràpidament les situacions i els problemes, tot identificant-ne les causes). En segon terme, també cal pensament estratègic per aproximar-se als problemes amb perspectiva de futur. A més, i tenint present que en aquests projectes el pes dels recursos humans és molt important, cal pensament sistèmic per examinar la interrelació de forces que formen part d'un procés comú.

Altres competències rellevants per a ambdós perfils podrien ser: gestió del canvi; flexibilitat i aprenentatge, i gestió de les tecnologies de la informació i la comunicació.

4.3. El finançament de la política local d'ocupació

La situació financera dels serveis locals d'ocupació

El finançament municipal de les PAO prové bàsicament de quatre fonts de despesa: el FSE, els recursos de l'Estat, els recursos de la Generalitat de Catalunya i els recursos propis que els ajuntaments vulguin o puguin destinar.

Actualment, si repassem els pressupostos d'un SLO, s'hi podrà apreciar un repartiment molt desigual d'aquestes fonts de despesa. Les aportacions municipals no són gens menyspreables. Sovint, però, són molt "invisibles" atès que serveixen per sufragar els costos fixos necessaris per poder disposar d'un servei estable. En aquest sentit, cal tenir en compte la despesa generada per habilitar i mantenir un equipament i un mínim personal funcional assignat al servei. Amb aquest personal es pot oferir un servei d'atenció a l'usuari i realitzar tasques de prospecció de manera més o menys contínua.

En canvi, si ens fixem només en els programes executats, cal dir que la major part del seu finançament prové de subvencions. Si no tenim present l'origen inicial dels fons, la majoria d'ajuntaments catalans adrecen les seves demandes de subvencions a la Generalitat, si bé també hi ha convocatòries que es poden adreçar a les diputacions, al Govern de l'Estat (sobretot al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, però també a d'altres com el Ministerio de Administraciones Públicas) o directament a la Unió Europea, a algun dels múltiples programes originats pel FSE.

Per tot això, els SLO depenen en gran mesura de les convocatòries interadministratives per poder executar accions. Igual com passa en molts altres camps d'actuació municipal, la política d'ocupació es veu afectada pel desigual repartiment de fons entre administracions que existeix a l'Estat espanyol i que provoca una minsa dotació econòmica a l'Administració local. Actualment, gairebé el 50% del total de fons gestionats per l'Administració pública correspon a les partides del Govern central, el 40% als autonòmics i escassament el 10% arriba als ens locals (una part dels quals correspon als fons de les diputacions).

Com s'ha anat descrivint al treball, arran de la Transició es potencia el paper de les comunitats autònomes i dels municipis, però mentre que en el primer cas s'està parlant d'una cessió important de competències, amb una considerable dotació de fons associada, en el segon cas es parla d'un reconeixement (gairebé un permís) vers els ajuntaments que els ofereix la possibilitat d'encetar diverses accions. Aquest reconeixement, però, va anar acompanyat d'una dotació de recursos molt menor. Si a això afegim el dèficit històric en equipaments (i la necessitat d'invertir gran part dels recursos propis i dels traspassats a aquesta tasca), s'entén la poca disponibilitat de dedicar fons a altres tipus de polítiques, entre elles les d'ocupació, que, a més, cal recordar que no és competència directa de l'Administració local, sinó que es tracta d'una competència adquirida *de facto*.

Encara que des de diferents instàncies, incloent-hi la UE amb l'EEO, s'ha reconegut la importància clau del món local en la lluita contra l'atur i a favor del desenvolupament econòmic, no s'ha produït en cap moment un traspàs important de competències ni de fons a les entitats locals. La forma d'impulsar-les, doncs, no s'ha instrumentalitzat amb un repartiment diferent dels fons disponibles, sinó a partir de la convocatòria d'ajudes i per part d'administracions superiors.

Tot i això, les possibilitats d'actuació de l'Administració local depenen en gran mesura de la seva dimensió. Així, es pot diferenciar entre:

- Les diputacions: tot i que formalment són administracions locals, les més importants (com la de Barcelona) gestionen un volum de recursos tal que les situen entre mig del que seria una entitat local i una comunitat autònoma. No tenen competències reconegudes ni poder legislatiu, però en certs aspectes (on podem incloure molts de promoció econòmica com ara ocupació, comerç, turisme, desenvolupament empresarial i de l'autoocupació) disposen de recursos. No han creat directament serveis que tractin amb usuaris però sí que han articulat múltiples convocatòries i polítiques de promoció, que incideixen en gran mesura en les polítiques locals d'ocupació.
- Els ajuntaments grans: les corporacions locals de grans ciutats poden realitzar programes potents ja que disposen d'un important volum de recursos propis. Normalment han desenvolupat grans centres de promoció econòmica que són referència en molts àmbits d'actuació. A més dels àmbits de treball consolidats (orientació, formació, inserció, prospecció, assessorament a emprenedors i pimes, promoció de polígons industrials, promoció comercial, de TIC i turística), desenvolupen programes experimentals. A Catalunya l'exemple més clar és el de Barcelona Activa.
- Els ajuntaments mitjans: han desenvolupat serveis locals d'ocupació que realitzen diverses actuacions consolidades (sobretot les més bàsiques d'orientació laboral, la gestió d'una borsa de treball i un mínim de prospecció empresarial). Hi destinen força recursos propis però, en canvi, tenen capacitat molt limitada per encetar programes experimentals o que impliquin un volum de despesa considerable. En aquests casos, es recorre a les convocatòries d'altres administracions.
- Els ajuntaments de municipis petits i alguns consells comarcals: normalment no disposen de gaires recursos propis per finançar polítiques d'ocupació i, per tant, depenen totalment de les subvencions. No poden crear estructures estables perquè l'oferta de qualsevol servei està condicionada a la durada de l'ajuda. En alguns casos, per solucionar aquesta situació s'han creat mancomunitats per cogestionar aquestes polítiques.

Principals convocatòries i ajudes als ens locals

En general, les accions amb més pes als pressupostos locals d'ocupació són les referents estrictament als serveis regulars d'informació, orientació, inserció i prospecció, que es corelacionen amb les partides pressupostàries lligades al personal i equipaments municipals. També amb un gran pes hi trobem les accions de formació ocupacional i el foment de la contractació de persones aturades.

A molta distància trobem les accions d'orientació professional, accions concertades (molt sovint via pactes territorials) o les dirigides a promocionar els nous filons d'ocupació. Com era d'esperar, aquest pes es correspon amb el volum de recursos que les diferents administracions supralocals destinen a cadascun d'aquests programes.

Les subvencions més destacables, en el sentit que la gran majoria d'ajuntaments empren per finançar les seves actuacions, són les següents:

Formació ocupacional

Com s'ha especificat en l'apartat de programes i serveis, són cursos de capacitació professional que tenen com a objectiu millorar les competències professionals de les persones. Estan subvencionats pel Fons Social Europeu tot i que l'organisme responsable és el Departament de Treball de la Generalitat de Catalunya. Són impartits per entitats de diversa tipologia: ajuntaments, sindicats, patronals, associacions, entitats sense afany de lucre, gremis, acadèmies, centres de formació professional reglada, etc.

Formació contínua

Són un conjunt d'accions formatives que desenvolupen les empreses, els treballadors o les seves respectives organitzacions, dirigides tant a la millora de competències com al reciclatge. Les ajudes les gestiona la Fundació Estatal per a la Formació en el Treball. Com s'ha exposat abans, les accions que es poden finançar són les de formació contínua en les empreses (incloent-hi els permisos individuals de formació), els contractes programa per a la formació de treballadors i les accions complementàries i d'acompanyament a la formació (més enfocada a investigació i avaluació de la formació executada).

Plans d'ocupació

Són programes del Departament de Treball, en col·laboració amb altres entitats, que tenen com a finalitat la contractació de treballadors aturats per a la realització d'obres i serveis d'interès general i social. Els projectes han de facilitar experiència i pràctica professional i gràcies a l'ajuda se subvencionen els costos salarials i de seguretat social dels contractes.

Poden participar-hi les persones aturades inscrites al Servei Públic d'Ocupació de Catalunya, tot i que es fixen una sèrie de col·lectius preferents com són dones, aturats de llarga durada, majors de 45 anys i altres col·lectius amb dificultats especials d'inserció laboral.

Les entitats que poden sol·licitar la subvenció per dur a terme plans d'ocupació són les locals, la Generalitat (i els seus organismes autònoms), les universitats i també les entitats sense ànim de lucre.

Escoles taller, cases d'oficis i tallers d'ocupació

Les escoles taller i les cases d'ofici són programes públics de treball i formació que tenen com a finalitat la inserció de joves desocupats menors de 25 anys, a través de la seva qualificació en alternança amb la pràctica professional en ocupacions relacionades amb la recuperació o promoció del patrimoni artístic, històric, cultural o natural; la rehabilitació d'entorns urbans o

del medi ambient; la millora de les condicions de les ciutats, així com qualsevol altra activitat d'utilitat pública o d'interès general i social que permeti la inserció a través de la professionalització i l'experiència dels participants. Tenen una durada mínima d'un any i màxima de dos anys.

Els tallers d'ocupació són projectes de caràcter temporal en els quals l'aprenentatge i la qualificació s'alternen amb el treball productiu en activitats d'interès públic i social que permetin la inserció mitjançant la professionalització i l'adquisició d'experiència dels participants. L'objectiu és dur a terme obres o serveis d'utilitat pública i d'interès social.

Aquests programes tenen una durada mínima de sis mesos i màxima d'un any i estan adreçats a persones aturades de 25 anys o més amb especials dificultats per a la inserció laboral, com els aturats de llarga durada, les dones, majors de 45 anys, minusvàlids, etc.

Accions per al foment del desenvolupament local

Les accions per al foment del desenvolupament local comprenen els agents d'ocupació i desenvolupament local (AODL), la realització de campanyes o estudis i l'impuls dels projectes i les empreses qualificades d'I+O.

Els AODL són tècnics, diplomats i llicenciats que presten els seus serveis en àmbits locals, en administracions locals o entitats vinculades a aquestes, i tenen com a objectiu dinamitzar les energies i els recursos autòctons existents per crear les condicions necessàries que possibilitin tant el sorgiment, la creació i la consolidació de noves empreses com la generació de llocs de treball. La Generalitat de Catalunya subvenciona fins al 80% dels costos laborals d'aquests tècnics. Aquesta subvenció es concedeix pel període màxim d'un any, i pot prorrogar-se per períodes anuals fins a un màxim de quatre anys.

En el marc del foment del desenvolupament local també es pot finançar la realització d'estudis, campanyes de comunicació, seminaris, etc., relacionats amb la promoció econòmica (en qualsevol de les seves vessants). Se'n finança el 70% del cost total amb un màxim de 12.000 euros.

Les subvencions per a les empreses qualificades d'I+O estan pensades per als serveis d'assessorament a emprenedors i inclouen aquelles empreses on això suposi un gran esforç per part dels emprenedors, que siguin innovadores o que generin un gran volum de llocs de treball.

Programes de qualificació professional inicial

Es tracta d'accions formatives d'orientació, informació i formació professionalitzadora per a joves més grans de 16 anys que no han assolit els objectius de l'educació secundària obligatòria i que es troben desescolaritzats. La seva finalitat és proporcionar als joves una formació bàsica i

professional que els permeti incorporar-se al món laboral o accedir a la formació professional reglada.

Nous filons d'ocupació

Els nous filons d'ocupació (NFO) són programes per a la creació d'ocupació consistents en la contractació de persones en situació d'atur per a l'execució d'un projecte/servei concret.

Es tracta d'activitats econòmiques destinades a satisfer noves necessitats socials que avui es configuren en mercats incomplets i amb dificultats per desenvolupar-se, que normalment tenen un àmbit de producció/prestació definit territorialment, al mateix temps que són intenses en ocupació.

L'objectiu dels NFO és satisfer les noves necessitats socials sorgides de la transformació de la societat: canvis sociodemogràfics, noves expectatives de la qualitat de vida, canvis en el treball i canvis en la interrelació amb l'entorn i el temps.

Programa interdepartamental de rendes mínimes d'inserció

Aquest programa està gestionat de manera coordinada pels departaments de Treball i de Benestar i Família de la Generalitat de Catalunya. Consisteix en un conjunt de mesures per aconseguir, a través de la inserció sociolaboral, la plena autonomia personal, familiar, econòmica i social de persones amb greus dificultats econòmiques. Aquest programa és conegut sobretot perquè preveu una prestació econòmica (la renda mínima d'inserció), però també inclou el suport a la integració laboral, amb actuacions d'orientació laboral, de formació ocupacional i de suport a la inserció.

Itineraris personalitzats d'inserció

Són programes finançats per la Generalitat de Catalunya centrats en l'atenció a persones en atur per tal d'activar-les en la recerca laboral i millorar la seva ocupabilitat. Els usuaris són persones en atur que necessiten un suport per a la recerca de feina, i són derivats des del SOC. Es desenvolupen una sèrie d'accions relacionades amb l'orientació laboral: entrevistes de diagnòstic, sessions de tècniques de recerca de feina, sessions d'autoocupació, etc. Les sessions poden ser tant individuals com grupals.

Programes experimentals en matèria d'ocupació

Els programes experimentals en matèria d'ocupació (PEMO) tenen com a objectiu desenvolupar itineraris o plans integrals en un àmbit territorial concret (que pot ser el municipi). Es poden preveure accions diverses com informació, orientació, assessorament, formació bàsica i professional, pràctica laboral, mobilitat geogràfica i acompanyament a la inserció amb l'objectiu d'aconseguir inserir persones aturades.

Projectes innovadors

És una convocatòria recent, amb l'objectiu de promocionar accions de millora de la qualitat de l'ocupació incidint en aspectes com l'estabilitat, el nivell de qualificació, la seguretat i la salut laboral, la igualtat d'oportunitats i la integració en el mercat de treball dels col·lectius amb especials dificultats.

Altres convocatòries

A part de les convocatòries de la Generalitat de Catalunya, altres ens com les diputacions també ofereixen un volum important de diners articulats en plans de concertació, normalment associats a un catàleg d'ajudes i serveis a disposició dels ens locals. Moltes d'aquestes ajudes responen a les fórmules dels pactes territorials per l'ocupació: acords a què arriben els diferents agents socials d'un territori per tal de definir conjuntament les principals problemàtiques i punts forts i per decidir accions de desenvolupament que permetin generar ocupació i riquesa, partint de la coresponsabilitat de tots els actors.

Finalment, també cal destacar algunes ajudes europees i algunes estatals entre les quals podríem esmentar la subvenció global del Fons Social Europeu (per a accions de suport a aturats consistent en la formació i en la prestació de serveis d'atenció a persones amb especials necessitats) o la iniciativa comunitària Equal, actualment ja descatalogada però que en els últims anys ha estat un gran estímul per impulsar accions de caràcter innovador; són accions de cooperació transnacional per promoure nous mètodes de lluita contra les discriminacions i desigualtats de tota mena en relació amb el mercat de treball.

4.4. L'avaluació dels serveis i programes d'ocupació

Indicadors d'un servei local d'ocupació

Un SLO (així com els serveis i programes que executa) ha d'anar acompanyat d'un bon sistema de seguiment i avaluació si es vol tenir la seguretat que respon als objectius previstos i desitjats. A més, l'avaluació està molt estretament relacionada amb la qualitat: un sistema d'avaluació és una de les peces fonamentals per assegurar-se que els serveis executats responen a la satisfacció dels usuaris.

Per poder mesurar aquest grau de compliment d'objectius cal emprar indicadors, que es poden definir com aquelles unitats de mesura que permeten fer el seguiment i l'avaluació periòdica de les variables clau d'una organització (en aquest cas un SLO) a partir de la seva comparació en el temps amb referents interns i externs. Així doncs, els indicadors tenen la virtut d'oferir informació (descriuen l'estat real de cada servei i/o programa) i alhora valoració (ens ajuden a establir si la situació d'aquest servei o programa és l'adequada o no).

Igual que en la resta de polítiques públiques, els principals aspectes que s'han de valorar de les actuacions públiques es poden resumir en la triple E (economia, eficàcia i eficiència), si bé es poden completar amb altres factors que poden donar una visió més global dels resultats produïts com serien l'efectivitat (o impacte), l'excel·lència, l'equitat, l'entorn i l'evolució sostenible.

A continuació es proposen alguns indicadors que poden ser incorporats pels SLO tant per mesurar aspectes del mateix SLO en conjunt com per acotar-los a un servei o programa concret. Cal dir que la diferenciació d'algun dels indicadors en funció dels seus atributs a vegades pot ser equívoca atès que alguns dels indicadors poden mesurar més d'un d'aquests atributs alhora. En tot cas s'ha optat per separar aquests possibles indicadors segons l'atribut que més pes hi podria tenir.

Economia

Els indicadors d'economia mesuren les condicions en què s'adquireixen els recursos (financers, humans i materials) necessaris per desenvolupar el projecte. Impliquen tant l'estimació correcta dels recursos que cal emprar com la compra correcta d'aquests. L'economia s'aconsegueix quan s'obté: 1) la quantitat de recursos necessària; 2) amb la qualitat requerida, i 3) en el temps adequat. Per tant, també pot fer referència als costos que implica qualsevol SLO o cadascuna de les seves accions previstes.

En aquest punt cal detenir-se atès que primer de tot ens hem de referir a l'enorme dificultat amb què es troben moltes administracions (incloent-hi molts SLO) per quantificar exactament el cost d'alguns serveis o programes. A l'hora d'imputar despesa directa és relativament fàcil ja que als SLO existeix una certa especialització del personal per treballar en serveis concrets (o com a mínim és possible quantificar la dedicació d'una persona a cadascun dels serveis en què participa), així com les despeses corrents o les inversions que necessita. També hi ha una certa pràctica en el control de la despesa directa assignada a un programa, ni que sigui pel fet d'haver de justificar posteriorment aquell programa davant una altra administració, circumstància que provoca haver de dur una comptabilitat fiable i rigorosa.

En canvi, hi ha una gran dificultat per imputar despesa indirecta. Aquest tipus de despesa és especialment rellevant als SLO atès que, com que es gestiona una gran quantitat de subvencions, cal dedicar molts esforços a feines de coordinació, preparació de projectes, gestió o justificació, a banda de les associades al procediment administratiu intern necessari per executar qualsevol acció. A més, en alguns àmbits com la formació, cal fer sovint una gran quantitat de contractacions i compres, fet que incrementa aquesta necessitat de gestió. En alguns

casos, aquest tipus de tasques es realitzen des d'àrees centrals que orgànicament són independents del SLO, raó per la qual es pot no disposar de la informació pressupostària necessària per quantificar el cost d'executar l'acció. Més enllà de les gestions per fer, també són importants les despeses de manteniments i amortitzacions, sobretot les relacionades amb edificis. Els SLO en general disposen d'infraestructures considerables tant per fer l'orientació a l'usuari com per impartir les accions formatives.

Sovint es fan servir fórmules genèriques que acaben suposant imputar un percentatge del cost total de l'acció com a despesa indirecta sense saber en realitat si aquella quantitat és fiable o no. Per tant, caldria avançar cap a millors mecanismes de distribució de despesa indirecta per a cadascun dels serveis o programes executats a fi de poder precisar posteriorment la despesa realment imputable a cadascun d'ells.

En tot cas, i un cop sobrepassats en la mesura que sigui possible els problemes d'imputació de la despesa indirecta, es poden recomanar els indicadors exposats al requadre següent:

- Cost total del SLO per usuari atès i/o inserit.
- Cost d'un servei o projecte concret per usuari atès o per usuari inserit. En aquest cas sobretot caldria quantificar a part els usuaris del club de la feina, de la borsa de treball o, si es comptabilitza, de l'àmbit d'inserció.
- Finançament extern (no recursos propis) del SLO en relació amb el finançament total del SLO o finançament extern d'un servei o projecte concret (no recursos propis) en relació amb el total de finançament assignat a aquell servei o projecte.
- Cost per alumne de l'oferta formativa.
- Cost per hora d'oferta formativa.
- Despesa per habitant en política d'ocupació i despesa de recursos ordinaris per habitant en política d'ocupació.

Eficàcia

Els indicadors d'eficàcia mesuren el grau de compliment dels objectius fixats o la comparació entre els resultats obtinguts amb els previstos. En aquest sentit, molts ajuntaments ja empen tècniques pressupostàries basades en objectius (el pressupost per programes).

Per poder avaluar l'eficàcia cal tenir, doncs, una planificació correcta i clara de les seves accions, agrupades per programes amb uns objectius clars i inequívocs degudament quantificats, així com una explicitació de la manera com aquests objectius es pretenen assolir.

El grau d'assoliment d'objectius previstos es pot dividir en tres grups segons sigui la naturalesa de l'acció: a) eficàcia per l'assoliment d'objectius de fets (si es fa o no una acció en un termini previst); b) eficàcia per l'assoliment d'objectius de resultats (si una acció aconsegueix una sèrie de resultats previstos), i c) eficàcia segons els sistemes (mesura la capacitat de resposta de l'organització i si el sistema ha funcionat de la millor manera possible en relació amb una situació o demanda concreta).

En el quadre següent s'exposen alguns indicadors d'eficàcia:

- Inserció d'usuaris del SLO o d'un servei/programa concret (es pot relacionar amb el total d'usuaris).
- Usuaris d'orientació laboral que han millorat la seva ocupabilitat (es pot relacionar amb el total d'usuaris d'orientació).
- Alumnes de formació ocupacional que han millorat les qualificacions i competències tècniques professionals (es pot relacionar amb el total d'alumnes).
- Reducció del temps d'espera per encetar una acció concreta (en relació amb un objectiu de temps d'espera prefixat).
- Cursos de formació en àrees amb existència de vacants laborals.
- Indicadors d'activitats: hores d'atenció setmanal; hores de formació; places ofertes...
- Alumnes inserits en oficis relacionats amb la formació impartida en relació amb el total d'alumnes participants (o en relació amb el total d'alumnes inserits).
- Ofertes captades d'empreses.
- Nombre d'ofertes a les quals s'han enviat candidats amb el perfil adient en relació amb el total d'ofertes captades.
- Llocs de treball coberts amb usuaris del SLO en relació amb el total de llocs de treball demandats.
- Nombre de visites a noves empreses del territori en relació amb el total de noves empreses creades al territori.
- Nombre de persones que han cursat alguna acció formativa de manera satisfactòria (es pot relacionar amb el total de persones que han realitzat accions formatives).

En el cas de l'indicador referent a la millora de l'ocupabilitat, només es pot considerar fiable aquest indicador si el SLO ha articulat algun sistema per mesurar-la. És quelcom molt complex però hi ha algunes experiències que intenten ponderar —a partir dels canvis que experimenta un usuari gràcies a la feina feta al SLO— si la seva ocupabilitat ha augmentat de manera significativa o no, com a mínim per pensar que es troba en condicions (o molt més a prop que en el moment inicial) per encarar un procés de recerca de feina amb certes garanties d'èxit.

Quant a l'indicador de l'aprofitament de les accions formatives, a l'igual que en la formació reglada, existeixen múltiples maneres (com ara els exàmens) de mesurar l'aprofitament del curs per part dels alumnes i de conèixer la seva adquisició real de coneixements tècnics. També sovint es poden establir alguns criteris registrables per conèixer la millora de les habilitats socials-relacionals, més enllà de les pròpiament professionals.

Eficiència

Els indicadors d'eficiència estableixen la relació entre els inputs o recursos emprats per realitzar una acció i els outputs o béns produïts o serveis prestats. Això implica també que l'eficiència

mesura en quin grau s'aconsegueix que —donats uns recursos limitats— s'optimitzin els resultats obtinguts, mantenint la quantitat i qualitat esperades.

Mesurar l'eficiència pot aportar informació sobre els aspectes següents: a) el rendiment obtingut en relació amb el seu cost; b) el rendiment obtingut en relació amb un referent esperat, o c) identificació dels punts que suposen ineficiències. En general, però, per poder mesurar l'eficiència cal tenir un referent del resultat esperat (mínim acceptable) i/o del resultat òptim i una informació correcta sobre el cost o l'esforç que implica invertir recursos.

Per obtenir eficiència cal assegurar, doncs, un mínim d'eficàcia i complir tres supòsits d'economia (proveir-se de la quantitat de recursos necessària, amb la qualitat requerida i en el temps adequat), i introduir-ne un quart: amb el més baix cost possible.

En el quadre següent s'exposen alguns indicadors d'eficiència:

- Cost anual del manteniment del SLO per nombre d'usuaris o per un servei/programa concret.
- Nombre de reclamacions rebudes d'un servei/programa concret per total d'usuaris d'aquell servei/programa.
- Nombre d'entrevistes o seguiments realitzats en relació amb els programats.
- Nombre d'assistents a una acció programada amb cita (sessió, entrevista, curs...) en relació amb els convocats.
- Nombre d'usuaris reals del Club de la Feina en relació amb els usuaris potencials.
- Usuaris inserits que consoliden una feina (que es pot entendre com a insercions efectives superiors a un any, o superiors/inferiors segons el col·lectiu, sector d'activitat o evolució del mercat de treball) en relació amb el total dels usuaris inserits.
- Hores d'atenció a usuaris en relació amb el total d'hores treballades pels tècnics orientadors i inseridors.
- Places de formació ofertes (directament o en conveni amb altres centres formadors) en relació amb el total d'usuaris (o amb el total d'usuaris interessats en la formació).
- Taxa d'abandonament d'un curs (persones que abandonen sense finalitzar l'acció en relació amb el total d'usuaris inicialment inscrits).
- Assistència als cursos de formació.
- Temps mitjà d'espera per a una entrevista o per a qualsevol altra acció del SLO.
- Temps mitjà d'espera en dies entre la data en què una empresa demana una visita i es fa efectiva aquesta visita.
- Temps mitjà d'espera entre que una empresa envia una oferta laboral i es deriven candidats amb perfil adient.

