

Departament de Ciència Política i Dret Públic
Facultat de Ciències Polítiques i Sociologia
Universitat Autònoma de Barcelona



Tesi Doctoral
**exclusió
laboral i
polítiques
actives**



Una anàlisi de la dimensió
local de les polítiques
d'ocupació a Catalunya

Natalia Rosetti Maffioli

Direcció

Dr. Ricard Gomà Carmona

Octubre de 2007

Tesi Doctoral

EXCLUSIÓ LABORAL I POLÍTIQUES ACTIVES

**Una anàlisi de la dimensió local
de les polítiques d'ocupació a Catalunya**

Natalia Rosetti

Direcció:
Dr. Ricard Gomà

Departament de Ciència Política i Dret Públic
Universitat Autònoma de Barcelona

Octubre de 2007

EXCLUSIÓ LABORAL I POLÍTIQUES ACTIVES

Una anàlisi de la dimensió local de les polítiques d'ocupació a Catalunya

Continguts

Índex

Índex de taules

INTRODUCCIÓ

Capítol 1. L'exclusió social i la seva dimensió laboral: marc conceptual de referència

Capítol 2. Les respostes a l'exclusió laboral: les polítiques actives d'ocupació

Capítol 3. *Governance* local: nous processos de govern i polítiques públiques

Capítol 4. Estats del Benestar i Unió Europea: nous contextos per les polítiques de protecció social i ocupació

Capítol 5. Exclusió i biografies laborals: ruptures i precarietats

Capítol 6. Les polítiques actives d'ocupació a Espanya i Catalunya

Capítol 7. L'anàlisi de les polítiques locals d'ocupació: el mapa de casos a Catalunya

Capítol 8. Estudi de cas: les polítiques d'ocupació de Sant Boi de Llobregat

CONCLUSIONS FINALS

Bibliografia

Annex metodològic

Annexos

INTRODUCCIÓ	15
Objecte d'estudi	17
Interrogants de recerca i estructura de la tesi.....	19
Metodologia.....	21
Capítol 1. L'exclusió social i la seva dimensió laboral: marc conceptual de referència.....	25
1.1. PRINCIPALS APROXIMACIONS AL CONCEPTE D'EXCLUSIÓ SOCIAL	27
1.2. DINÀMIQUES DE CONTEXT I CANVIS SOCIOPOLÍTIQUES.....	31
1.3. ELS PARADIGMES EXPLICATIUS DE L'EXCLUSIÓ SOCIAL.....	34
1.4. LA DIMENSIÓ LABORAL DE L'EXCLUSIÓ SOCIAL: ATUR I PRECARIETAT	40
A. La crisi de l'ocupació de qualitat.....	41
B. Treball i ocupació: la marginació de les formes de treball no mercantil	45
Capítol 2. Les respostes a l'exclusió laboral: les polítiques actives d'ocupació	47
2.1. ESTATS DEL BENESTAR I OCUPACIÓ.....	48
A. Evolució i pautes de diversificació	50
B. Reestructuració i crisi de legitimitat dels Estats del Benestar	53
C. Polítiques d'ocupació i diversitat de règims de benestar.....	56
2.2. L'ACTIVACIÓ COM A INSTRUMENT D'INSERCIÓ LABORAL: LES POLÍTIQUES ACTIVES D'OCUPACIÓ	59
A. Els tres àmbits d'intervenció laboral: regulació, garantia de rendes i activació.....	60
B. Polítiques actives d'ocupació: diversitat i fragmentació d'instruments	62
2.3. CONCEPTES CLAU DE LES POLÍTIQUES ACTIVES D'OCUPACIÓ: LES ESTRATÈGIES <i>WELFARE TO WORK</i> I L'ORIENTACIÓ A L'OCUPABILITAT	67
A. L'opció <i>welfare to work</i> : evitar la dependència dels programes socials	70
B. L'orientació a la ocupabilitat: reforçar la competitivitat i l'adaptabilitat al mercat.....	74
C. Coincidències i divergències entre el <i>workfare</i> i l'ocupabilitat.....	76
D. Crítiques a les estratègies dominants i propostes alternatives	79
E. El model de la Unió Europea: la combinació de <i>workfare</i> i ocupabilitat.	83

F. La dimensió territorial i multinivell de les polítiques actives d'ocupació	86
2.4. EL DISSENY DE LA RECERCA: L'ANÀLISI DE LES POLÍTIQUES ACTIVES	
D'OCUPACIÓ	88
A. Les polítiques públiques: perspectives i dimensions per al seu estudi	88
B. El treball empíric: el mapa de les polítiques locals d'ocupació i l'estudi de cas.....	93
C. Aproximacions a les polítiques actives d'ocupació locals a partir de models	99
Capítol 3. La dimensió local: processos de govern i polítiques públiques	103
3.1. EL CONTEXT DELS GOVERNS LOCALS: TENDÈNCIES GLOBALES I	
TERRITORIALS.....	104
A. Processos macro i el binomi local-global	104
B. Processos a escala territorial	108
3.2. EL CONCEPTE DE GOVERNANCE COM A EXPLICATIU DE CANVIS EN LES	
FORMES DE GOVERN.....	110
Noves formes de govern: la concreció en el territori	113
Elements per al debat sobre el govern relacional i les teories de la <i>governance</i>	114
3.3. ELS GOVERNS LOCALS A L'ESTAT I A CATALUNYA: APUNTS	
INTRODUCTORIS A LA REALITAT MUNICIPAL	119
El reconeixement de l'autonomia local i les limitacions del seu exercici	121
La repol·lització de l'espai local: governs més estratègics i permeables.....	123
3.4. L'AGENDA DE POLÍTIQUES PÚBLIQUES LOCALS	128
Eixos d'intervenció i pràctiques transversals	129
Les polítiques locals d'ocupació: entre el desenvolupament econòmic i la cohesió	
social.....	134
Capítol 4. Estats del Benestar i Unió Europea: nous contextos per les	
polítiques de protecció social i ocupació	141
4.1. PROTECCIÓ SOCIAL I OCUPACIÓ: LA REDEFINICIÓ DELS ESTATS DEL	
BENESTAR A EUROPA.....	142
A. Exclusió laboral i desigualtats en els països europeus	142
B. La despesa social en perspectiva comparada	145
4.2. RÈGIMS DE BENESTAR I OCUPACIÓ: PAUTES DE CONFLUÈNCIA I	
DIVERSIFICACIÓ.....	150
A. Eixos d'anàlisi segons règims de benestar: presentació d'indicadors	151
Eix 1: La vinculació entre protecció social i ocupació.....	151
Eix 2: Regulació i drets laborals	160

Eix 3: Rigidesa i flexibilitat.....	164
B. Proposta analítica dels models de benestar a Europa	167
C. Polítiques de benestar i models de govern local a Europa	171
4.4. L'EUROPEÏTZACIÓ RELATIVA DE LES POLÍTIQUES D'OCUPACIÓ: EL ROL DE LA UNIÓ EUROPEA	177
A. El dèficit social com a feblesa estructural de la Unió Europea	177
B. La dimensió discursiva en matèria d'ocupació	184
C. Les polítiques europees d'ocupació: regulació i activació.....	191
Recapitulant: punts forts i febles de les polítiques d'ocupació de la Unió Europea	198
Capítol 5. Exclusió i biografies laborals: ruptures i precarietats.....	201
5.1. ATUR I INACTIVITAT: L'EXPULSIÓ DEL MERCAT LABORAL.....	202
El principal problema al què responen les polítiques: l'atur	205
La inactivitat: fenomen voluntari?.....	207
L'atur sense prestació	209
5.2. L'EXCLUSIÓ DINS EL MERCAT LABORAL: LA PRECARITZACIÓ DE L'OCUPACIÓ	210
La participació en el mercat laboral i les discriminacions d'edat i gènere.....	212
Noves formes d'ocupació: temporalitat, parcialitat i treball per compte propi	216
Altres expressions de la precarietat: infrasarització i accidentalitat	218
La subocupació i l'economia submergida, factors intensificadors d'exclusió laboral.....	220
5.3. TRAJECTÒRIES D'EXCLUSIÓ: LA PRECARIETAT LABORAL COM A FACTOR DETERMINANT	221
L'atur i la precarietat com a vivència d'exclusió	222
El fenomen polièdric de la precarietat.....	224
5.4. LA CENTRALITAT DE L'OCUPACIÓ: NOTES CONCLUSIVES	228
Capítol 6. Les polítiques actives d'ocupació a Espanya i Catalunya	233
6.1. EVOLUCIÓ I ETAPES DE LES POLÍTIQUES D'OCUPACIÓ	234
6.2. LES POLÍTIQUES ACTIVES A ESPANYA I CATALUNYA: CONTEXT, ESTRATEGIES I LÍNIES D'ACCIÓ.....	244
A. El marc estratègic i les línies prioritàries	246
B. El govern multinivell i la xarxa d'actors.....	261
C. Els continguts de les polítiques actives d'ocupació.....	269
6.3. SÍNTESI INTERPRETATIVA I IDEES CLAU	290
Els eixos d'anàlisi de les polítiques laborals	290

Continguts, aspectes relacionals i dimensió operativa de les PAO.....	291
Capítol 7. L'anàlisi de les polítiques locals d'ocupació: el mapa de casos a Catalunya.....	299
7.1. LES POLÍTIQUES LOCALS D'OCUPACIÓ: EVOLUCIÓ I OFERTA	300
De les iniciatives locals d'ocupació al desenvolupament comunitari.....	302
Les prioritats en promoció de l'ocupació: continguts i gestió de les polítiques.....	306
Una proposta de models de polítiques locals d'ocupació.....	311
7.2. EL MAPA DE LES POLÍTIQUES LOCALS D'OCUPACIÓ	313
Els governs de les 22 ciutats estudiades.....	314
A. Dimensió conceptual i discursiva	316
B. Dimensió substantiva	343
C. Dimensió operativa i relacional	369
D. Síntesi del mapa de les polítiques locals d'ocupació i reflexions finals	382
Capítol 8. Estudi de cas: les polítiques d'ocupació de Sant Boi de Llobregat.....	397
8.1. LA CIUTAT DE SANT BOI I EL SEU GOVERN LOCAL: ASPECTES INTRODUCTORIS.....	399
Resultats electorals i estructura política de l'Ajuntament	400
8.2. ELS COMPROMISOS POLÍTICS DEL GOVERN DE SANT BOI	403
El Pacte Local per a l'Ocupació i el Dinamisme Econòmic: estratègia i concertació	404
8.3. ESTRUCTURA DE L'OFERTA I CONTINGUTS DE LES POLÍTIQUES D'OCUPACIÓ	410
Els col·lectius prioritaris: lluitar contra l'exclusió laboral	417
Programes innovadors d'inserció laboral: Corinsert i les Clàusules Socials	418
La despesa municipal en polítiques d'ocupació	425
8.5. GESTIÓ I ORGANITZACIÓ DE LES POLÍTIQUES I ASPECTES RELACIONALS	429
a) La transversalitat com a guia d'acció i gestió	432
b) Xarxes d'actors i pautes d'interacció	434
8.6. REFLEXIONS FINALS	435
CONCLUSIONS FINALS.....	441
1. Aspectes metodològics, estructura i disseny de la recerca	442
2. L'anàlisi del problema: l'exclusió laboral i la seva concreció en l'atur i la precarietat.....	443
3. L'anàlisi de les respostes: les polítiques actives d'ocupació	445

4. Ocupació i govern multinivell: de l'arena institucional europea a la territorial.....	452
4.1. Estats del Benestar a Europa: pautes de confluència i diversificació	452
4.2. La Unió Europea: promoció de les PAO en un context neoliberal	457
4.3. Les polítiques actives d'ocupació a Espanya i Catalunya.....	459
5. La dimensió local de les polítiques d'ocupació: l'anàlisi de casos	462
6. Concloent amb possibles línies de recerca futures.....	468
Bibliografia	471
Annex metodològic.....	487
Llistat d'entrevistes.....	488
Documents municipals consultats.....	490
Annexos	493

Índex de taules i gràfics

Taula 1.1. Principals transformacions de les esferes econòmica, social i política.....	34
Taula 1.2. Els paradigmes explicatius de l'exclusió social.....	36
Taula 1.3. Pautes dominants de l'ocupació <i>fordista</i> i <i>postfordista</i>	41
Taula 1.4. Eixos d'exclusió en l'àmbit laboral	45
Taula 2.1. Fases dels Estats del Benestar: 1945-2006.	50
Taula 2.2. Tipologies de règims de benestar en relació a l'ocupació	58
Taula 2.3. Tipologia de polítiques d'ocupació, estratègies i lògiques d'intervenció	61
Taula 2.4. Polítiques actives d'ocupació en tres àmbits d'acció i la seva concreció en polítiques d'inserció laboral.....	64
Taula 2.6. Fases i dimensions de les polítiques públiques.....	91
Taula 2.7. Dimensions de les polítiques i principals interrogants de recerca	92
Taula 2.8. El disseny d'anàlisi: Dimensions, variables i fonts d'informació.....	97
Taula 2.9. Models de polítiques actives d'ocupació a escala local.....	99
Taula 3.1. L'evolució dels governs locals en tres períodes: discursos dominants i pautes d'interacció	127
Figura 3.1. Les polítiques locals: noves agendes i rols estratègics	129
Taula 3.2. Tipologia de polítiques a partir de macro-àmbits i estratègies transversals	133
Taula 4.1. Taxes d'atur, inactivitat i desigualtat per països a Europa (any 2005)	143
Taula 4.2. Despesa pública social segons percentatge del PIB	146

Taula 4.3. Evolució de la despesa en polítiques actives d'ocupació 1975-2004 (en percentatge de PIB) en 8 països europeus i Estats Units	148
Taula 4.4. Despesa pública en polítiques d'ocupació a països europeus el 1995 (en percentatge de PIB).....	149
Taula 4.5. La relació entre protecció social i ocupació per països: la dimensió <i>workfare</i>	152
Taula 4.6. La relació entre protecció social i ocupació segons models de benestar.....	153
Taula 4.7. Percentatge de la despesa en les polítiques d'ocupació, segons programes, a partir de la despesa segons PIB l'any 2004	156
Taula 4.8. Eix intervenció i drets laborals: la dimensió regulativa	161
Taula 4.9. Eix flexibilitat: rotació, parcialitat, auto-ocupació i relacions laborals	165
Taula 4.10. Quadre-síntesi: Els models de Benestar a partir dels tres eixos d'intervenció en el mercat de treball.....	169
Gràfic 4.1. Els quatre models de benestar segons grau d'intervenció pública i flexibilitat.....	171
Taula 4.11. Règims locals a Europa segons les dimensions democràtica i prestacional	172
Taula 4.12. Els models de govern local als països europeus. Dades de 2002.	174
Taula 4.13. Models de Govern local i la seva correspondència als règims de benestar.....	176
Taula 4.14. Pressupostos de la Unió Europea 2006 i projecció per 2013 (en bilions d'euros).....	183
Taula 4.15. Directives i regulacions de la UE en matèria de mercat de treball i relacions laborals.....	193
Taula 4.16. Principals estratègies i polítiques actives d'ocupació a la UE	197
Taula 5.1. Taxes d'atur, inactivitat i desigualtat a Espanya i mitjana europea (any 2005)	205
Taula 5.2. L'expulsió del mercat laboral: dades comparades sobre atur l'any 2004.....	206
Taula 5.3. Taxa d'inactivitat (2004)	208
Taula 5.4. Taxa d'ocupació per edat i sexe (2004)	213
Taula 5.5. El binomi ocupació i formació (2004)	215
Taula 5.6. Noves formes d'ocupació (2004 i 2005)	217
Taula 5.7. Exclusió social i laboral: fragments d'històries de vida.....	224
Taula 5.8. Inestabilitat i vulnerabilitat: fragments d'històries de vida 2.....	225
Taula 5.9. Gènere, origen i exclusió laboral: fragments d'històries de vida 3	227
Taula 6.1. Síntesi de les principals polítiques d'ocupació i contestació social	242

Taula 6.2. Despesa pública en les polítiques d'ocupació a Espanya: 1983-2004 (en percentatge de PIB)	243
Taula 6.3. Objectius de les polítiques actives segons la Llei d'Ocupació	250
Taula 6.4. Estratègies de govern en relació a l'ocupació: del Pacte del Tinell a l'Entesa Catalana pel Progrés	256
Taula 6.5. Competències i esferes de govern de la política d'ocupació	263
Taula 6.6. L'Estatut d'Autonomia de Catalunya de 2006 i les polítiques d'ocupació	264
Taula 6.7. Polítiques d'ocupació i govern multinivell: capacitat d'incidència en la presa de decisions	265
Taula 6.8. Actors de les polítiques actives d'ocupació	266
Taula 6.9. Directrius europees i polítiques actives en el Pla Nacional d'Acció per l'Ocupació	271
Taula 6.10. Línies estratègiques, polítiques i accions de l'Estat.....	272
Taula 6.11. Polítiques d'oferta i de demanda i enfocaments tradicionals o innovadors	273
Taula 6.12. Despesa en polítiques de mercat de treball a Espanya: 1991-2004 (en % del PIB)	275
Taula 6.13. Pressupostos de les polítiques d'ocupació 2004-2006 (en milions d'euros).....	276
Taula 6.14. Polítiques i finançament per al foment de l'ocupació (en milions d'euros)	276
Taula 6.15. Evolució del pressupost del Departament de Treball de la Generalitat de Catalunya 1994-2005.....	278
Taula 6.16. Objectius dels Fons Estructurals europeus i territoris.....	288
Taula 6.17. Eixos i àrees temàtiques de les iniciatives comunitàries Equal	289
Taula 4.18. Síntesi de les idees clau: les dimensions de les PAO	293
Taula 7.1. Oferta de polítiques i línies estratègiques: tipologia d'intervencions a escala municipal	301
Taula 7.2. Evolució de les polítiques d'ocupació: de la sectorialització a la transversalitat de les polítiques d'ocupació locals	302
Taula 7.3. Estructura de la despesa local segons línies d'actuació de les polítiques actives d'ocupació (1999-2003).....	307
Taula 7.4. Despesa en Promoció de l'Ocupació i despesa no obligatòria als ajuntaments catalans segons tram de població. Any 2001.....	310
Taula 7.5. Models-tipus de polítiques locals d'ocupació.....	312
Taula 7.6. Composició dels governs als ajuntaments de més de 50.000 habitants (2003-2007)	315
Taula 7.7. Partit que ocupa l'Alcaldia (2003-2007)	315
Taula 7.8. Plans d'Acció Municipal analitzats de la mostra d'ajuntaments	318

Taula 7.9. Rellevància de les polítiques actives d'ocupació als PAM	320
Taula 7.10. Propostes del PAM: Ajuntaments amb un alt nivell de detall	320
Taula 7.11. Propostes del PAM: continguts genèrics	322
Taula 7.12. Propostes del PAM: baix nivell de detall	323
Taula 7.13. Àmbit on s'inclouen les polítiques de promoció de l'ocupació i inserció laboral als PAM	324
Taula 7.14. Quadre síntesi sobre la diagnosi del mercat laboral: problemes destacats i presència en els discursos	333
Taula 7.15. Quadre síntesi: elements coincidents i diferenciadors respecte les prioritats polítiques	338
Figura 7.1. Discursos marc de les polítiques: de l'assistencialisme a la inclusió social	339
Taula 7.16. Perfil polític dels regidors i regidores d'ocupació: les Tinències d'Alcaldia	344
Taula 7.17. Partit amb responsabilitats en matèria d'ocupació i inserció laboral en relació a les alcaldies	345
Quadre-síntesi 7.18. Variables d'estructura política per municipi	347
Taula 7.19. Catàleg de les polítiques actives d'ocupació locals.....	349
Taula 7.20. Els programes subvencionats i els seus objectius	352
Taula 7.21. Tipologia de política, programes i orientació general/focalitzat (G/F).....	353
Taula 7.22. Programes complementaris: desenvolupament local de l'ocupació.....	354
Taula 7.23. Despesa pròpia dels ajuntaments de més de 50.000 habitants a Catalunya per províncies (en milers d'euros).	355
Taula 7.24. Programes i subvencions concedides a les entitats locals de més de 50.000 habitants	357
Taula 7.25. Els 22 ajuntaments i el finançament rebut durant l'any 2005	359
Taula 7.26. Classificació dels ajuntaments segons finançament per càpita. 2005.	359
Taula 7.27. Tipologia d'àrea a la qual són adscrites les polítiques d'ocupació i inserció laboral	370
Taula 7.28. Organització municipal de les polítiques d'ocupació	371
Taula 8.1. Població ocupada per sectors a Sant Boi i Catalunya (en percentatge)	400
Taula 8.2. Evolució electoral a Sant Boi de Llobregat (1979-2003). Forces polítiques amb representació al consistori (percentatge de vot i número d'electes locals)	401
Taula 8.3. Estructura organització municipal: comitè executiu, consells municipals i patronats i empreses	402
Taula 8.4. Compromisos del Pacte Local per a l'Ocupació i el Dinamisme Econòmic: de l'Agenda de Lisboa a les línies d'actuació per a Sant Boi	406
Taula 8.5. Estructura política de l'Ajuntament: àrees i responsabilitats polítiques assignades	412

Taula 8.6. Oferta de polítiques actives d'ocupació a Sant Boi de Llobregat.....	414
Taula 8.7. Col·lectius als quals s'adrecen les polítiques d'inserció laboral.....	418
Taula 8.8. Despesa en polítiques d'ocupació de l'ajuntament de Sant Boi l'any 2005.....	427
Taula 1. La filosofia dominant de les polítiques actives d'ocupació.....	448
Taula 2. Models de polítiques actives d'ocupació a escala local: dimensions d'anàlisi.....	450

INTRODUCCIÓ

*“yo tengo una tristeza se llama desempleo (...)
yo tengo una tristeza de fábricas en ruina”*
Pablo García Casado

*“La precarietat és el que més t’apropa a la por, a la soledat.
La precarietat et restringeix molt i t’asfixia una mica.”*
Treballadora precària
(Precarias a la deriva, 2004)

L’octubre del 2005 la mort de dos joves que fugien de la policia a la localitat de Clichy-sous-Bois va fer esclatar protestes als suburbis francesos. La ràbia va desencadenar més violència després de les declaracions de l’actual president de la República, Nicolas Sarkozy, en aquell moment ministre de l’Interior, qualificant de "racaille" (púrria) als joves d’aquests barris. Davant la gravetat dels fets, la primera reacció de les autoritats, a més de repressió i les promeses de “tolerància zero”, va ser aprovar un conjunt de polítiques d’integració, entre les que destacaven les accions d’inserció laboral per unes àrees urbanes assolades per l’exclusió. Considerades les intervencions públiques de salvació, les polítiques actives d’ocupació centren el debat i es consideren els instruments idonis per combatre l’atur i l’exclusió social. És així com la *filosofia de l’activació* impregna, ja no només les polítiques d’ocupació, sinó la discussió sobre les reformes dels Estats del Benestar.

Aquesta tesi doctoral que es presenta té per objectiu analitzar aquestes respostes dels poders públics a les situacions d’atur i que, principalment, prenen forma de polítiques actives d’ocupació (PAO). Encara que precarietat laboral i desocupació conformen dues cares de la mateixa realitat, l’exclusió laboral més intensa es concreta en la manca d’una ocupació i les dificultats d’alguns col·lectius per la seva inserció laboral. Això ha conduït a que l’agenda pública de tots els nivells de govern incorpori la inserció en el mercat de treball gairebé com una prioritat. A més, l’auge de les polítiques actives en els darrers anys coincideix amb els replantejaments dels sistemes de benestar europeus: les noves polítiques actives haurien de substituir, segons algunes perspectives, a les “velles i passives” intervencions dels Estats del Benestar. La nova relació entre polítiques de protecció social i ocupació i la defensa del discurs de l’activació ocupa el debat sobre la “modernització” dels sistemes de benestar.

En el context europeu, dos discursos han dominat aquest debat: el primer, més anglosaxó i vinculat als arguments neoliberals contra l’Estat del Benestar clàssic, ha reclamat un

procés de desregulació del mercat laboral i una intervenció més decidida per l'activació laboral de les persones. L'argument de fons és que per fomentar la contractació s'ha facilitat el context normatiu a les empreses i, per tant, abaratir al màxim els costos de contractació i acomiadament per superar els possibles riscos o incerteses econòmiques. El segon discurs, defensat per la Unió Europea sobretot a partir de la *Cimera de Lisboa* de l'any 2000, és que cal adaptar les capacitats de la mà d'obra als requeriments del mercat per assolir competitivitat i crear ocupació. Els instruments necessaris per aconseguir-ho serien les denominades polítiques actives d'ocupació, especialment la formació i adquisició d'habilitats per inserir a les persones al mercat laboral. En definitiva, han estat dos discursos que han confluït i influenciat l'acció política dels governs europeus i que coincideixen almenys en un aspecte: substituir la lògica de la protecció social per l'activació en el mercat laboral.

D'aquesta manera, l'establiment de nombroses accions per la inserció laboral dels col·lectius amb més dificultats ha estat un intent d'enfrontar els problemes d'exclusió laboral. Aquestes accions han estat un dels instruments fonamentals per aconseguir de forma directa incrementar la població ocupada i capacitar a les persones a trobar una ocupació. És evident que les polítiques actives –que es poden definir en contraposició a les polítiques de garantia de rendes o les polítiques regulatives del mercat de treball- no són les úniques accions per combatre l'atur però han esdevingut un dels mitjans centrals defensats en el discurs polític durant la dècada dels 90 i fins l'actualitat.

La filosofia de l'activació, així doncs, influencia l'acció pública i, especialment, arriba acompanyada de la territorialització en la seva posada en marxa: per implementar polítiques efectives, els governs locals emergeixen com institucions de referència per la seva proximitat al problema i la seva capacitat d'incidència a escala territorial. Aquesta és una de les qüestions rellevants de la tesi doctoral: explorar i analitzar quin rol han tingut les institucions locals en aquest camp de política pública en un context en el qual han incorporat noves polítiques, experimentant i innovant estratègies. L'anàlisi, però, cal enfocar-lo també des d'una perspectiva multinivell perquè les diferents esferes de govern interactuen i cooperen intensament en aquest camp de política pública. Per entendre la dimensió local de les PAO és, per tant, imprescindible una aproximació al rol de la Unió Europea, els Estats i els governs autonòmics. A més, el rol promocional de la Unió Europea ha influenciat altres esferes de govern arribant específicament al món local. Les polítiques actives d'ocupació són presents en les agendes comunitària i dels governs dels estats, especialment aquelles dirigides a grups socials en situació d'exclusió, mentre les

institucions regionals i locals assumeixen un major protagonisme. Per aquests motius que s'han exposat, hem considerat d'interès i actualitat aquest tema d'investigació.

Objecte d'estudi

La finalitat d'aquesta recerca és analitzar les polítiques actives d'ocupació des de la constatació de la seva centralitat en les polítiques de lluita contra l'exclusió social i de l'espai d'intersecció que ocupen entre les polítiques socials i econòmiques. La recerca empírica es situarà en l'àmbit local, com espai emergent en aquest camp de política pública, però s'ha considerat pertinent introduir l'anàlisi dels diversos nivells de govern que hi participen, especialment del punt de vista conceptual i del disseny de les PAO.

La investigació abordarà les polítiques actives d'ocupació a partir de les següents coordenades:

Primer; l'impuls de les polítiques contra l'exclusió social i laboral ha estat originat per canvis a les societats capitalistes contemporànies que situat amplis col·lectius de població en zones de vulnerabilitat i risc d'exclusió. La constatació de que la exclusió laboral forma part d'un procés dinàmic i multicausal d'exclusió social és un primer pas per entendre la dimensió d'un problema que en les darreres dècades s'ha intensificat afectant, especialment, a alguns col·lectius socials. Els canvis que s'han produït tant a l'esfera econòmica-productiva, amb el pas del fordisme al denominat 'postfordisme', com a les esferes social, política i cultural determinen aquest nou escenari i pressionen cap a replantejar les intervencions públiques.

Segon; la perspectiva d'inclusió social i laboral es troba present en l'agenda pública de les diferents esferes de govern i, per tant, l'enfocament multinivell té especial rellevància en relació a les intervencions en el mercat laboral, específicament en el cas de les polítiques actives d'ocupació. Considerem que dos conceptes han marcat les polítiques actives d'ocupació en els anys recents: per una banda el *workfare* o les polítiques *welfare to work*, i, per l'altra, l'orientació a la ocupabilitat (*employability*)¹. Aquestes dues aproximacions seran les utilitzades en la tesi com a perspectiva conceptual i marc ideològic dominant de les polítiques actives d'ocupació. Principalment, els seus postulats detecten que la manca de formació, motivació i habilitats laborals són els esculls a que s'enfronten les persones excloses del mercat laboral. En conseqüència, es tracta de

¹ S'utilitzarà el concepte original per les polítiques *welfare to work*, que es podria traduir com del benestar a l'ocupació, substituir el *welfare* pel *workfare* i, en el cas de la *employability* la traducció àmpliament emprada és ocupabilitat.

perspectives individualitzadores de la problemàtica de l'atur i l'exclusió laboral que han impregnat les polítiques d'ocupació de tots els nivells de govern en el context que s'estudiarà.

Tercer; les polítiques d'ocupació havien estat un dels pilars centrals dels Estats del Benestar europeus basats en les idees keynesianes, l'objectiu dels quals era compatibilitzar la plena ocupació masculina amb la protecció social dirigida als col·lectius en situació d'exclusió. La filosofia de l'activació s'introdueix en un moment de reestructuració dels Estats del Benestar quan es replantegen els objectius i formes d'intervenció. Especialment, davant les dificultats per afrontar els problemes de l'atur i l'exclusió social, les polítiques destinades a inserir a les persones en el mercat laboral comencen a vertebrar el discurs en el camp de l'ocupació i la política social, tant dels Estats com de la Unió Europea. Si la desregulació dels mercats laborals es converteix en una de les primeres estratègies aplicades, el qüestionament a les polítiques de garantia de rendes i els sistemes de protecció social centra, en segon lloc, un discurs que s'aplica amb diferents intensitats, mentre es defensen les polítiques actives d'ocupació com a les accions més efectives.

Quart; els mercats laborals i els perfils de les ocupacions es transformen i noves problemàtiques apareixen lligades al treball sota condicions mercantils. Al llarg de la recerca hem utilitzat el concepte d'exclusió laboral perquè cospa de forma precisa els múltiples eixos de desigualtat i discriminació en aquest àmbit i perquè expressa les diverses realitats d'una problemàtica creixent en l'actualitat. Si l'exclusió més radical és la pèrdua o carència d'una ocupació, a les situacions d'atur o inactivitat s'afegeixen les condicions que ofereix el mercat laboral, cada vegada més precaritzat. A més, la participació en el mercat laboral és encara considerada una de les dimensions claus d'integració en les societats, tant com a mitjà per aconseguir ingressos econòmics com de reconeixement social. Per aquest motiu, les polítiques en aquest àmbit sempre han estat considerades prioritàries i han generat un extens debat.

Cinquè; la proximitat ha esdevingut una condició important pels processos polítics, en els quals el territori és també un element específic que aporta valor al *policy process*. Analitzar el context de *governance local* o govern relacional en relació a les polítiques actives d'ocupació és també una finalitat d'aquesta recerca. Els governs locals han desenvolupat els seus propis instruments de política pública per enfrontar-se als riscos d'exclusió social i laboral, articulant-se al mateix temps amb altres esferes institucionals i actors socials. Explorar els objectius i el grau d'innovació, creativitat i autonomia en

l'elaboració de nous mètodes i programes adaptats a la realitat territorial i social de cada ciutat és un dels objectius centrals de la tesi. La cooperació i influència del govern multinivell és també un aspecte bàsic per entendre fins quin punt conviuen diferents enfocaments i formes de govern.