En el cas de l'indicador relacionat amb les reclamacions rebudes, òbviament només pot ser fiable si el sistema de recollida i tractament d'aquestes reclamacions està ben treballat i és eficaç per rebre i donar resposta a les queixes i suggeriments dels usuaris.

Efectivitat o impacte

Els indicadors d'efectivitat mesuren l'impacte final de l'actuació sobre el total de la població. Cerquen tots els resultats realment produïts i no es limiten a valorar estrictament els esperats. Hi ha projectes de l'Administració que sovint produeixen efectes (*outcomes*) no només sobre el grup previst, sinó que s'estenen a un altre generant externalitats que poden ser tant negatives com positives. També és important tenir clar aquest impacte per poder mesurar més acuradament l'eficiència real del projecte.

Alhora cal dir que és important calcular els efectes nets de la política emprada, la qual cosa és força difícil perquè no sempre es poden detectar fàcilment aquestes externalitats ni identificar amb exactitud la causalitat d'una fita. Cal discernir els resultats reals imputables únicament pel fet d'haver executat l'acció davant altres efectes com el d'inèrcia, el de substitució o el de desplaçament. L'efecte d'inèrcia ens indica que valorem si realment el resultat és imputable directament a l'acció o si sospitem que s'hauria produït de tota manera en la població objectiu (per la dinàmica del mercat de treball, per la motivació del grup participant...). El de substitució implica repassar si la inserció dels nostres usuaris ha suposat realment augmentar l'ocupació o si aquest resultat no ha anat simplement en contra d'altres insercions potencials d'usuaris que, igualment i sense cap acció, també haurien aconseguit l'ocupació (amb la qual cosa l'acció no ha servit realment per generar ocupació, sinó per primar unes persones per sobre d'unes altres, fet que, d'altra banda, no sempre ha de ser infravalorat). Finalment cal sospesar els efectes de desplaçament (efectes que deixen de produir-se precisament a causa d'una intervenció). Aquests efectes, però, no estan gaire determinats per la política local i, en canvi, sí que es poden veure més influïts per deslocalitzacions interterritorials generades per polítiques estatals d'ajudes a les empreses.

En tot cas podem fer-nos una idea de la complexitat de valorar l'impacte real de les accions del SLO. Una bona manera de fer-ho seria establir grups de control, amb usuaris similars que no es beneficiïn d'una acció que sí que realitzen els usuaris del SLO, per comparar així els resultats. Aquestes tècniques, però, són costoses i de difícil justificació en el marc d'uns recursos escassos per implementar accions ocupacionals.

Cal avançar, doncs, cap a indicadors globals relacionats amb altres processos socials o polítiques municipals. Per començar se'n poden proposar els següents:

- Persones participants en accions ocupacionals que han deixat de ser perceptores de rendes mínimes.
- Persones contractades amb clàusules socials que han deixat de ser usuàries de serveis socials.
- Persones que han realitzat un itinerari ocupacional i que posteriorment han emprat el servei d'emprenedoria.
- Joves usuaris dels SLO que reingressen al sistema educatiu reglat.

Equitat

Els indicadors d'equitat pretenen mesurar l'accés o gaudi del servei per part dels ciutadans que hi tenen dret. En ocasions també se centren en el gaudi del servei per part dels ciutadans més desfavorits en relació amb la mitjana de la ciutat. Mesuren, per tant, el nivell de distribució dels serveis públics entre les persones que hi tenen dret. Al contrari que en altres tipus de polítiques en què potser aquest no és un indicador tan rellevant, sí que podem considerar-lo de gran importància en el cas dels SLO, atès que és un tipus de política finalista adreçada a alguns col·lectius que poden tenir problemes per accedir a un altre tipus de servei d'intermediació laboral. Gran part de les accions dels SLO van adreçades a persones amb especials problemàtiques d'inserció les quals necessiten un acompanyament intensiu que els serveis d'ocupació autònoms i els serveis privats (centres col·laboradors, empreses de treball temporal, empreses de selecció, etc.) no poden o no volen oferir.

A més, cal fixar-se també en les empreses. Ateses les grans diferències del teixit productiu local, també caldria assegurar que els SLO no només donessin resposta a les que per dimensió poden mobilitzar més recursos. De fet, seria poc adient atès que precisament aquest tipus d'empreses ja solen disposar de bons departaments de recursos humans, mentre que d'altres de dimensió més reduïda no disposen d'aquests mitjans (tot i que tampoc cal oblidar-les perquè solen ser les que més ofertes laborals proporcionen).

Per tant, alguns dels indicadors d'equitat que es poden adoptar són els exposats al quadre següent:

- Ús del servei pels col·lectius de difícil inserció laboral en relació amb el total de persones del municipi amb aquestes característiques (es pot desglossar l'indicador per col·lectius segons convingui i per això podrien ser pertinents indicadors per a joves sense formació, discapacitats, dones, aturats de més de 45 anys o aturats de llarga durada, perceptors de renda mínima, extracomunitaris...).
- Nombre d'usuaris nous atesos en un període de temps.
- Nombre d'usuaris atesos d'un altre municipi en relació amb el total d'atesos.
- Total de nous usuaris aturats en relació amb el total de nous usuaris.
- Total de nous usuaris anteriorment inactius en relació amb el total de nous usuaris.
- Total d'usuaris inserits anteriorment a l'atur en relació amb el total d'usuaris inserits.
- Ajust dels usuaris d'un servei/programa al perfil previst per aquell servei/programa.
- Empreses noves visitades del municipi en relació amb el total de noves empreses creades al municipi (en un període temps preestablert).
- Microempreses i/o pimes visitades en relació amb el total d'empreses visitades.
- Accessibilitat del SLO (dels edificis, geogràfica i horària).
- Gratuïtat dels serveis del SLO.
- Usuaris de serveis/programes amb beca o salaris associats que ha programat el SLO en relació amb els usuaris sense ingressos.
- Usuaris d'accions d'alfabetització informàtica o acollida laboral en relació amb el nombre total d'usuaris amb perfil de difícil inserció.

Excel·lència

Els indicadors d'excel·lència mesuren la qualitat del servei, especialment la valoració que emet l'usuari del servei.

Implica que l'Administració ha de ser: a) comprensible i clara amb el ciutadà; b) accessible; c) que respongui a les seves expectatives, i d) que faciliti la seva participació.

La construcció d'indicadors de qualitat permet obtenir informació sobre el grau de compliment de les expectatives d'una ciutadania més exigent que abans. Com que també implica conèixer les seves demandes, permet definir millor les polítiques que s'han d'oferir i introduir processos de millora contínua. Aquest atribut concret en el cas dels SLO també és d'especial importància atès que com a servei purament finalista està molt relacionat amb el fet de satisfer les necessitats de demandants d'ocupació i d'empreses demandants de treballadors.

Aquesta és la manera més eficaç per poder detectar aquells punts molt concrets que caldria millorar per tal de ser millor percebuts pels diferents usuaris del SLO.

Malauradament, cal dir que, tot i l'ús freqüent de sistemes de mesura de la satisfacció de l'usuari per part dels SLO (imposats pels sistemes de gestió de la qualitat), sovint aquests instruments han estat merament formals, sense capacitat real per copsar les opinions, queixes i suggeriments dels diferents tipus d'usuaris.

Per tant, aquest és un aspecte que cal treballar a molts SLO. A continuació es presenten alguns dels serveis per als quals caldria mesurar la satisfacció per cada tipus d'usuari: demandants d'ocupació, empreses i altres ens (sobretot administracions). S'hi especifiquen els atributs que cada usuari pot apreciar de cadascun d'ells.

Pel que fa a la relació amb demandants d'ocupació, es podria avançar cap a la mesura de la satisfacció en els serveis següents:

SERVEIS		ATRIBUTS PER MESURAR
Informació individual	prèvia	Accés Condicions Temps d'espera Atenció Durada Informació Temps de citació/derivació
Cartellera informativa		Localitzable Suficient Clara Útil Actualitzada

Sessió grupal	informativa	Condicions Temps d'espera Atenció Durada Informació Temps de citació/derivació
SERVEIS		ATRIBUTS PER MESURAR
Entrevista ocupacional		Condicions Temps d'espera Atenció Durada Informació Temps de citació/derivació
Seguiment ocupacional		Condicions Atenció Informació Durada Freqüència del seguiment Temps de citació/derivació
Formació		Condicions Programa Metodologia Atenció - Docent Organització Resultats/aplicabilitat dels coneixements
Pràctiques		Tutor/a al centre Tutor/a de l'empresa Organització Durada Utilitat/aplicabilitat a un entorn laboral real
Tutories		Condicions Atenció Informació Durada Freqüència del seguiment Temps de citació/derivació
Tècniques de recerca de feina		Condicions Programa Metodologia Expert - Dinamitzador Organització Resultats/aplicabilitat dels coneixements
Gestió d'ofertes		Atenció Resultats
Primera sessió al Club de la Feina		Condicions Temps d'espera Atenció Durada Informació Recursos disponibles Funcionament

Participacions al Club de la Feina	Condicions Temps d'espera Atenció Durada Informació Recursos disponibles Funcionament Informació a la cartellera Ofertes en xarxa i diaris especialitzats
------------------------------------	---

Amb relació al contacte amb les empreses, mesurar la seva satisfacció és més complex. En tot cas caldria diferenciar la primera visita, les visites posteriors i les tramitacions de les demandes rebudes per la seva part. Caldria mesurar el tracte rebut, la puntualitat, la utilitat dels serveis exposats (i la claredat en la seva exposició), la capacitat de resposta (ràpida) davant una demanda i la capacitat de respondre-hi favorablement. En el cas concret de la gestió d'ofertes, els atributs per mesurar poden ser els exposats al requadre següent:

Gestió d'ofertes	Condicions Atenció Funcionament Temps de resposta Capacitat de perfilar candidats que responguin al perfil
------------------	--

Hi ha altres aspectes també cada vegada més importants i que afecten tant usuaris com empreses i que farien referència a la satisfacció vers els materials editats pels SLO i sobretot pel que fa als webs (claredat, capacitat de gestionar demandes i temps de resposta via web).

En el cas de les relacions interadministratives, la mesura no és gens fàcil atès que resulta molt complex identificar exactament uns atributs de satisfacció que caldria mesurar i sobretot determinar quina instància de l'altra administració hauria de responsabilitzar-se de l'avaluació. En tot cas es pot cercar la ponderació de la qualitat de la sol·licitud en les diferents convocatòries com a índex de mesura del treball realitzat pel SLO. En alguns casos, a la mateixa convocatòria ja s'especifica una valoració tècnica de les accions realitzades anteriorment.

Més enllà de la mesura d'aquests atributs, també es pot pensar en altres indicis que podrien mostrar la qualitat d'un servei. Un d'aquests i potser el més significatiu seria la fidelització dels usuaris. En el cas dels demandants d'ocupació no es pensa tant a revisar la fidelitat de tot el conjunt d'inscrits, atès que hi ha un volum de persones que acudeix habitualment a un SLO amb una voluntat poc clara d'accedir realment a una ocupació (el perfil de "cursillista" o de persones que cerquen una mena de "pseudoservei" de suport psicològic), sinó de centrar-se, per exemple, a detectar el nombre d'usuaris inserits que un cop perden una feina o volen una millora laboral repeteixen la demanda al SLO. Per la banda de les empreses és més senzill captar aquelles que repeteixen demandes sobretot en allò referent a les ofertes de feina.

Uns altres indicis podrien ser aquells referents a l'estructura tècnica del centre. És de suposar que aquells centres més madurs, amb major voluntat d'oferir serveis de qualitat, disposin de recursos humans més qualificats.

Per tant, uns indicadors dels indicis de qualitat del servei podrien ser els exposats al requadre següent:

- Empreses que posen més d'una oferta laboral en relació amb el total d'empreses que han realitzat com a mínim una gestió al centre.
- Persones que cerquen millora de feina.
- Persones aturades (inserir en un passat) que tornen a ser usuàries de la borsa de treball en relació amb el total de persones inserides que han perdut posteriorment la feina.
- Personal d'atenció a l'usuari de nivell tècnic en relació amb el total de persones d'atenció a l'usuari.
- Hores de formació per personal tècnic (especialment pels formadors).

Entorn

Els indicadors d'entorn mesuren la capacitat de l'Administració per conèixer el seu entorn d'actuació i la seva capacitat d'adaptar-s'hi i ajustar-se als canvis que es van produint. Implica aspirar a una administració anticipadora en comptes de reactiva. Aquest atribut pren actualment més relleu atès que la problemàtica sobre la qual s'ha d'intervenir és canviant. En el cas de les polítiques d'ocupació és prou important atès l'entorn canviant del mercat de treball. Tot i això, el fet de programar accions sovint inspirades més per les convocatòries disponibles que no pas per les voluntats reals del territori limita molt aquesta capacitat.

En tot cas, es poden detectar dos indicadors clars d'entorn que caldria anar ampliant en la mesura que sigui possible i que es presenten en el quadre següent:

- Nombre de serveis o programes concebuts de manera concertada amb agents del territori en relació amb el total de serveis/programes planificats.
- Nombre d'accions planificades o reorientades a partir de les conclusions extretes pels observatoris del mercat de treball local.

Al seu torn, per conèixer la influència real de les polítiques planificades i la utilitat real percebuda en el seu entorn es poden establir uns indicadors per copsar la capacitat d'atraure usuaris potencials, com podrien ser els del requadre següent:

- Persones usuàries del SLO sobre la població de 14-16 anys.
- Persones usuàries aturades del SLO sobre el total de població aturada.
- Empreses ateses en el període sobre el total d'empreses del municipi.
- Empreses que han rebut una primera visita sobre el total d'empreses del municipi.

Evolució sostenible o sostenibilitat

Els indicadors de sostenibilitat mesuren la capacitat de mantenir un servei o projecte amb una qualitat acceptable a llarg termini, especialment pel que fa als seus resultats i beneficis. En un entorn canviant és important saber quins projectes proporcionen resultats positius que es prolonguen i mantenen a pesar dels canvis que es puguin produir. Això implica repensar l'eficiència i l'impacte amb el pas del temps. En un entorn com els SLO, tan dependent de subvencions, és important veure la capacitat per mantenir i reformular els projectes per tal que sempre responguin a uns criteris d'utilitat mínims.

En aquest sentit es poden proposar els indicadors següents:

- Vida mitjana dels programes.
- Estada mitjana dels tècnics vinculats a programes.
- Anàlisi de la sèrie cronològica dels usuaris i de les empreses usuàries del SLO.
- Evolució de la despesa per habitant en política d'ocupació i despesa de recursos ordinaris per habitant en política d'ocupació.

Aspectes metodològics de l'avaluació

Al SLO, per avaluar es poden emprar fons de dades i tècniques d'investigació pròpies de les ciències socials. Algunes de les eines de recopilació d'informació més freqüents són les següents: entrevistes; qüestionaris; tests; arxius, documents o memòries; observacions fetes per experts avaluadors; etc.

Com s'ha referenciat a l'apartat anterior, cal cercar bons indicadors. La seva validesa dependrà de la mesura que siguin:

- Rellevants: aporten informació realment important d'allò que mesuren.
- Pertinents: el concepte que expressen és clar i es manté en el temps.

- Objectius: el càlcul a partir de les magnituds observades no és ambigu.
- Inequívocs: tothom l'entén i interpreta de la mateixa manera.
- Accessibles: la seva obtenció té un cost acceptable i són fàcils de recollir i interpretar.

A l'hora d'avaluar i fixar indicadors també és molt important saber quin serà el beneficiari d'aquesta avaluació. Cal dir que en un entorn com els SLO es pot pensar en un beneficiari múltiple. D'entrada cal citar l'entorn polític, directiu i tècnic del SLO. Després cal afegir els usuaris dels serveis directes així com la població del municipi, els mitjans de comunicació locals i altres actors, atès que aquestes polítiques solen ser sensibles per a l'opinió pública. Entre aquests actors podem destacar els agents socials, que sovint intenten influir en aquesta política. Finalment, convé citar també els ens reguladors i concessors de subvencions. Estem parlant d'un tipus d'actuació que sol anar (co)finançada per ens externs que normalment exigeixen sistemes d'avaluació de les polítiques implementades amb els fons atorgats.

Òbviament, seleccionar diferents tipus de beneficiaris no significa facilitar-los tota la informació, sinó seleccionar-la i elaborar-la de la manera que millor els convingui. En aquest sentit, se sol diferenciar en tres nivells d'informació per proporcionar (cada nivell determinarà al seu torn quin tipus d'indicador és més adient):

- Nivell estratègic: grau d'assoliment dels objectius estratègics i de la planificació a llarg termini.
- Nivell intermedi: grau d'assoliment dels objectius a mitjà i curt termini.
- Nivell executiu: informació sobre la implementació d'accions.

Pel que fa a l'elaboració de qualsevol sistema d'informació, hi ha d'haver una terminologia i un procediment únic i acceptat per tots els membres de l'organització afectada, de manera que no hi hagi interpretacions equívokes o confusions posteriors.

Per poder interpretar dins un SLO la informació obtinguda cal definir un referent. Aquest permetrà efectuar comparacions i valorar els resultats que es vagin registrant. Òbviament, la selecció d'un referent o un altre ha d'anar relacionada amb els objectius que s'hagin marcat però, alhora, ha de ser totalment realista. Com a fonts de comparació es poden emprar les següents:

- Referents estàndard: es busquen referents recomanats per altres administracions.
- Referents majoritaris: expressen el resultat més habitual d'una activitat.
- Referents interservei: estableixen un referent similar al d'altres ciutats amb característiques semblants.
- Referents de preus de mercat: en el cas d'establir comparacions per l'atribut d'economia, i quan la naturalesa del projecte ho permeti, es pot prendre com a referent el cost de mercat d'una activitat semblant.
- Referents de tendència: estableixen comparacions en sèries cronològiques.

- Referents gerencials: estableixen com a referent un altre servei similar però que emprava inputs diferents o es gestiona d'una altra manera.

Tot i la gran dificultat per establir indicadors i referents, cal dir que actualment ja existeix una gran experiència en polítiques d'ocupació, raó per la qual els SLO haurien de tendir a anar incorporant indicadors i referents i aquests cada vegada haurien de ser més acurats i efectius. Malgrat això, a vegades és un tema considerat menor (com en moltes altres polítiques públiques) i els sistemes d'avaluació són meres formalitats per obtenir un certificat de qualitat o per complir el requisit d'una subvenció. El fet que moltes actuacions vénen delimitades per recursos externs que ja restringeixen molt el tipus d'intervenció no hi ajuda gaire, en el sentit que mostrar una avaluació negativa (per molt absurda que pugui ser l'actuació) no serviria per gaire, ans al contrari, podria significar per a l'entitat perdre la subvenció. A més, el fet que moltes subvencions són força finalistes tampoc no facilita una avaluació honesta atès que d'aquesta no sorgeix una possibilitat real de replanteig de l'acció.

En tot cas, tampoc no cal menysprear bons intents d'anar adoptant sistemes d'avaluació per poder valorar en la mesura justa l'oportunitat d'adoptar o continuar un servei concret d'ocupació o plantejar-se si algunes de les accions habituals a tot SLO s'estan executant amb uns mínims de qualitat esperables.

El quadre de comandament

El quadre de comandament és aquell suport d'informació periòdica que té com a beneficiari concret la direcció. Ha de facilitar la presa de decisions a partir del coneixement del nivell de compliment dels objectius definits prèviament. Per tant, incorpora indicadors de control (reuneix els indicadors necessaris perquè la direcció tingui una visió de conjunt del servei).

En aquest sentit sí que cal fer un esment particular del projecte de la Diputació de Barcelona dels cercles de comparació intermunicipal. Aquests cercles es realitzen per tots aquells serveis públics d'obligada prestació per part de l'Administració local i, a més, pels SLO. Amb els cercles s'obtenen unes eines amb una doble finalitat: d'una banda, permeten a cadascun dels SLO participants obtenir un bon quadre de comandament i, de l'altra, fan possible que aquesta informació sigui comparable entre els diferents SLO de la província, atès que tots els participants empen una metodologia comuna i la Diputació facilita la seva posada en contacte i l'intercanvi d'informació. Aquest últim fet és de gran importància perquè permet detectar entre els SLO un de similar que pugui ajudar a compensar un punt feble propi.

Gràcies als cercles de comparació s'ha pogut establir un quadre de comandament tipus per a un SLO. Aquest quadre incorpora la definició de la missió dels SLO (exposada en l'apartat corresponent d'aquest treball) i els indicadors següents:

Relació amb el territori

Ser un referent en les polítiques locals d'ocupació

- Percentatge de persones usuàries del SLO sobre la població de 14-16 anys.
- Percentatge de persones usuàries aturades del SLO sobre el total de població aturada.
- Percentatge de noves persones aturades sobre el total de nous usuaris del SLO.

Aprofundir el coneixement de l'impacte del SLO en relació amb la població

- Percentatge de persones usuàries que no tenen nacionalitat espanyola sobre el total de població de nacionalitat no espanyola entre 16 i 64 anys.
- Percentatge de dones usuàries del SLO sobre el total de població femenina entre 14 i 16 anys.
- Percentatge de persones usuàries majors de 40 anys registrades al SLO sobre el total de població entre 40 i 64 anys.
- Percentatge de persones usuàries del SLO entre 16 i 29 anys sobre el total de població entre 16 i 29 anys residents al municipi.
- Percentatge d'usuaris del SLO no residents al municipi sobre el total d'usuaris del centre.

Fomentar la cooperació amb el teixit empresarial

- Percentatge d'empreses ateses en el període sobre el total d'empreses del municipi.
- Percentatge d'empreses que han rebut una primera visita sobre el total d'empreses del municipi.
- Percentatge d'empreses del municipi que han posat alguna oferta sobre el total d'empreses que han posat ofertes al SLO.

Fomentar l'ocupació de les persones usuàries demandants d'ocupació

- Percentatge d'usuaris que han trobat feina sobre el total d'usuaris.
- Percentatge d'usuaris que han trobat una feina per una gestió directa i única del SLO.

Fomentar la cobertura de llocs de treball de les empreses

- Percentatge de llocs de treball gestionats sobre el total de llocs de treball sol·licitats en un any.
- Percentatge de llocs de treball coberts sobre el total de llocs de treball gestionats en un any.

Enfocament a l'usuari

Oferir un servei accessible als demandants

- Percentatge d'entrevistes ocupacionals fallides (per no compareixença ni avís del citat).
- Percentatge d'usuaris que han generat autocandidatures via web sobre el total d'usuaris del SLO.
- Percentatge d'ofertes publicades al web amb autocandidatures sobre el total d'ofertes publicades al web.

Orientar adequadament les persones i les empreses envers el mercat de treball

- Percentatge d'usuaris nous que han fet orientació sobre el total d'usuaris.
- Nombre mitjà d'accions respecte d'actuacions realitzades amb les empreses.

Agilitar els processos de recerca de llocs de treball

- Temps mitjà d'espera en dies entre la data en què es rep una oferta de treball i la data de tancament.
- Temps mitjà d'espera en dies entre la sol·licitud d'una primera entrevista i la data en què es fa efectiva.

Impulsar la capacitació de la demanda

- Percentatge d'usuaris que han fet cursos organitzats pel SLO sobre el total d'usuaris.

- Hores de formació per usuaris que fan formació organitzada pel SLO en un any.
Donar suport a la demanda en la recerca de feina
- Nombre de visites al Club de la Feina sobre el nombre d'hores anuals d'obertura del club.

Valors organitzatius

Formes de gestió del servei

- Gestió directa (en percentatge del pressupost).
- Gestió indirecta (en percentatge del pressupost).
- Percentatge de personal tècnic d'atenció a usuaris sobre el total de personal.
- Oferir un servei de qualitat.
- Nombre de noves persones registrades en un any per professional del SLO.
- Nombre de noves persones registrades al SLO durant el període per professional del SLO amb perfil tècnic d'atenció.
- Hores d'atenció directa per professional del SLO amb perfil tècnic d'atenció sobre el total d'hores de la jornada.
- Percentatge de professionals amb perfil tècnic d'atenció amb categories A1 i A2 sobre el total del personal amb perfil d'atenció a usuaris.

Promoure un clima laboral positiu per als treballadors

- Hores de baixa sobre el total d'hores del conveni.
- Sou brut base anual d'un professional amb perfil d'atenció.
- Percentatge de professionals fixos al servei.

Millorar les habilitats dels treballadors

- Hores anuals de formació per professionals.
- Percentatge del personal assistent a cursos sobre el total de personal del SLO.

Economia

Disposar dels recursos adequats

- Despesa corrent per habitant.
- Despesa corrent sobre el total del pressupost corrent municipal.

Finançar adequadament el servei

- Autofinançament per taxes i preus públics.
- Percentatge de finançament d'aportacions d'altres institucions.
- Percentatge d'autofinançament municipal.

Oferir al servei uns costos unitaris adequats

- Despesa corrent anual del SLO per usuari atès.
- Despesa corrent anual del SLO per usuari inserit.

Entorn (per poder establir comparacions amb altres SLO)

- Població.

- Densitat de població.
- Renda per càpita.
- Taxa d'atur masculina.
- Taxa d'atur femenina.
- Nombre d'empreses registrades al municipi.

4.5. Càlcul de costos d'un servei local d'ocupació

Imputació de costos per serveis

Per poder elaborar indicadors d'economia i eficiència fiables (i prendre decisions motivades a través d'ells) cal tenir clar el cost real (o la versió més realista possible) del SLO en conjunt i sobretot de cadascun dels serveis previstos al seu catàleg. Un bon sistema d'imputació de costos permet alimentar el quadre de comandament i els indicadors de gestió de serveis i, per tant, revisar el catàleg propi (valorant el seu rendiment en relació amb el seu cost). També possibilita millorar procediments interns i controlar i reduir costos en conceptes concrets.