Interrogants de recerca i estructura de la tesi

La recerca presenta dues parts diferenciades: el marc teòric i conceptual (els tres primers capítols) i l'estudi de les polítiques públiques des d'una perspectiva de govern multinivell (capítols 4 fins el 8), amb els dos darrers constituint el nucli de la recerca empírica centrada en l'esfera local. Els interrogants de recerca donen coherència i orienten el conjunt de la tesi, encara que cadascun d'aquests capítols s'ocupa d'aspectes o dimensions diferenciades de les polítiques actives d'ocupació, ja sigui en relació a l'anàlisi del problema o les respostes per part dels diferents nivells de govern.

Els interrogants principals de la investigació són els següents:

1. Fins a quin punt les polítiques actives d'ocupació es situen en el nucli de les actuals agendes de reestructuració dels Estats del Benestar?
2. Quins arguments i estratègies discursives fonamenten la defensa de l'activació com a idea clau per reorientar les polítiques d'ocupació?
3. Quina és la contribució dels governs locals a la lluita contra l'exclusió laboral? Com es concreta l'esforç específic a nivell municipal per la inserció laboral i social de les persones amb més dificultats i quina és la connexió resultant entre les diferents escales de govern?
4. Podem parlar del sorgiment de "noves polítiques" i "noves metodologies" adaptades a les realitats territorials? En definitiva, quins models de polítiques locals d'ocupació emergeixen?

La primera part es concentra en els principals conceptes i el marc teòric de referència de la recerca. El primer capítol defineix l'exclusió social com un fenomen multicausal i dinàmic que expressa les situacions de risc i trencament de les estructures socials en el començament del segle XXI als països capitalistes. També s'analitzen les principals escoles de pensament que interpreten l'exclusió social i s'analitzen els components laborals d'aquests processos. El capítol segon es focalitza en el tractament de les polítiques actives d'ocupació que es definiran en relació als Estats del Benestar i les

polítiques de mercat de treball. Per altra part, s'assenyalen els seus principals continguts i, concretament, s'aborden les referències normatives d'aquestes polítiques. Al final d'aquest segon capítol es presenta el disseny de la recerca i l'enfocament utilitzat per analitzar les polítiques públiques, a més de determinar les variables d'anàlisi i els aspectes metodològics. Si el primer capítol es focalitza en el "problema" i el segon en les "respostes" en format de política, el tercer s'ocupa de la dimensió local, un dels eixos de la recerca. Com a tancament del marc teòric, s'ha considerat pertinent discutir el context en el qual operen els governs local i concretar en el model de govern local espanyol i català. L'objectiu és presentar les principals línies de canvi afegint la perspectiva de la *governance* entesa com a marc referencial i explicatiu dels processos de govern actuals, específicament en relació als governs locals. Finalment, s'introdueix la situació dels governs locals en el context concret de la recerca i es plantegen algunes hipòtesis de canvi, sobretot vinculades a les agendes locals i les formes d'abordar els problemes.

La segona part analitza el context multinivell de les polítiques d'ocupació, especialment de la seva dimensió activa, com a referent necessari per a desembocar en la recerca empírica de la dimensió local.

En primer lloc, el capítol 4 es detindrà en una anàlisi comparada dels Estats del Benestar a diversos països europeus i a la Unió Europea, en tant que espai supranacional de definició de polítiques. Aquí s'introduiran les principals línies d'actuació de les PAO, posant-les en relació amb altres polítiques de mercat de treball i de benestar. Es tractarà d'oferir elements de resposta per determinar si en el terreny de l'ocupació, sorgeixen pautes de confluència o es mantenen elements de diferenciació en coherència amb els règims de benestar clàssics a Europa. En aquest sentit, el rol de la Unió Europea ha estat important i l'objectiu serà aportar elements de reflexió per analitzar si ha actuat com a agent dinamitzador i/o harmonitzador de les polítiques actives d'ocupació.

El capítol cinquè, connectant amb els canvis apuntats en la primera part, s'aproxima a les principals problemàtiques del mercat laboral, entenent l'exclusió laboral com la carència d'una ocupació i, al mateix temps, considerant la precarietat emergent a partir de les noves formes d'ocupació. Aquí es presentaran indicadors comparats del mercat laboral a Catalunya i Espanya i, en alguns casos, a la Unió Europea, i es finalitzarà amb algunes cites extremes de trajectòries vitals marcades per l'exclusió laboral. Es tracta d'un capítol necessari per situar la naturalesa i la magnitud dels problemes que són o poden ser objecte d'intervenció pública i, per tant, serà una presentació descriptiva que intenta

copsar la realitat de la dimensió laboral de l'exclusió. Seguidament, el capítol 6 tracta les polítiques actives d'ocupació en l'àmbit concret espanyol i català, com a espais de govern decisius en la definició de les PAO, un capítol clau per contextualitzar les polítiques locals. S'intentarà respondre quins han estat els elements evolutius de les PAO a Espanya i Catalunya i quin grau de prioritat o centralitat han adquirit al llarg de les últimes dècades, analitzant especialment els grans discursos i línies estratègiques.

Per últim, els capítols 7 i 8 es dediquen a l'estudi dels casos a escala local. El mapa de PAO s'elabora a partir d'una mostra de municipis i una recerca de tipus qualitatiu: els ajuntaments catalans amb més de 50.000 habitants, un total de 22, i l'estudi en profunditat d'un ajuntament, Sant Boi de Llobregat, considerat referent en aquesta matèria, estudi que té la intenció d'il·lustrar amb més detall la situació de les PAO a escala local. En aquesta part de caràcter empíric s'ha utilitzat com a fil conductor les tres dimensions d'anàlisi de les polítiques que defineixen els elements conceptuals, substantius i operatius-relacionals i com a contrast de l'anàlisi els models-ideals de polítiques actives d'ocupació presentats al disseny de la recerca. Cal assenyalar que la dimensió conceptual i discursiva de les polítiques ha concentrat una bona part de l'estudi empíric, entenent que la definició del problema determinarà en gran mesura els continguts i la posada en marxa de les polítiques.

La tesi finalitza amb les conclusions que presenten una síntesi de les principals aportacions i el recull de la bibliografia utilitzada. Un annex metodològic detalla les entrevistes realitzades i els documents consultats per l'anàlisi empírica i, en darrer lloc, algunes dades que s'han considerat d'interès es troben annexades al final del document.

Metodologia

Aquest treball d'investigació s'insereix en el camp d'anàlisi de les polítiques públiques amb l'ús de metodologies qualitatives. L'estudi de les polítiques actives d'ocupació s'enfoca a partir de tres dimensions: la justificació i els elements normatius presents en la política pública (la dimensió conceptual i discursiva), els continguts (la dimensió substantiva) i la seva posada marxa a partir d'un model organitzatiu i de gestió i en el marc d'una xarxa d'actors específica (la dimensió operativa i relacional). Aquestes dimensions es concreten en un conjunt de variables d'anàlisi que es presenten, al final del capítol 2, en l'apartat de disseny de la investigació.

Per respondre als interrogants de la recerca s'utilitzarà, en primer lloc, la literatura especialitzada que contextualitza i aporta reflexions teòriques i que es sistematitzen en la primera part de la tesi. Finalment, aquest marc conceptual permetrà l'elaboració de models-ideals que serviran de guia i contrast del treball empíric i en els què es defineixen els grans continguts i orientacions de les polítiques actives d'ocupació a escala local. No es tracta, per tant, de trobar variables explicatives de les polítiques públiques sinó d'analitzar el seu procés d'elaboració i continguts a partir d'una conceptualització de les mateixes i de la formulació d'uns models ideals que es contrasten amb les dades obtingudes.

El treball empíric comptarà amb diverses fonts d'informació i s'enfocarà a partir de dos nivells d'anàlisi:

- La utilització de documents oficials que il·lustren els continguts i opcions de les polítiques públiques a tots els nivells de govern analitzats (memòries, recerques, documents interns d'anàlisi, organigrames, documents polítics, etc.) així com l'ús de bases de dades i bibliografia especialitzada sobre les temàtiques abordades.
- El treball de camp es concreta en l'anàlisi d'una mostra de municipis a Catalunya, que per les seves capacitats i trajectòria en l'àmbit de les polítiques actives d'ocupació s'han considerat significatius. L'últim capítol es refereix a un estudi de cas que completa algunes de les qüestions que no era possible abordar a partir de la mostra. Les ciutats de més 50.000 habitants de Catalunya (a excepció de Barcelona) han estat l'objecte d'estudi i l'ajuntament de Sant Boi de Llobregat ha estat triat com a cas per analitzar en particular.

Al final del segon capítol es presenta el disseny metodològic de la recerca que es concreta en les dimensions d'anàlisi bàsiques, les variables i indicadors que s'utilitzaran per a l'estudi dels casos i, per últim, la construcció de quatre models-tipus de polítiques locals d'ocupació que serviran com a contrast i orientació del treball empíric.

Agraïments

La llista de les persones a les què voldria agrair el seu suport al llarg d'aquesta recerca és força extensa. Per començar, els companys i les companyes de la Universitat Autònoma de Barcelona, perquè s'hi respira un ambient estimulants i solidari i pels ànims que m'han donat, sobretot en la recta final. Especialment, aquesta tesi deu moltíssim a les persones amb qui he treballat a l'Institut de Govern i Polítiques Públiques de la UAB, per la seva qualitat acadèmica i humana; ha estat un procés d'aprenentatge constant que ja va començar amb l'Equip d'Anàlisi Política. Les estades de recerca a l'Institut Universitari Europeu i al Departament de Govern de la Universitat de Strathclyde, a Glasgow, han estat enormement enriquidores i haig d'agrair la bona predisposició dels professors i professores de les dues institucions que em van acollir. De la connexió Florència-Glasgow, vull destacar l'amistat amb la Maud Bracke, font de consells savis per ajudar-me a afrontar la tesi. També haig d'agrair els comentaris que he rebut de la Marta Fernández i l'Andreu Lope a alguns capítols en particular i al Jaume Badosa pel seu disseny que il·lustra la portada de la tesi. A més, el meu reconeixement a totes les persones a qui he entrevistat, sense la col·laboració de les quals senzillament no podríem fer recerca; algunes de les quals m'han ajudat i orientat en moments decisius.

En un pla més personal, no puc deixar de mencionar als altres *patidors* de la tesi, sobretot per entendre les meves absències: especialment, el Fede, la Homera, els meus pares i la resta de la meua família. També un agraïment als amics i amigues que m'han encoratjat en tot moment i s'han interessat per l'estat de la tesi.

Un agraïment especial és per al director de la recerca, qui m'ha acompanyat de forma més intensa en aquest desafiament. Gràcies, doncs, al Ricard Gomà, per la seva dedicació i el seu optimisme.

Capítol 1. L'exclusió social i la seva dimensió laboral: marc conceptual de referència

INTRODUCCIÓ

Com a camp de la ciència política, l'anàlisi de les polítiques públiques parteix de la idea àmpliament acceptada de que la definició i representació dels problemes són un dels elements centrals del procés d'elaboració de qualsevol actuació pública. L'enfocament utilitzat per analitzar la societat i els conflictes que s'hi produeixen no és una qüestió accessòria, ja que les respostes defensades hi vindran fortament condicionades. El fet d'incorporar un problema o conflicte a l'agenda pública o bé descartar-ne d'altres –per mitjà, tot sovint, de llargs i complexos processos de politització o despolitització- implica un moment fonamental on s'exerceix poder. Qui aconsegueix imposar o convèncer sobre la validesa de la seva definició i estructuració del problema segurament podrà fer prevaldre també la seva proposta de solució, d'aquí que es sostingui que *qui defineix, decideix*. En la construcció d'un problema participen molts actors –socials i institucionals- portadors de valors i interessos diferents i probablement confrontats, és, per tant, un moment de naturalesa essencialment política on s'exerceix poder. L'expressió d'aquest poder es produeix en consonància amb el patró de distribució de recursos –materials i relacionals- dels diferents actors. Steven Lukes (1985) sosté que la forma més radical d'expressió d'aquest poder és l'acceptació de forma inqüestionable de qualsevol desigualtat, concebuda com a “natural” i acceptada per l'ordre predominant. En conseqüència també la inacció, la no-resposta per part de les institucions a un conflicte o desigualtat, es pot considerar com la imposició d'una visió concreta d'aquests problemes, com el predomini d'uns valors o interessos determinats.

Per tot això, el capítol primer d'aquesta tesi parteix de la necessitat d'analitzar el *problema* en qüestió a partir del conjunt de perspectives que han contribuït a delimitar-lo. Les desigualtats que es produeixen en l'àmbit laboral, i les pautes d'exclusió que se'n deriven de la lògica de funcionament del mercat de treball són un bon exemple d'aquells *problemes* en què les definicions i els prismes d'aproximació no només no són coincidents, sinó que entren en contradicció i conflicte obert, d'igual forma que les propostes de *solució* que s'hi vinculen.

Seguint alguns dels indicadors per considerar un problema susceptible d'accedir a l'agenda pública que planteja Subirats (1989), es pot sostenir que l'àmbit laboral i el

mercat de treball reuneixen tots els components per a esdevenir un tema de primera magnitud sobre el qual els poders públics, lluny d'inhibir-se, projectaran determinades vies d'intervenció. Es tracta d'una qüestió complexa, amb una xarxa d'actors potent i amb posicions no sempre reconciliables, que no és fàcilment objectivable i es presenta amb una càrrega política i simbòlica forta. A tot això cal afegir que els problemes al mercat laboral afecten a un nombre molt elevat de persones de forma més o menys directa. Com es veurà en posteriors capítols, les polítiques públiques sobre l'àmbit laboral i el mercat de treball han estat no només material sensible i polèmic, sinó un dels pilars dels estats del benestar de tipus keynesià desenvolupats després de la II Guerra Mundial a Europa occidental i un dels fronts de debat sobre la seva transformació.

Segons el model seqüencial o de fases de les polítiques públiques, la definició i l'enfocament del problema és una part essencial que condicionarà tot el procés de la política. Els problemes plenament objectius no existeixen, i així com hi ha múltiples visions d'un problema, també hi ha moltes solucions que s'hi poden projectar. La participació dels actors dependrà dels seus recursos de poder, de la seva capacitat d'accés a les institucions i del grau de permeabilitat d'aquestes per acceptar o incorporar definicions i orientacions diverses.

Thomas R. Dye (2002) afirma que les preferències de les elits queden sempre més reflectides a les polítiques públiques que aquelles demandes o preferències dels col·lectius socials amb menys recursos, tot i que no vol dir que totes les polítiques hagin de reflectir de manera directa i monolítica els interessos de les élits. Per altra part, les teories de moviments socials han contribuït a aquest debat a partir del concepte de marcs interpretatius (*frame analysis*) per tal d'analitzar com es defineixen i qui té veu en aquest primer estadi de les polítiques. Es parteix de la hipòtesi que aquests marcs interpretatius condicionaran la configuració de l'agenda i el tractament dels problemes a través de les polítiques públiques. Els àmbits acadèmics i científics també són actors que col·laboren i tenen una influència gens menyspreable en aquest estadi del disseny. Del seu prestigi se'n deriva capacitat d'incidència en el debat i per tant de condicionament de les perspectives que adopten les polítiques públiques.