Més enllà d'aquesta dimensió interna, també és un exercici de transparència davant la ciutadania.

Finalment, disposar en general d'un bon sistema d'informació dels diferents costos associats al SLO també permet establir taxes i preus públics fonamentats, en cas que es vulgui preveure la cessió d'espais o la prestació de serveis de pagament. Tot i que és cert que no és aquesta la funció principal del SLO, sí que pot succeir que hi hagi demandes puntuals per les quals sigui recomanable establir una col·laboració entre un privat i el SLO. En el cas que el privat pugui obtenir de la col·laboració un lucre, sempre és adient preveure un sistema de pagament.

Com es veurà als punts següents, es pot detectar que hi ha un major control de la informació econòmica en el cas d'organismes amb personalitat jurídica pròpia que no pas als SLO que formen part de l'estructura orgànica de l'ajuntament.

En ambdós casos es pot dir que, a diferència d'altres serveis concrets oferts per l'Administració, les prestacions són més fàcils d'individualitzar i quantificar, per la qual cosa es podrien concebre fins i tot preus hipotètics. No es tracta en cap cas d'establir competència entre administracions o posicionar-se en relació amb serveis similars del mercat privat (que de fet són difícils d'identificar), sinó simplement de tenir informació perquè els decisors públics puguin valorar acuradament el rendiment que s'extreu d'un servei tenint present el cost real que genera (un altre punt interessant és com calcular realment el rendiment que genera cada programa, atès que —com s'ha vist en els punts anteriors— hi ha un gran camp per recórrer en allò referent als sistemes d'avaluació dels serveis i programes d'ocupació).

En general, a escala formal els SLO solen configurar un únic centre de despesa. Aquesta despesa generada en un SLO, com en la resta de serveis municipals, es pot desglossar entre els

costos directes i els indirectes. A més, és recomanable preveure les despeses en amortitzacions i les financeres, que per als SLO són certament rellevants i que molts cops l'Administració pública obvia.

Per tal de poder distingir més fàcilment entre la despesa directa i indirecta és pertinent diferenciar entre els departaments prestadors de serveis (els d'informació i orientació laboral, el d'inserció, el de formació i el de prospecció) dels d'estructura general (direcció i coordinació, gestió econòmica, compres i contractacions, manteniment i informàtica i consergeria).

Costos directes

En el primer cas es parla dels costos que de manera clara i precisa s'assignen a un servei o programa concret i que estan vinculats directament a l'existència (i quantitat i qualitat en la prestació) d'aquest servei. En el cas dels SLO, aquests sovint van relacionats amb la prestació de serveis finalistes, amb usuaris clarament identificats.

Per discernir aquests costos —i tenint en compte que una gran part de les accions executades estan determinades per subvencions, amb despesa justificable— es pot emprar un sistema de cost complet, fàcil d'aplicar. S'ha de dir que els costos directes dels diferents serveis ocupacionals oferts estan molt més controlats i delimitats que en altres serveis: a més dels usuaris, també existeix una sèrie clara d'accions amb uns objectius específics força precisos.

En general, doncs, la relació de despeses imputables directament a aquella acció (aquelles despeses que si no es fes l'acció no serien necessàries) és força clara. Per tant, hi ha una certa especialització dels recursos assignats per programes i caldrà imputar tots els consums necessaris per prestar cadascun dels serveis previstos al catàleg.

Costos directes aplicables a cada servei o programa del Servei Local d'Ocupació

- Costos laborals totals anuals del personal assignat al servei o programa (sous, seguretat social, hores extraordinàries, desplaçaments, dietes, ajudes socials i despeses de formació interna).
- Compres i contractacions externes del servei o programa.
- Lloguers d'espais i béns, fets expressament per al desenvolupament del servei o programa (inclou també *rentings* i *leasings*).
- Imputació dels costos de manteniment dels espais necessaris per al desenvolupament del servei o programa (en cas que sigui possible).

En el cas concret dels espais, cal saber si existeix (com és de suposar) una graella clara de l'ús dels espais pel personal o per serveis/programes concrets per franges horàries. En aquest cas

seria relativament fàcil establir els percentatges d'ús dels espais i aplicar la part corresponent del total de costos de manteniment d'aquests espais a cada programa. En general els costos associats a espais es poden relacionar amb les partides corresponents a assegurances, alarmes i seguretat, neteja i higiene, materials de prevenció de riscos laborals i manteniments i reparacions d'edificis.

Pot succeir, però, que en algunes organitzacions es prestin diferents serveis des d'un únic programa o que un servei consumeixi recursos de diversos programes. En aquests casos cal preveure sistemes d'assignació de costos directes basats en metodologies com l'ABC (costos basats en activitats) per la qual cosa caldrà desglossar cadascun dels serveis en les seves activitats i aleshores passar a comptabilitzar el cost del servei com la suma dels costos de cadascuna de les seves activitats, independentment del centre de cost que financi aquestes activitats. Per tant, aquest sistema implica haver dissenyat un mapa d'activitats de tot el SLO. La realització d'aquest exercici serà més o menys difícil en funció de la capacitat de cada entitat per poder fer un mapa d'activitats funcional en lloc d'un d'orgànic. Òbviament, totes aquelles organitzacions amb catàlegs de procediments o descripció clara de processos tindran una major facilitat per discernir les activitats de cada servei ofert i així poder fer diversos tipus d'agrupacions d'activitats segons convingui.

Costos indirectes

El problema més complex, però, com passa a la majoria de serveis públics, és com imputar despesa indirecta. D'una banda, normalment dins el SLO ja existeix una quantitat considerable de recursos que són necessaris per executar la totalitat d'accions prevista al catàleg de serveis: en tractar-se d'unitats finalistes amb atenció especial per la formació i també amb una justificació considerable de subvencions, calen espais grans (que s'han de mantenir), compres i contractacions per fer i personal de suport a la gestió, tant relacionat amb el procediment administratiu propi de l'organització com amb la gestió correcta de la subvenció.

En el cas dels SLO que tenen personalitat jurídica pròpia, la mateixa estructura organitzativa ja pot preveure tota la tecnoestructura necessària per al funcionament del centre, però en el cas dels SLO integrats en l'organigrama funcional de l'Administració local, a la despesa indirecta pròpia de la unitat orgànica cal sumar la d'aquells altres serveis de suport institucional de l'organització, sobretot recursos humans, serveis financers, serveis jurídics o secretaria general, serveis de manteniment, centrals de compres, serveis informàtics i gabinets de premsa.

Per tant, primer de tot cal quantificar aquesta despesa indirecta i posteriorment pensar com aplicar-la a cadascun dels serveis oferts.

En cas que tot el suport necessari per a l'execució de serveis finalistes estigui ja previst en el pressupost del SLO, es pot fer ràpidament el pas d'identificar la despesa total indirecta del servei. En canvi, en el cas de ser part d'una organització municipal primer cal diferenciar les tasques que realitza el servei (cosa que implica que aquestes despeses generals estaran quantificades, ja que estaran pressupostades pel mateix servei) de les que executen altres

departaments externs. Per a aquest segon cas caldrà analitzar conjuntament amb cadascuna d'aquestes àrees les despeses que poden ser adjudicades al SLO per establir una quantitat total de despesa imputable a l'activitat del SLO (referent a la dedicació del seu personal i a altres despeses que clarament es puguin relacionar amb el SLO). Òbviament, com millor siguin els sistemes d'informació municipal, més es podrà precisar aquest càlcul. Al contrari, com pitjor sigui la informació, menys fiables seran i caldrà prendre aquestes aproximacions amb més cura.

A continuació es presenten tasques que normalment s'ubiquen al mateix SLO. Aquesta diferenciació és útil per realitzar el present treball però és possible que un SLO concret pugui decidir una agrupació diferent. En tot cas, la proposta feta en aquest treball és la següent:

- Direcció, coordinació i supervisió del SLO: fa referència a totes aquelles funcions (normalment recolzades en algun tipus d'autoritat formal, incloent-hi les prefectures) relacionades amb la planificació i direcció estratègica del servei, la supervisió general i l'avaluació (amb capacitat per decidir canvis en la política del servei). Per tant, és un nivell polític i tècnic.
- Gestió tècnica i administrativa: fa referència a tota aquella tasca administrativa o tècnica referent a portar la gestió amb cura de tot el procediment administratiu necessari per poder executar les activitats previstes al SLO. Aquesta gestió procedimental és tant interna (seguir els procediments establerts pel mateix SLO o per l'Administració local que l'integra) com externa (requisits legals relatius a les subvencions interadministratives). A efectes pràctics, es diferencien diversos tipus de tasques:
 - *Sol·licitud* de subvencions: fa referència a tots aquells tràmits necessaris per poder sol·licitar una subvenció oberta, incloent-hi la preparació de la documentació administrativa així com les memòries tècniques i les econòmiques.
 - *Gestió de continguts* del programa: fa referència a tot el procediment intern i a les tasques pròpies de secretaria associats a l'execució d'un programa (informes de compres i contractacions, gestió del web, gestió dels espais, preparació de reunions...).
 - *Gestió de la subvenció*: fa referència a totes aquelles activitats que cal realitzar mentre s'executa un programa subvencionat, tant les relatives a la posada en marxa (acceptació de subvencions) com la documentació administrativa, tècnica i econòmica requerida durant l'execució del programa.
 - *Justificació* de la subvenció: fa referència a tots aquells tràmits necessaris per a la justificació tècnica, administrativa i econòmica de les subvencions executades, per tal de poder-la liquidar sense problemes.
- Consergeria: fa referència a totes aquelles tasques relacionades amb la primera recepció d'usuaris (adreçant-los a espais o serveis concrets), el condicionament dels espais (incloent-hi les aules), la preparació de materials i el control d'estocs (i provisió) dels materials fungibles més usats a un SLO. També sol fer tasques de petits manteniments dels espais.

En canvi, les tasques que és probable que estiguin dins o fora d'un SLO en funció de si aquest té personalitat jurídica pròpia o no són les que es presenten a continuació:

- Recursos humans: contractació i rescissió de contractes del personal del SLO (tant del tècnic i administratiu com el d'alguns programes de foment de l'ocupació com ara escoles taller o plans d'ocupació); gestió de la formació interna; tramitació de nòmines; tramitació d'ajudes socials; gestió dels dies personals i períodes de vacances...
- Serveis financers (incloent-hi Tresoreria i Intervenció): tramitació de tots els pagaments associats al servei, incloent-hi les nòmines, les compres i les contractacions externes, fiscalització del pressupost...
- Serveis jurídics i/o Secretaria General: supervisió de tota la documentació administrativa del servei; suport jurídic a la tramitació, gestió i justificació de subvencions; realització de convenis...
- Serveis de manteniment d'edificis municipals: manteniments, reparacions i millores a tots els edificis usats pel SLO.
- Centrals de compres i contractacions: suport en la tramitació de compres i contractacions (selecció de proveïdors, gestió del procés de compres...).
- Serveis informàtics: instal·lació i manteniment de tot el maquinari i disseny, instal·lació i manteniment de tot el programari; suport a bases de dades, intranets, webs municipals d'ocupació...
- Gabinets de comunicació i premsa: suport en tota l'activitat comunicativa del servei, difusió de les accions concretes realitzades pel SLO i implantació de mecanismes de captació d'usuaris.

Per tant —en el cas que aquestes tasques siguin assumides des d'altres departaments—, es torna a remarcar que caldrà una feina d'assignació (estudiada i motivada) d'una quantitat total de la despesa d'aquells altres departaments al SLO.

Posteriorment caldria fer servir alguna metodologia d'aplicació de costos indirectes. Tenint presents les particularitats dels SLO, no es considera adient repartir despesa indirecta com un percentatge prefixat sobre la directa o establir una taxa unitària de costos d'aquests serveis de suport. Al contrari, es considera totalment pertinent no seguir una relació de proporcionalitat directa entre volum de despesa directa i volum de despesa indirecta, atès que hi ha serveis que generen molta despesa directa però que no tenen per què comportar gaire feina de suport. En canvi d'altres, amb poca despesa directa, reclamen molta ajuda per part de la tecnoestructura i els serveis centrals.

Per tant, es proposa un sistema potser molt menys acadèmic i més rudimentari però més pràctic i aproximat a la realitat que es basaria en la intensitat (aproximada) d'ús dels diferents tipus de despesa indirecta abans esmentada.

En aquest sentit, cada SLO, tot repassant el seu catàleg, hauria d'establir una mena de ponderació de cadascun dels seus serveis utilitzant els paràmetres que considerés adients, i

després assignar algun coeficient d'ús de cadascun d'ells que permetés repartir el total de costos indirectes en percentatges a cada servei en funció de la seva necessitat d'ús.

Així doncs, primer de tot caldria identificar les repeticions de cadascuna de les activitats associades a cada tipus de serveis de suport abans esmentats. Després s'hauria d'assignar un valor a cada tram de repeticions, per exemple, diferenciant necessitats (o repeticions) entre molt baixa / baixa / regular / alta / molt alta. Les repeticions d'activitats necessàries per incloure un suport en un tram o un altre serien molt diferents segons la dimensió del SLO. Així doncs, en un SLO petit potser el fet d'haver de fer cinc contractacions de personal per a un programa es pot considerar com a molt alta, mentre que a un altre SLO de dimensió molt superior aquesta necessitat es pot considerar molt més baixa.

Posteriorment només caldria sumar el total de punts d'un tipus de despesa i fer el percentatge de cada programa per així imputar a aquell programa el percentatge corresponent del total d'aquell tipus de despesa indirecta en concret.

Finalment, caldria decidir si el punt més baix, és a dir, el d'ús molt ocasional o molt poc freqüent, equival a 0 i per tant no computa pel total —ni rebria cap tipus de despesa indirecta— o si s'estableix un valor mínim. En aquest segon supòsit es pressuposa que per tot tipus de despesa indirecta sempre hi ha una part (per petita que sigui) imputable a cada programa (com sembla més lògic).

Arran de tot el que s'ha explicat en aquest apartat, cal remarcar la importància dels programes de gestió de procediments que moltes administracions estan implantant actualment. Amb un bon catàleg de procediments i un aplicatiu informàtic de gestió, a més dels avantatges propis del programa per tal de controlar tots els actes administratius iniciats o gestionats pel SLO, es poden controlar molt més fàcilment les repeticions de tot tipus de tasques i el servei o programa al qual van assignades. Així, fins i tot es podria anar transformant fàcilment la despesa indirecta en directa atès que, amb les codificacions i classificacions adients, es pot fer una distribució acurada de la dedicació de tot el personal de direcció i de gestió tècnica i administrativa de l'entitat per servei o programa concret.

Amortitzacions

Més enllà de la comptabilitat pressupostària, que no preveu amortitzacions o costos relacionats amb els actius immobilitzats, cal aplicar tècniques pròpies del sector empresarial en la comptabilitat financera dels SLO. A més, per al cas concret que ens ocupa no és tan complex com en altres supòsits (p. ex., via pública) ja que els SLO solen disposar de béns immobles fàcilment catalogables i amb la possibilitat (amb uns esforços raonables) de calcular els costos d'adquisició dels béns i els valors residuals i, per tant, les necessitats de provisió.

Principals béns immobles d'un servei local d'ocupació per amortitzar

- *Edificis*: espais d'acollida i recepció, despatxos per a entrevistes i seguiments, club de la feina, aulari, tallers per a la formació pràctica i despatxos de treball per al personal del SLO.
- *Vehicles*: bàsicament per a assistència a reunions o jornades, per a l'equip de prospecció i furgonetes i vehicles industrials per a programes com escola taller o tallers d'ocupació.
- *Mobiliari i maquinari informàtic*.
- *Maquinària*: per a tallers de formació en el cas d'aquelles especialitats de formació que ho requereixin (fusteria, metall, soldadura, perruqueria...).

En molts casos, a més, es presenta l'avantatge de poder fer càlculs senzills per imputar aquesta amortització com a cost directe del servei: es poden establir percentatges d'ús (per exemple, revisant-ne els horaris d'ús) dels béns abans descrits per serveis i programes concrets.

Una vegada descomptades aquestes imputacions, els costos d'amortitzacions anuals encara no imputats es poden repartir com una despesa indirecta més, a parts iguals entre tots els serveis o aplicant també algun sistema de ponderacions.

Despeses financeres

Pel que fa als costos financers, aquests solen estar molt presents en els SLO amb personalitat jurídica pròpia però, en canvi, són molt més difusos en els SLO integrats a l'Administració local.

En el primer cas és probable que estiguin ben identificats i quantificats, però en canvi en el segon pot succeir fins i tot que es desconeguin els interessos de préstecs, les operacions de tresoreria, les comissions o els interessos de demora. Aquestes despeses són molt rellevants en uns serveis que tenen com una de les fonts d'ingressos principals les transferències d'altres administracions. Excepte alguns casos de convocatòries que preveuen percentatges alts de bestretes, no és gens estrany treballar amb subvencions que es liquiden una vegada justificada la despesa, cosa que implica rebre la transferència uns quants mesos després d'haver-la executat. Aquestes despeses financeres, a més, solen estar excloses explícitament dels conceptes subvencionables motiu pel qual són càrregues financeres que ha de suportar l'ens local.

En aquest cas concret es fa difícil establir algun sistema de càlcul, però fóra raonable determinar amb les tresoreries de les administracions locals algun sistema d'identificació de les despeses financeres adjudicables al SLO i, si fos possible, diferenciant les subvencions que les originen.

En aquest cas sí que seria factible considerar-la una despesa directa, imputada a cadascun dels serveis que l'originen. En cas contrari es pot considerar una despesa indirecta per repartir. En aquest segon cas, però, també es podria establir algun sistema de ponderació basant-se en la quantia del finançament i el temps previsible de cobrament de la subvenció.

Un altre tipus de despesa financera va vinculada directament al préstec de què pugui ser beneficiari el SLO. Partint del fet que el préstec només pot ser destinat a inversió, les despeses financeres haurien d'anar relacionades directament amb l'adquisició de béns immobles, per la qual cosa la seva imputació podria seguir els passos per imputar les amortitzacions. A més d'aquests tipus d'inversions, cal fer una referència a molts SLO que històricament han impulsat programes potents d'escoles taller, cases d'oficis i tallers d'ocupació amb l'objectiu de la rehabilitació d'edificis; això vol dir que també hi ha la possibilitat de disposar de préstecs per adquirir els materials propis de la construcció associats a aquesta intervenció.

PROPOSTA D'UN SISTEMA DE CÀLCUL DE COSTOS EN UN SERVEI LOCAL D'OCUPACIÓ

A continuació es proposa un exemple d'imputació de costos directes, indirectes i algunes consideracions respecte a les amortitzacions i les despeses financeres per programes d'un SLO.

Cal dir que, tot i que òbviament el catàleg de serveis difereix d'un SLO a un altre, els programes que es presenten a continuació els podríem trobar en la majoria d'ells. No s'ha seguit exactament l'apartat de les accions previstes a un SLO (capítol 3 del treball) i en canvi s'ha optat per una classificació diferent en nou programes: tres de genèrics, un vinculat amb la formació ocupacional, quatre vinculats a subvencions molt consolidades i esteses per molts SLO i un "calaix de sastre" per a tots aquells programes més experimentals que els SLO intenten consolidar però sovint sense una línia clara de finançament ni una metodologia tan pautada.

S'ha seguit aquesta classificació perquè es considera més fàcil per precisar les despeses directes i indirectes de cadascun dels programes. Un cop fet el càlcul, es pot retornar a la classificació de serveis que es consideri més adient, traslladant aquestes imputacions de despeses a un apartat corresponent a costos del servei.

Els serveis presentats a continuació són els següents:

- Serveis d'informació i orientació laboral.
- Serveis d'inserció i intermediació laboral.
- Formació ocupacional i altra formació professionalitzadora.
- Serveis de prospecció laboral.
- Escoles taller, cases d'oficis i tallers d'ocupació.
- Programes de qualificació professional inicial.
- Plans d'ocupació.
- Programa Treball als Barris.

- Dispositius i programes especials (programes d'igualtat d'oportunitats, programes d'acollida, serveis per a persones amb discapacitat, economia social...).

En el cas dels espais, es pot veure que apareixen en tres conceptes diferents: dos conceptes vinculats a la despesa directa (lloguer i manteniment) i un a la indirecta. En el cas dels dos de despesa directa, òbviament es podran computar si existeix, com s'ha dit als apartats anteriors, informació relativa a aquest efecte: clarificar totes les partides de manteniments d'espais i aplicar la part corresponent segons l'ús dels espais i sumar-hi lloguers extra formalitzats per un programa concret. Si aquesta informació no existís (o si després de la primera distribució directa de partides encara en quedessin d'altres que —pel motiu que sigui— no s'haguessin pogut imputar) es podria fer servir el mètode de distribució de despesa indirecta.

Serveis d'informació i orientació laboral

Descripció

Inclourien tots els serveis de primera recepció dels possibles usuaris, les informacions grupals, les entrevistes ocupacionals i les accions i seguiments d'orientació per als usuaris amb ocupabilitat baixa.

En aquesta proposta també s'inclourien totes les accions previstes als programes IPI, PEMO i RMI, tot i ser conscients que aquesta opció potser no seria la més valorada per alguns SLO. Però es considera que, pel tipus d'accions principals d'aquests programes, es prima l'orientació laboral per damunt d'altres aspectes. Aquesta consideració no és neutra perquè el fet d'incloure aquestes subvencions provoca que les despeses indirectes siguin molt més elevades atès que els programes IPI, PEMO i RMI reclamen molts esforços a l'hora de gestionar-los i, en una mesura una mica menor, de justificar-los. Per tant, si no es consideressin aquests programes en la taula de despesa indirecta, quasi tots els conceptes sortirien valorats amb el rang més baix.

Costos directes

- Costos laborals: personal assignat a atendre demandants d'informació i usuaris d'orientació.
- Compres i contractacions: adquisició de materials pedagògics i d'orientació (qüestionaris i tests, edició de materials sobre el mercat de treball local, edició de materials de motivació i assessorament...).
- Lloguer d'espais: si s'escau, tot i que no és freqüent llogar espais per aquest tipus d'accions.
- Costos de manteniment d'espais: ús dels espais d'informació laboral, els despatxos per a tècnics d'orientació i l'ús dels espais per fer sessions grupals d'orientació i despatxos per a entrevistes.

Costos indirectes

TIPUS DE DESPESA INDIRECTA

NECESSITAT
D'ÚS

Espais	ALTA
Material d'oficina	BAIXA
Despesa de personal d'estructura general	
Directiu / Coordinació	MOLT BAIXA
Gestió tècnica i administrativa (sol·licitud de subvencions)	REGULAR
Gestió tècnica i administrativa (gestió de continguts del programa)	MOLT ALTA
Gestió tècnica i administrativa (gestió de la subvenció)	MOLT ALTA
Gestió tècnica i administrativa (justificació de la subvenció)	REGULAR
Consergeria	MOLT ALTA
Serveis d'altres departaments municipals	
Recursos Humans	MOLT BAIXA
Serveis Financers	BAIXA
Serveis Jurídics i/o Secretaria General	BAIXA
Serveis de Manteniment	REGULAR
Centrals de Compres i Contractacions	BAIXA
Serveis Informàtics	BAIXA
Gabinets de Comunicació i Premsa	MOLT BAIXA

Els serveis d'orientació actualment estan força treballats, per la qual cosa, tot i que s'intentin incorporar millores constants, la intervenció de l'equip directiu no és gaire important. En canvi, es considera molt alta pel que fa a l'ús de la consergeria a causa del gran volum d'usuaris que pot arribar a rebre un SLO (es requereix una derivació i acompanyament dels usuaris als espais pertinents).

Amortitzacions i despeses financeres

En relació amb les amortitzacions, caldria calcular les relatives als espais, mobiliari i equips informàtics. Pel que fa a les despeses financeres, caldria calcular les relatives a les operacions de tresoreria derivades de la gestió de les subvencions enunciades.

Serveis d'inserció i intermediació laboral

Descripció

Inclourien tots els serveis, ja exposats anteriorment, d'acompanyament a la inserció dels usuaris així com la gestió de la borsa de treball i les ofertes laborals. També incorporen, entre d'altres, la gestió del Club de la Feina, l'actualització de cartelleres amb ofertes laborals, les sessions de tècniques de recerca de feina, la simulació d'entrevistes o la creació i el manteniment de webs laborals.

En general no tenen moltes subvencions associades excepte potser algunes accions previstes als pactes territorials, les quals poden ser finançades per la Generalitat de Catalunya o alguna diputació.

Costos directes

- Costos laborals: personal assignat a atendre usuaris d'inserció, personal del Club de la Feina i personal encarregat de les accions d'inserció (tècniques de recerca, actualització i gestió d'ofertes, etc.).
- Compres i contractacions: adquisició de materials pedagògics i d'inserció laboral (qüestionaris i tests, edició de materials sobre el mercat de treball local, webs...).
- Lloguer d'espais: si s'escau, tot i que no és freqüent llogar espais per aquest tipus d'accions.
- Costos de manteniment d'espais: ús dels espais per atendre usuaris d'inserció, fer les sessions grupals pertinents i l'espai del Club de la Feina; despatxos per als tècnics inseridors.

Costos indirectes

TIPUS DE DESPESA INDIRECTA	NECESSITAT D'ÚS
Espais	ALTA
Material d'oficina	BAIXA
Despesa de personal d'estructura general	
Directiu / Coordinació	MOLT BAIXA
Gestió tècnica i administrativa (sol·licitud de subvencions)	BAIXA
Gestió tècnica i administrativa (gestió de continguts del programa)	BAIXA
Gestió tècnica i administrativa (gestió de la subvenció)	BAIXA
Gestió tècnica i administrativa (justificació de la subvenció)	BAIXA
Consergeria	BAIXA
Serveis d'altres departaments municipals	
Recursos Humans	MOLT BAIXA
Serveis Financers	BAIXA
Serveis Jurídics i/o Secretaria General	MOLT BAIXA
Serveis de Manteniment	REGULAR
Centrals de Compres i Contractacions	BAIXA
Serveis Informàtics	BAIXA
Gabinets de Comunicació i Premsa	MOLT BAIXA

Igual que en el cas de l'orientació, els serveis d'inserció actualment estan força treballats per la qual cosa, tot i que s'intentin incorporar millores constants, la intervenció de l'equip directiu no és gaire important.