Per tots aquests motius, al capítol 1 es discutirà conceptualment la noció d'exclusió social i, sobretot, la seva projecció i concreció en l'àmbit laboral; s'introduiran també les principals escoles que han analitzat aquests fenòmens, des de perspective diferents en l'anàlisi de l'estructura i les desigualtats socials. En aquest capítol, en definitiva, s'ofereix una aproximació al *problema* del qual tracta aquesta tesi i es farà a partir dels

enfocaments explicatius de les causes de la seva existència amb la intenció de connectar-ho, posteriorment, a les propostes d'acció i les implicacions en les polítiques públiques.

1.1. PRINCIPALS APROXIMACIONS AL CONCEPTE D'EXCLUSIÓ SOCIAL

El concepte d'exclusió social ha estat incorporat al discurs acadèmic i polític en relació a nous processos i situacions de desavantatge social que irrompen a les societats capitalistes avançades afectant a un nombre creixent de persones. Tradicionalment, la referència a la pobresa havia constituït l'element central de les anàlisis i, així, el disseny de polítiques remetia principalment a la manca de recursos monetaris per subsistir, és a dir, a la dimensió estrictament econòmica de les desigualtats. La noció de pobresa té l'avantatge de ser fàcilment quantificable i, per tant, es relaciona a la disposició de rentes per part d'individus o famílies, fins i tot és comparable al llarg del temps o entre diferents territoris. Les aproximacions han estat diverses, destacant el debat suscitat entre Amartya Sen i Peter Townsend: el primer va defensar el concepte de "pobresa absoluta"² mentre el segon introduïa la noció de "pobresa relativa" en funció de la trajectòria històrica de la societat on es desenvolupa (Moreno, 2000).

La introducció de la noció d'exclusió social intenta donar una resposta comprensiva a l'estudi de les situacions que pateixen els sectors socials més discriminats i amb major risc i vulnerabilitat social, incorporant altres dimensions a més de l'econòmica. El fenomen de l'exclusió social té un caràcter multidimensional i dinàmic que les quantificacions sobre la pobresa no poden abordar. L'ús de la noció d'exclusió social té els seus orígens en els governs francesos de la dècada dels 80 i es referia a les persones que vivien als marges de la societat, especialment sense accés als mecanismes d'assistència social (Room, 1995). Malgrat la seva procedència francesa³, va ser utilitzat el 1997 al Regne Unit amb la creació de la Social Exclusion Unit durant el govern encapçalat per Tony Blair. Posteriorment, ha estat la Unió Europea qui el recull a partir de la cimera de Lisboa de l'any 2000.

² Durant la Cimera Mundial de Desenvolupament Social subscrita per 117 països es va acordar la Declaració de Copenhague que establia: "*La pobresa absoluta és una condició caracteritzada per una privació severa de les necessitats humanes bàsiques, que inclouen aliments, aigua potable així com condicions d'higiene, salut, habitatge, educació i d'informació*" (Moreno, 2000:42).

³ El concepte d'exclusió social s'utilitza per primera vegada als anys 60s a França on el concepte "pobresa" (provinent de la tradició anglosaxona) no tenia una gran acceptació per la seva vinculació a la caritat i el liberalisme utilitarista. La Secretaria d'Estat, René Lenoir, durant el govern de Jacques Chirac va introduir la noció d'exclusió per considerar-la més adequada per explicar la situació dels sectors socials que restaven al marge de les xarxes de seguretat i es trobaven continuament en risc de misèria, també es van referir a les àrees deprimides i suburbis. René Lenoir escriu el 1974 el llibre *Les exclus*, editat per Seuil, Paris (Keiselback, 2000; Davies, 2005; Room, 1995; Silver, 1994).

A més, aquest concepte enllaça amb les anàlisis sociològiques que mostren que les transformacions socials i econòmiques de les societats capitalistes avançades han donat com a resultat, per una banda, una major fragmentació de les estructures socials que contrasten amb els esquemes més homogènis del "fordisme". Per l'altra, s'afegeix a aquest context l'aparició de processos de trencament i risc social que abans es trobaven més atenuats. De les estructures socials de la dècada dels 70s a les actuals del segle XXI sembla haver-se produït, en conseqüència, un augment de la precarització de determinats sectors socials. Per aquest motiu, el fenomen de l'exclusió té una relació directa, primer, amb el trencament que es produeix en el marc de les relacions laborals i, en segon lloc, es refereix al debilitament de les relacions socials i comunitàries que cohesionaven i aportaven solidaritat a la societat. La precarització intensa del mercat laboral és un factor explicatiu clau, com es considerarà més endavant, però no únic, de l'ampliació dels processos d'exclusió a les societats capitalistes. Com conclou Kieselback (2000, 24):

"El concepte 'exclusió' compren dos cares del mateix problema. Per una part, la qüestió econòmica. L'altra part té a veure amb les relacions socials i l'afebliment de les connexions socials entre individus i societat. El concepte 'exclusió' podria capturar aquests nous problemes millor que el concepte de pobresa degut al fet que aquest darrer respón principalment a aspectes econòmics i no al debilitament dels vincles socials".

Una incursió a la literatura sociològica i altres disciplines socials sobre aquests processos mostren la incorporació de conceptes que es troben vinculats a la noció d'exclusió social i l'acumulació de situacions de desavantatge: segregació, aïllament, rebuig social, estigmatització, perifèria, desafiliació, desintegració, desinserció, desvinculació, desarrelament, vulnerabilitat, risc, precarietat, marginació, fragilitat, desavantatge, dificultats, privació, carències... ens donen una idea de la complexitat d'aquests processos multidimensionals i el debat que es produeix tant en àmbits acadèmics com polítics i socials. La incorporació als estudis d'indicadors no econòmics per mesurar aquests fenòmens marquen la rellevància del concepte d'exclusió social en les Ciències Socials, en la mesura que es prenen en consideració altres recursos com els culturals, polítics i socials i la participació de la ciutadania (Moreno, 2000).

Paugan (1996) es refereix al concepte de *desqualificació social* per entendre els processos d'exclusió com fases en les quals determinats col·lectius socials perden l'ocupació i estableixen dependència de subsidis i ajudes socials, una situació que pot conduir progressivament al trencament dels vincles comunitaris. Per la seva part, José Félix Tezanos (1999) considera que el nou model social porta a parlar d'una *dobla ciutadania* en el sentit que un sector social majoritari es troba *dins* la societat mentre un altre grup es troba marginalitzat i *fora*, sense vincles socials ni garanties de drets socials i

de ciutadania. Castel (1997) assumeix la centralitat del mercat laboral i considera que la ruptura amb el treball assalariat afegida a la desarticulació dels vincles socials han comportat l'aparició de processos de desafiliació i vulnerabilitat. Segons l'autor francès existeixen tres espais o àrees a la societat: una àrea de seguretat i integració; un segon espai de vulnerabilitat; i un tercer on la marginació i l'exclusió es fan patents.

El concepte d'exclusió social, així doncs, intenta comprendre processos complexos. Això comporta que, per una banda, la noció d'exclusió sigui suficientment flexible per aglutinar aquests processos de risc i desafiliació però al mateix temps esdevingui un concepte ambigu, sense una definició precisa, ja que està condicionada tant pels contextos ideològics, les connotacions morals o les tradicions culturals a cada territori (O'Reilly, 2005; Keiselback, 2000; IGOP, 2005). Això pot suposar tant avantatges com desavantatges atès que és un concepte prou ample per encabir fenòmens o realitats microsocials molt diverses però pot comportar problemes des del punt de vista metodològic i analític i en la seva concreció en les polítiques públiques (Walker, 1995).

A. Elements compartits en les aproximacions conceptuals a l'exclusió

Malgrat la complexitat del concepte d'exclusió, poden destacar-se tres elements comuns de les diverses aproximacions (Fundación Encuentro, 2001):

- L'exclusió com un fenomen relatiu que depèn de les tradicions històriques i les circumstàncies de cada societat, així com la mateixa conceptualització de l'exclusió i l'estigmatització que l'acompanya són contruccions socials i polititzades, en les què les mateixes institucions han col·laborat a definir.
- L'exclusió com a fenomen multidimensional en el qual l'acumulació i solapament de desavantatges condueix a una pèrdua de vincles socials i deteriorament de les condicions de vida. Una visió que supera la unidimensionalitat del concepte de pobresa vinculat a la manca de recursos econòmics.
- L'exclusió com a procés que no es refereix a un estadi concret sinó a trajectòries de vida canviants que no poden recollir-se en un únic indicador ni una fotografia fixa. Aquesta idea de moviment i de continu d'experiències es pot concretar en la noció de itineraris o trajectòries vitals, utilitzada en nombrosos estudis per copsar aquesta idea de procés, que es contrueixen a partir de diverses dimensions (social-comunitària, familiar, cultural, laboral, política, etc.).

B. L'exclusió com a procés de desqualificació i els àmbits de l'exclusió

Amb el nexa en comú de les 3 característiques anteriors diversos autors aprofundeixen el tractament conceptual de l'exclusió social a partir de propostes diferents:

Castel (1997) i Paugam (1996) ho fan a partir d'una lògica de processos de desqualificació en els quals identifiquen l'àmbit laboral i els vincles socials i comunitaris com a factors explicatius claus sobre els què pivoten altres factors d'exclusió que els intensifiquen.

Espais socials diferenciats (R. Castel)	
1.	Integració plena
2.	Inseguretat laboral i relacions socials vulnerables
3.	Pèrdua de tot anclatge social i relacional
Exclusió social com un procés de desqualificació (Paugam)	
1.	Fragilitat: relació amb el mercat laboral inestable però amb manteniment dels llaços socials
2.	Precarietat en la situació material: dependència de suport econòmic
3.	Trencament dels vincles socials

Kronauer (1998) i Percy-Smith (2000) opten per explicitar un conjunt d'àmbits on poden operar dinàmiques d'exclusió. La definició de Kronauer està focalitzada en la desvinculació del mercat laboral com a primer estadi dels processos d'exclusió que s'aguditzen degut al trencament en les xarxes de solidaritat i les relacions socials. L'ocupació esdevé un factor principal que es creua amb altres àmbits d'exclusió: l'isolament social, tant des d'una perspectiva individual com grupal, que també implica exclusió dels mecanismes de participació política, i la dimensió territorial-espacial són també assenyalades com a àmbits en els què s'expressa l'exclusió social.

Àmbits de l'exclusió social	
(Kronauer)	(Percy-Smith)
1. Exclusió del mercat laboral	1. Econòmica
2. Exclusió econòmica	2. Social
3. Exclusió cultural	3. Política
4. Exclusió per isolament social	4. Territorial
5. Exclusió espacial	5. Individual
	6. Espacial
	7. Grupal

C. Les dimensions de l'exclusió social

Altres anàlisis, sostenen l'existència de dimensions de l'exclusió.

- Dimensió material: la carència de determinats recursos per subsistir està relacionada a les necessitats humanes i les dificultats per definir-les (sobre aquesta qüestió Doyal i Gough plantegen un model abstracte de necessitats humanes).
- Dimensió personal-actitudinal: els aspectes relacionats als valors individuals que orienten les accions i l'acceptació de determinades actituds per part de la societat.
- Dimensió grupal-identitaria: el factor identitari també tindrà una correspondència a la dimensió d'inclusió o exclusió social i a l'estigmatització de determinats col·lectius.
- Dimensió temporal: els períodes curts en les vivències de la pobresa demostren que el risc d'exclusió afecta a moltes persones, en canvi les persones que experimenten la pobresa durant períodes llargs viuen unes circumstàncies de distanciament i aïllament social que pot abocar a l'exclusió (Walker, 1995).

El debat també sorgeix davant l'interrogant sobre quin és el concepte antitètic d'exclusió: inclusió, integració, inserció, cohesió... Generalment s'entén que el concepte de *cohesió social* comporta un consens general en uns valors bàsics i l'assimilació en una estructura determinada, i ha estat una idea defensada des d'òptiques conservadores. *Inclusió* ha estat, doncs, una alternativa conceptual amb capacitat de situar en el centre del debat la pèrdua de drets que suposen els processos d'exclusió social, com afirma Moreno (2000:15):

“En contrast amb la idea de ciutadania social, la exclusió implica una falta de reconeixement efectiu de titularitats (entitlements) i drets socials, els quals a la seva vegada incideixen en un deteriorament dels drets econòmics i polítics”

1.2. DINÀMIQUES DE CONTEXT I CANVIS SOCIOPOLÍTIQUES

El punt de partida dels processos d'exclusió cal connectar-lo amb les desigualtats que crea i reproduïx la societat capitalista: a l'estructura de base classista s'han afegit tot un ventall de factors d'exclusió que agreugen els problemes socials i que apareixen com a conseqüència de determinats processos socio-econòmics. El *post-fordisme* ha estat un concepte paraigües que ha intentat aglutinar els nous fenòmens socials, econòmics i polítics. Per fordisme s'entén un mode de producció basat en el creixement constant i el consum de masses. Les formes culturals modernes de la societat de consum conviuen

amb unes estructures socials força homogènies on la classe social tenia una correspondència evident amb l'acció col·lectiva i les organitzacions polítiques. També la provisió de benestar es regia per patrons *fordistes*, en el sentit que aquesta tendia cap a la burocratització i l'estandarització dels serveis per al conjunt de la població.

Jessop (1994) distingeix quatre aproximacions al model fordista: una basada en el mercat laboral i la divisió social del treball; una segona relativa al règim d'acumulació; una tercera al model social de regulació econòmica; i, per últim, la cohesió social i els patrons d'integració. El model post-fordista es caracteritza per la producció flexible i canvis fonamentals en l'esfera econòmica que es troben vinculats a noves formes de consum més diferenciada i segmentada, nous patrons culturals post-moderns i l'aparició de necessitats focalitzades i demandes específiques que tensionen l'Estat del Benestar keynesià. Malgrat no hi ha un acord unànim en l'aplicació del concepte de post-fordisme als canvis en la provisió de benestar (Burrows i Loader, 1994), l'Estat del Benestar es transforma i dóna lloc a noves relacions amb l'esfera mercantil i l'esfera comunitària i associativa. En síntesi, es poden assenyalar tres grans processos:

La crisi de l'Estat del Benestar replanteja les seves formes d'intervenció a la societat i qüestiona la distribució dels recursos. Es produeix una *retirada* dels poders públics davant desigualtats i problemes socials que han facilitat l'agreujament de l'exclusió i l'aprofundiment de les desigualtats socials. A més, en el context de l'Estat del Benestar llatí-mediterrani aquesta crisi ha tingut encara més impacte doncs les polítiques de benestar ja eren poc sòlides. A més, davant els canvis socials no s'ha sabut reorientar les polítiques: les respostes *top down*, estandaritzades i burocràtiques, l'universalisme sense tenir en compte la diversitat, la manca de canals de participació, etc. han dificultat l'adopció d'accions més eficaces. És a dir, no és només un qüestió de despesa pública, també de saber adaptar-se amb celeritat a les noves problemàtiques socials. La hegemonia de idees neoliberals colpegen l'Estat del Benestar mentre entra en crisi el pacte social i la defensa de polítiques redistributives.

La desregulació dels mercats laborals connecta amb les estratègies empresarials que defensen la reactivació les idees econòmiques clàssiques i que pugnen per desregularitzar i "flexibilitzar" els mercats laborals percebuts com massa proteccionistes de la classe treballadora. Aquest procés té com a conseqüència una ampliació de les precarietats laborals que incideixen sobretot en els sectors més vulnerables. Aquesta realitat també aboca a reconsiderar el rol de les polítiques socials i la seva connexió amb l'ocupació, una situació que neix a partir d'una serie de reestructuracions globals,

especialment de l'esfera productiva: la introducció de la innovació tecnològica, l'especialització flexible, la descentralització dels processos productiu es veuen acompanyats de canvis en la gestió política de l'economia. En el context del capitalisme global, l'economia de mercat s'allibera de controls polítics i socials mentre les estructures econòmiques dels països desenvolupats canvien a un ritme vertiginós. Això produeix un trencament entre economia, societat i política.

Aquestes transformacions no només aboquen a un replantejament del rol social dels Estats sinó que qüestiona l'essència mateixa dels Estats-Nació: un exemple prou clar és la fugida dels mercats dels controls jurídics, administratius o polítics connectats a l'Estat. Les noves formes de producció tenen poc de nou, més aviat imposen a les empreses una adaptació forçada a la situació del mercat i així sorgeixen fenòmens com les deslocalitzacions i el *dumping*, la flexibilitat amb drets laborals a la baixa, la producció *just-in-time*, etc... El seu impacte al món del treball és augment de la desocupació i precarietat, amb el sorgiment de noves formes d'ocupació.

Els canvis en les estructures socials motivades per fenòmens que han tingut un gran impacte social, econòmic i cultural són micro-processos importants. En primer lloc, la incorporació de la dona al mercat laboral, tot i que encara de forma limitada i desigualitària, juntament a les reivindicacions de gènere, pressionen per aprofundir canvis cap a la igualtat, una sensibilitat que intenta incorporar-se a l'elaboració de polítiques públiques. El fenomen migratori és un altre element de canvi força radical des del punt de vista d'aportació i conflicte a les societats d'acollida i l'origen que operarà com a factor essencial en relació als drets socials i laborals. A més, l'estructura d'edats es transforma i les taxes de dependència van en augment creant noves necessitats que l'Estat del benestar burocratitzat no està capacitat per fer front. Per últim, es destacable l'extensió de noves estructures de convivència que qüestionen el model familiar clàssic: així, van en augment les parelles que conviuen sense casar-se, es redueixen les famílies nombroses, hi ha un increment dels divorcis, de les persones que viuen soles, llars monomarentals/monoparentals, etc., que constitueixen noves formes de convivència.

Aquestes grans transformacions es resumeixen en el següent quadre:

Taula 1.1. Principals transformacions de les esferes econòmica, social i política

ESFERES	TRANSFORMACIONS
ESFERA ECONÒMICA	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Transformacions esfera productiva tenen conseqüència en el mercat de treball. Més productivitat amb menys mà d'obra i canvi en la qualitat de les ocupacions. ▪ Globalització: pèrdua d'eficàcia i incidència de la política econòmica dels Estats. Competitivitat i mobilitat del capital: desregulació i <i>dumping</i> social ▪ Modes de producció flexibles i postfordistes en el marc d'un procés accelerat de terciarització i pèrdua de pes de la indústria.
ESFERA SOCIAL	<ul style="list-style-type: none"> • Fragmentació i transformació de la estructura social (canvis nuclis familiars, sensibilitat de gènere) que també impacta en la construcció d'identitats • Canvis demogràfics produïts per l'envelliment i les migracions.
ESFERA POLÍTICA	<ul style="list-style-type: none"> • Crisi de legitimitat dels Estats del Benestar i ofensiva neoliberal: "<i>més mercat i menys estat</i>". • Pèrdua de capacitat de regulació de l'Estat, especialment en el camp econòmic (la Unió Europea assumeix part d'aquestes funcions) • Canvis en models de benestar: desregulacions del mercat laboral incideixen en els drets laborals i socials • Crisi de les organitzacions sindicals i de l'esquerra política: resistencialisme i adaptació

Elaboració pròpia

Aquests canvis de gran abast tenen capacitat explicativa de l'emergència general del fenomen de l'exclusió, en l'actual període històric de transició cap a la societat del coneixement i l'economia postfordista. Ara bé, existeixen perspectives explicatives i interpretatives més concretes, proposades des de diferents escoles de pensament, que es diferencien entre sí en funció de diverses variables: l'èmfasi en aspectes estructurals o bé d'agència; l'accent en dimensions materials o bé relacionals de l'exclusió; l'arrelament en marcs normatius que poden arribar a ser antagònics, etc. Per tot això, cal fer una referència als diferents paradigmes que aborden conceptualment l'exclusió social.

1.3. ELS PARADIGMES EXPLICATIUS DE L'EXCLUSIÓ SOCIAL

Des del punt de vista teòric i normatiu, els enfocaments sobre fenomen de l'exclusió social han estat diversos i, en alguns casos, antagònics. El salt de la perspectiva de la pobresa material a la multidimensionalitat de l'exclusió és, però, un element comú en totes les aproximacions que intenten copsar altres aspectes relacionats amb les condicions de vida i altres factors causals de l'exclusió: per exemple, l'accés –o manca d'accés- a serveis com la salut i l'educació; les condicions infraestructurals i habitacionals als territoris; les discriminacions per raó de gènere, edat o ètnia; o la participació –o desafiament- en les xarxes socials.

Aquesta noció multidimensional de l'exclusió social ha estat incorporada al discurs polític i adoptada per *policy makers*. Tanmateix, aquesta visió és massa generalista quan no va acompanyada d'una teorització des de les ciències socials i quan no defineix el que s'enten per exclusió i per la seva antítesi: la inclusió (O'Reilly, 2005). Això pot comportar una manca de rigor analític i una confusió entre els símptomes i les condicions que creen l'exclusió i, com s'apuntava prèviament, apareixen els punts febles del caràcter poc precís i teòricament poc sòlid de la conceptualització de l'exclusió. Kieselback (2000:18) expressa aquesta preocupació de la següent manera:

"Focalitzant l'atenció en els fonaments dels problemes, la idea d'exclusió pot ser utilitzada per construir coalicions més àmplies, amb l'objectiu de reformar els estats del benestar europeus. Tanmateix, les formes de pensar sobre l'exclusió poden conduir a construir categories isolades del risc sobre noves coordenades i a partir d'una visió massa simplificada de la realitat i podria distreure l'atenció del procés general d'increment de les desigualtats, l'atur i els trencaments familiars que afecten a totes les classes socials"

Per aquest motiu, cal aprofundir en les diverses aproximacions al concepte. Hilary Silver (1994) sosté que s'han construït tres paradigmes explicatius de l'exclusió social, els quals tenen com a referència camps del pensament polític diferenciats. L'autora es refereix a les idees del republicanisme, el liberalisme i la socialdemocràcia que han dotat el concepte d'exclusió de significats i respostes específiques. Aquestes tradicions han treballat la noció d'exclusió des de diferents òptiques, les quals tenen importants implicacions en l'acció pública de les societats desenvolupades del món occidental. Aquests marcs de referència permeten interpretar el fenomen de l'exclusió social i condicionen tant les polítiques públiques com la proposta de societat a la qual aspiren.

D'altra banda, en la seva anàlisi de la qüestió de l'exclusió social sota el govern laborista britànic, Rut Levitas (2005) estudia els tres discursos que considera han dominat l'escena política: en primer lloc, el discurs basat en la redistribució que, segons l'autora, ha estat abandonat per la corrent blairista del *Nou Laborisme*; en segon lloc, el discurs de la integració social i, per últim, els postulats conservadors. Aquestes dues darreres opcions han estat incorporades a la proposta del renovat laborisme de Gran Bretanya, que incorpora tant elements neoliberals de defensa del mercat, com apel·lacions a la comunitat i un model d'integració social focalitzada en l'accés a una ocupació remunerada en el mercat laboral.

Els tres tipus-ideals que distingeix l'autora tenen una certa correspondència amb els tres paradigmes identificats per Silver i que plantegen respostes substancialment diferents: el paradigma de l'especialització, de la solidaritat i del monopoli. Aquest debat és rellevant en tant que donen visions diferents sobre la definició i delimitació del concepte d'exclusió i

de com han d'articular-se processos d'inclusió social. Evidentment aquests discursos no són monolítics en la seva projecció pràctica, però Silver considera que els tres paradigmes expressen i intenten donar resposta al tipus d'inclusió desitjada a les societats desenvolupades i, en conseqüència, elaboren diferents propostes sobre l'orientació de les intervencions públiques.

Taula 1.2. Els paradigmes explicatius de l'exclusió social

Paradigma	Discurs	Origen	Concepció de l'exclusió social	Model social	Model de Política pública
El paradigma de les actituds individuals	Individualisme: esforç i motivació	Perspectiva Neoconservadora i Liberal anglosaxona	No aprofitament de les oportunitats i fallides en el sistema: aparició de la infraclasse	Model de mercat	Polítiques <i>workfare</i> Desregulació laboral
El paradigma de la desvinculació social	Solidaritat i cohesió	Republicanisme francès	Trencament i debilitament dels vincles socials	Integració social	Polítiques actives d'inclusió
El paradigma de les desigualtats	Redistribució i igualtat	Socialdemocràcia clàssica	Monopoli i concentració del poder. Sectors exclosos resten al marge	Drets socials i de ciutadania	Polítiques redistributives de benestar
El paradigma de l'explotació i la dominació	Transformació social	Noves perspectives radicals	Desigualtats capitalistes i patriarcals <i>Nou exèrcit de reserva</i>	Igualtat en un model social alternatiu. Reconeixement de diferències	Polítiques emancipatòries i accions d'empoderament

Elaboració pròpia a partir de Silver (1994), Levitas (2005) i Davis (2005).

La taula 1.2. presenta una síntesi d'aquests tres paradigmes definatoris i les respostes en relació al model de societat i de política pública que conceben i que s'han denominat en funció del factors explicatius determinants de l'exclusió social. Per últim, s'ha afegit un darrer paradigma basat en noves idees radicals que consideren l'explotació i les pautes de dominació inherents a la societat capitalista com a principal factor explicatiu i plantegen la transformació social a partir l'elements de radicalitat democràtica i polítiques d'apropiació de poder.

- **El paradigma de les actituds individuals** és defensat en els àmbits liberals anglosaxons i propugna que l'exclusió és conseqüència de la diferenciació i especialització social. El punt de partida és individualista, doncs la societat està composta per individus que trien diverses opcions i tenen uns drets i deures que

acomplir. Aquesta perspectiva defensa la suposada bondat de la societat i un “ordre natural” que dona un rol determinat a cada individu.

En aquest sentit, l'exclusió social es produeix quan els individus no aprofiten les oportunitats que ofereix la societat i, en determinats casos, perquè el mateix mercat provoca fallides en l'accés a certes oportunitats. En conseqüència, les institucions públiques han de garantir que no es produeixin aquestes fallides però sense establir sistemes d'assistència que comporten la perpetuació de situacions d'exclusió i, sobretot, desmotiven la participació en el mercat laboral. Per tant, els incentius a treballar en el mercat assalariat han de ser centrals en les polítiques per lluitar contra l'exclusió social. Aquesta perspectiva connecta amb les visions més estàtiques de la pobresa i que troben la causa de la mateixa en els comportaments, capacitats i actituds individuals. Per aquest motiu és un paradigma que vincula la noció pejorativa de dependència i cronificació a l'existència de programes potents d'assistència social. Com a resposta, defensen la promoció dels valors tradicionals i l'aplicació de mesures coercitives amb caràcter moralitzador, així com una reestructuració i reducció dels mecanismes assistencials de l'Estat del Benestar (Walker, 1995).

Aquest model també denominat de l'especialització connecta amb l'aparició i l'ús, sobretot a partir dels anys 70 als Estats Units, del concepte d'infraclasse –defensat per Charles Murray- el qual se centra en els comportaments individuals de determinats sectors que desaprofiten les oportunitats que els ofereix la societat. Les nocions d'infraclasse i exclusió social tenen en comú que volen explicar realitats que no es limiten a la pobresa econòmica sinó a altres factors relacionats als vincles socials, la marginació i l'isolament social (Keiselback, 2000; Davies, 2005). L'alternativa defensada és que els poders públics han de limitar les polítiques de suport i endurir l'accés a serveis que poden generar dependència, ja que aquesta és considerada una de les causes que no permeten a aquest individu superar la seva situació. La teoria del capital humà també addueix que la baixa productivitat de determinats sectors socials es produeix per la seva manca d'habilitats, hàbits i formació per vendre la seva mà d'obra al mercat. Per tant, els processos d'inserció han de centrar-se en aquestes debilitats que impedeixen competir a aquestes persones en el mercat laboral.

Aquestes consideracions tenen com a rerefons les idees basades en la *trampa de la pobresa* i la *cultura de la dependència*, que relacionen els processos de pobresa amb els excessius subsidis i ajudes públiques que desmotiven l'individu a superar per ell mateix la seva situació. Aquesta argumentació ha estat en el cor de l'atac que ha rebut el *Welfare*

State i ha justificat el retall de prestacions públiques per als sectors més desafavorits. Com assenyala Moreno (2000), s'han adaptat idees darwinistes per defensar polítiques eugenistes amb l'objectiu de neutralitzar i controlar determinats sectors que impedeixen el desenvolupament d'una "societat sana".

- **El paradigma de la desvinculació** defensat pel republicanisme té la seva arrel a França i propugna que l'exclusió és resultat del trencament o debilitament dels vincles socials: contra l'exclusió cal cercar processos d'integració de forma solidària a partir de consensos nacionals i col·lectius, que serà resultat d'un procés d'inserció social del qual l'Estat és responsable en promocionar. Aquest discurs defensa la participació en el treball assalariat o remunerat com a principal mecanisme integrador tot i que algunes corrents post-modernes, com recull O'Reilly, assenyalen que l'exclusió està més vinculada a l'esfera del consum que de la producció.

-**El paradigma de les desigualtats** analitza l'ordre social com a coercitiu i imposat a través d'una jerarquia i d'unes relacions de poder en el context d'una determinada estructura econòmica. L'exclusió social és el resultat de la concentració i monopoli del poder en detriment d'altres sectors que queden al marge i no poden superar les barreres que els impedeixen accedir als recursos. Les desigualtats econòmiques són la principal causa de l'exclusió. L'ocupació precària i l'atur comportaran l'aparició d'un *nou exèrcit de reserva* que representa, segons Byrne (2005), un mitjà clau de reestructuració de l'ordre capitalista. L'estratègia per combatre l'exclusió és expandir els drets de ciutadania i introduir criteris d'igualtat i participació a la societat (Levitas, 1998) i com expressa de forma radical O'Reilly (2005: 82):

"El paradigma del monopoli implica que la reestructuració de l'economia és necessària per canviar les distribucions desiguals a la societat, més enllà d'accions paliatives."

Aquest enfocament en definitiva, considera que els fenòmens de la pobresa i l'exclusió social formen part d'un determinat esquema i estructura social i es produeix com a conseqüència de les desigualtats en l'assignació de recursos del mercat capitalista. Entre aquestes desigualtats estructurals es trobaria el mercat, especialment relacionat a l'esfera productiva, però també altres factors apareixen com el gènere, les diferències culturals, l'edat, el context internacional, etc. (Walker, 1995; Moreno, 2000), idea que connecta amb la noció d'exclusió com multicausal i multidimensional.

Des d'aquest enfocament, autors com Levitas (2005) i Davis (2005) han construït aproximacions crítiques al discurs i a la pràctica social-liberal del nou laborisme britànic.

Les crítiques al govern del *new labour* consideren l'abandó de les polítiques clàssiques de redistribució perquè ja no es consideren les desigualtats socials com a causa de l'exclusió social i les noves polítiques d'inclusió renuncien als valors clàssics de la igualtat i la justícia social. Altres autors com Gray (2000) sostenen que en l'estat actual de globalització capitalista, la pèrdua de capacitats per a l'elaboració de polítiques públiques per part dels estats situen a la igualtat i a la inclusió en el terreny dels discursos, però sense possibilitats reals de traducció en la pràctica de les polítiques socials.