Amortitzacions i despeses financeres

En relació amb les amortitzacions, caldria calcular les relatives als espais, mobiliari i equips informàtics. No es preveuen despeses financeres excepte en el cas de gestió d'alguna subvenció.

Formació ocupacional i altra formació professionalitzadora

Descripció

Inclouria tota la programació de cursos derivats de totes les convocatòries de formació ocupacional i altra formació pròpia o finançada assimilable (excepte els programes de qualificació professional inicial). Incorpora, doncs, les despeses derivades de la planificació, programació, execució i avaluació de cursos, cosa que implica la tasca de la prospectiva del mercat de treball per conèixer les necessitats del territori i alhora la detecció de llocs de pràctiques.

També preveu tota la disposició d'espais i l'adquisició i preparació de tots els materials necessaris.

En aquesta proposta també s'inclouen totes les accions de gestió de les subvencions de formació. El cost dels cursos sol ser molt elevat i per aquest motiu no sol haver-hi una gran oferta formativa local finançada amb recursos ordinaris.

Costos directes

- Costos laborals: personal assignat a la programació de cursos, personal assignat a la localització de pràctiques a empreses i docents.
- Compres i contractacions: adquisició de tots els materials pedagògics per a l'alumnat així com tot el material d'adequació de les aules i despeses relacionades amb sortides educatives.
- Lloguer d'espais: totes les aules i aules taller necessàries per impartir les especialitats formatives, tant la seva vessant teòrica com la pràctica. En aquest cas concret també es podria pensar en lloguer d'altres tipus de béns necessaris per poder impartir una formació de qualitat.
- Costos de manteniment d'espais: ús dels espais de formació propis (aules i aules taller).

Costos indirectes

TIPUS DE DESPESA INDIRECTA	NECESSITAT D'ÚS
Espais	MOLT ALTA
Material d'oficina	MOLT ALTA

Despesa de personal d'estructura general	
Directiu / Coordinació	ALTA
Gestió tècnica i administrativa (sol·licitud de subvencions)	REGULAR
Gestió tècnica i administrativa (gestió de continguts del programa)	MOLT ALTA
Gestió tècnica i administrativa (gestió de la subvenció)	MOLT ALTA
Gestió tècnica i administrativa (justificació de la subvenció)	ALTA
Consergeria	MOLT ALTA
Serveis d'altres departaments municipals	
Recursos Humans	MOLT ALTA
Serveis Financers	ALTA
Serveis Jurídics i/o Secretaria General	REGULAR
Serveis de Manteniment	ALTA
Centrals de Compres i Contractacions	MOLT ALTA
Serveis Informàtics	REGULAR
Gabinets de Comunicació i Premsa	MOLT ALTA

S'ha considerat molt alta la necessitat d'ús de personal directiu perquè la planificació de la formació sol ser un dels aspectes més estratègics dels SLO. Al seu torn, també es considera molt alta en el cas dels serveis de consergeria perquè les activitats formatives, si els centres estan a ple rendiment, impliquen preparar les aules amb molta freqüència. Com que gran part de la formació prové de la convocatòria de l'ocupacional, també es consideren alts tots aquells aspectes relacionats amb la gestió.

Amortitzacions i despeses financeres

En relació amb les amortitzacions, caldria calcular les relatives als espais, mobiliari, equipament informàtic i altres equips emprats en la formació. Pel que fa a les despeses financeres, caldria calcular les relatives a les operacions de tresoreria derivades de la gestió de les subvencions enunciades.

Serveis de prospecció laboral

Descripció

Inclourien tots els serveis de visita i contacte amb el teixit empresarial local. En general no tenen moltes subvencions associades, excepte potser algunes accions previstes als pactes territorials que poden ser finançades per la Generalitat de Catalunya o alguna diputació.

Costos directes

- Costos laborals: personal assignat a preparar i visitar les empreses de l'entorn (en aquest programa en concret les despeses de desplaçament solen tenir òbviament un pes superior que en altres programes que es desenvolupen al centre mateix).
- Compres i contractacions: adquisició i elaboració de materials per realitzar les visites; en alguns centres també disposen de vehicles a aquest efecte.
- Lloguer d'espais: si s'escau, tot i que no és freqüent llogar espais per aquest tipus d'accions.
- Costos de manteniment d'espais: ús dels despatxos per tècnics de prospecció.

Costos indirectes

TIPUS DE DESPESA INDIRECTA	NECESSITAT D'ÚS
Espais	MOLT BAIXA
Material d'oficina	REGULAR
Despesa de personal d'estructura general	
Directiu / Coordinació	MOLT ALTA
Gestió tècnica i administrativa (sol·licitud de subvencions)	BAIXA
Gestió tècnica i administrativa (gestió de continguts del programa)	BAIXA
Gestió tècnica i administrativa (gestió de la subvenció)	BAIXA
Gestió tècnica i administrativa (justificació de la subvenció)	BAIXA
Consergeria	MOLT BAIXA
Serveis d'altres departaments municipals	
Recursos Humans	MOLT BAIXA
Serveis Financers	MOLT BAIXA
Serveis Jurídics i/o Secretaria General	MOLT BAIXA
Serveis de Manteniment	MOLT BAIXA
Centrals de Compres i Contractacions	BAIXA
Serveis Informàtics	BAIXA
Gabinets de Comunicació i Premsa	REGULAR

S'ha considerat molt alta la necessitat d'ús de personal directiu perquè la prospecció (com els serveis d'orientació i inserció) s'executa de manera força sistemàtica però (a diferència d'aquells) la seva planificació sol ser molt més estratègica.

Amortitzacions i despeses financeres

En relació amb les amortitzacions, caldria calcular les relatives als espais i, si se'n tenen, els vehicles. Pel que fa a les despeses financeres, caldria calcular les relatives a les operacions de tresoreria derivades de la gestió de les subvencions (si se'n demanés cap).

Escoles taller, cases d'oficis i tallers d'ocupació

Descripció

Inclouria totes les activitats relatives a les subvencions d'escola taller (ET), cases d'oficis (CO) i tallers d'ocupació (TO), la qual cosa implica no només la gestió pura i dura de la subvenció,

sinó totes les tasques de preparació. Això pot significar la intervenció de serveis externs al SLO atès que tradicionalment les ET, CO i TO han anat destinats a la rehabilitació d'edificis o a l'oferta d'algun servei d'interès general que comportava la coordinació amb altres departaments municipals.

Costos directes

- Costos laborals: tot el personal assignat al programa: personal de direcció d'ET, CO o TO, tant tècnic com, si s'escau, d'obres, monitors, docents i alumnes treballadors.
- Compres i contractacions: adquisició de materials pedagògics i d'orientació laboral i tot el material necessari per a l'execució de l'obra o servei previst amb l'ET, CO o TO. També poden adquirir-se vehicles per al transport de material.
- Lloguer d'espais: si s'escau, a vegades cal llogar espais de magatzem, de preparació de l'acció o de formació.
- Costos de manteniment d'espais: ús dels espais necessaris per executar l'acció. En el cas de les intervencions a edificis pot comportar també el manteniment de l'edifici intervingut (si l'equip directiu ho considera rellevant per al programa).

Costos indirectes

TIPUS DE DESPESA INDIRECTA	NECESSITAT D'ÚS
Espais	MOLT ALTA
Material d'oficina	REGULAR
Despesa de personal d'estructura general	
Directiu / Coordinació	ALTA
Gestió tècnica i administrativa (sol·licitud de subvencions)	ALTA
Gestió tècnica i administrativa (gestió de continguts del programa)	MOLT ALTA
Gestió tècnica i administrativa (gestió de la subvenció)	MOLT ALTA
Gestió tècnica i administrativa (justificació de la subvenció)	MOLT ALTA
Consergeria	BAIXA
Serveis d'altres departaments municipals	
Recursos Humans	MOLT ALTA
Serveis Financers	ALTA
Serveis Jurídics i/o Secretaria General	REGULAR
Serveis de Manteniment	ALTA
Centrals de Compres i Contractacions	ALTA
Serveis Informàtics	MOLT
	BAIXA
Gabinets de Comunicació i Premsa	BAIXA

En el cas del personal directiu sol haver-hi dos moments radicalment diferenciats: el moment de preparació de la intervenció és molt intensiu perquè cal decidir quina activitat cal fer amb l'ET,

CO o TO. Posteriorment, però, si existeix una estructura de seguiment adient les necessitats d'intervenció són molt ocasionals.

En el cas dels departaments de recursos humans la necessitat es considera alta perquè cal contractar tot el personal d'estructura, el docent i els alumnes treballadors. En aquest últim cas no sol ser estrany que hi hagi moltes altes i baixes durant un any.

En el cas de la gestió del programa i la gestió de la subvenció (en totes les seves vessants) es considera alta o molt alta perquè es tracta d'una de les subvencions que comporta més feina associada, ateses les nombroses gestions de tot tipus que cal fer.

Amortitzacions i despeses financeres

En relació amb les amortitzacions, caldria calcular sobretot les relatives als espais i vehicles. Pel que fa a les despeses financeres, caldria calcular les relatives a les operacions de tresoreria derivades de la gestió de les subvencions d'ET, TO i CO.

Programes de qualificació professional inicial

Descripció

Comprendria tota la programació de cursos de programes de qualificació professional inicial (PQPI), incloent-hi els plans de transició al treball (PTT) i les especialitats pròpies homologades.

A l'igual que en el cas de la formació ocupacional, incorpora les despeses derivades de la planificació, programació, execució i avaluació de cursos (implica la perspectiva del mercat de treball i la detecció de llocs de pràctiques), si bé en aquest cas la programació no sol variar tan freqüentment com en el cas de la formació ocupacional atès que els cursos se solen repetir durant temporades més llargues.

També preveu tota la disposició d'espais i l'adquisició i preparació de tots els materials necessaris i s'inclouen totes les accions de gestió de les subvencions de PQPI (que de fet afecta quasi en exclusiva l'oferta pròpia homologada perquè en el cas dels PTT només cal signar un conveni anual entre l'ens local i el Departament d'Educació de la Generalitat de Catalunya).

Costos directes

- Costos laborals: personal assignat a la programació de cursos, personal assignat a la localització de pràctiques a empreses i docents.
- Compres i contractacions: adquisició de tots els materials pedagògics per a l'alumnat així com tot el material d'adequació de les aules i despeses relacionades amb sortides educatives.
- Lloguer d'espais: totes les aules i aules taller necessàries per impartir les especialitats formatives, tant la seva vessant teòrica com la pràctica. En aquest cas concret també es

podria pensar en lloguer d'altres tipus de béns necessaris per poder impartir una formació de qualitat.

- Costos de manteniment d'espais: ús dels espais de formació propis (aules i aules taller).

Costos indirectes

TIPUS DE DESPESA INDIRECTA	NECESSITAT D'ÚS
Espais	ALTA
Material d'oficina	ALTA
Despesa de personal d'estructura general	
Directiu / Coordinació	BAIXA
Gestió tècnica i administrativa (sol·licitud de subvencions)	REGULAR
Gestió tècnica i administrativa (gestió de continguts del programa)	REGULAR
Gestió tècnica i administrativa (gestió de la subvenció)	ALTA
Gestió tècnica i administrativa (justificació de la subvenció)	ALTA
Consergeria	REGULAR
Serveis d'altres departaments municipals	
Recursos Humans	ALTA
Serveis Financers	REGULAR
Serveis Jurídics i/o Secretaria General	REGULAR
Serveis de Manteniment	REGULAR
Centrals de Compres i Contractacions	ALTA
Serveis Informàtics	REGULAR
Gabinets de Comunicació i Premsa	REGULAR

En el cas d'aquests programes, l'ús dels diferents serveis és molt variable en funció de la regularitat en la seva programació. A diferència d'altres tipus de formació, les especialitats formatives es repeteixen durant períodes de temps llargs i per aquest motiu les necessitats directives no són altes.

Amortitzacions i despeses financeres

En relació amb les amortitzacions, caldria calcular les relatives als espais, mobiliari, equipament informàtic i altres equips emprats en la formació. Pel que fa a les despeses financeres, caldria calcular les relatives a les operacions de tresoreria derivades de la gestió de les subvencions enunciades.

Plans d'ocupació

Descripció

Inclou totes les activitats necessàries per preparar i executar la convocatòries de subvencions destinades a la contractació de treballadors/ores desocupats/ades per a la realització d'obres i

serveis d'interès general i social o plans d'ocupació (PO), la qual cosa implica tant la feina de l'equip tècnic estable dels SLO per preparar i gestionar la convocatòria com els mateixos PO contractats.

Costos directes

- Costos laborals: els del personal assignat a preparar i gestionar la convocatòria més el personal contractat com a pla d'ocupació.
- Compres i contractacions: adquisició de materials pedagògics i d'orientació per al programa.
- Lloguer d'espais: si s'escau, tot i que no és freqüent llogar espais per aquest tipus d'accions.
- Costos de manteniment d'espais: ús dels espais on es realitzarà la feina dels plans d'ocupació més l'ús d'alguna aula (en cas que facin accions formatives).

Costos indirectes

TIPUS DE DESPESA INDIRECTA	NECESSITAT D'ÚS
Espais	BAIXA O REGULAR
Material d'oficina	REGULAR O ALTA
Despesa de personal d'estructura general	
Directiu / Coordinació	ALTA
Gestió tècnica i administrativa (sol·licitud de subvencions)	ALTA
Gestió tècnica i administrativa (gestió de continguts del programa)	ALTA
Gestió tècnica i administrativa (gestió de la subvenció)	ALTA
Gestió tècnica i administrativa (justificació de la subvenció)	ALTA
Consergeria	BAIXA
Serveis d'altres departaments municipals	
Recursos Humans	MOLT ALTA
Serveis Financers	REGULAR
Serveis Jurídics i/o Secretaria General	BAIXA
Serveis de Manteniment	MOLT ALTA
Centrals de Compres i Contractacions	REGULAR
Serveis Informàtics	BAIXA
Gabinets de Comunicació i Premsa	MOLT BAIXA

En funció de la tipologia de PO demanats es requeriran més o menys espais i més o menys ús de materials d'oficina. La imputació de certs costos també dependrà molt de la relació amb els altres departaments municipals, atès que en alguns ens locals els PO són visualitzats com quelcom propi del SLO que fa una part de la jornada laboral en un altre departament per tal d'agafar experiència, mentre que en altres entitats locals els PO es conceben com a persones

totalment integrades en els diferents departaments de destí que fan algunes accions d'acompanyament al SLO.

En el cas de la direcció/coordinació la necessitat s'ha definit com a alta perquè sol ser l'equip directiu qui decideix per a cada convocatòria quins PO cal sol·licitar i quins no.

També s'ha definit com a molt alta la participació de recursos humans perquè aquesta convocatòria implica la contractació directa d'un volum considerable de personal. Respecte als serveis de manteniment, en aquest cas es considera molt alta no tant per les necessitats directes que generen els PO durant la seva estada, sinó perquè tradicionalment molts PO anaven destinats a aquests serveis municipals i per això calia una assignació d'un treballador tutor per part d'aquests i la necessitat de destinar materials i recursos dels serveis de manteniment per tal que els PO puguin desenvolupar la seva feina diària.

En canvi, en ser personal derivat des de les oficines del Servei d'Ocupació de Catalunya, no es considera necessari el suport del Gabinet de Comunicació per generar cap mena de campanya de captació, sinó simplement si es vol fer difusió de l'acció a nivell genèric.

Amortitzacions i despeses financeres

En relació amb les amortitzacions, caldria calcular les relatives als espais, mobiliari i equips informàtics. Pel que fa a les despeses financeres, caldria calcular les relatives a les operacions de tresoreria derivades de la gestió de la subvenció de PO.

Treball als barris

Descripció

Inclou totes les activitats necessàries per sol·licitar, gestionar i justificar la convocatòria Treball als Barris. Aquesta convocatòria ofereix un catàleg d'accions a la qual els ajuntaments es poden adherir en funció de si es gaudeix o no de les ajudes de la convocatòria del Pla de Barris (del Departament de Política Territorial i Obres Públiques) i també de l'any de concessió d'aquestes ajudes. En tot cas, l'oferta del catàleg és molt àmplia i, si bé en un primer moment només es pot optar per un ventall reduït d'accions del programa Treball als Barris, a partir del segon any (i sobretot a partir del tercer i successius) aquest catàleg és molt ampli i permet la contractació d'AODLs, la realització de campanyes i estudis, la realització de tallers d'ocupació i cases d'oficis, la programació de cursos de formació ocupacional, la contractació de plans d'ocupació o la realització de programes d'igualtat d'oportunitats, entre d'altres.

Costos directes

- Costos laborals: personal del SLO assignat a preparar, gestionar i justificar la convocatòria, plans d'ocupació i alumnes treballadors de cases d'oficis i tallers d'ocupació contractats amb el programa; AODLs; formadors i docents de les accions de

formació ocupacional i personal expert contractat per a la resta de programes previstos al catàleg de Treball als Barris.

- Compres i contractacions: tota adquisició de materials pedagògics i d'orientació laboral per a la realització dels programes; tot el material necessari per a la realització de les obres o serveis d'interès general de les cases d'oficis i els tallers d'ocupació.
- Lloguer d'espais: si s'escau, algunes entitats locals han optat per cercar espais específics per al programa Treball als Barris o per ajuntar aquest programa amb el personal contractat pel Pla de Barris i ubicar-ho en un únic centre de treball.
- Costos de manteniment d'espais: ús dels espais pel personal, per a l'atenció a usuaris i l'aulari per a la formació, i ús dels espais on ubicar les cases d'oficis i els tallers d'ocupació.

Costos indirectes

TIPUS DE DESPESA INDIRECTA	NECESSITAT D'ÚS
Espais	MOLT ALTA
Material d'oficina	MOLT ALTA
Despesa de personal d'estructura general	
Directiu / Coordinació	MOLT ALTA
Gestió tècnica i administrativa (sol·licitud de subvencions)	MOLT ALTA
Gestió tècnica i administrativa (gestió de continguts del programa)	MOLT ALTA
Gestió tècnica i administrativa (gestió de la subvenció)	MOLT ALTA
Gestió tècnica i administrativa (justificació de la subvenció)	MOLT ALTA
Consergeria	MOLT ALTA
Serveis d'altres departaments municipals	
Recursos Humans	MOLT ALTA
Serveis Financers	MOLT ALTA
Serveis Jurídics i/o Secretaria General	MOLT ALTA
Serveis de Manteniment	MOLT ALTA
Centrals de Compres i Contractacions	MOLT ALTA
Serveis Informàtics	MOLT ALTA
Gabinets de Comunicació i Premsa	MOLT ALTA

En aquest cas s'ha optat per considerar la necessitat molt alta en totes les variables perquè és una de les accions que comporta més feina i requereix més esforços a tots els nivells. Els programes de Pla de Barris i Treball als Barris en general han estat planificats i supervisats directament pels equips directius i han demanat molta dedicació del personal tècnic i administratiu que gestiona les subvencions, atès que en realitat són moltes convocatòries sota el paraigua d'una sola, cosa que, si bé facilita molt la feina, no pot amagar que engloba molts tràmits per realitzar. El fet de promocionar PO, CO i TO també ha requerit una intervenció intensiva dels departaments de recursos humans. Igualment han calgut molts espais i la feina d'adequació, ja que hi ha hagut molt moviment d'usuaris i moltes accions programades. Finalment, també s'ha subratllat un ús dels gabinets de comunicació perquè ha estat una de les

actuacions que tant l'Administració local com el Servei d'Ocupació de Catalunya han volgut difondre, en tractar-se d'una acció innovadora, inclusiva, i un exemple pràctic de treballs transversals entre diferents àrees d'intervenció.

Amortitzacions i despeses financeres

En relació amb les amortitzacions, caldria calcular les relatives als espais, mobiliari i equips informàtics. En disposar d'accions de casa d'oficis i tallers d'ocupació, és possible que alguns d'aquests programes tinguin assignat algun vehicle per al transport de materials o dels alumnes treballadors.

Pel que fa a les despeses financeres, caldria calcular les relatives a les operacions de tresoreria derivades de la gestió de les subvencions emmarcades en el programa Treball als Barris.

Dispositius i programes especials

Descripció

En aquest apartat genèric s'inclourien tots aquells dispositius, serveis i programes amb un caràcter més innovador o més adaptats a SLO concrets. Podríem trobar aquí altres programes de transició escola treball (més enllà dels PQPI i les ET/CO); programes d'igualtat d'oportunitats de gènere en el mercat de treball, serveis d'integració laboral per a discapacitats, dispositius d'acollida i de treball intensiu amb extracomunitaris, programes per treballar sectors econòmics concrets; foment de les clàusules socials i l'economia social, nous filons d'ocupació i un ampli ventall d'accions. Algunes d'elles són molt puntuals mentre que d'altres, gràcies als bons resultats assolits i a la consecució de fons de manera més o menys regular, aconsegueixen consolidar-se al catàleg propi d'un SLO.

En general són accions força estratègiques i cal un impuls decidit de l'entitat per tirar-les endavant, atès que el fet que no estiguin previstes en les convocatòries més habituals de subvencions ja denota que són problemàtiques més acotades a un territori concret i on és necessari un esforç major de conceptualització. Alhora també calen més esforços per dotar-se de recursos adients per executar l'acció.

Un altre punt que s'ha de destacar és que solen requerir més esforços avaluadors en tractar-se precisament d'accions no tan experimentades.

Costos directes

- Costos laborals: tot el personal assignat a preparar i executar aquests dispositius.

- Compres i contractacions: tota adquisició de materials necessària per a aquests dispositius.
- Lloguer d'espais: si s'escau, és possible que algunes d'aquestes accions estiguin ubicades en un espai condicionat expressament.
- Costos de manteniment d'espais: igual que en el punt anterior, ús dels espais per a la realització d'aquestes accions.

Costos indirectes

TIPUS DE DESPESA INDIRECTA	NECESSITAT D'ÚS
Espais	ALTA
Material d'oficina	ALTA
Despesa de personal d'estructura general	
Directiu / Coordinació	MOLT ALTA
Gestió tècnica i administrativa (sol·licitud de subvencions)	MOLT ALTA
Gestió tècnica i administrativa (gestió de continguts del programa)	MOLT ALTA
Gestió tècnica i administrativa (gestió de la subvenció)	MOLT ALTA
Gestió tècnica i administrativa (justificació de la subvenció)	MOLT ALTA
Consergeria	REGULAR
Serveis d'altres departaments municipals	
Recursos Humans	ALTA
Serveis Financers	ALTA
Serveis Jurídics i/o Secretaria General	ALTA
Serveis de Manteniment	ALTA
Centrals de Compres i Contractacions	ALTA
Serveis Informàtics	ALTA
Gabinets de Comunicació i Premsa	MOLT ALTA

En aquest cas concret es fa difícil preveure en abstracte un barem de les necessitats d'ús d'aquests tipus de recursos ja que òbviament aquesta necessitat dependrà molt del tipus de projecte i de l'estat de maduresa que tingui. Això afecta sobretot l'ús d'espais i materials i també serveis com consergeria.

En tot cas, en general sí que es pot considerar com a molt alta la necessitat de la intervenció de l'equip directiu (solen ser els projectes més estratègics del SLO) i dels gabinets de comunicació atès que, pel seu caràcter especial, se solen publicitar força. També poden tenir especial importància per a la captació d'usuaris.

També es pot dir en general que necessitaran força ajuda d'altres departaments municipals i dels seus serveis interns de gestió, perquè solen ser accions que cal finançar amb recursos propis però també amb ajudes extraordinàries o convocatòries que permeten experimentar amb diferents accions.

Amortitzacions i despeses financeres

En relació amb les amortitzacions, caldria calcular les relatives als espais, mobiliari i equips informàtics. Pel que fa a les despeses financeres, caldria calcular les relatives a les operacions de tresoreria derivades de la gestió de les subvencions que se sol·licitessin.

RESUM DELS COSTOS APLICATS A CADA SERVEI

A partir de tota la informació recopilada podríem estar en disposició d'aplicar els costos directes a cada servei concret. A això caldria sumar (si fos possible) les amortitzacions i les despeses financeres corresponents. Posteriorment caldria repassar tota la despesa encara no imputada, que conformaria la despesa de caràcter indirecte (tant la del SLO com, si s'escau, la d'altres departaments municipals) per repartir entre programes.

Seguint l'esquema de repartiment previst al subapartat de despesa indirecta, s'han recopilat els valors previstos a cada programa, per a cada tipus de despesa (recordem que aquests valors són resultat del càlcul de la repetició de les activitats de cada tipus de despesa indirecta, agrupada en trams prefixats). Posteriorment s'estableix el percentatge que resulta per cada programa per a cada tipus de despesa. Finalment caldria, doncs, recuperar la informació relativa a la quantitat total de cada tipus de despesa indirecta i repartir-la per programes en funció dels percentatges resultants a la taula.

Les taules referents a la proposta de ponderacions d'activitats per programa i el percentatge que aquestes suposen es presenten a les pàgines següents. Cal recordar que això és simplement un exercici hipotètic i que cada SLO hauria d'estudiar quins són exactament els serveis del seu catàleg que voldria calcular, quin tipus de despesa indirecta preveu i repensar si aquesta proposta de repeticions i assignació de valors és pertinent o si —segons la seva estructura i metodologia de treball— caldria proposar-ne una d'alternativa. En tot cas, el model és adaptable fàcilment a tot SLO.