- **Un quart paradigma: l'explotació i la dominació.** Vinculat al darrer paradigma de les desigualtats, s'ha distingit un "*quart paradigma*" que es podria qualificar com radical i que planteja una alternativa transformadora davant el model social i econòmic dominant. Les situacions d'exclusió social són creades per la reestructuració del capitalisme en una fase de acumulació flexible en la que l'explotació laboral és encara un eix central (Arriola i Vasapollo, 2003). A més, des d'una perspectiva real i simbòlica, el *nou exercit de reserva* és utilitzat de forma estratègica i és al mateix temps conseqüència inevitable del model econòmic capitalista, excloent en la seva naturalesa ja que necessita constantment la renovació d'aquest contingent (Garnier, 2006). Segons Byrne, seria més rigorós parlar de "persones expulsades" que "persones excloses". Com a respostes, tant la socialdemocràcia com el marxisme representen aproximacions crítiques que coincideixen en la necessitat de regular el mercat capitalista com a única via per evitar els seus excessos i controlar els seus efectes desigualitaris. La diferència entre ambdós l'assenyala Byrne en els següents termes (2005: 34):

"el socialisme marxista considera que capitalisme no és una opció a llarg termini i que el futur sostenible de les societats humanes depèn de la seva transformació en alguna cosa diferent, a través d'un procés que podria ser una intensa transformació basada en l'acumulació d'efectes de les reformes socials"

En definitiva, la perspectiva marxista anirà més enllà defensant que una societat inclusiva és incompatible amb el capitalisme, doncs la seva pròpia dinàmica genera processos d'inclusió/exclusió sobre els quals les polítiques públiques tenen uns efectes extremadament limitats (Davies, 2005). L'estructura social basada en classes és el principal escull perquè comporta l'accés desigual a tot tipus de recursos. Des d'aquest enfocament, com afirmen Arriola i Vasapollo (2003), únicament s'acabarà amb les desigualtats i l'explotació si el procés de transformació social es supera des d'una perspectiva econòmica, social i política reconfigurant una alternativa al capitalisme. La centralitat de l'ocupació, seguint aquests autors, continua sent una característica del sistema econòmic malgrat els evidents canvis en els mètodes de producció i el creixement del treball autònom i precari: encara avui l'atenció a les desigualtats de classe es troben

especialment vinculades al món del treball i haurien de ser objectiu preferent de qualsevol proposta emancipatòria.

La diferència clau d'aquest quart paradigma radical és el trencament amb els models anteriors en relació a la concepció d'igualtat i l'articulació de la participació. L'acceptació de les diferències i la diversitat és un punt a partida fonamental que trenca amb models igualitaris estandaritzadors i, per tant, les polítiques públiques haurien de presentar lògiques d'empoderament i connexió amb noves propostes que sorgeixen també des de noves identitats. El mercat laboral ja no seria l'eix essencial d'inclusió i el concepte treball s'amplia per reconèixer modalitats no mercantilitzades. En aquesta línia, la proposta de la Renda Bàsica universal es defensa com una alternativa més igualitària i redistributiva i, a més, rupturista amb la dependència del mercat laboral així com la superació de la societat patriarcal.

En síntesi, els paradigmes presentats no són monolítics, coexisteixen i es creuen diverses corrents i enfocaments. Tot i així, poden detectar-se dues visions del que implica la inclusió social: la inclusió vinculada a la inserció en la societat segons l'ordre i les normes establertes o, contràriament, la inclusió des d'una perspectiva emancipatòria en la qual les persones són les protagonistes.

1.4. LA DIMENSIÓ LABORAL DE L'EXCLUSIÓ SOCIAL: ATUR I PRECARIETAT

L'objectiu d'aquest apartat és aportar algunes reflexions sobre la denominada crisi de l'ocupació, l'aparició de la *precarietat massiva*, i la marginació del treball no mercantil, tot i considerant que és en aquestes tres realitats on es perfila clarament la dimensió laboral de l'exclusió social. Les noves pautes de desocupació i, sobretot, de precarietat –fins i tot es fa referència a un emergent *precariat*, com a col·lectiu- es relacionaran a les dimensions de classe i gènere com a eixos estructuradors de les desigualtats socials:

a) L'eix de classe: l'explotació laboral com una característica inherent al mercat de treball capitalista i que constata la continuïtat de la confrontació d'interessos entre classes socials, un discurs que enllaça amb les anàlisis marxistes;

b) L'eix de gènere es troba especialment vinculat al debat sobre treball i ocupació. També les noves formes d'ocupació, d'una banda, tenen una lectura en clau de gènere així com la suposada neutralitat d'algunes fórmules de flexibilitat laboral aplicades (Maruani,

Rogerat i Torns, 2000). D'altra banda, s'ha qüestionat la concepció del treball únicament vinculada a l'activitat que es desenvolupa sota les condicions del mercat, un debat que originàriament connecta amb la literatura feminista.

A. La crisi de l'ocupació de qualitat

En el context de la globalització, el capitalisme destrueix ocupació constantment i en crea de més precària, situació que s'agreuja amb les contínues exigències de rebaixes dels costos laborals, amb el suposat objectiu de crear ocupació. La crisi de l'ocupació de les societats capitalistes, especialment en el context dels anys noranta, s'expressa sobretot a partir de dos fenòmens: per una part, *la irrupció d'un atur sever* que afecta a un sector important de la població i, per l'altra, *una crisi en la qualitat de la nova ocupació* que s'expressa en altres taxes de temporalitat i condicions laborals que mostren un complex mapa de precarietats. Així, l'atur i la subocupació són condicions comunes als nous eixos de desigualtats que s'aguditzen davant els canvis a les esferes econòmica i social. Com sosté Beck (1998, 94) "*ja no es tracta de redistribuir el treball sinó redistribuir l'atur*", especialment en aquells països que fins fa poc es consideraven paradisos de la creació d'ocupació com EEUU i el Regne Unit i on les situacions mixtes entre l'atur i l'ocupació condemnen a part de la societat a salaris de subsistència.

El model *fordista* d'ocupació entra parcialment en crisi a partir de la dècada dels 70s a l'Europa occidental i produeix una fragmentació de la fisonomia del mercat laboral.

Taula 1.3. Pautes dominants de l'ocupació *fordista* i *postfordista*

Condicions d'ocupació fordistes	Condicions d'ocupació post-fordistes
<ul style="list-style-type: none"> - Relació laboral estable: contracte de treball indefinit que limita les possibilitats d'acomiadament - Homogeneïtat en els temps de treball, normalment basat en la jornada completa - Mitjans de treball aportats per les empreses - Suport sindical 	<ul style="list-style-type: none"> - Ocupació de duració determinada o temporal - Intermediació d'una ETT o agència privada de col·locació - Jornadas a temps parcial - Ocupació autònoma. Teletreball/ treball a domicili - Salaris baixos i vulnerabilitat a l'acomiadament

Elaboració pròpia

La nova configuració del mercat de treball és en gran mesura la causant de la complexitat i fragmentació de les societats denominades post-industrials, de l'aparició de nous eixos de desigualtat i exclusió social, i d'aprofundiment dels ja existents (Polavieja J.G.;

Richards, 2001; Polavieja i Richards, 2001). L'aparició de l'atur massiu i l'ocupació inestable i precària qüestiona la denominada *societat salarial*. Una situació que s'ha vist companyada per un procés de desregulació laboral i retall de drets socials i laborals. D'acord amb Jessop (1994) el post-fordisme ve definit per processos de producció basats en sistemes flexibles i amb l'apropiada força de treball flexible. Però aquesta flexibilitat té els seus costos socials i humans segons sobre quines bases sigui aplicada, i en les societats del capitalisme avançat ha estat, majoritàriament, en detriment dels drets laborals.

L'augment de les desigualtats i l'exclusió social té una vinculació directa, tot i que no única, amb el mercat de treball. De l'atur a la precarietat les intensitats i situacions són molt diverses i segmenten a la classe treballadora. Tal i com ho confirmen les estadístiques i nombroses recerques i anàlisis, l'ocupació precària, tot i no ser un fenomen nou, creix a la societats capitalistes. Denominada amb eufemismes com "ocupació atípica", "informal" o "flexible", la precarietat comprèn múltiples situacions com l'atur conjuntural, l'ocupació intermitent, temporal, il·legal, mal retribuïda i amb altres regles del joc que ja no són les clàssiques relacions salarials fordistes (Lope, Gibert i Ortiz de Villacian, 2002). La fragmentació de les condicions precàries és tal (teletreball, jornades a temps parcial, subcontractacions, ETT, etc.) que divideix encara més als col·lectius que la pateixen i dificulta la reivindicació col·lectiva.

Però les conseqüències de la precarietat en les trajectòries i els projectes de vida van més enllà dels aspectes econòmics: impossibilitat d'una vida autònoma i dificultats d'accés a un habitatge, perill d'accidentalitat, manca de llibertat d'organització, etc. contradiccions a les què s'afegeixen problemes emocionals i de salut que afecten també a les relacions humanes. Richard Sennett (2000,155) caracteritza el mercat laboral global com generador de risc i pors que tenen conseqüències personals en la construcció del caràcter i conclou:

"Un règim que no proporciona als essers humans cap raó profunda per cuidar-se entre sí no pot preservar per molt temps la seva legitimitat"

La desocupació és una de les causes principals de pobresa en termes econòmics i l'ocupació precària i la inseguretat laboral representen també un evident factor de risc. La carència d'una ocupació ha estat considerat com el factor clau en els processos d'exclusió social i això ha condicionat el contingut de les polítiques públiques, encara que de vegades aquesta excessiva centralitat de l'ocupació ha relegat altres factors que també

tenen un pes específic en les situacions de pobresa i exclusió⁴. Els ingressos salarials constitueixen una part fonamental de la renda disponible de les persones per satisfer les seves necessitats vitals⁵. El treball precari o mal remunerat és també un factor que impedeix superar situacions d'exclusió. L'atur i la precarietat afecten de forma molt diversa a diferents col·lectius i les variables sexe, edat i origen intensifiquen aquestes situacions de discriminació. L'expressió de la precarietat també pren forma en un gran ventall de possibilitats (períodes de formació, contractes temporals o a temps parcial, pràctiques, ocupació submergida, etc.). L'exclusió laboral, en definitiva, no s'expressa només en la carència d'una ocupació remunerada sinó que s'expressa també en altres situacions de precarietat laboral i desigualtat salarial que es contraposen a la visió *fordista* d'ocupació estable i amb una sèrie de drets adquirits.

Paugam (1996) assenyala dos eixos que condicionen els riscos dels processos d'exclusió: *l'eix econòmic*, que es fonamenta en la participació en el mercat laboral i *l'eix social-relacional*, també amb un fort component de participació en el món laboral, clau a les societats capitalistes⁶. La creació d'ocupació precària ha aprofundit l'escletxa entre els que tenen més i els que tenen menys i ha conformat unes societats cada vegada més desigualtaries i sotmeses a un procés de dualització que s'aprofundeix i impedeix superar l'exclusió social (Atkinson, 1998). Un element, doncs, comú a aquestes situacions és, per una part, l'expulsió del mercat laboral normalitzat o convencional, i, per l'altra, la participació en condicions precàries afavorint l'aparició de noves categories que es sumen a les persones aturades. La subocupació, no regularització, informalitat o il·legalitat són conceptes vinculats als processos d'exclusió social. A més, en els països on dominen valors individualistes i sistemes de protecció social residuals, els processos de dualització esdevenen més forts, especialment a les grans ciutats (Moreno, 2000).

Les noves formes d'ocupació han donat lloc al que algunes anàlisis consideren el nou "precariat": un nou sector social amb altres pautes de relació laboral que trenquen les

⁴ Les exclusions del mercat laboral i el mercat residencial mostren una correlació molt forta. La localització condiona la situació al mercat de treball per qüestions de accessibilitat però també pels efectes negatius de la segregació residencial. La recerca sobre les ciutats de Barcelona i Madrid elaborada per l'Institut d'Estudis Metropolitans mostra una concentració espacial de grups socials en situació de risc davant els mercats d'habitatge i de treball. També els estudis sobre desocupació de Lawless, P., Martin, R. and Hardy, S. (eds.) (1998) destaquen l'estigmatització i dificultat afegida que suposa viure en determinats barris estigmatitzats per les persones que cerquen una ocupació.

⁵ L'informe de la Fundació FOESSA mostra que els ingressos que provenen de l'ocupació constitueixen el 44,2% del total dels ingressos econòmics de les famílies pobres, seguits de les prestacions i ajudes socials (33%) i altres ingressos marginals (19,9%) (1998: 223).

⁶ Paugam (1996) compara les realitats i els processos d'exclusió social –utilitzant indicadors no monetaris– en vuit països europeus i conclou que bàsicament hi ha dos factors interrelacionats que són claus per entendre els processos de "desqualificació social": la precarietat al mercat laboral i el debilitament de les xarxes socials. La realitat de la precarietat en el mercat laboral i els seus efectes no tenen res de sorprenent, impliquen la pèrdua d'una ocupació segura, o l'atur de curta o llarga durada i condueixen als baixos ingressos i les condicions d'infrahabitatge.

dominants durant l'etapa fordista i que estaven basades en l'ocupació de caràcter indefinida, regulada i sota el control de l'acció col·lectiva i que, essencialment, requeia en mà d'obra masculina. Algunes de les dimensions de l'ocupació precària:

- *Inestabilitat laboral i condicions* que impossibiliten o limiten projectes de vida.
- *Manca de protecció legislativa i sindical*: feudalisme i fidelitat a l'empresa, dificultats per reivindicacions i acció col·lectiva.
- *Precarietat en l'entrada, durant i a la sortida del mercat laboral* (retalls de drets a tots els nivells)
- *Conseqüències de la precarietat en les trajectòries de vida*: dificultats d'accés a un habitatge i a la vida autònoma, precarietat econòmica, dependència d'ajuts assistencials. Factors com més accidentalitat (sobretot en determinats sectors) i efectes emocionals i psicològics (depressió, problemes de salut) i en les relacions humanes.
- *Desqualificació social* que també s'expressa a nivell polític i cívic. Les desigualtats no ho són només des del punt vista material, també es produeix un bloqueig en l'accés als mecanismes de participació i influència política.

Seguint a Lope, Gibert i Ortíz de Villacian (2002), el canvi d'estratègies a l'esfera empresarial, política i sindical actua com factor intensificador de la precarietat laboral:

- *L'impacte de les estratègies empresarials*: la mà d'obra és un factor de producció i un element de competitivitat, és per tant, necessari abaratir costos laborals per competir millor en el marc de la globalització.
- *Les estratègies polítiques i la concreció en polítiques públiques*: la desregulació del mercat laboral i la limitació o retall de drets socials i laborals han estat indispensables per afavorir les demandes empresarials.
- *Les estratègies sindicals i la desmobilització*: els grans sindicats participen de la gestió pública i la creació de burocràcies comporta una menor capacitat de mobilització. El sindicalisme defensa principalment un sector de les persones assalariades, sovint vinculades al sector públic, i en alguns països participen en el disseny de la política econòmica, mentre s'allunyen del moviment obrer i deixen d'actuar com a organització reivindicativa de classe.

Des una perspectiva multidimensional, l'estudi de l'IGOP (2001) sobre processos d'exclusió social i noves polítiques d'inclusió detectava un eixos d'exclusió vinculats a

l'àmbit laboral tant en les condicions d'entrada i de sortida del mercat laboral com en les condicions en què es produeix l'ocupació, com mostra la taula.

Taula 1.4. Eixos d'exclusió en l'àmbit laboral

Exclusió en l'àmbit laboral	Eixos d'exclusió
En l'accés i sortida del mercat laboral	Atur
	Atur sense prestació
	Subocupació
	Impossibilitació
En les condicions laborals: precarietat laboral	Manca de drets laborals
	Precarització dels drets laborals
	Inseguretat laboral
	Infrasalarització
	Temporalitat

Font: IGOP, 2001.