REPARTIMENT DE COSTOS INDIRECTES PER SERVEIS (ponderacions)

	Orientació	Inserció	Formació	Prospecció	ET-TO CO	PQPI	PO	Treball Barris	Altres dispositius	TOTAL
Espais	4	4	5	1	5	4	3	5	4	35
Material oficina	2	2	5	3	3	4	4	5	4	32
Direcció	1	1	4	5	4	2	4	5	5	31
Sol·licitud subv.	3	2	3	2	4	3	4	5	5	31
Gest. continguts	5	2	5	2	5	3	4	5	5	36
Gestió subv.	5	2	5	2	5	4	4	5	5	37
Justificació	3	2	4	2	5	4	4	5	5	34
Consergeria	5	2	5	1	2	3	2	5	3	28
RH	1	1	5	1	5	4	5	5	4	31
Serv. Financers	2	2	4	2	4	3	3	5	4	29
Serv. Jurídics	2	1	3	1	3	3	2	5	4	24
Manteniment	3	3	4	1	4	3	5	5	4	32
Compres	2	2	5	2	4	4	3	5	4	31
Informàtica	2	2	3	2	1	3	2	5	4	24
Comunicació	1	1	5	3	2	3	1	5	5	26

REPARTIMENT DE COSTOS INDIRECTES PER SERVEIS (percentatges)										
	Orientació	Inserció	Formació	Prospecció	ET-TO CO	PQPI	PO	Treball Barris	Altres dispositius	TOTAL
Espais	11,43%	11,43%	14,29%	2,86%	14,29%	11,43%	8,57%	14,29%	11,43%	100,00%
Material oficina	6,25%	6,25%	15,63%	9,38%	9,38%	12,50%	12,50%	15,63%	12,50%	100,00%
Direcció	3,23%	3,23%	12,90%	16,13%	12,90%	6,45%	12,90%	16,13%	16,13%	100,00%
Sol·licitud subv.	9,68%	6,45%	9,68%	6,45%	12,90%	9,68%	12,90%	16,13%	16,13%	100,00%
Gest. continguts	13,89%	5,56%	13,89%	5,56%	13,89%	8,33%	11,11%	13,89%	13,89%	100,00%
Gestió subv.	13,51%	5,41%	13,51%	5,41%	13,51%	10,81%	10,81%	13,51%	13,51%	100,00%
Justificació	8,82%	5,88%	11,76%	5,88%	14,71%	11,76%	11,76%	14,71%	14,71%	100,00%
Consergeria	17,86%	7,14%	17,86%	3,57%	7,14%	10,71%	7,14%	17,86%	10,71%	100,00%
RH	3,23%	3,23%	16,13%	3,23%	16,13%	12,90%	16,13%	16,13%	12,90%	100,00%
Serv. Financers	6,90%	6,90%	13,79%	6,90%	13,79%	10,34%	10,34%	17,24%	13,79%	100,00%
Serv. Jurídics	8,33%	4,17%	12,50%	4,17%	12,50%	12,50%	8,33%	20,83%	16,67%	100,00%
Manteniment	9,38%	9,38%	12,50%	3,13%	12,50%	9,38%	15,63%	15,63%	12,50%	100,00%
Compres	6,45%	6,45%	16,13%	6,45%	12,90%	12,90%	9,68%	16,13%	12,90%	100,00%
Informàtica	8,33%	8,33%	12,50%	8,33%	4,17%	12,50%	8,33%	20,83%	16,67%	100,00%
Comunicació	11,43%	11,43%	14,29%	2,86%	14,29%	11,43%	8,57%	14,29%	11,43%	100,00%

5. Problemàtica de la política local d'ocupació i propostes de millora

5.1. Problemàtica de la política local d'ocupació

Al llarg del treball s'han anat enunciant algunes de les realitats amb què es troben els SLO. En alguns casos s'han tractat de manera descriptiva mentre que en d'altres ja s'apuntaven diferents problemàtiques i algunes de les accions que cal emprendre per poder aportar-hi alguna solució.

Com s'ha anat dient, ja des dels anys 1980 existeix una tradició d'anar implementant polítiques d'ocupació i aquesta acció ha anat acompanyada de teoritzacions i conceptualitzacions. Tot i això (i sobretot atenent els recursos gens menyspreables que a Europa s'han destinat a aquesta política) sorprèn la poca anàlisi feta en aquest respecte.

Des de la Unió Europea, passant pels estats membres i —en el cas d'Espanya— les comunitats autònomes, no és freqüent veure estudis referents als resultats d'aquesta política. A més, els estudis elaborats sovint acaben conformant un llistat de dades relatives a certes activitats fetes (en alguns casos arriben a referir-se a resultats quantitius) però de manera poc treballada. En tot cas, en aquest apartat s'intentarà abordar de manera més sistemàtica la problemàtica amb què topen els SLO i que afecta la seva capacitat d'acció. Per fer-ho s'han tingut com a referència alguns estudis fets sobre la qüestió, però sobretot les opinions i reflexions de persones qualificades respecte d'aquest tipus de polítiques. Aquestes persones provenien de l'Administració —tant del món local com de l'Administració autonòmica— i també d'algunes institucions que estan lligades al plantejament de reformes a les PAO.

A continuació es diferenciaren algunes de les febleses més manifestes dels SLO. Aquestes febleses, però, no tenen sempre l'origen en els mateixos SLO, sinó que la deficient conceptualització de la política d'ocupació a escala europea, estatal o autonòmica ha estat decisiva per provocar aquesta situació. Més enllà d'aquesta evidència (reconeguda explícitament per aquests nivells administratius) sí que cal interrogar-se sobre fins a quin punt els ens locals han intentat aportar solucions decidides o han utilitzat aquesta situació com a excusa per no treure a la llum les seves carències. Tot i això cal afirmar que gran part de les distorsions plantejades per una planificació deficient de les PAO han estat atenuades per la bona gestió feta des de diferents administracions locals que han estat prou hàbils per maximitzar els resultats de les polítiques endegades.

Problemes entorn de l'arquitectura i el pes de les polítiques actives d'ocupació

Jerarquia de les polítiques actives d'ocupació

El primer problema que es vol enunciar és el que de manera recurrent s'ha anat citant en el treball: el problema general en la política municipal d'una descentralització de competències no acompanyada d'una previsió de finançament adient alhora. En el cas de les polítiques actives d'ocupació aquesta situació es reforça per la mateixa arquitectura d'aquestes polítiques. En

realitat es pot afirmar que, per molt que els ens locals hagin impulsat moltes PAO, en són més aviat simples executors més que no pas protagonistes. Fins i tot l'EEO cita explícitament el món local, però ja preveu una rígida piràmide en l'aplicació de les PAO. Això implica per als municipis veritables problemes per plantejar-se objectius i actuacions pròpies i fins i tot coherents amb altres polítiques locals.

Limitacions quantitatives, qualitatives i temporals

Així doncs, l'excessiva dependència de les subvencions provoca en molts SLO una sèrie de limitacions que són tant quantitatives, com qualitatives i temporals.

En alguns casos es tracta simplement de limitacions quantitatives en el sentit que els SLO pateixen una manca de recursos per poder realitzar totes les actuacions que voldrien o necessitarien fer. Per tant, a vegades, tot i abocar-hi força recursos propis, l'atenció que es dona a l'usuari no és l'adient ja que es voldria oferir un major nombre d'activitats, d'horaris, de places en els programes previstos, etc.

Més enllà d'aquesta mancança, que també es produeix en altres tipus d'accions locals, les polítiques són molt finalistes i la seva concepció ja es fa sovint a escala europea. A vegades això repercuteix en el fet que es distorsionen les actuacions plantejades. Sovint cal limitar-se als àmbits d'actuació i criteris metodològics adoptats en les bases de les convocatòries (que no tenen per què cenyir-se al cent per cent a les necessitats locals). Això pot provocar alguna situació absurda com el fet d'endegar algun programa que no es consideri prioritari en un territori i no es pugui endegar un altre que es valori com a molt més important. Per exemple, molts programes europeus o estatals se solen concebre des de lògiques de *target groups*, mentre que les dinàmiques locals, tot i que molts cops són bones receptores d'aquest tipus de concepcions, també a vegades es troben amb problemes reals per adaptar-les a programes més globals o interdependents, cosa que genera moltes rigideses. Això entronca amb el discurs de la transversalitat, molt de moda els últims anys a l'Administració però que difícilment es pot plasmar a la pràctica si, a més de la concepció sectorial rígida d'una política, fins i tot se li redueix més el marge d'adaptació en acotar-la encara més per tipologies de població.

Finalment, cal citar algunes limitacions temporals que comporten les ajudes. Alguns serveis només es poden prestar durant un període de temps prefixat —mentre dura la subvenció— i desapareixen en el moment en què aquesta subvenció deixa de ser vigent. A més, la majoria de convocatòries (i tot i que es vagin repetint any rere any) centren les possibilitats d'actuació en uns mesos concrets. Les entitats locals han de realitzar la seva programació, doncs, de manera condicionada pel calendari que marquen altres administracions i sovint això també les limita o implica majors despeses de les necessàries (p. ex., necessitat de disposar de grans instal·lacions i equipaments de formació que només s'utilitzen durant mig any). A més, gairebé mai no hi ha compromisos per més d'un any amb la qual cosa les administracions locals no poden assegurar la realització de programes ni serveis plurianuals.

Tot i això cal subratllar algunes experiències clarament superadores d'aquests marcs. Per exemple, cal citar les iniciatives comunitàries EQUAL, àmpliament emprades pels ens locals. Aquestes, partint d'una definició concreta dels objectius per assolir, han permès a molts municipis experimentar actuacions transversals per tal d'abastar de manera interdisciplinària una problemàtica local. Al seu torn, la recent convocatòria del Departament de Treball de la Generalitat de Catalunya de projectes innovadors segueix aquesta tendència. Més enllà d'aquesta línia cal citar el Pla de Barris i les mesures d'acompanyament Treball als Barris, que han suposat encara més en permetre als ajuntaments adoptar accions interdepartamentals per intervenir sobre una realitat concreta.

Malgrat tot, cal subratllar la feblesa d'aquest tipus de programes. Transcorregudes dues subvencions (i tot i la favorable avaluació feta pels municipis), la Unió Europea ha decidit no convocar més les ajudes EQUAL. Al mateix temps la vigència del programa de Pla de Barris és acotada i tot i les pròrrogues concedides no es permet continuar la intervenció en una zona concreta transcorregut un període de temps delimitat. Al seu torn, la convocatòria de projectes innovadors no està gens clara de cara al futur. Sorprèn, doncs, la dificultat per consolidar aquestes iniciatives que en la pràctica resulten ser tan eficaces.

Descoordinació de les polítiques actives amb les passives

Cal centrar esforços en la política d'ocupació a diferents nivells administratius i que aquests esforços estiguin més coordinats. Més que donar un paper a les diferents administracions (fet que ja s'ha aconseguit en gran mesura), cal integrar les polítiques actives amb les passives i les mesures de protecció social, no només amb l'objectiu de maximitzar els esforços, sinó precisament per dotar de major sentit ambdós tipus d'accions.

A Espanya el model d'acompanyament laboral és difús. Això vol dir que no existeixen mecanismes asseguradors de la finalització dels itineraris laborals. Efectivament, d'entrada és certament sorprenent que s'hagi deixat en mans dels ens locals la part de la feina més centrada en l'acompanyament laboral i el procés d'inserció. Des dels serveis d'ocupació autonòmics s'ha posat èmfasi en la intermediació i el creuament d'ofertes i demandes, però en canvi no s'ha previst una atenció als usuaris ni un treball amb ells per millorar aquells punts més febles o aquelles mancances que presentin.

Tot i això, el treball dels SLO amb els usuaris es fa a partir de la bona voluntat d'aquests, del seu interès i de la percepció que tinguin de la qualitat del servei prestat. No existeix cap mena d'obligació ni d'incentiu o càstig pel fet de seguir o no un itinerari complet. Aquest fet podria ser positiu en abstracte, però cal interrogar-se fins a qui punt té sentit per a aquelles persones perceptores d'una prestació, atès que no està clar quin treball de retorn han de fer els beneficiaris pel fet de rebre ajudes públiques. Més enllà d'això, el fet que els usuaris es perdin en mig d'un itinerari provoca ineficiències i malbaratament de recursos dels serveis públics d'ocupació, que han hagut de posar finançament a disposició de persones que no han utilitzat de manera adient el servei.

Si, a més, hi sumem el problema citat anteriorment referent a la impossibilitat d'articular un sistema d'itineraris lògic (aquests no són flexibles ni adaptats a les necessitats dels usuaris i no disposen sempre dels instruments oportuns en el moment adient), es genera una dificultat evident per definir clarament macroobjectius d'impacte. Al contrari, només es poden definir microobjectius de resultats concrets per cadascun dels programes concebuts individualment.

Burocratització de les polítiques actives d'ocupació

L'arquitectura excessivament jeràrquica de les PAO també ha provocat de retruc una gran burocratització d'aquestes. Com efectivament pot considerar-se lògic, el fet que les administracions superiors concedeixin espais d'actuació als ens locals a través d'ajudes provoca alhora que es creïn múltiples requisits i mecanismes de control d'aquestes ajudes.

Aquest fet, que a priori és positiu perquè assegura un bon ús dels fons (i, per tant, en dificulta la malversació), a la pràctica pot ser contraproductiu per dos motius: en primer lloc perquè genera excessives rigideses i hi ha poques capacitats d'adaptar efectivament les polítiques pensades a escala autonòmica o estatal a la realitat local, però més enllà d'això provoca haver de destinar molts esforços (i recursos) a la gestió i l'administració, i això sovint arriba a primar per sobre de la prestació tècnica del servei a l'usuari. Aquesta realitat es percep ràpidament a un SLO quan, en comparació a la resta de serveis municipals finalistes, es cospa la gran quantitat de personal tècnic i administratiu dedicat a aspectes procedimentals en lloc de centrar esforços en l'atenció i implementació estricta dels serveis.

A més, aquest tractament burocràtic uniformador significa que tot ens local rep una consideració similar a la de qualsevol altre ens beneficiari (que en algunes subvencions poden arribar a ser empreses o associacions del tercer sector) amb la qual cosa es té la impressió d'una certa desconsideració per part de les administracions superiors.

Pes dels serveis d'ocupació en la política municipal

Relacionat amb els punts anteriors, cal situar un altre problema en el pes de les PAO. Més enllà de discutir si la despesa generada per administracions superiors al voltant de les PAO és suficient o no, cal revisar sobretot la destinació de recursos ordinaris dels ajuntaments a aquestes actuacions. En efecte, el pes d'aquestes polítiques en els pressupostos locals no sol ser especialment important, sobretot si ens limitem a aquesta part d'ordinari.

Troblem aquí una paradoxa aparent: el fet que existeixin nombroses subvencions condiona la consolidació d'estructures pròpies potents d'ocupació i promoció econòmica. Els pressupostos d'aquestes polítiques depenen de les subvencions i, en canvi, costa veure que els ens locals augmentin les seves aportacions. Això es deu en part al fet que no són serveis d'obligada prestació per part dels ajuntaments, però aquest factor no explica la situació: si analitzem altres polítiques locals com les d'atenció a les persones, les de ciutadania, les esportives, les mediambientals o les culturals, sí que s'aprecia un augment considerable dels esforços

municipals. Aquestes polítiques tampoc no són d'obligada prestació, ni sembla que hi hagi major pressió social per impulsar-les o retirar-les. En canvi, es pot explicar aquest fet si pensem que s'interioritza institucionalment la percepció que, com que es poden aconseguir recursos externs per a les polítiques d'ocupació, val més la pena destinar els recursos propis a altres àmbits. Aquest raonament certament lògic aboca, però, els SLO a una dependència de les subvencions i, per tant, a una escassa capacitat per decidir accions que no trobin un suport econòmic en aquestes subvencions. En tot cas, fins i tot en aquells territoris on han crescut de manera substancial els recursos destinats a ocupació sovint s'ha fet de manera poc sistemàtica i sempre condicionant-los a si es podien "recuperar" en cas que es trobés alguna subvenció amb objectius similars. Aquest fet pot ser positiu en si, però només si després no hi ha problemes per recuperar els fons en cas que desaparegui la subvenció (cosa que en la realitat no és tan senzilla com pugui semblar).

D'altra banda, el pes del fet local també condueix a altres situacions paradoxals: territoris que parteixen d'una posició millor sovint poden dedicar més energies a la formulació de projectes i la recerca de nous recursos, cosa que els situa en una posició més favorable a l'hora de rebre ajudes. En canvi, aquells territoris amb menys capacitats per dotar-se de SLO potents tenen majors dificultats per presentar bons projectes i, per tant, pot implicar menors possibilitats de rebre ajudes. Això suposa una roda en la qual els territoris que més necessiten les intervencions a vegades estan menys capacitats per rebre-les. En tot cas sí que cal dir que existeixen ajudes estatals o autonòmiques de concessió directa o bé que les bases reguladores de les subvencions ja preveuen aquestes situacions facilitant l'arribada de recursos a certs territoris més necessitats. A més, no cal primar i castigar sempre en excés els territoris candidats en funció de la seva situació, atès que es corre el risc d'eliminar clarament els estímuls per millorar la situació. Aquesta circumstància s'ha viscut clarament amb els fons de cohesió de la Unió Europea, on millorar la posició d'un territori anava acompanyada d'una pèrdua de la capacitat de sol·licitar recursos, cosa que ha provocat una perpetuació de les posicions de cada territori per por dels que estaven pitjor de perdre aquesta major capacitat de rebre fons.

Tot i això, la situació de cara al futur pot millorar malgrat les previsibles retallades dels fons comunitaris. Hi ha un consens creixent sobre la importància de les PAO i de les polítiques de promoció econòmica. Aquestes intervencions són a vegades molt importants a curt termini, sobretot en situacions de crisi ja que cal donar respostes raonades a conjuntures de gran alarma social i de gran impacte personal. Però més enllà de les situacions d'urgència, les PAO són importants a mitjà i llarg termini perquè cal treballar la planificació i l'ordenació dels mercats laborals locals per evitar en la mesura que sigui possible teixits econòmics febles i altament exposats a les deslocalitzacions. D'altra banda, també és necessària la planificació a mitjà termini per actuar sobre certs col·lectius amb especials dificultats atès que aquests —fins i tot en períodes de bonança— poden ser vulnerables a processos d'exclusió. Cal, doncs, planificar i experimentar accions globals per intervenir en els múltiples factors que condicionen la seva situació de risc.

El problema, però, és que les polítiques d'ocupació no operen en un marc de total estabilitat de la resta de polítiques i sovint veiem com, en les complexes societats actuals, caldrien més esforços per poder millorar les PAO i alhora altres tipus de polítiques com les mediambientals,

les de ciutadania, les de noves tecnologies... que també esdevenen més complexes i reclamen més esforços.

Problemes entorn de l'impacte i l'escala de les polítiques actives d'ocupació

Eficàcia limitada de les polítiques actives d'ocupació

Quant als impactes de les PAO, primer de tot s'ha de recordar la manca d'avaluació feta fins al moment, tal com es deia en la introducció de l'apartat. Per tant, ja d'entrada cal dir que existeixen grans interrogants sobre els resultats d'aquestes polítiques.

En general, els responsables de gestionar les PAO, sobretot a nivell local, coincideixen a assenyalar la dubtosa eficàcia real que poden tenir aquestes per solucionar significativament alguns dels problemes d'atur existents.

Per començar, moltes d'aquestes accions són encara massa reactives ja que incideixen sobre persones que per un motiu o un altre ja es troben en situació d'exclusió. D'altra banda, les PAO no poden contrarestar els efectes produïts per altres tipus de polítiques o per realitats que excedeixen amb escreix els impactes que poden tenir les accions municipals. Així, tot i l'augment progressiu de despesa en PAO els resultats són dèbils en el sentit que no semblen contribuir de manera definitiva a reduir l'atur.

Aquest fet es produeix principalment per tres motius:

- Les polítiques laborals sovint són contradictòries: d'una banda s'intenta generar ocupació estable i de qualitat incentivant aquest tipus de contractació però, d'altra, la legislació tendeix a flexibilitzar les relacions laborals.
- Es vol incidir en la situació de certs col·lectius que presenten problemes d'inserció per causes que de fet són alienes o molt llunyanes al mercat de treball (la discriminació laboral, més que una causa és una conseqüència, o un efecte més, de la seva discriminació social). Així, s'intenta millorar la seva posició sense tenir en realitat gaire capacitat d'influència en les causes reals de la seva difícil inserció (patriarcat, racisme, discriminació vers discapacitats, reticències per motius d'edat, comportaments socials i culturals fortament arrelats...). En alguns casos això es tradueix en actuacions que no poden incidir en la problemàtica real. En d'altres sí que podrien ser accions eficients, però les característiques de certs col·lectius disminueixen la seva eficiència. A tall d'exemple es pot veure l'abast limitat de les accions que impliquen per als usuaris una dedicació llarga en el temps, ja que les urgències per disposar d'un salari fan que hagin de retornar al mercat laboral precàriament sense garanties de consolidar una ocupació.
- Les PAO no es coordinen amb altres polítiques que també tenen incidència directa o indirecta en les possibilitats d'inserció laboral: un exemple molt clar és la política de

planificació territorial i mobilitat, que provoca que molts centres de treball es concentrin en espais de difícil accés per a tot aquell que no disposa de vehicle privat.

Així, es pot afirmar que les polítiques endegades són eficaces només si el perfil del beneficiari ja respon al d'una persona mínimament inserible. Per tant, aquestes accions són més eficaces si es tracta d'homes, joves, amb nivell d'estudis mitjà o mitjà alt (especialment de formació professional) i per a aturats de curta durada. En canvi, els col·lectius on les PAO es mostren poc eficaces són precisament aquells que per si sols tenen més problemes per accedir a una ocupació estable: dones, majors de 45 anys, aturats de llarga durada, els que no tenen formació, els que presenten problemàtiques socials associades i els que provenen de sectors en recessió.

Alhora, sobretot accedeixen a les PAO (especialment per al cas de la formació) les persones que fa poc temps que estan a l'atur i que estan millor orientades i motivades. L'INEM, a més, ha detectat que les persones que reben alguna prestació per atur hi accedeixen poc (cosa que implica que no hi ha coordinació entre política activa i passiva).

Per tant, les polítiques actives funcionen quan els problemes tenen un abast limitat; són complementàries però no suficients.

Els SLO es troben, per tant, en una difícil disjuntiva: primar els grups amb una taxa d'èxit major o realitzar una política orientada als que tenen menys probabilitats de col·locació. En el primer cas s'assegura una major eficàcia de les accions endegades, però els recursos no van adreçats a les persones que més els necessiten. Per al segon cas cal buscar altres mecanismes d'intervenció que es revelin més eficients.

D'altra banda, les PAO es troben amb grans dificultats per aprofitar al màxim els mercats locals ja que estan massa centrades en l'atenció als usuaris demandants d'ocupació i de moment hi ha hagut poca atenció en la consolidació o obertura de noves activitats econòmiques. Així doncs, també podem considerar que l'eficiència és limitada perquè les PAO poden ajudar a eliminar les restriccions en l'oferta de treball, si bé poques d'elles ajuden a incrementar realment el nombre total de llocs de treball. Més aviat permeten cobrir vacants, amb l'excepció notable de les ajudes per a nous filons d'ocupació i als emprenedors, però tot i això aquestes accions no suposen més que una petita part dels recursos destinats a les PAO.

La dimensió local de les polítiques actives d'ocupació

Tot i que en els darrers anys des de diferents organismes s'ha anat defensant la idoneïtat de la intervenció municipal en la política d'ocupació, sí que cal posar en dubte certes iniciatives implementades pels ens locals. En aquest punt s'ha d'aclarir que quan des de diferents instàncies europees es parla de l'escala local, aquesta es contraposa a la regional o fins i tot a l'estatal, no evoca els municipis, que sovint es consideren com una escala massa petita que provoca ineficiències a l'hora d'actuar. Per tant, és molt important definir bé el mercat de treball local sobre el qual cal actuar.

En paraules d'Homs i Jiménez (a Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2000), “en general el municipi és un àmbit massa petit per absorbir bé al seu interior les variables que conformen un mercat de treball cada vegada més complex des del punt de vista territorial i de mobilitat i dels diversos factors de localització de l'activitat”.

A l'hora de plantejar les PAO es pot proposar, doncs, l'escala local en termes del concepte europeu, és a dir, l'escala inferior a la regional, on l'anàlisi i la intervenció en el desenvolupament i l'ocupació són pertinents en la mesura que poden abastar territorialment els principals factors explicatius de la dinàmica socioeconòmica i del mercat de treball.

En aquest punt és molt pertinent introduir el concepte del mercat de treball local. Un mercat de treball territorial és aquell en què una agrupació territorial concreta aglutina el màxim de relacions laborals al seu interior i el mínim de relacions amb l'exterior. En sentit pràctic, és aquell espai físic fins on els treballadors estan disposats a traslladar-se per buscar un lloc de treball i en el qual els empresaris cerquen els treballadors per ocupar els llocs de treball vacants. Aquest espai físic pot divergir de l'espai fins on els ciutadans poden estar disposats a traslladar-se per realitzar les seves compres o per consumir cultura, ja que aquests dos tipus de desplaçaments no són diaris com els desplaçaments al treball, sinó que tenen un caràcter més esporàdic, de caps de setmana o determinats dies al mes.

Aquestes agrupacions han de servir de base geogràfica tipus per planificar, gestionar i avaluar les polítiques actives d'ocupació.

Aquest mètode d'actuació permet conèixer quins són els efectes totals de les seves polítiques actives de promoció econòmica i foment de l'ocupació, tenint en compte els efectes externs que produeixen, no sols per les externalitats sinó també per l'entrada d'individus a la jurisdicció.

Per definir els mercats de treball s'utilitzen sobretot dos conceptes: l'autocontenció (el percentatge d'ocupats que estan treballant al municipi/comarca) i l'autosuficiència (el percentatge de llocs de treball del municipi/comarca que estan ocupats per treballadors que resideixen al municipi/comarca). Amb aquests conceptes podem fer-nos una idea de la mobilitat obligada per motius laborals (i l'origen i destí d'aquesta mobilitat).

Aquest criteri d'agrupació entorn de mercats de treball locals en lloc de municipis administratius permet calibrar quan cal una lògica administrativa i quan una d'econòmica. Ambdues lògiques tenen límits i estructures diferenciades, però per poder definir i executar correctament una política de promoció local cal establir les connexions pertinents entre aquestes dinàmiques amb l'objectiu de precisar els espais econòmics adients i dotar-los de mecanismes de decisió i intervenció legítims i alhora transferir aquesta informació a l'àmbit administratiu per tal que des d'aquest es prenguin decisions coherents amb la política d'ocupació. Al mateix temps, aquest criteri deixa clar quines aliances supramunicipals caldria cercar per buscar actuacions coordinades que suposessin millorar l'eficàcia de les accions que s'executen en una mateix mercat.

Tal com es veurà en un punt posterior, per sobrepassar la feblesa de l'escala actual es pot avançar en la línia de constituir agències. El model basc pot ser un bon exemple de concertació, però també a Catalunya se n'han constituït algunes amb la voluntat de programar les polítiques a una escala més adient.

Alhora, però, cal dir que en algunes intervencions concretes també pot passar just el contrari: que l'escala local-municipal arribi a ser massa gran i no pugui copsar aspectes més micro. Aquesta situació es pot donar sobretot en projectes que busquin eliminar l'exclusió social. En aquests casos l'escala de barri pot ser suficient atès que en cas contrari es difumina la capacitat d'actuació. Un bon exemple d'aquest tipus d'intervenció tornaria a ser la iniciativa del Pla de Barris i Treball als Barris.

Així doncs, en general i tal com afirmen Homs i Jiménez, es necessita una prestació de les polítiques d'ocupació de "geometria variable", que tingui present diverses escales d'anàlisi i intervenció en funció dels problemes i objectius que es vulguin abordar.

Problemes de maduració dels serveis locals d'ocupació

Manca de planificació i de concertació

Una altra bateria de problemes de la política d'ocupació és més específica i limitada a una dimensió interna de les organitzacions d'ocupació dels ens locals. En part, aquesta situació prové de la manca d'experiència a l'hora de realitzar aquestes accions i també per falta d'una certa professionalització dels SLO. Tot i que òbviament aquests problemes van minorant amb el pas del temps, alguns estan força enquistats malgrat que molts SLO ja tenen més de deu anys de vida.

En aquest sentit, el primer punt per destacar és la manca de planificació i de concertació. Durant força anys, els ajuntaments han anat endegant accions sense conèixer exactament les necessitats del territori, molts cops reproduint el que ja es feia a altres llocs. Com s'ha comentat, la realitat és cada vegada més heterogènia i canviant. Moltes problemàtiques són noves i, a més, van variant ràpidament, no essent les mateixes a totes les ciutats. Molts SLO encara avui dia no compten amb cap observatori específic ni amb els canals de comunicació adients per copsar les necessitats de la ciutadania i les demandes exactes dels usuaris.

A més, fins al moment ha existit una manca de voluntat o capacitat de concertació real entre tots els agents implicats en la dinamització econòmica del territori. En aquest sentit, no s'ha generat una cooperació efectiva i permanent ni s'han aprofitat sinergies que podrien haver mobilitzat i optimitzat els recursos destinats.

Els dos punts abans esmentats mostren, per tant, una certa dificultat per definir una política estratègica. Sovint les polítiques dels SLO han reaccionat davant problemes ja trobats amb resultats dubtosos. En alguns casos, a més, les polítiques endegades han estat poc coherents o descoordinades amb la resta de serveis municipals. Tot i que les febleses abans exposades han

contribuït a consolidar aquesta mancança, també cal interrogar-se fins a quin punt des del món local s'ha treballat gaire per revertir aquesta situació.

Manca d'estabilitat i de professionalització dels serveis

També cal esmentar la manca de professionals estables del sector, especialment en els ajuntaments més petits. Si bé gran part d'aquesta culpa prové del fet de funcionar sovint només amb subvencions, tampoc no hi ha hagut un interès elevat dels ens locals per generar equips tècnics més estables. Al contrari, la temporalitat vinculada a les ajudes és quelcom molt present a molts SLO. Davant això, els equips tècnics no tenen temps suficient per consolidar-se professionalment ni per conèixer a fons el territori i desenvolupar metodologies pròpies coherents amb les necessitats detectades. A més, aquest fet es veu reforçat per la necessitat que sovint es mostra des de certes instàncies polítiques i equips directius per oferir resultats a curt termini, que porta a considerar frívolament com a prescindible aquell personal no vinculat amb l'atenció directa a l'usuari, donant poca importància, doncs, als equips tècnics dedicats a fer diagnòstic, perspectives o avaluació d'accions realitzades.

Pes excessiu dels demandants d'ocupació en la programació de serveis

També és important assenyalar una característica de les PAO que pot definir transversalment tant les polítiques locals com les autonòmiques i estatals: l'enorme interès per les necessitats de l'usuari davant la (molt) menor preocupació per les de les empreses. Conceptualment hi ha la tendència a pensar que l'atur és un problema sobretot de la persona afectada, sovint relacionat amb la seva actitud o la seva manca de competències, i costa molt més veure la dimensió social de la problemàtica.

Cal dir que en general sol ser molt més difícil treballar la perspectiva de l'oferta que la de la demanda. Si les necessitats dels demandants són transversals, les de les empreses encara ho solen ser més. Tot i això, cal assenyalar que hi ha hagut un interès creixent per treballar amb les empreses i actualment hi ha bons dispositius de prospecció a molts ajuntaments, però encara no s'ha fet una aproximació tan sistemàtica a la seva situació i en moments de crisi es torna a deixar de banda aquesta feina per centrar-se novament i quasi exclusivament en les demandes dels usuaris que acudeixen massivament als SLO.

Dimensió quantitativa de la política d'ocupació

El fet de dependre de les subvencions també provoca una cursa (concebuda sovint com una competició) per accedir als fons disponibles que prima la quantitat d'accions per damunt de la qualitat d'aquestes. Sense entrar a valorar si és més rendible políticament i més vendible als mitjans de comunicació, aquesta situació sí que sol generar, entre el col·lectiu concret de beneficiaris, un desprestigi del sistema ocupacional i, per tant, dels SLO, ja que aquests sovint són motivats cap a accions semblants i de dubtosa eficàcia tècnica. Un problema afegit i greu és que aquesta poca credibilitat no abasta només els beneficiaris, sinó també el personal tècnic i

directiu dels SLO que veuen amb una certa impotència la incapacitat per encetar accions noves i la imposició inevitable de repetir accions amb les quals no es combrega en excés.

Sobreposada a aquesta problemàtica, es pot afirmar que el pes de la vessant quantitativa per sobre de la qualitativa es repeteix també en el si de l'execució de cada acció. Com a servei públic hi ha certa obligació (no formal però sí real) d'accedir a tothom que ho demani i una certa mentalitat d'oferir com més serveis possibles millor, per la qual cosa algunes accions estan massificades sense una alternativa clara per redreçar la situació. Sobretot en períodes de crisi, quan hi ha un augment bruscat i a curt termini d'usuaris, no existeix per part dels SLO una capacitat real per reajustar-se a aquesta gran demanda (sovint tampoc a llarg termini), amb el resultat que acaben massificant-se les accions ofertes pels SLO. Això provoca tant despersonalització com pèrdua d'eficàcia de l'atenció.

Diferents aspectes dels enunciats al llarg d'aquests punts (sobretot els referents a itineraris poc clars, la manca d'una planificació de serveis sistemàtica a partir de les necessitats reals del mercat de treball local i la prioritització de la vessant quantitativa per sobre de la qualitativa) estan intrínsecament relacionats: no es poden formalitzar itineraris tancats, d'obligat compliment pels usuaris, si les solucions alternatives no són alhora clares i mínimament satisfactòries. Per això sovint els SLO programen accions per inèrcia, justificatives en si mateixes de l'administració (cal fer alguna cosa davant l'atur), però que són incapaces de motivar usuaris amb actituds que ja d'entrada no siguin prou col·laboradores.

Per tant, en aquest punt hi ha un debat més polític que tècnic que cal afrontar: s'ha d'aclarir si es pretén un sistema de reclutament voluntari, per treballar amb els usuaris que tinguin realment motivacions i ganes de treballar per accedir a una ocupació (sistema, d'altra banda, que té coherència en si mateix i que no cal que estigui vinculat al sistema de prestacions), o bé cal establir una estreta vinculació i condicionament de les polítiques d'ajuts a les PAO. En aquest segon cas, cal que el sistema es doti de recursos adients (cosa que no implica necessàriament que sigui necessari dotar de més fons la política d'ocupació, però sí que com a mínim cal que aquesta sigui més racional) per poder generar compromisos d'obligat compliment pels beneficiaris, a canvi —això sí— de resultats assegurats per les administracions.

5.2. Propostes de millora

Propostes de millora en la relació entre el Servei d'Ocupació de Catalunya i els ens locals

Relació de les polítiques actives amb les passives i tancament dels itineraris d'inserció laboral

Com que un dels problemes citats de l'articulació de la política d'ocupació a Espanya és la desconexió entre les polítiques passives i les actives i la indefinició dels itineraris d'inserció, caldria un pacte entre administracions (les locals, però també les autonòmiques i l'estatal) per dibuixar un recorregut i tancament clar dels itineraris. Aquesta seguretat del tancament encara ha de ser més gran en el cas de les persones beneficiàries d'una prestació perquè el seu cobrament hauria d'estar condicionat al seguiment de les accions.

Així, per exemple, primer de tot s'hauria d'establir la diagnosi ocupacional de cada usuari (fet que —com s'ha vist— els SLO poden fer sense problemes). Aquesta diagnosi podria ser en un primer estadi una acció ràpida per diferenciar usuaris segons nivell d'ocupabilitat: els qui presenten ocupabilitat alta passen a la borsa de treball, cosa que implica poc ús de recursos. Si aquests, transcorregut un temps, no aconsegueixen fer progressos passen a un altre itinerari més centrat en l'orientació. Per contra, per a aquells que d'entrada presenten ocupabilitat baixa hi ha una acollida més acurada amb majors esforços dedicats a la diagnosi i un suport més intensiu d'orientació. Fins i tot entre aquest col·lectiu caldria diferenciar diversos segments per treballar amb aquells que presenten majors urgències o necessitats i desenvolupar itineraris compartits amb altres serveis municipals (sobretot els serveis socials).

Una alternativa seria centralitzar les entrevistes ocupacionals a les oficines del Servei d'Ocupació de Catalunya, de manera que aquesta fos l'única porta d'entrada al circuit. A partir d'aquestes entrevistes es derivarien usuaris a diferents serveis existents al territori. Aquests serveis ja no haurien de ser executats pel SOC, sinó per la xarxa ocupacional, amb pes especial dels SLO. Això implicaria reformular els itineraris existents, millorar la relació del SOC amb la xarxa de col·laboradors i proporcionar als ens locals capacitat real per premiar o castigar els usuaris que participen en els serveis programats.

Alhora s'haurien de clarificar i delimitar les possibles sortides, que podrien ser: a) l'accés a un lloc de treball del mercat ordinari; b) l'accés a un lloc de treball subvencionat, tutelat, protegit o reservat (objecte d'ajudes públiques, per a col·lectius de difícil inserció); c) la percepció al 100% d'ajudes i prestacions (per tipologia de beneficiaris), o d) rebre un percentatge variable de l'ajuda completa en cas de tractar-se de persones que no han volgut participar en l'itinerari o hi han participat de manera poc satisfactòria.

Per millorar la integritat del sistema i establir un procediment articulat de polítiques actives i passives caldrien, doncs, instruments generalitzats que permetessin tractar informació de l'oferta i la demanda. Els SLO haurien d'harmonitzar de manera pactada entre ells, però també amb

altres agents territorials i amb les administracions superiors, mecanismes de treball per tal de facilitar el seguiment dels usuaris.

Hi ha una bona base per impulsar aquests canvis atès que la Generalitat i les diputacions estan articulant experiències en aquest sentit, com ara els pactes territorials o la xarxa XALOC. A més, existeixen als territoris espais per realitzar aquest treball, com les meses locals, que agrupen agents locals amb l'Administració autonòmica.

Territorialització del model i definició de funcions

Lligat al punt anterior, també cal establir un pacte entre el SOC i les administracions locals per adaptar-se a les especificitats del territori. Per això, com és lògic, s'ha d'exigir més flexibilitat al SOC, però l'Administració local també ha de fer esforços per afrontar la situació. Òbviament, si es reclama major heterogeneïtat a l'hora de considerar els territoris, cal que des de cada zona s'iniciïn processos de definició de models de desenvolupament endogen ja que en cas contrari no serveix de gaire un major esforç del SOC per escoltar el territori. Alhora, cal ser més transparents i programar accions específiques per mostrar i captar bones pràctiques que es puguin intercanviar amb altres zones a fi de maximitzar els esforços dedicats a la política d'ocupació.

Aquesta tasca descrita implica aclarir el paper de tots els agents participants en la política d'ocupació i que cadascú triï quin rol vol jugar i actuï de manera coherent amb aquest rol. En aquest sentit, les administracions (autonòmica i local) i els agents socials han de ser els protagonistes en la planificació estratègica i operativa de la política d'ocupació. Una vegada feta la planificació, cal una xarxa d'ens executors de les accions entre els quals pot haver-hi els SLO, però sempre que aquests s'hagin professionalitzat i sense barrejar tots dos rols. Cal, doncs, que es dotin de mecanismes i instruments eficaços per implementar polítiques d'ocupació. Aquesta advertència és especialment rellevant per a les administracions de menor dimensió, atès que han proliferat pel territori estructures totalment precàries d'ocupació i promoció econòmica. Sense una escala mínima suficient no es pot pensar en una execució eficient de les polítiques proposades. Per tant, per a aquells territoris amb menys recursos i menor massa crítica caldria incentivar (o obligar) la constitució de fórmules mancomunades prestadores de serveis o obrir la porta a una configuració de rols on els agents locals planifiquin de manera concertada amb la Generalitat, però en què l'execució resti oberta a altres agents (que poden ser externs) si asseguren una implementació correcta del pla d'acció.

Per la seva banda, el SOC, si s'escau a través de les seves oficines, podria donar un suport en les accions següents:

- Proporcionar a les entitats locals informació sobre el mercat de treball.
- Fer el primer diagnòstic dels usuaris demandants d'ocupació i derivar-los als recursos existents a la zona.
- Supervisar les accions locals i fer-ne el seguiment, però no centrat tant en aspectes administratius sinó a assegurar una mínima qualitat tècnica de l'acció.

- Fomentar les accions d'R+D que per la seva naturalesa no són pròpies d'un ens local concret.
- Assessorar en mecanismes d'avaluació de les polítiques d'ocupació programades.
- Proporcionar les eines necessàries per coordinar les accions dels diferents ens locals i els mecanismes de captació i difusió de bones pràctiques per evitar solapament d'accions entre els ens locals.

Nou marc d'actuació: les agències

Per tal d'avançar en els dos primers punts és necessari resoldre els problemes generats per les actuacions vinculades a subvencions. Cal promoure un nou marc de relació entre l'Administració local i les superiors. En aquest sentit, algunes diputacions (com la de Barcelona) o la Generalitat de Catalunya comencen a dibuixar la creació de consorcis de promoció econòmica. Aquests consorcis poden tenir inicialment una funció administradora però sobretot seria desitjable que a mitjà termini també sigui deliberativa i decisòria respecte al contingut de les ajudes.

Durant els últims anys s'ha ja treballat amb la lògica dels pactes territorials. Aquests han estat experiències de concertació que han servit per coordinar i consensuar estratègies i actuacions comunes a una zona (que hauria de coincidir amb el mercat de treball local) per part de tots els agents socioeconòmics involucrats en la promoció econòmica.

En aquest punt, però, no ens interessa tant destacar aquestes experiències pel plus de concertació que suposen sinó pel fet que en alguns casos han estat embrions de consorcis, de caràcter territorial, que —participats per l'Administració local, els agents socials i les administracions superiors com la Generalitat o les diputacions— han introduït les fórmules del conveni marc i del contracte programa que en part substitueixen les convocatòries de subvencions anuals. Els convenis marc s'establirien entre els consorcis i les administracions superiors i definirien aspectes relatius al funcionament i als criteris per ponderar les propostes dels consorciats. Anirien acompanyats d'una dotació pressupostària que asseguraria el finançament de les iniciatives del territori durant un període de temps suficient per programar accions amb perspectiva de llarg termini. Per la seva banda, els contractes programa serien acords concrets entre els consorcis i els seus membres per tal de programar polítiques actives concretes. Aquestes polítiques s'implementarien a través dels recursos propis dels membres o a través de col·laboracions i subcontractacions d'altres entitats públiques o privades expertes en la matèria.

La creació dels consorcis o agències pot comportar, doncs, dos grans avenços per a l'Administració local: d'una banda pot incrementar el seu poder de decisió respecte al que es vol fer al territori (en què es volen destinar els fons) mentre que, d'altra, poden assegurar una major estabilitat als SLO, tant pel que fa a la seva estructura com pel que fa a la seva programació. A més, gràcies a la incorporació al consorci dels agents socials es pot facilitar la concertació i coresponsabilització a l'hora d'endegar polítiques d'ocupació.

Propostes de millora en la planificació i gestió de serveis als ens locals

Gran part dels problemes explicats respecte als SLO es van atenuant a mesura que es va adquirint experiència i la política d'ocupació esdevé més madura.

Tot i això, encara són serveis força reactius malgrat que cada vegada és menys adient plantejar aquests serveis amb un enfocament assistencial. Sense oblidar l'atenció als usuaris, cal planificar accions més proactives. A continuació es plantegen algunes accions que podrien representar millores substancials als SLO i que és possible fer des de cada SLO sense necessitat de reclamar la intervenció d'administracions superiors.

Més planificació

Si des dels SLO es pretén treballar d'una manera més estratègica i preventiva, d'entrada cal disposar de major informació sobre el territori per definir posteriorment models de desenvolupament i programar accions coherents amb aquests objectius. S'ha de destacar que molts ajuntaments ja estan treballant en el marc dels observatoris del mercat de treball (que en alguns casos, a més, produeixen informació per col·lectius i sectors). Aquests observatoris tenen un paper molt important a l'hora d'assessorar els tècnics, detectant el tipus de població que pateix atur, sobretot el de llarga durada (i comparar-la amb la que el SLO capta) o identificant sectors emergents. A més, permeten obtenir informació per planificar estratègicament les accions del SLO, anticipant-se a les necessitats de la ciutadania i dissenyant serveis i programes que evitin l'aparició de problemes relacionats amb l'atur i la no-adaptació de la mà d'obra a les exigències del mercat.

Amb la mateixa funció es poden destacar altres instruments com les bases de dades, que posteriorment són explotades amb informes socioeconòmics, o els estudis de diagnosi, que poden ser genèrics o centrats en algun col·lectiu/sector econòmic concret. També es pot emprar la prospecció pròpia per obtenir bona informació qualitativa sobre la situació, evolució i perspectives dels diferents sectors econòmics.

Més professionalització

Molts SLO s'han limitat fins a l'actualitat a rebre i atendre persones que cercaven feina o bé empreses que cercaven personal. Darrere no només hi havia poca planificació, sinó també poca reflexió al voltant del que s'estava realitzant.

Actualment s'estan produint canvis molt importants que caldria emfatitzar i aprofundir, en el sentit que hi ha una major professionalització dels serveis. D'una banda, els perfils d'atenció al públic es van completant amb perfils més gerencials que analitzen els canvis que es produeixen al mercat de treball i planifiquen accions concordades amb ells. Al seu torn, la manera de treballar

també s'està millorant. Així, d'una atenció personalitzada basada en la bona voluntat del tècnic s'està passant a un treball també personalitzat però més rigorós, seguint criteris de qualitat (els SLO s'estan certificant amb les normes ISO i van reglant els seus processos de treball, detectant oportunitats de millora de manera permanent).

Els SLO cada vegada treballen més des de l'òptica de programes: accions amb objectius i calendari ben delimitats pensades per satisfer les principals demandes del servei. A més, s'hi van introduint criteris d'avaluació que haurien de tenir en compte aspectes quantitius i qualitius. En la gestió de programes finançats amb els seus fons, la Unió Europea estableix com a obligatoris mecanismes de seguiment i avaluació, i la majoria de SLO els estan estenent a la resta d'accions per mesurar el cost i l'eficàcia real de les polítiques actives.

Paral·lelament, es van definint més acuradament els objectius generals i genèrics que han de concretar les planificacions estratègiques i que seran mesurats amb les bateries d'indicadors oportunes. Així, s'ha d'incentivar l'ús de quadres de comandament i de programes de seguiment i avaluació de projectes.

D'altra banda, els equips professionals es van capacitant cada vegada més. L'orientació professional és una matèria encara novella i poc estudiada a nivell teòric, però actualment ja s'estan introduint aquests mòduls en moltes carreres universitàries relacionades amb les ciències socials i humanes així com en diversos estudis de postgrau. Molts professionals, doncs, tenen la possibilitat de millorar la seva capacitat amb formació contínua, a més de l'experiència que van adquirint. També hi ajuda el fet que, tot i funcionar sovint amb subvencions, aquestes estan força consolidades i això ha permès mantenir en alguns casos equips professionals estables.

Tot plegat es tradueix en una valoració més alta de la satisfacció de l'usuari vers els SLO (com a mínim així ho detecta la Diputació de Barcelona a partir de l'estudi d'enquestes de satisfacció de diferents municipis).

Malgrat això, aquest és un punt encara millorable ja que sovint no està clar com mesurar l'eficàcia d'aquest tipus de serveis. A l'apartat corresponent a avaluació ja s'ha fet un exercici en aquesta línia però, tot i que és clar que cal introduir alguns indicadors sobre l'economia (per saber quan costa exactament una inserció o la capacitat d'un usuari), també ho és que els referents a eficiència i eficàcia són més complexos, per la dificultat d'identificar exactament els beneficis que es generen. Aquests beneficis no es poden mesurar amb simples aspectes quantitius, sobretot en aquells casos en què es treballa amb persones amb risc d'exclusió. Aquests programes tenen un caràcter clar de servei públic i produeixen efectes que van molt més enllà dels observats en la simple persona, ja que ajuden a millorar en general l'entorn en què es mouen.

Finalment, s'ha de mencionar l'aplicació de TICs internament, que contribueix a millorar el rendiment dels SLO. En aquest sentit, cal citar la gestió de bases de dades informàtiques que permeten emmagatzemar moltes dades i agilitar-ne el tractament. És interessant integrar totes les bases en una única xarxa municipal per poder aprofitar al màxim tota la informació

disponible sobre persones i empreses. Així, destaca sobretot la possibilitat de connectar la base de dades del SLO amb el padró, amb l'IAE, amb les de serveis socials...

També és interessant desenvolupar millors webs que funcionin com a borsa de treball (relació de CVs i ofertes i possibilitat de consulta i introducció de dades per part dels usuaris, amb *passwords*). Una altra bona eina és algun entorn web per a formació a distància. Finalment, es poden preveure eines informàtiques que facilitin l'autodiagnosi de l'ocupabilitat i ajudin en la formulació d'itineraris.

Ampliació de la concepció d'usuari

Una altra línia de treball estaria relacionada amb la concepció ampla d'usuari: no reduir-la a l'usuari com la persona demandant d'ocupació amb dificultats especials, sinó —i sempre sense perdre la perspectiva que aquest ha de ser un usuari prioritari— pensar a donar cobertura a tot tipus de demandants d'ocupació, incloent-hi els que volen una millora laboral i les persones ben formades. En cas contrari es corre el risc de ser percebuts com un gueto on es treballa amb població marginal. Aquest canvi d'actuació no només cal impulsar-lo fonamentat en valors o en la noció d'equitat, sinó que també té una vessant pràctica: com més perfils es tinguin a la borsa, més fàcil serà acostar-se a les empreses. Com més bones respostes s'hagin donat, més confiança hi haurà per obrir les portes a altres candidats que —a priori— podrien ser pitjor rebuts per les empreses. Es pot avançar en aquest objectiu ampliant els dispositius d'inserció a personal més qualificat, aplicant tècniques de *coaching* similars a les que poden oferir les empreses de selecció de personal o les *headhunters* o cercatalents.

També, i tal com s'ha dit en un punt anterior, més enllà dels demandants d'ocupació cal avançar en el treball de prospecció. Sobretot cal que aquest es vagi professionalitzant i millorant, innovant en metodologies i que no sigui una feina que s'arracona sempre que hi ha urgències al servei. Per assolir aquest objectiu cal cercar la col·laboració de les organitzacions empresarials dels municipis.

Definició de catàlegs de serveis estables

Una altra proposta seria l'articulació de les polítiques d'ocupació locals a partir del concepte de servei i no del de programes. Aquests últims han de ser un reforç per a situacions puntuals o per afrontar problemàtiques específiques a les quals no es pot arribar des dels serveis més tradicionals, però no poden constituir en si mateixos l'eix vertebrador del SLO. El servei es basa en la continuïtat de les actuacions i dels recursos amb uns sistemes de treball coneguts, susceptibles de ser millorats a partir de seguiments i avaluacions però d'entrada experimentats i mai improvisats (i sotmesos a canvis constants). Associada a aquesta continuïtat del concepte servei hi ha d'haver una mínima estabilitat dels equips tècnics.