B. Treball i ocupació: la marginació de les formes de treball no mercantil

Analitzar l'esfera del treball també comporta incorporar totes les representacions en què es concreta la noció de treball ja que aquesta ens remet a activitats que no es desenvolupen exclusivament en el mercat laboral convencional. Una aproximació al concepte de treball ha de valorar totes les activitats que satisfan les necessitats humanes en un context social determinat i que es desenvolupen sota unes relacions socials particular. Així doncs, una tipologia consideraria el treball mercantil que es troba remunerat ja sigui assalariat, autònom o l'ocupació en cooperatives, per una banda, i el treball reproductiu, no remunerat, per l'altra (Banyuls i Cano, 2001). Una de les crítiques punyents s'ha centrat en la devaluació del treball domèstic, familiar i de cura, que recau especialment en les dones i que no es regula de forma mercantil. La divisió sexual del treball ha condemnat a l'oblit al treball reproductiu, un *oblit* que no es fortuït: la societat patriarcal menysprea aquesta aportació perquè predominantment la realitzen dones i en la jerarquia de valors allò femení és menys important però, a més, no interessa tenir en compte un treball que recau en mà d'obra gratuïta i que ni l'Estat ni el mercat volen assumir els costos.

Però no només el treball domèstic i de cura està descatalogat com a "veritable ocupació"; múltiples formes de treball que aporten i enriqueixen la societat són descartades. El treball

voluntari o les formes no convencionals de treball i convivència no entren en els patrons dominants. El treball forçat que, per exemple, es realitza sota repressió a les presons o en condicions d'esclavatge tampoc es considerat una ocupació. La denominada "ètica del treball" la "societat del treball" són invencions socials i força recents. Segons Gorz (1995: 278), aquesta ideologia del treball que es troba absolutament arrelada en l'imaginari col·lectiu, sosté:

"que quan més treballa cadascú, millor es troba tothom; que els que treballen poc o no treballen causen un perjudici a la societat i no mereixen ser membres d'aquesta; que qui treballa bé triomfa socialment i que qui no triomfa porta en si mateix la culpa del fracàs"

Lister (2005:40) argumenta que s'han de qüestionar 4 nocions vinculades a la inclusió social que s'han reproduït acríticament i han condicionat les polítiques d'inclusió:

1. *El treball remunerat condueix a l'inclusió social*
2. *La manca d'ocupació necessàriament impulsa a l'exclusió social*
3. *L'única forma valuosa de treball és el treball remunerat*
4. *Una societat inclusiva només es pot construir a partir del treball remunerat*

És una evidència empírica que la manca d'una ocupació és un factor present en els processos d'exclusió però també ho és els baixos salaris i la precarietat. També es considera que l'àmplia cobertura per atur i les polítiques actives d'ocupació poden actuar com a frens a l'exclusió. Com argumenta Lister, les al·lusions a la "cultura de la dependència" o la "infraclasse" per part de responsables polítics i institucions, reforcen la idea central que inclusió és sinònim a participació en el mercat de treball. Aquesta perspectiva unidimensional de l'exclusió també oblida altres xarxes i ocupacions alternatives, fora del mercat laboral convencional⁷.

El concepte d'exclusió laboral, en definitiva, fa referència a un conjunt de situacions de desavantatge que com s'ha exposat no es limiten únicament a la carència d'una ocupació. Tradicionalment, l'atur ha estat la principal problemàtica a la què intenten donar resposta les polítiques d'ocupació, específicament les enfocades a l'activació. Els objectius eren incrementar la població activa com a objectiu econòmic i ajudar a les persones que ho necessiten, des d'una vessant d'atenció i promoció social. Tanmateix, la idea d'exclusió laboral amplia i introdueix elements de complexitat en el problema vinculats al mercat laboral i és, per tant, pertinent utilitzar-la com a punt de partida per analitzar les polítiques actives d'ocupació.

⁷ En definitiva, per referir-se al treball productiu sota relacions mercantils és més adequat utilitzar el concepte d'ocupació ja que també són treball aquelles activitats que no es desenvolupen únicament a l'esfera productiva i que són una contribució necessària per la subsistència de la societat, com el treball reproductiu o voluntari. Així doncs, en aquesta tesi doctoral s'utilitzarà el concepte d'ocupació.

Capítol 2. Les respostes a l'exclusió laboral: les polítiques actives d'ocupació

INTRODUCCIÓ

Les noves formes de producció, els canvis tecnològics i la desregulació laboral en el marc de l'economia globalitzada han estat els fenòmens assenyalats com a responsables de les noves condicions laborals i de la reconfiguració del mercat de treball que irrompen especialment als països desenvolupats durant la dècada dels 90 del segle XX. La ruptura ha estat de tal magnitud que encara avui és parla de crisi de l'ocupació, un context que afecta sobretot a les persones que s'incorporen per primera vegada al mercat laboral. A més, els canvis en l'esfera productiva han comportat que la demanda de mà d'obra estigui basada en valors com l'adaptabilitat i la flexibilitat que requereix el *nou* capitalisme, situació que entra en plena contradicció amb l'esquema industrial fordista que havia dominat l'anterior etapa en els països occidentals⁸. Com s'ha comentat en el primer capítol, no es produeix una desaparició de l'esquema industrial però sí un procés de regressió del mateix que dona pas a noves formes laborals i a l'eclosió d'una "societat de serveis". En el pla institucional, l'antic model tenia com a referent l'Estat del Benestar Keynesià, en el qual l'ocupació assalariada masculina, a més de ser la base pel seu sosteniment, constituïa el principal mecanisme integrador i de reconeixement social. En aquest context, els nous models econòmics i ocupacionals pressionen els Estats del Benestar que pateixen, davant d'aquestes dificultats, un replantejament del seu rol en la provisió de benestar i l'intervenció en l'economia.

En primer lloc, aquest capítol té per objectiu analitzar i conceptualitzar les respostes institucionals en el camp de l'ocupació a partir de tres nivells:

- Primer, presentant l'evolució dels Estats del Benestar, els replantejaments i la seva reconfiguració a partir de les dimensions de gestió del mercat laboral: les polítiques regulatives, les polítiques de garantia de rendes i les polítiques actives

⁸ Durant els darrers anys a Catalunya s'han viscut diversos tancaments d'empreses multinacionals que, davant el desconcert dels sindicats, afavoreixen a que altres grans empreses puguin imposar rebaixes dels drets laborals amb l'amenaça del trasllat de producció o tancament (empreses com SEAT, Nissan, Magnetti-Marelli). Les deslocalitzacions no són fenòmens nous però s'han intensificat en el marc del capitalisme global i han afectat a tots els països amb economies avançades.

d'ocupació. Aquests canvis s'han concretat en l'aparició de diferents models de benestar en relació a l'ocupació.

- Segon, amb la introducció conceptual de les polítiques d'ocupació i concretament la perspectiva de l'activació, una de les respostes que més s'han defensat davant el nou context. A més, aquestes polítiques prenen rellevància en el marc dels Estats del Benestar que encara situen l'ocupació com el mecanisme d'inserció social més adequat.
- Tercer, a partir de l'aproximació als principals conceptes utilitzats per aquestes polítiques: l'orientació a l'ocupabilitat i el *workfare* han estat les corrents predominants en el context de reforma de les polítiques d'ocupació i, més àmpliament, dels sistemes de protecció social.

En segon lloc, el capítol presenta el disseny de la investigació a partir dels diferents models detectats de les polítiques actives d'ocupació i les perspectives de fons. Recollint els enfocaments de l'anàlisi de les polítiques públiques i contextualitzat la recerca en el marc d'un canvi de paradigma de govern, s'elaboren les hipòtesis de partida i les dimensions d'anàlisi de la investigació empírica.

2.1. ESTATS DEL BENESTAR I OCUPACIÓ

Degut al seu caràcter socioeconòmic, les polítiques actives d'ocupació es situen actualment com a intervencions de referència en els Estats del Benestar, una importància que s'intensifica en un context de replantejaments i reformes en la provisió del benestar. És per això que constitueixen un indicador considerat clau per identificar els diversos models d'Estat Social a Europa, una variable que ha estat incorporada específicament en recents investigacions comparatives (Gallie i Paugam, 2000; Powell i Barrientos, 2004; Comissió Europea, 2005). Per aquest motiu, en aquest apartat s'introdueix una contextualització de la naturalesa i evolució dels Estats del Benestar i es presenten les polítiques d'ocupació en relació als models de benestar existents. En el capítol 4 s'aprofundirà aquesta anàlisi empírica comparada sobre països europeus.

A pesar de la reorientació d'algunes de les seves estratègies i models d'intervenció especialment a partir de la dècada dels 90, els Estats de Benestar es continuen configurant com a potents reguladors de la societat i proveïdors de benestar. El consens nascut després de la segona Guerra Mundial als països capitalistes avançats definia

l'espai públic com el més idoni per dirimir els conflictes socials en un intent per desactivar les lluites socials i institucionalitzar els conflictes.

El concepte Estat del Benestar, així doncs, fa referència a aquest sistema públic de regulació que tenia per objectiu protegir als individus i generar benestar. En un context històric particular, l'Estat reorienta el seu rol per intervenir activament a la societat i l'economia a través de diversos mecanismes de distribució dels recursos. Això suposa traspassar la responsabilitat de determinats conflictes socials a l'esfera pública i, a partir d'un conjunt de polítiques socials, donar respostes a les necessitats i els interessos que entren en conflicte (Gallie i Paugam, 2000). Com afirmen Gallego, Gomà i Subirats (2003: 47):

“Les polítiques de benestar es conformen com espais de gestió col·lectiva dels múltiples eixos de desigualtat –de classe, de ciutadania, de gènere, etc.- que solquen les múltiples esferes – pública, mercantil, associativa, familiar- que presenten les societats avançades de principis del segle XXI”.

D'aquesta manera, l'estat del benestar seria una forma – concreta i històrica - d'intervenció de l'Estat a partir de diversos instruments, formes d'intervenció i continguts de fons que han donat lloc a diferents models de *Welfare State*. Previ a aquesta diversificació, un dels pilars dels règims de benestar va ser l'aposta per polítiques macroeconòmiques que des de la demanda fossin capaces de generar creixement i, d'aquesta manera, crear ocupació, unes polítiques inspirades en les propostes econòmiques de John Maynard Keynes.

Els postulats polítics tradicionals dels Estats del Benestar –principalment defensats per la socialdemocràcia-, es basaven en que una societat més igualitària i justa es podria assolir per mitjà de tres objectius estratègics: el creixement econòmic basat en la plena ocupació masculina estable, l'assoliment d'una major igualtat d'oportunitats a partir de la reproducció massiva de la força de treball i, per últim, la lluita contra la pobresa a través de programes que garantissin l'accés a béns i serveis dels sectors més desfavorits, que es concretarà amb el manteniment relatiu de rendes dels sectors socialment més exclosos.

A continuació, s'exposen algunes consideracions sobre l'evolució i les fases de diversificació i reestructuració dels *Welfare States*.

A. Evolució i pautes de diversificació

L'Estat del Benestar es desenvolupa en tres fases o cicles: en una primera etapa, fins els anys seixanta del segle XX, es van establir els fonaments del model de benestar keynesià. A partir d'aquest moment les diferències de ritme i contextos històrics i polítics a cada país van condicionar la configuració de diversos models d'Estats del Benestar.

Taula 2.1. Fases dels Estats del Benestar: 1945-2006.

1. Fase de fonamentació (1945-1960)	2. Fase de diversificació (1960-1980)	3. Fase de reestructuració (1980-2006)
<p>Elaboració de polítiques socials: pensions, sanitat, educació, ocupació, assistència social, habitatge.</p> <p>Context econòmic (un esquema de protecció i consum fordista), polític (sistema de partits) i social (estructura social de base classista) i consens al voltant de la coalició socialista/cristiana)</p> <p>Model administratiu burocràtic, monopolista i rígid.</p>	<p>Es configuren tres grans models d'estat del benestar al qual s'afegeix un règim tardà.</p> <ul style="list-style-type: none">• Continental• Anglosaxó• Nòrdic• Llati-mediterrani <p>Grans tendències però escenari plural d'Estats del Benestar amb una gran diversitat d'opcions de política pública.</p>	<p>Redefinició d'alguns aspectes bàsics i canvis en les estructures socials i econòmiques: noves demandes i problemes complexos.</p> <p>Ofensiva ideològica neoliberal: privatitzacions i discurs deslegitimador de les polítiques socials.</p> <p>Crisi de l'esquema burocràtic i monopolístic de l'administració del benestar</p> <p>Major col·laboració entre esfera pública, mercat i tercer sector; <i>welfare-mix</i>.</p>

Elaboració pròpia

En un primer estadi es van articular les bases sota un context social i econòmic *fordista*, un model burocràtic d'administració del benestar i el naixement de polítiques socials que engloben un ampli ventall d'intervencions; una segona fase en la qual els Estats del Benestar prenen camins diferents i es detecten grans models en funció de la voluntat política, la capacitat interventora i la fortalesa institucional; una tercera etapa en la què es qüestionen alguns dels fonaments de l'Estat del Benestar, tant per raons ideològiques com pels canvis accelerats a la societat que exigeixen noves formes d'intervenció.

El 1974, Titmuss va identificar uns models bàsics d'Estats del Benestar que, posteriorment, van ser revisats per Esping-Andersen. Aquest autor va establir un tipologia en funció de criteris polítics que donava lloc a tres models: el socialdemòcrata, el conservador i el liberal. Aquests models corresponen a nivells de protecció social diferents amb característiques i impactes diferenciats i que es concretaven en diversos règims: els

Estats del Benestar amb protecció més intensa, el model escandinau, vinculats a governs socialdemòcrates; el model continental o demòcrata-cristià i, per últim, el més dèbil, el model anglosaxó de tall liberal. Tots ells presenten diferències respecte el nivell dels drets socials, la interacció entre la tríade mercat-estat-família i l'impacte en l'estratificació social. La condensació de les anàlisis d'Esping-Andersen es troba en un indicador sintètic denominat la taxa de desmercantilització i que intenta ser explicatiu del tipus d'intensitat, cobertura i, en definitiva, incidència de les polítiques socials en la societat i l'estructura de desigualtats⁹. La desmercantilització (*de-commodification*) expressaria les possibilitats que tenen els individus de subsistir al marge dels mecanismes de mercat i gràcies al suport de l'estat, és a dir en paraules d'Esping-Andersen (1990: 37):

“el grau en el qual els individus o famílies poden mantenir un estàndard de vida socialment acceptable independentment de la seva participació en el mercat”

Els règims d'ocupació, tant en la vessant regulativa del mercat laboral com les relacions laborals i el tipus d'intervenció pública, esdevenen també un indicador clau que configura diferents models de Benestar basats en diversos referents normatius. A la triple tipologia s'ha incorporat un darrer model que coincideix amb l'espai llatí i mediterrani i que es desenvolupa de forma tardana i més feble, especialment a partir de les transicions de règims dictatorials a democràcies liberals (Grècia, Portugal i Espanya i, en part, Itàlia). En aquest cas, els Estats de Benestar presenten més debilitats no només pel seu desenvolupament posterior i la coincidència amb el qüestionament dels Estats del Benestar, sinó pel rol limitat que adquireix l'Estat davant el mercat degut a una determinada estratègia política. Una característica constitutiva que s'ha d'afegir al pes de la família en la generació de benestar, el que ha portat a denominar-lo Estat del Benestar *familiarista* i que suposa una reproducció més intensa de les desigualtats de gènere (veure el quadre de l'annex 2 on es presenta una síntesi dels quatre models).