Per introduir aquestes millores cal un canvi del finançament impulsat per les administracions superiors, però també un esforç igualment decidit per part de les administracions locals a fi

d'assegurar una dotació de recursos suficient per fer una planificació estable i regular. Fins i tot es pot preveure anualment recuperar fons propis amb les diferents subvencions, però d'entrada no es pot condicionar la capacitat d'actuació a la possibilitat de rebre les ajudes.

Racionalització de l'ús dels recursos

Alhora que s'estabilitzen els recursos, s'ha de fer un esforç per millorar la racionalització del seu ús. Si es regularitzen els serveis és probable que passin a ser més eficients i això també comportaria automàticament una millor destinació dels recursos atès que no caldria destinar esforços a la gestió administrativa (sovint absurda) de les subvencions. A això caldria sumar una professionalització en la gestió econòmica dels serveis (en aquests serveis finalistes sovint s'infravalora la vessant econòmica per primar l'eficàcia de les accions, per molt poc eficient que sigui).

Per racionalitzar l'ús de recursos també s'ha de treballar en la coordinació de serveis i programes d'un mateix territori. Actualment hi ha un cert descontrol i desinformació del que fan els locals propers, raó per la qual cal institucionalitzar un treball en xarxa que impliqui maximitzar l'ús de dispositius, promoure una certa especialització i evitar solapaments innecessaris. En un punt posterior s'abordarà aquesta proposta.

Priorització de la qualitat dels serveis

Primar el concepte de qualitat per sobre del de quantitat és un altre aspecte que s'ha de desenvolupar. Perquè la qualitat no sigui quelcom eteri o es quedi en una simple declaració d'intencions, sinó un principi rector de tot servei executat, aquest ha de ser sempre avaluable. Per això cal en primer terme posar objectius i posteriorment configurar sistemes d'avaluació que mesurin els resultats qualitius dels serveis i sobretot la satisfacció dels diferents tipus d'usuaris del centre (tal com s'ha exposat en el punt d'avaluació de les polítiques actives d'ocupació).

Per avançar cap a la qualitat també cal pensar en el tractament igualitari però alhora personalitzat dels usuaris:

- *Personalitzat* perquè cal flexibilitat a l'hora d'atendre usuaris sense renunciar a accions de discriminació positiva.
- *Igualitari* perquè per damunt de tot s'han d'evitar condicions divergents o desviacions no justificades en els serveis ocupacionals segons el centre, el tècnic o l'usuari atès.

Per anar dissenyant serveis de més qualitat també convé recordar que s'han de destinar més recursos tècnics a àmbits allunyats de l'atenció directa als usuaris, centrats en feines de diagnosi territorial i prospectiva, així com d'altres relacionades amb l'avaluació de les accions executades (anàlisi de la informació del mercat de treball local i dels efectes de les evolucions dels mercats nacionals i internacionals, estudis de viabilitat, estudis d'impacte dels serveis oferts...).

La qualitat també implica el tractament harmonitzat i ordenat de la informació (per evitar improvisacions i per poder establir comparacions i extreure conclusions sobre possibles accions de millora).

Més transversalitat i coordinació: treball en xarxa al territori

Si realment es volen dur a terme actuacions més o menys estratègiques, cal mobilitzar tots els recursos del territori i, a més, fer-ho de manera coherent. Com es deia al capítol 2, l'Administració ha patit un procés paradoxal de pèrdua i guany de protagonisme alhora. D'una banda, té clar que ja no pot realitzar segons quines accions en solitari, cal cercar complicitats amb tots els agents econòmics locals. D'altra banda, però, té un paper de centralitat ja que recau sobre l'ajuntament el paper de dinamitzador i motor de la xarxa d'actors locals.

Al mateix temps, el creixement de l'Administració local ha comportat la seva intervenció en problemàtiques diverses, però alhora afronta riscos, ja que existeix una gran especialització que dificulta la coordinació (fins i tot el coneixement) d'accions destinades al mateix objectiu.

Davant tot això cal, doncs, experimentar i millorar instruments que permetin una major cooperació tant entre els diferents departaments de l'ajuntament com amb la resta d'institucions.

D'una banda, cal potenciar instruments com les comissions interdepartamentals tant a escala política com tècnica i també s'ha de forçar directament la trobada bilateral entre els equips professionals d'aquells departaments amb punts en comú. En el cas del SLO és interessant identificar que en els processos clau d'atenció als usuaris es pot col·laborar amb joventut, dona, immigració, serveis socials i sobretot altres àmbits de promoció econòmica (noves tecnologies, comerç, desenvolupament empresarial i turisme). En el cas d'aquells departaments amb què s'atenen usuaris comuns és adient formalitzar protocols de coordinació.

Tampoc no és anecdòtica una bona coordinació amb aquells departaments que intervenen en els processos de suport (recursos humans, contractació i compres, manteniment, etc.) ja que sovint la seva (in)eficiència condiciona qualsevol gestió dels SLO.

Pel que fa a la coordinació amb altres agents del territori, també cal esmentar avenços produïts en els últims anys sobretot arran de la proliferació de pactes territorials per l'ocupació. Tot i això, cal dir que sovint aquests pactes han estat més aviat una suma de les peticions individuals de cada entitat membre més que no pas un treball conjunt de totes elles fruit d'una anàlisi del territori i d'una concertació d'accions. En aquest sentit, convé tornar a esmentar els consorcis que proposen Diputació i Generalitat ja que poden suposar un pas més de millora. La integració de tots els agents en el mateix ens i la progressiva adquisició d'experiència i pràctica poden facilitar el treball coordinat entre tots ells.

Més enllà de la personalitat jurídica que pugui tenir aquest marc d'actuació, és important avançar cap a sistemes de treball en xarxa per articular una carta de serveis territorial que

prevegi el màxim de recursos (coordinats) possibles per atendre persones i empreses, sobretot interrelacionant diferents àmbits d'intervenció que habitualment es treballen sectorialment.

En aquest sentit es pot destacar l'experiència de Terrassa, que pot ser extensible a la d'altres zones on s'ha formalitzat una xarxa voluntària amb l'objectiu de compartir coneixements, sumar esforços, racionalitzar recursos i treballar de manera coordinada no només programes laborals, sinó també altres d'inclusió.

Per avançar cap a aquestes fites s'han consensuat metodologies comunes d'atenció a les persones (basades en el treball per competències). La primera tasca de les entitats integrants de la xarxa ha estat precisament pactar un model local d'intervenció que prevegi els mecanismes d'entrada i sortida dels beneficiaris en el dispositiu, així com una carta de serveis i recursos que serà la resultant de les capacitats d'actuació dels diferents membres de la xarxa. S'ha d'estudiar, doncs, com optimitzar els esforços que s'inverteixen globalment a la zona i decidir qui i com ofereix cadascun dels serveis considerats necessaris.

Els mecanismes d'accés són els habituals dels SLO (captació pròpia o del SOC), seguits de la informació laboral i l'entrevista ocupacional, amb la complementaritat que altres entitats que treballen altres aspectes de la inclusió també poden fer entrar usuaris al circuit, ja sigui derivant o fent alguna diagnosi prèvia. Posteriorment seran assignats a una acció o altra, no tant en funció del catàleg propi de serveis sinó de la disponibilitat dels diferents recursos locals. La carta de recursos serà la que determinarà, doncs, les accions potencials. A través d'aquestes accions serà com es treballaran les competències tècniques i professionals, les de base i les transversals. Es realitzaran entre totes les entitats i, el que és més important, cada entitat facilitarà el recurs ocupacional més escaient a un beneficiari del sistema, independentment del seu canal d'accés.

També cal unificar metodologies de treball tot establint mecanismes de trobada i d'intercanvi entre els tècnics. Un bon suport a aquesta feina és la programació d'una formació per a tot el personal que ajudi a socialitzar maneres de treballar. A partir d'aquest punt ja s'està preparat per posar en marxa un sistema d'atenció basat en un dispositiu únic, facilitant un apropament dels serveis als usuaris. És realment important concretar un pla de comunicació conjunt que visualitzi la integritat del sistema.

La xarxa s'ha d'iniciar amb aquelles entitats prou madures per poder compartir serveis i usuaris i en què existeixin relacions de confiança prèvies que facilitin els acords necessaris. En la mesura que sigui possible, cal incorporar a les xarxes aquelles entitats del tercer sector que realitzen un treball complementari al de les administracions. Si calgués, es pot realitzar alguna acció intermèdia d'assessorament per facilitar la professionalització d'aquest tipus d'entitats.

Nous mecanismes d'intervenció adaptats a les necessitats dels col·lectius de difícil inserció

Òbviament, les millors accions són totes aquelles que poden anticipar-se als processos d'exclusió sociolaboral i que, per tant, evitin que hi hagi persones que es trobin en situació de

diffícil reinserció. Cal tenir mecanismes de detecció de l'evolució dels sectors econòmics per identificar aquells col·lectius que estiguin en perill de patir atur de llarga durada. Aquesta situació és especialment preocupant per a treballadors inserits en sectors en declivi i sense recursos per reubicar-se en altres sectors (cal anar desenvolupant habilitats relatives amb el reciclatge professional i amb la recerca de feina fins i tot abans que es produeixin greus reconversions econòmiques).

Tot i això, no és realista pensar que es poden programar un conjunt d'accions que eradiquin processos d'exclusió: hi ha una part de la població amb serioses dificultats per accedir amb garanties al mercat de treball. Com es deia en diversos punts del programa, tot i existir certes mancances en l'avaluació de les PAO, sí que hi ha unanimitat pel que fa a considerar que aquestes polítiques solen tenir greus dèficits a l'hora de treballar amb aquests col·lectius.

Per tant, les actuacions que habitualment es fan des dels SLO s'han de mantenir, reforçar i millorar perquè són molt efectives per als perfils de més fàcil inserció, però han d'anar acompanyades de l'experimentació de nous mètodes i mecanismes d'intervenció que impliquin un augment de l'eficàcia envers aquells col·lectius amb major dificultats.

Cal recordar que, en aquest sentit, iniciatives com els Equals, les accions PEMO o altres programes experimentals són de gran utilitat per introduir noves accions i constatar la seva eficàcia. Tot i això s'ha de preveure posteriorment com es poden transferir des dels ajuntaments aquestes noves actuacions a la seva programació ordinària (una vegada finalitzada l'entrada de recursos extra que suposa la subvenció). En aquest punt es pot proposar d'entrada que cal una actitud proreciclatge dels equips tècnics, els quals han d'anar reflexionant sobre les possibles millores i anar-les incorporant a la seva feina habitual. També és important la funció que poden desenvolupar administracions superiors en el sentit de detectar bones pràctiques i mostrar-les a la resta de SLO.

En el punt referent als serveis dels SLO ja s'han enunciat moltes d'aquestes iniciatives. Aquestes accions estan plantejades per a les necessitats concretes d'aquests col·lectius, atenent les seves característiques i sense reduir-se a la dimensió estricta d'ocupació. A continuació s'exposa una mica més extensament aquesta bateria de mesures.

Programes d'igualtat d'oportunitats

La igualtat entre homes i dones és un dels principis fonamentals de l'Estratègia Europea per a l'Ocupació. En aquest sentit, s'han aprovat lleis que eliminen les discriminacions basades en el gènere, com a mínim formalment. També s'ha aprovat legislació per afavorir una major igualtat home-dona. A escala estatal es va aprovar, l'any 1999, la Llei de conciliació de la vida laboral i familiar, però no es va acompanyar de mesures que la fessin realment efectiva. Les escasses polítiques de conciliació han estat dirigides principalment a facilitar que les dones compaginin treball assalariat i treball reproductiu, però no a una veritable redistribució de la càrrega total de treball. Així, les polítiques desenvolupades fins ara, tot i pal·liar algunes desigualtats, no han aconseguit transformar substancialment la situació. Per planejar actuacions realment eficaces

calen intervencions públiques de caràcter macro i enfocades a aconseguir un doble impacte: d'una banda, incidir en el canvi cultural (mobilitzant els homes cap a la realització d'aquelles funcions; trencant inèrcies sexistes; aportant models d'organització del temps alternatius; revaloritzant les feines domèstiques; afavorint un model de mobilitat més igualitari per a tothom...; implica de retruc incrementar la provisió de serveis de guarderia i de cura de les persones dependents) i, d'una altra, fer possible que les dones puguin millorar les seves opcions laborals (desenvolupament dels sectors on les dones treballen majoritàriament; accions positives per promoure les dones en els sectors on estan infrarepresentades; trencar estereotips, incrementar els drets socials i de seguretat social per als treballs a jornada parcial o atípica...).

Des del món local no s'han potenciat gaires polítiques de gènere. Tot i que és difícil incidir en aquests aspectes, diversos SLO han pensat actuacions que combinen la millora de la seva capacitació professional i ocupabilitat amb accions de mobilitat i conciliació de vida familiar i laboral (adaptabilitat horària). Cal, doncs, prestar atenció a les accions d'orientació i inserció per analitzar correctament les aptituds i la formació de les usuàries així com la seva disponibilitat real i com maximitzar-la. Òbviament, la majoria de dones no necessiten un acompanyament intensiu, però sí que els SLO sovint veuen com s'acumula un reducte de dones poc formades i amb càrregues rígides familiars a les quals costa molt inserir. En aquests casos, i en la mesura que sigui possible, la formació ha de ser una de les accions principals, cercant metodologies innovadores, motivadores, pràctiques i participatives. En el cas que es detecti capacitat, cal fomentar l'autoocupació (cada vegada hi ha un volum superior de dones que conceben un projecte empresarial propi).

La tasca de motivació i millora de l'autoestima és especialment important en el cas de dones que faci força anys que no han accedit al mercat laboral o que siguin força dependents d'altres membres familiars.

A més, aquests programes també poden preveure serveis personals que facilitin la participació de les dones, tant en la fase de capacitació professional com posteriorment, en el moment que vulguin incorporar-se al mercat de treball de manera més o menys estable.

D'altra banda, els ens locals poden encetar campanyes de sensibilització per a empreses, treballadors i població en general sobre la capacitat professional d'homes i dones i promoure la inclusió de treballadors d'ambdós sexes en sectors tradicionalment assignats a un dels dos en exclusiva. En aquest sentit, és molt interessant formular i difondre experiències pilot exitoses. També pot haver-hi sensibilització amb l'objectiu de prestigiar els sectors que concentren dones i intentar dignificar les condicions laborals que hi van associades. Finalment, també s'ha de realitzar sensibilització per incidir, en la mesura que sigui possible, en el repartiment de les tasques domèstiques equitativament entre tots els membres de la família. Tot i que aquest punt s'allunya de les competències municipals i sovint es veu com a aliè a la política laboral, és un aspecte cabdal per poder avançar cap a unes relacions més igualitàries entre gèneres.

Programes d'acollida per a extracomunitaris nouvinguts

En el cas de les persones extracomunitàries (especialment les nouvingudes) estem parlant d'un dels col·lectius amb majors problemes i que estan acudint cada vegada més als SLO. A més, cal tenir present la particularitat de la situació legal d'aquest col·lectiu ja que sovint és complexa. En moltes ocasions la situació legal determina les possibilitats d'accés a una ocupació però succeeix el mateix a la inversa, l'accés a una ocupació pot suposar la seva regularització.

Generalment s'intenta que els immigrants accedeixin als serveis genèrics (mesura normalitzadora), però per a alguns casos de major dificultat han sorgit respostes no només de l'Administració, sinó també del tercer sector per facilitar el procés d'integració. Bàsicament es detecten tres mesures d'acompanyament que intencionadament es plantegen com a accions pont: accions d'acollida, accions de mediació i accions d'ocupació.

Les accions d'acollida es poden traduir en informació i orientació de benvinguda i assistència jurídica i psicosocial bàsica. És necessari actualitzar coneixements constantment perquè la immigració és un fenomen molt dinàmic i la legislació i els serveis que els afecten poden variar freqüentment. A més, cal definir sistemes de captació innovadors perquè molts immigrants desconeixen o recelen de l'Administració o hi acudeixen amb expectatives desmesurades o poc realistes. També cal incidir en la idea que molts immigrants no estan acostumats als serveis públics del país d'acollida per la qual cosa és útil que aquestes sessions siguin d'informació molt bàsica.

Les accions de mediació són necessàries perquè pot haver-hi un desconeixement de certes pautes socials, diferències culturals o manca d'hàbits que poden portar a problemes de convivència, incloent-hi l'entorn laboral. Es poden preveure, doncs, accions d'acompanyament per explicar accions i tràmits simples i complexos en àmbits com sanitat, habitatge, ensenyament, etc. En general, poden evitar malestars tant entre la població autòctona com la immigrant. Pel que s'ha vist, per tant, és indispensable planificar un model d'intervenció transversal que reclama la col·laboració de tècnics d'immigració, en cas que l'ajuntament en disposi.

Finalment, cal preveure òbviament accions pròpiament d'ocupació. Cal mostrar el mercat de treball local, les relacions laborals i les tècniques de recerca de feina. Les accions concretes que es podrien fer passarien per orientació, formació, inserció, programes i sensibilització. Les accions d'orientació han de posar èmfasi no només en les habilitats laborals (comportaments i valors dominants al mercat de treball local), sinó també en les socials. També haurien d'informar de l'entorn i motivar els immigrants vers la formació (laboral, bàsica i d'idiomes). Aquestes accions de formació són indispensables perquè cal adaptar les seves competències a les demandes locals. Són accions que es poden establir com a programes ocupacionals que millorin competències alhora que habilitats relacionals i cultura general.

Ateses les urgències de molts immigrants per accedir a una ocupació, una manera d'instrumentalitzar aquestes accions seria la d'oferir tastets o aules obertes que combinessin l'aprenentatge de l'idioma, l'aprenentatge d'oficis i l'adquisició d'habilitats.

D'altra banda, un bloc de mesures igualment important hauria d'estar focalitzat a les empreses, amb el doble objectiu de reduir tòpics negatius i de donar a conèixer els tràmits per a la contractació d'immigrants en diferents règims jurídics.

Dispositius d'inserció per a persones amb discapacitat

Respecte a les persones amb discapacitat, també es donen particularitats legals importants: la LISMI preveu ajudes i incentius a la contractació de les persones que tinguin un certificat de discapacitat.

D'una banda, es preveu la creació de llocs de treball específics per a persones amb discapacitat, que es tradueix en la creació de llocs de treball específics en centres ocupacionals (per a persones amb productivitat molt limitada) o en centres especials de treball (sorgeixen com a desdoblament dels centres ocupacionals per als treballadors que no han pogut accedir al mercat ordinari però que poden ser molt més eficients que els perfils propis dels centres ocupacionals) i les feines generades al voltant de la venda del cupó.

D'una altra banda, també es preveuen altres mesures de protecció com ara: contractes de formació i pràctiques, incentius a la contractació, quota de reserva del 2% de la plantilla a totes les empreses de més de 50 treballadors, ocupació selectiva (readmissions), feines subvencionades i serveis d'intermediació laboral especialitzats en treballadors amb discapacitat.

Tot i això, aquestes mesures són poc emprades i en algun cas d'obligatorietat legal (com la quota de reserva) és de sobres conegut l'incompliment generalitzat de la llei o les facilitats amb què es troben les empreses per poder accedir a l'excepcionalitat.

Atesa la situació plantejada, caldria diferenciar entre les persones amb discapacitats més lleus (de poc més del 33% que es requereix per ser considerat oficialment discapacitat) de les més severes. Respecte a aquest segon cas, s'ha d'assumir que part d'aquest col·lectiu difícilment aconseguirà inserir-se al mercat laboral ordinari, per la qual cosa els ajuntaments han de promocionar iniciatives econòmiques i socials com els centres ocupacionals o els especials de treball. Els SLO han d'identificar iniciatives ciutadanes amb aquest objectiu i donar suport en la mesura que sigui possible (locals, suport financer, suport gerencial, etc.).

En canvi, pel que fa als treballadors amb discapacitats menys severes sí que cal centrar-se en la seva inserció en empreses ordinàries. En aquest cas cal citar les dues fonts d'actuació més efectives: la legal i la de sensibilització. Així, convé destacar que una gran part de les persones amb discapacitat són persones amb capacitat per treballar de manera totalment eficaç en un lloc de treball que s'adapti tant al seu perfil professional, com a la seva discapacitat. Per tant, cal donar suport a les empreses perquè defineixin acuradament els llocs de treball i identifiquin quins d'aquests llocs són susceptibles de ser ocupats per persones amb discapacitat. A més, les empreses de l'entorn han de conèixer certs avantatges de què es pot gaudir pel fet de contractar un treballador amb la discapacitat reconeguda: els econòmics (deduccions de la cotització a la

Seguretat Social, subvencions, ajudes per a l'adaptació de llocs de treball, etc.) i el reconeixement social que es pot guanyar, mostrant-se com una empresa socialment responsable.

A més d'explicar els diferents avantatges de contractar un discapacitat, cal realitzar una acció de sensibilització per trencar els tòpics respecte a les limitacions d'aquestes persones (accions de difusió i comunicació, especialment mostrant bones pràctiques).

També cal sensibilitzar altres departaments del mateix ajuntament perquè aspectes com la mobilitat són cabdals, per la qual cosa és prioritari reduir les barreres arquitectòniques.

Accions per a majors de 45 anys i aturats de llarga durada

Les persones majors de 45 anys també suposen un repte important per als SLO. És un col·lectiu molt complex perquè calen accions eficaces però alhora que no impliquin una llarga inversió en temps. Presenten múltiples perfils i es fa difícil pensar quines accions poden ser interessants globalment.

Si les seves habilitats professionals no es corresponen amb sectors en clar retrocés, sinó que els poden permetre adaptar-se a algun sector vigent o emergent, se'n poden plantejar accions de formació o autoocupació (poden reaprofitar la seva experiència laboral i són projectes a més curt termini).

En el cas concret de les accions de formació cal dir que, a més dels problemes de durada, s'han d'afegir els de metodologia. Cal pensar en ensenyaments adaptats a uns beneficiaris que fa més de 30 anys que no realitzen cap acció formativa i són persones que no van seguir uns itineraris acadèmics potents, sinó que més aviat es van limitar a anar a l'escola durant un breu període de temps mitjançant el qual en molts casos es van poder simplement alfabetitzar (mentre que en molts altres ni tan sols es va assolir aquest objectiu). Intervencions com l'aprenentatge productiu o actuacions molt individualitzades poden garantir més èxit que les sessions magistrals. Cal destacar, a més, aquells programes que combinen la formació capacitadora en un ofici (enfocada sobretot des d'una vessant pràctica) amb formació compensatòria, per tal de millorar el nivell educatiu general amb sessions de motivació i de tècniques de recerca de feina. A banda d'això, per tal de garantir el seguiment correcte de la formació s'ha d'assegurar que sigui possible una remuneració per als alumnes usuaris (com els tallers d'ocupació o els plans d'ocupació).

Pel que fa a les accions d'orientació i inserció, cal posar èmfasi en la motivació i deixar clar que la situació d'atur no és culpa en exclusiva de la persona, sinó més aviat una conseqüència del mercat de treball que expulsa treballadors fins ara ocupats en certs sectors o categories laborals. S'ha d'incidir en la necessitat d'entendre el nou marc de relacions laborals i adaptar les expectatives d'aquests usuaris a la realitat. Tot aquest treball ha de suposar el canvi d'actitud de l'usuari, incitant-lo cap a una actitud proactiva a l'hora de cercar feina. En el cas de

l'autoocupació, es requereix un suport més intensiu sobretot a l'hora de planificar la viabilitat del projecte i en tots aquells aspectes relacionats amb la gestió empresarial i l'administrativa.

Pel que fa als aturats de llarga durada, una solució passa per la formació. És difícil d'entrada que s'accedeixi a una ocupació sense una recapitació professional. Sovint, però, presenten baixos nivells d'estudis i de formació ocupacional i no estan habituats a seguir programes de formació. A més, en alguns casos no es poden reciclar els coneixements previs, fet que implica haver d'introduir-se en uns camps de coneixement completament nous. Una sortida en seria afavorir processos de pràctica laboral amb el foment de llocs de treball tutelats o clàusules socials, ja que la col·locació d'aquests treballadors en llocs de treball reals permet als empresaris constatar la seva eficàcia i, per tant, incentiva la seva contractació definitiva.

Programes de transició escola-treball

A part dels programes tipificats de transició escola-treball, com els programes de qualificació professional inicial i les escoles taller i cases d'oficis, molts ens locals han encetat altres experiències per donar cobertura a joves que abandonen (o estan en risc d'abandonar) prematurament l'educació reglada.

Hi ha una vinculació molt directa entre la formació i l'ocupació i per aquesta raó ni tan sols en aquelles èpoques en què hi ha una fase econòmica expansionista no és adient que s'incorporin joves al mercat de treball sense un mínim de qualificació. Les persones joves que no tenen uns nivells mínims de formació només accedeixen a llocs de treball precaris i hi ha un risc evident de passar a l'atur de seguida que l'economia entra en fase de declivi.

Tot i això, hi ha també un problema manifest de manca de motivació d'un grup de joves vers l'educació reglada. No només estem parlant del grup de joves amb problemes socials associats, sinó fins i tot de persones més normalitzades però poc atretes pels sistemes tradicionals d'aprenentatge.

Per donar resposta a aquest possible fracàs escolar, molts SLO, en aquest cas normalment en col·laboració amb les àrees d'educació i amb els instituts d'educació secundària (IES), han dissenyat dispositius per treballar amb joves sense una base suficientment forta com per poder finalitzar l'ESO amb facilitat. Són, per tant, programes enfocats a integrar millor els joves al mercat laboral però, més enllà d'aquest objectiu, també es fixen com a fita reintegrar-los al sistema educatiu reglat o evitar l'absentisme o formes actitudinals passives o pertorbadores als IES.

Aquests recursos solen anar destinats a alumnes que siguin motivables i es puguin reincorporar a l'escola. Implica, per tant, incorporar metodologies diferenciades respecte de les emprades a l'aula ordinària.

Amb diversos matisos —segons la zona—, els programes consisteixen en adaptacions curriculars en què els alumnes participants tenen el permís dels IES per realitzar una sèrie de mòduls organitzats pel SLO. Normalment aquests mòduls combinen formació sobre les relacions laborals en general i sobre el mercat de treball local, a més de tècniques de recerca de feina i tastets d'oficis. Aquests tastets són petits tallers on els joves poden experimentar els diferents requisits necessaris per dur a terme determinades professions; es tracta, doncs, que es puguin copsar les diferents habilitats (formals i informals), coneixements i actituds que han de desenvolupar a l'hora de treballar-hi.

Els tastets solen fer referència a oficis més manuals i tenen un ensenyament molt pràctic, basant-se en demostracions i experimentacions concretes. En el marc dels tastets és possible que es realitzin visites a centres de treball del sector per contrastar en el món real el que s'ha experimentat a les aules o tallers. En alguns casos fins i tot s'han programat pràctiques, si bé aquest és un punt espinós i de difícil solució perquè podem estar parlant de joves que no tenen l'edat legal laboral. En alguns casos, un bon reclam per als joves és, en el marc dels tastets, realitzar alguna activitat o producte que funcioni com a projecte del programa. La resta d'hores del currículum dels beneficiaris es realitzen als IES, amb certa normalitat (si bé òbviament cal alguna adaptació de la resta de classes i continguts).

La idea és avaluar els tastets perquè conjuntament amb la resta de matèries els joves puguin cursar l'ESO i, del seu esforç global, sigui possible determinar si se supera o no. De fet, un objectiu força immediat d'aquests dispositius és que els alumnes desmotivats es tornin a reenganxar al sistema educatiu i obtinguin el graduat en ESO.

Finalment, només s'ha d'assenyalar que és important aconseguir la implicació dels IES de l'entorn (si pot ser, de tots) per evitar l'estigmatització d'algun d'ells o del programa mateix.

Foment de l'economia social i fórmules de treball protegit

Tot i que els SLO realitzin grans esforços per donar resposta als col·lectius de difícil inserció, és probable que trobem persones amb una problemàtica social associada tal que costi pensar en possibilitats realistes d'inserir-los al mercat ordinari. Alguns processos d'exclusió són molt forts i poden impossibilitar els intents d'inserir-los en empreses normalitzades. Per a aquests casos cal pensar en algunes accions específiques com podria ser el suport a l'economia social i a les empreses d'inserció. La possibilitat d'accedir a una ocupació per a aquestes persones, tot i que sigui protegida, és molt positiva ja que facilita la seva inserció social.

L'economia social es defineix com l'activitat d'organitzacions mercantils que es caracteritzen per no prioritzar la màxima rendibilitat del capital invertit sinó que, per contra, es troben en la defensa d'interessos corporativistes o mutuels o en el fet de supeditar els objectius econòmics a altres interessos socials o mediambientals. És un espai òptim per desenvolupar nous filons d'ocupació, atès que les experiències d'economia social es caracteritzen per la proximitat i l'estreta relació amb l'entorn territorial en què es desenvolupen.

Que una iniciativa sigui d'economia social no implica que hagi de treballar amb col·lectius de difícil inserció, si bé és cert que una gran part de les experiències d'economia social parteixen d'iniciatives ciutadanes vinculades a problemàtiques socials. Les fórmules jurídiques que adopten aquestes iniciatives són diverses, destacant les cooperatives, les societats laborals, les fundacions, les mútues, les associacions i les ONG.

Tot i ser entitats que operen al mercat, és pertinent el suport dels SLO perquè no s'han de considerar tant empreses que puguin prestar certs béns o serveis a preus competitius com polítiques d'ocupació eficaces davant la problemàtica d'alguns col·lectius concrets. De fet, s'estan mostrant com una alternativa real a les insolvències que presenten les PAO tradicionals. En alguns casos, a més, són les úniques alternatives per a persones difícilment inseribles en empreses ordinàries.

Els SLO poden donar suport a l'economia social amb una estratègia d'acció que prevegi tres grans línies de treball que poden desenvolupar-se de manera independent entre si i que són: a) la generació de despesa pública ètica; b) la concertació d'un partenariat publicoprivat, i c) la promoció de la intercooperació privada empresa-tercer sector. Prèviament a aquest treball s'ha de desenvolupar una diagnosi del territori.

La realització de la diagnosi òbviament no ha de ser generalista, sinó encaminada a detectar experiències del tercer sector i altres iniciatives que puguin ser embrionàries de projectes d'economia social o que detectin experiències d'èxit o fallides. Alhora ha de proporcionar un mapa d'actors que puguin ser col·laboradors en l'economia social.

Posteriorment es podrien iniciar les tres línies de treball abans esmentades. La primera parteix d'un rol fort de lideratge per part de l'Administració local, que aprofitaria les vies que la nova Llei de contractació pública ofereix. Amb l'aplicació de les pertinents clàusules socials, es facilita la contractació de serveis o les compres de productes a les empreses d'economia social (EES) del tercer sector. Sovint, les EES ofereixen serveis i productes que ni les administracions públiques ni el mercat proveeixen o, si més no, generen un doble impacte positiu que s'ha de tenir present: un primer de social (d'inserció de col·lectius en risc) i un segon de mediambiental (incorporat en l'activitat de les EES). Aquesta estratègia incrementa de retruc la responsabilitat social de l'Administració i mostra més visiblement el seu suport a la societat civil organitzada per a la cohesió social. En una segona fase es combinaria directament provisió pública de béns i serveis públics a través de producció privada (via tercer sector). Aquests partenariats haurien ser la llavor perquè, en una fase posterior, es passés directament a una intercooperació privada entre empreses i entitats del tercer sector, incentivada des de l'Administració. El pas a aquesta tercera fase implica un treball inicialment coliderat pels ens locals i per les entitats madures del tercer sector: aquelles que hagin evolucionat a un nivell de professionalització que hi doni el caràcter de competitivitat necessari per sobreviure haurien d'establir col·laboracions amb empreses privades, amb una dependència cada vegada menor del sector públic.

Més enllà d'aquesta estratègia general, per poder encetar un treball operatiu de foment de l'economia social es presenten els blocs d'accions següents.

Accions de millora en habilitat, nivell i qualitat de l'ocupació:

- Foment de la participació de les EES en xarxes de creació empresarial.
- Iniciatives d'intermediació al mercat de treball potencial.
- Acords d'inserció preferencial de col·lectius en risc amb entitats empresarials i del tercer sector.
- Formació i suport en pràctiques laborals.
- Serveis d'orientació i inserció especialitzats per a col·lectius amb més dificultats.
- Creació d'un premi específic per a EES.
- Integració d'un apartat d'emprenedoria social als programes existents d'emprenedoria.
- Coordinació dels programes d'emprenedoria social d'EES, estudis empresarials i universitats.
- Col·laboració amb projectes d'organitzacions de base comunitària.

Accions per fomentar emprenedoria d'economia social:

- Formació i suport a noves EES (gestió financera, comercial, màrqueting i e-negocis..).
- Creació d'un Fons Social Local de Desenvolupament Empresarial (per a estudis de factibilitat, de mercat i desenvolupament comercial, per a la promoció de sectors clau...).
- Infraestructures per a la instal·lació d'EES (vivers específics).
- Desenvolupament de xarxes de màrqueting i compres; programes d'iniciatives per incrementar la sensibilització i el suport mutu i professional.
- Publicació d'un directori d'EES i altres activitats promocionals: plans de màrqueting, publicació de guies d'EES, webs, actes del sector...
- Identificació de productes i serveis potencials (i possibles EES proveïdors).
- Programes de formació i sensibilització als possibles proveïdors (nova llei de compra pública, procediments concursals, requeriments per a la certificació, etc.).

Accions de renovació comunitària:

- Desenvolupament de programes de creació empresarial, formació ocupacional i d'habilitats professionals per a EES en comunitats amb risc alt d'exclusió social.
- Desenvolupament d'estratègies de futur per a empreses ja instal·lades i iniciatives de comunitats financeres en marxa.
- Suport al desenvolupament i la instauració de programes empresarials veïnals (cooperatives, mútues o altres serveis creadors d'ocupació estable).

- Millorar l'expertesa i la coordinació dels tècnics d'economia social del municipi.

Accions de promoció i foment de la responsabilitat social:

- Reconeixement dels mèrits de les empreses en matèria de responsabilitat social.
- Accions de comunicació de consum responsable.
- Plans d'acompanyament per a empreses interessades a adoptar mesures de responsabilitat social.
- Informació sobre sistemes de certificació de la responsabilitat social.
- Creació d'observatoris d'economia social.
- *Benchmarking* amb altres administracions en temes de responsabilitat social i economia social.
- Constitució de partenariats institucionals.
- Creació de la mesa local del tercer sector.

Altres mesures de foment de l'ocupació

Un altre bloc d'accions que s'ha de potenciar són totes aquelles que poden suposar directament un augment del nombre de llocs de treball. En aquest sentit cal dir que, en la mesura que sigui possible, la prospecció a més de les visites per informar de la borsa i captar ofertes s'hauria d'enfocar cap a un suport a l'activitat empresarial, especialment de les pimes, que ajudi a la seva consolidació i expansió. Els serveis, per tant, poden ser més globals.

Un altre aspecte que s'ha de desenvolupar és la detecció de nínxols de mercat susceptibles de ser més explotats, per posar aquesta informació a disposició d'emprenedors o empreses del territori (facilitant així la dinamització i la creació de projectes empresarials). En aquest sentit, es revela molt important tot allò relacionat amb els nous filons d'ocupació (NFO) i amb les noves tecnologies de la informació i la comunicació (NTIC).

Nous filons d'ocupació

Els NFO s'entenen com els àmbits de la vida econòmica que satisfan noves necessitats socials explotant el filó econòmic i d'ocupació que permeten els recents canvis socials (envelliment, canvi cultural, canvis en estructures familiars, desenvolupament de les TIC, increment de les activitats d'oci, major preocupació pel medi ambient i pel desenvolupament sostenible, immigració...). Cal destacar per damunt de tot la possibilitat d'explotar els serveis d'atenció a persones dependents que s'obre amb la posada en marxa de la *Ley de promoción de la autonomía personal y la atención a las personas en situación de dependencia*. Tant aquest com la resta d'àmbits citats tenen en comú una lògica de proximitat (són locals i reclamen un contacte força directe entre demanda i oferta).

Exploitar els NFO pot suposar generar directament noves ocupacions que, a més, poden ser de molts perfils diferents, des de peonatges fins a feines molt qualificades i en sectors molt diversos. Per tant, poden donar sortida a molts dels usuaris dels SLO i de tipologia molt diferent.

Però la detecció i l'explotació dels NFO és complexa perquè són activitats amb potencial econòmic que no és evident ni presenten un rendiment clar (si no, ja estarien explotades per grans empreses). A més, existeixen una sèrie d'obstacles que poden ser financers (insolvència de la demanda i problemes de finançament de l'oferta), formatius (inexistència de professionals i de barems clars de qualitat), jurídics (moltes iniciatives són del tercer sector i tenen problemes per prestar-se al mercat), d'intervenció pública (hi ha iniciatives que no tenen el suport necessari i d'altres que depenen exclusivament de les subvencions o d'un únic proveïdor que sol ser l'Administració pública) o culturals (a vegades són productes o serveis considerats de luxe, de responsabilitat del sector públic o de la família o bé adquirits tradicionalment en negre o en mercats no formals).

La detecció pot passar per estudis socioeconòmics que identifiquin aquests possibles nínxols (a partir de les demandes ciutadanes explicitades). Aquest estudi ha de preveure necessitats concretes del territori; quantitat de possibles consumidors i perfil; característiques de l'oferta desitjada i la seva viabilitat.

Un cop detectats els filons, cal identificar quines empreses o institucions poden oferir-los i donar suport a diferents nivells, amb alguns dels instruments següents: financers (xec servei, estalvi de proximitat o mesures fiscals); polítiques d'ocupació (subvencions a la creació de llocs de treball); mesures jurídiques (regularització d'aquesta activitat econòmica), i accions de formació i professionalització (reconeixement formal de les noves professions i creació de les acreditacions; accions de sensibilització i prestigi, i oferta de cursos de formació en múltiples modalitats).

Noves tecnologies de la informació i la comunicació

Actualment ens trobem en una època de canvi tecnològic constant caracteritzat per l'ús intensiu de la informàtica, la microelectrònica i les xarxes de telecomunicacions. Aquestes innovacions no són exclusives de l'àmbit laboral, sinó que han tingut una gran repercussió en la vida quotidiana de les persones. En l'àmbit del treball en general han significat una major flexibilitat en la producció. Per als treballadors han suposat que es reclami major capacitat d'adaptació i disponibilitat. També han comportat que s'eliminin les tasques més rutinàries de molts serveis i que es reclamin als treballadors nous coneixements, relacionats amb la informàtica.

Les TIC han possibilitat també el creixement del teletreball. Aquest fa referència al fet que una feina es pugui desenvolupar sense la necessitat d'estar físicament al lloc de treball durant una part important del seu horari. Implica també que per poder realitzar aquesta activitat s'usen noves tecnologies de telecomunicacions.

L'aplicació de les TIC al treball o a la vida quotidiana i el teletreball suposen en si mateixos un important filó d'ocupació. Per explotar-lo cal innovar i explorar la manera com les TIC poden satisfer necessitats de la ciutadania i les empreses.

Les administracions i en concret els SLO poden realitzar algunes accions de promoció, com ara:

- Formació (tant en informàtica general com en les aplicacions i coneixements propis del màrqueting o de la gestió empresarial).
- Impuls de centres d'R+D amb accions específiques de recerca i difusió de l'aplicació de TICs.
- Millora de la xarxa d'infraestructures per fer possible l'ús de les TIC: p. ex., creació d'una xarxa de telecentres (en què es posi a disposició de l'usuari tot l'equipament informàtic necessari per poder (tele)treballar, així com altres recursos administratius o d'assessorament propis dels serveis d'autoocupació) o bé obres que permetin abaratir les connexions a Internet (p. ex., instal·lant antenes públiques que permetin l'accés wifi).
- Divulgació i sensibilització.
- Borsa de teletreballadors i d'oficis en què es pugui teletreballar.

Al llarg d'aquest punt 5 s'han repassat, doncs, diversos canvis que podrien produir millores als SLO. Per tant, hi ha un gran camp per recórrer en el qual el directiu del SLO ha de tenir un protagonisme evident com a actor propiciador i propagador de canvis. En el darrer apartat del treball s'incidirà una mica més en el paper del directiu del SLO en aquest entorn.

6. Consideracions finals

En el treball s'han anat repassant algunes de les qüestions clau referents a les polítiques actives d'ocupació i els serveis locals que les implementen. En aquest marc és indispensable desenvolupar una bona funció directiva. Com s'ha vist, els afers laborals no són quelcom independent de la resta de l'acció governamental i s'entrellacen amb altres variables determinants per a la inclusió social de l'individu, per la qual cosa els directius dels SLO han de ser capaços d'imaginar serveis transversals amb capacitat per interactuar amb altres serveis municipals.

La tasca no és gens fàcil: el directiu del SLO es mou en un entorn incert. La distribució competencial és una mica caòtica i reconeix la idoneïtat de la dimensió local, sense arribar a establir, però, la política d'ocupació com una competència d'execució obligatòria. Tampoc no s'hi ha assegurat un finançament estable, sinó que es genera una dependència del món local vers les administracions superiors. Aquestes administracions s'han mostrat ineficaces i sobretot ineficients per encarar aquesta política: són paleses les mancances de l'antic INEM, mentre que amb el traspàs als serveis autonòmics tampoc no s'ha aconseguit articular itineraris d'inserció coherents ni interrelacionar política activa amb passiva.

Això no obstant, la proximitat de l'Administració local al ciutadà fa que no calgui cap obligatorietat d'aquest vers el seu ajuntament; al contrari, ràpidament les variacions al mercat de treball local es tradueixen en fortes demandes i pressions de la ciutadania cap a l'Administració local.

Davant aquesta situació s'han anat executant polítiques amb resultats dispars. Cal reclamar el paper desenvolupat fins al moment pels SLO i els seus directius, ja que sovint s'han trobat davant realitats dures i difícils i, en canvi, han assolit bons resultats. Gràcies als seus esforços (i a un grau d'implicació personal que va molt més enllà del que seria exigible professionalment a moltes de les persones que configuren els SLO) s'ha pogut atendre molts usuaris amb resultats més que satisfactoris. Això no ha d'amagar, però, que es pugui fer certa autocrítica: davant un context poc clar i problemàtic, sovint s'ha respost amb el rol de víctima, amagant les pròpies febleses per desenvolupar polítiques de qualitat.

Per millorar l'acció dels SLO, el directiu ha d'entendre que s'ha de moure entre una vessant més política i una de més tècnica. Com a molts altres sectors de l'Administració, els directius han de saber jugar ambdós rols per mobilitzar els recursos suficients per fer dels SLO unes bones eines de promoció territorial. Òbviament, per rol polític no entenem suplantar les figures electes a aquest efecte, sinó que ens referim més aviat a la funció institucional, de lideratge i fixació d'objectius estratègics.

Així doncs, el paper del directiu del SLO transita entre aquests dos rols que han de conduir a la definició d'estratègies i models de desenvolupament endogen: implica mobilitzar la xarxa local d'actors, definir objectius clars per als SLO i explicitar-los tant internament com externament.

El directiu ha de desenvolupar també una gran capacitat per exercir de *lobby* i influir en altres entorns: posicionar el territori (enfortint els avantatges comparatius i comunicant-los) i captar fons, però també col·laborar amb altres administracions (locals i superiors) per tal de codefinir el model de política d'ocupació.

El punt anterior implica, per tant, delimitar primer l'escala adient per articular les polítiques d'ocupació. S'ha d'estar preparat, doncs, per definir el mercat de treball local i actuar-hi en conseqüència: discutir-se amb l'esfera política per fixar els pactes entre administracions locals adients per configurar uns SLO amb una mida eficaç. S'ha de saber distribuir protagonismes per facilitar l'entesa entre diferents persones i institucions. Així, cal trobar equilibris i posteriorment assumir un rol de fort lideratge, tot diferenciant quin és el grau de maduresa dels actors per adoptar fórmules més laxes (p. ex., establir pactes territorials per l'ocupació) o passar a d'altres més formalitzades (agències o consorcis).

Un altre aspecte que s'ha de destacar és la necessitat que el directiu impulsi veritables serveis de qualitat que generin impacte en el territori: cal diferenciar entre serveis formals per cobrir l'expedient o serveis efectius amb capacitat d'oferir qualitat i posicionar el territori en un mercat de treball competitiu. El directiu ha de proporcionar, doncs, l'empenta necessària per professionalitzar els serveis, tot millorant les metodologies d'intervenció, especialment en el cas de l'apropament al teixit empresarial i l'experimentació de nous programes més adaptats als diferents col·lectius d'usuaris. Implica, per tant, enfortir aquell treball que no dona resultats a curt termini però que és indispensable per dissenyar serveis de qualitat (diagnòsics, prospectives...). Com s'ha citat en el treball, una de les eines en què encara cal avançar més són els observatoris del mercat de treball. D'altra banda, cal que els directius dels SLO també impulsin l'aplicació i l'adaptació d'eines TIC per arribar a més col·lectius i per maximitzar resultats. És necessari ajudar els usuaris que no dominen aquestes eines, però és probable que en el futur hi hagi cada vegada més persones capacitades per gestionar part de les seves demandes electrònicament.

Relacionat amb tot el paràgraf anterior, cal subratllar el risc que existeixi pressió per part de la persona que detenti la delegació de la política d'ocupació per posar més l'accent en allò quantitatiu que en allò qualitatiu (voluntat d'oferir més serveis pensant que és quelcom més rendible políticament i de més impacte als mitjans de comunicació). Aquesta tendència pot tenir repercussions negatives entre els usuaris, que van copsant aquests serveis com a ineficients, però també entre el personal del SLO, que es veu obligat a treballar amb uns instruments que sap d'avanzada que no seran de gaire utilitat per als usuaris, cosa que genera una certa impotència. És, per tant, funció del directiu assessorar els nivells polítics per tal de compaginar les seves necessitats de comunicació de l'acció governamental amb un catàleg de serveis efectius. En general, es podrà fer aquest suport si es posa l'èmfasi a comunicar resultats més que no pas activitats.

Alhora el directiu del SLO ha de trobar elements de gestió que facilitin flexibilitat però també rigor: quantificar costos, proposar bateries d'indicadors, pensar avaluacions qualitatives... Això suposa un esforç considerable però de gran utilitat. Hi ha d'haver una voluntat (i valentia) per desacreditar i desprogramar les accions ineficaces i comunicar-ho als altres ens competents.

Desgraciadament, en l'actualitat no es tendeix gaire a fer crítiques constructives (ni tan sols a assenyalar errors flagrants) de programes subvencionats a causa d'una voluntat d'estar sempre en sintonia amb les administracions convocants.

Una altra funció clara per desenvolupar —i que hauria de ser una de les tasques principals del directiu— seria la de motivar i mobilitzar el personal propi, aspecte clau en un àmbit d'ús intensiu de mà d'obra. El paper no ha de ser tant el de director com el de coordinador. No és realista pensar que actualment un directiu tindrà més coneixements tècnics que els seus equips, però sí que té una posició de visió general que hauria d'aprofitar per establir els mecanismes adients de coordinació per generar sinergies entre els seus equips de treball.

Per la posició a l'organigrama també hem de destacar que, a més de la interacció amb altres àrees finalistes per tal de generar serveis transversals, una de les funcions dels directius dels SLO és la de relacionar-se amb altres àrees dels ajuntaments que configuren les tecnoestructures. Ja se sap que tradicionalment aquestes àrees (les secretaries generals, les intervencions i les tresoreries) hi han tingut un pes important. Cal treballar perquè aquestes siguin serveis de suport a les àrees més finalistes i no a l'inrevés (com passa sovint), atès que actualment la ciutadania reclama rigor i fiscalització, però sobretot agilitat i eficàcia en els serveis públics. A més, és cabdal el paper que han de jugar amb els serveis jurídics (de contractació i compres) per anar introduint clàusules socials i definir administracions i territoris socialment responsables.

En resum, el directiu ha de ser una persona més visionària i relacional que estructuralista o analítica. Òbviament, totes les facetes són importants, però destaca per damunt de tot la capacitat per definir una missió pròpia per al SLO i mobilitzar tots els agents interns i externs cap a la consecució d'aquesta missió, més que no pas centrar-se en aspectes relatius a la institucionalització de l'organització o en qüestions tècniques dels serveis per programar. Al contrari, potser avui dia un SLO madur i un directiu capaç es detecten per la capacitat de saber gestionar constantment la tensió de ser flexibles i elàstics en un entorn d'organitzacions burocràtiques i rígides.

Bibliografia

Ajuntament de Barcelona (2005): *Pla Municipal per a la Inclusió Social, Barcelona Inclusiva 2005-2010*. Document de l'Ajuntament de Barcelona.

Aragón, J., Rocha, F. (2004): *La Responsabilidad social empresarial en España*. Editat pel Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Madrid.

Banyuls, J., Cano, E., Pitxer, J. V. (2005): *Economia laboral i polítiques d'ocupació*. Editat per la Universitat de València. València.

Brugué Q., Gomà, R. (1998): *Gobiernos locales y políticas públicas*. Editorial Ariel. Barcelona.

Diputació de Barcelona (1998): *Formació ocupacional com a eina d'una estratègia de desenvolupament local*. Editat per la Diputació de Barcelona. Barcelona.

Diputació de Barcelona (1998): *Orientació per a la inserció*. Editat per la Diputació de Barcelona. Barcelona.

Diputació de Barcelona (2000): *Els serveis locals d'orientació de la província de Barcelona*. Editat per la Diputació de Barcelona. Barcelona.

Diputació de Barcelona (2002): *Reflexions per a la definició d'un nou model de Servei Públic d'Ocupació*. Editat per la Diputació de Barcelona. Barcelona.

Diputació de Barcelona (2004): *Prospección de empresas*. Editat per la Diputació de Barcelona. Barcelona.

Diputació de Barcelona (2005): *Gestió de la diversitat en el mercat de treball*. Editat per la Diputació de Barcelona. Barcelona.

Direcció General d'Organització de l'Administració - Generalitat de Catalunya (1999): *Manual de disseny de quadres de comandament*. Editat per l'Escola d'Administració Pública de Catalunya. Barcelona.

Diversos autors (2004): *Indicadors de gestió a l'Administració pública*. Editat per l'Escola d'Administració Pública de Catalunya. Barcelona.

Fundación Luis Vives (2007): *Claus sobre la pobresa i l'exclusió social a Espanya*. Fullet guia editat per la Fundación Luis Vives.

Granados, E. (coordinador) (2005): *La descentralització dels serveis públics d'ocupació*. Editat pel Consell de Treball Econòmic i Social de Catalunya. Barcelona.

Hernando, M. (2007): *El Desenvolupament Local*. Editat per la Universitat Oberta de Catalunya. Barcelona.

Jiménez, E., Barreiro, F., Sánchez, J. E. (1999): *Los nuevos yacimientos de empleo: los retos de la creación de empleo desde el territorio*. Editorial Icària. Barcelona.

Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (2000): *Evaluación de las políticas de ocupación*. Editat pel Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Madrid.

Rivero, A. (2003): *Evaluación de políticas activas de empleo: el caso de las formas de intervención cofinanciadas por el Fondo Social Europeo en España*. Editat pel Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Madrid.

Toharia, L., Albert, C., García, C. (2007): *Empleo e inclusión social*. Editat pel Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Madrid