La variable gènere esdevé un element clau diferenciador dels estats del benestar que s'ha afegit en estudis posteriors. Com a resultat, el model escandinau és el que ofereix una situació més igualitària per les dones, especialment en relació a la participació al

⁹ Claus Offe (1984) ha discutit aquesta qüestió a partir de la idea que les polítiques de benestar es troben supeditades a les dinàmiques de l'acumulació capitalista, és a dir, a l'esfera de la producció. D'aquesta manera, els Estats del Benestar no poden organitzar el procés de producció d'acord a uns criteris polítics perquè estan condicionats a la propietat privada del capital i la força de treball. Es per aquest motiu que en aquesta funció d'administració del Benestar s'ha de donar un favor preferencial al bon funcionament del subsistema econòmic: aconseguir inversió capitalista, per una part, i intentar aconseguir “plena ocupació” i recursos per la “lleialtat de les masses, per l'altra”. L'Estat del Benestar es converteix, així, en un *self-limiting state*, un poder que s'autolimita. Tanmateix, segons Offe, malgrat les crisis de legitimitat i els conflictes que genera, el model d'estat social no serveix necessàriament o automàticament els interessos del capital doncs també pot convertir-se en una amenaça quan defensa els drets ciutadans i pauta les relacions de producció quan, en definitiva, desmercantilitza la vida quotidiana.

mercat laboral i l'establiment de serveis i prestacions de suport a les famílies. A més, les dones són tractades com individus i no com a membres d'una llar supeditades al model familiar patriarcal. Es tracta d'una concepció que reconeix la ciutadania social de forma més àmplia i que ha facilitat la inserció laboral de les dones, com es reflecteix, comparativament, en altes taxes d'ocupació femenina. Els models continental i liberal, en canvi, presenten un panorama més negatiu des de la perspectiva de l'equitat de gènere: si el model bismarckià partia d'una visió conservadora del rol de les dones, motivant-les a exercir el rol de cuidadores de la família, en el model anglosaxó s'anima que a les dones participin en el mercat laboral però sense facilitar-ho amb els recursos i suports necessaris (tot i que en els inicis i fins aproximadament els anys 70s el model Beveridge coincidia amb la idea bismarckiana de l'home com a "cap de família" que sostenia econòmicament la llar familiar) (Walters, 1997). En relació al model llatí i mediterrani, el seu grau de desmercantilització serà baix així com el grau de desfamiliarització, que reflecteix la possibilitat dels individus d'accedir al benestar sense que la família, principalment les dones, hagin de suportar aquesta responsabilitat.

Les causes que aboquen a l'aparició d'aquests quatre models d'Estats del Benestar són molt diverses i les raons històriques semblen tenir un pes important. Les estructures socials, econòmiques, político-institucionals han condicionat el desenvolupament dels Estats del Benestar així com els conflictes, contradiccions i confrontació d'idees a les respectives societats. Per aquest motiu, els models tendeixen a agrupar tendències i característiques similars, encara que es podria afirmar que existeixen tants models com països han triat aquest sistema de regulació social (Ochando, 1999). A més, els processos de descentralització dins els mateixos països també han configurat pautes diferenciades en els "règims de benestar" pròpies de cada estat, amb l'aparició sistemes de benestar regionals i articulacions del govern multinivell amb particularitats pròpies.

Tanmateix, ja a finals dels anys 70s diversos processos conflueixen i comporten la reestructuració dels estats del benestar, sobretot basada en un replantejament de la intervenció de l'estat i un retorn a les polítiques neoclàssiques que s'enfronten a les polítiques de creixement i la intervenció activa pública per generar ocupació. Aquest canvi de fons comporta una estratègia clara en el camp de les polítiques d'ocupació que es concreta en una triple aposta:

- La desregulació dels mercats laborals per flexibilitzar a favor del món empresarial.
- El qüestionament de les polítiques de garanties de rendes que es veuen reduïdes o condicionades i a les que s'introdueixen criteris d'activació.

- El reforçament de les polítiques actives d'ocupació que es situen en el centre del discurs i de les intervencions en el mercat laboral i provoquen un replantejament de les formes i instruments de provisió de benestar.

B. Reestructuració i crisi de legitimitat dels Estats del Benestar

A partir de la crisi econòmica dels anys 70s i especialment durant la dècada dels 80 els Estats de Benestar es van enfrontar a un procés de transformació en un nou context d'hegemonia ideològica. Els canvis que es produeixen tant en l'esfera econòmica, social i política han estat objecte d'anàlisi des de múltiples enfocaments i disciplines. Es poden destacar tres processos simultanis que han viscut les economies dels països europeus i que han erosionat especialment els seus mercats laborals (Jessop, 1994; Cousins, 1999):

- L'augment de la competitivitat internacional en el marc de la globalització caracteritzada per la irrupció de les noves tecnologies i el canvi de paradigma del fordisme al post-fordisme que afecta a tots nivells.
- La implantació de polítiques neoliberals que han reorientat l'acció pública amb l'objectiu d'afavorir els mercats i eliminar qualsevol tipus d'impediment o bloqueig a la seva expansió (una estratègia que s'ha reproduït de forma desigual als diferents països).
- El procés europeu d'integració, subordinat a les prioritats de sanejament econòmic que ha deixat en segon terme les polítiques de benestar, que han estat condicionades i limitades a la integració econòmica i la unió monetària.

El model d'Estat del Benestar keynesià s'havia desenvolupat sota condicions *fordistes*: bàsicament, als seus objectius com a estat capitalista s'hi sumaven la promoció de l'ocupació a través d'una determinada gestió econòmica i la generalització del consum de masses com a mètode per repartir els beneficis del creixement econòmic. Tanmateix, transformacions a tots nivells i nous processos a escala global han entrat en contradicció amb el model d'Estat del Benestar clàssic obligant a la reorientació de les seves funcions socials i econòmiques. Al mateix temps, aquesta reestructuració s'ha vist agreujada per la situació de crisi fiscal de l'estat, impeding fer front als nous problemes en termes de despesa. L'Estat-Nació, en aquest nou context, perd autonomia i capacitat davant aquests fenòmens i l'esfera local-regional i global adquireixen protagonisme, establint-se relacions complexes des del punt de vista de les economies i els diversos nivells de govern. Jessop

(1994: 24) denomina a la nova forma estatal que sorgeix com a “*workfare state shumpeterià*” i la defineix de la següent manera:

“En termes abstractes, els seus objectius distintius de reproducció social i econòmica són: promoure la innovació dels processos, de la producció i organització del mercat en el marc d'economies obertes amb la finalitat d'enfortir tant com sigui possible la competitivitat estructural de les economies nacionals a través d'intervenir en l'oferta i subordinar la política social a les necessitats i/o constryiments de la competència internacional”.

En definitiva, els Estats que sorgeixen en el context post-fordista tenen com principal tret la supeditació de les polítiques de benestar a les forces de mercat, una tendència en els poders estatals que apareix a totes les economies capitalistes avançades¹⁰. Ja en els anys 80, el context de crisi econòmica i la pressió a la fiscalitat estatal va conduir progressivament a seriosos intents de reduir la creixent despesa pública dels Estats del Benestar europeus. A l'Europa occidental dels anys 60s i 70s l'atur significava el 2-3% de la població activa i s'aplicaven polítiques macroeconòmiques seguint els principis keynesians, però a partir del 1973 amb el col·lapse mundial provocat per l'augment del preu del petroli, les crisis cícliques es van succeir. L'atur denominat estructural augmentava als països europeus occidentals, una tendència que a països com Japó o als Estats Units es produïa de forma més feble.

Al mateix temps, la globalització dels mercats irrompia amb força acompanyada amb la introducció de noves tecnologies i nous canvis en l'esfera productiva. En l'àmbit social també s'hi van produir reestructuracions tant des del punt de vista demogràfic especialment amb un procés d'envelliment de la població, el nou fenomen migratori o replantejaments i reivindicacions sobre els rols de gènere i l'estructura de la família tradicional. La incorporació de la dona al mercat laboral va trencar el patró clàssic de cap de família masculí com a responsable d'aportar ingressos econòmics a la llar, qüestionant la divisió de rols en l'esfera productiva i reproductiva.

Aquest conjunt de canvis va sacsejar el mercat laboral quan irrompen les noves demandes de flexibilització i el qüestionament de les relacions contractuals fixes, de base masculina, que havien dominat l'esquema de benestar en el context fordista i keynesià. El procés de desindustrialització i l'auge del sector terciari va abocar a una reestructuració del mercat laboral que representa l'element definitori d'aquesta fase, juntament amb el

¹⁰ Tot i que l'anàlisi empírica de Jessop es centra en el cas britànic i, específicament, en el gir promogut pel govern de Margaret Thatcher, aquesta tendència, amb matisos, es podria observar també en la Unió Europea i en la defensa d'un model econòmic fort capaç de competir amb altres potències capitalistes (com defensa l'Informe Kok, que es mencionarà més endavant).

replantejament de la provisió de protecció social (Adelantado i Gomà, 2000). Les rigideses i els esquemes burocràtics de l'administració del benestar així com el rol passiu dels usuaris i usuàries dels serveis públics també comença a ser qüestionat per la seva ineficàcia en enfrontar els nous reptes, al temps que prenen força les reivindicacions per incorporar la participació ciutadana i noves formes de gestió pública no basades en el monopoli de l'administració burocràtica.

També a nivell polític els Estats del Benestar van rebre fortes crítiques, especialment amb l'auge de les propostes neoliberals i el seu reclam de retallar la despesa social, sanejar econòmicament els estats i reduir la intervenció en l'economia. Una de les propostes estrella serà la privatització que, a diferents escales, per reduir el sector públic. Més mercat i menys Estat va ser el principi rector dels governs durant els anys 80 de Margaret Thatcher al Regne Unit i Ronald Reagan als Estats Units d'Amèrica, màxims exponents d'aquesta corrent. Però també la socialdemocràcia va entrar en el joc amb menys radicalitat però incorporant aquest discurs erosionador dels *Welfare States*.

Lògicament, les polítiques d'ocupació no resten al marge d'aquestes idees. Als diferents països capitalistes avançats, el manteniment de la plena ocupació masculina s'havia considerat una fita necessària i constituïa la peça crucial pels Estats del benestar; la situació, però, va prendre un gir amb els canvis del mercat laboral i la introducció del paradigma neoliberal en els governs europeus. La plena ocupació deixa de ser una finalitat possible i és així com les polítiques d'ocupació es reorienten, en primer lloc, per desregularitzar el mercat de treball, considerant el mercat com el millor proveïdor i distribuïdor.

En el context de l'economia global, ha sorgit una nova divisió internacional del treball amb una extensa xarxa de producció i intercanvi entre països amb les empreses multinacionals com a principals protagonistes. La liberalització dels mercats i els retalls en programes socials són part de la filosofia que considera el procés de globalització irreversible i en el qual la prioritat de qualsevol país o regió és situar-se de forma competitiva en l'entorn econòmic. Per qui defensa aquesta estratègia, les polítiques redistributives i per a la igualtat estan desfasades. Davant la situació de feblesa dels Estats del Benestar, sobretot des del punt de vista simbòlic i de la seva legitimitat, sorgeixen noves formes de regulació i promoció social que suposen un allunyament dels esquemes clàssics keynesians. Així

ho promouen organitzacions com la OCDE¹¹, el Fons Monetari Internacional o el Banc Mundial.

En aquest sentit, l'OCDE s'ha mostrat molt activa establint directrius per reestructurar els sistemes de benestar i reorientar les polítiques d'ocupació. Aquesta centralitat de l'àmbit laboral es mostra en la preocupació creixent per repensar les polítiques d'ocupació. El 1994 inauguraven una sèrie d'estudis denominats "Estratègies d'Ocupació" amb deu recomanacions que basades en dos objectius estratègics: fomentar les polítiques econòmiques pel creixement i la competitivitat i la reestructurar els sistemes de benestar, dos objectius vinculats a la política laboral. Com es defensa en les 10 prioritats per a la creació d'ocupació (veure Annex 3), es tracta d'una reforma substantiva que connecta la provisió de la protecció social i laboral, mentre que una altra paraula clau, la "flexibilitat", és incorporada al discurs. Les polítiques actives d'ocupació es consideren un dels eixos d'aquesta estratègia.

C. Polítiques d'ocupació i diversitat de règims de benestar

L'ocupació ha estat considerada el mecanisme essencial d'inclusió social i la relació entre els sistemes laborals i les polítiques de benestar ha donat pas a diverses tipologies que tenen un impacte diferenciat en l'estructura de desigualtats de cada societat. L'estudi seminal d'Esping-Andersen (1990) assenyala com a variable diferenciadora el grau de desmercantilització que generen els diferents models, raó per la qual, es poden classificar segons la capacitat que puguin tenir els individus de desenvolupar la seva vida sense participar en el mercat laboral, una qüestió relacionada amb l'universalisme en l'accés als serveis de benestar. Així, les polítiques específiques per lluitar contra l'exclusió social es basen en diferents tipus de provisió de serveis i no tots aquests tenen un accés universal: el sistema de seguretat social es troba supeditat al treball remunerat dels individus, els quals tenen cobertura davant qualsevol problema (la pèrdua d'ocupació, accident, malaltia, pensió, etc; per la seva part, altres serveis socials es troben destinats a les

¹¹ L'Organització per a la Cooperació i el Desenvolupament Econòmic (OCDE) és un espai de debat i anàlisi de les tendències mundials i les respostes dels governs respecte als reptes de la globalització i el desenvolupament social i econòmic. La seva influència és notable com a fòrum de debat i establiment de recomanacions sempre des de la defensa d'un model econòmic que combini llibertats democràtiques amb llibertat de mercat. Des de 1994 elabora criteris per combatre la desocupació i promoure la creació de llocs de treball (OCDE Jobs Strategy). La OCDE està formada per 30 països occidentals: Austràlia, Àustria, Bèlgica, Canada, Corea, Dinamarca, Espanya, Estats Units, Finlàndia, França, Alemanya, Grècia, Hongria, Islàndia, Irlanda, Itàlia, Japó, Luxemburg, Mèxic, Països Baixos, Nova Zelanda, Noruega, Polònia, Portugal, Regne Unit, República Eslovaca, República Txeca, Suècia, Suïssa, Turquia i la Comissió Europea que també participa com a tal en el treball de la OCDE. A més, ha obert un procés per a la incorporació de Rússia, Israel, Xile, Estonia i Eslovènia.

persones més vulnerables i amb més desavantatges, especialment excloses del mercat laboral i que no poden accedir al recursos dels serveis socials accessibles universalment (Steinert 2003).

Una peça clau que diferencia els models de benestar és el grau de cobertura de les polítiques d'ocupació i l'acció en favor de l'ocupació, especialment per aquelles persones amb més dificultats i que es troben a l'atur. En els països amb un alt nivell de substitució d'ingressos i amb períodes de temps elevats per percebre transferències monetàries, la situació de les persones desocupades pot arribar a no diferir massa d'aquelles ocupades però també el grau d'estigmatització serà menor ja que la condició d'aturat no serà tan visible ni problemàtica. En canvi, als països on les cobertures per desocupació són limitades, el risc a l'exclusió i la pobresa és molt més alt, així com la possibilitat d'acumular situacions de desavantatge (Gallie i Paugam, 2000). La mateixa Comissió Europea (2005) en un estudi comparat per països destaca que el grau de despesa en polítiques actives té una forta correlació positiva amb la reducció de les desigualtats en la distribució d'ingressos. Així mateix, considera un factor també important el grau de solidesa de les institucions del mercat laboral. La taula que es presenta als annexos resumeix els trets distintius i pautes de funcionament fonamentals dels quatre models de benestar.

En definitiva, el grau d'universalisme de les polítiques socials i el nivell de suport que reben les persones en períodes sense ocupació –tant en termes de polítiques de garantia de rendes i actives- seran variables clau per diferenciar els diversos règims de benestar. Específicament, les polítiques actives d'ocupació tenen una repercussió important en la situació de les persones sense feina i en les possibilitats de recol·locació que ofereixen els serveis d'ocupació.

Seguint aquests criteris, Gallie i Paugam (2000) distingeixen diferents models de règims de benestar en relació a l'ocupació segons el grau de cobertura, el nivell de compensació per desocupació i la despesa en polítiques actives d'ocupació. La dimensió de la regulació és fonamental en tant que configura un determinat marc normatiu laboral i condiona la qualitat de l'ocupació. La taula 2.2. presenta tres tipologies de règims de benestar en funció de les polítiques d'ocupació.

Taula 2.2. Tipologies de règims de benestar en relació a l'ocupació

Règim	Polítiques regulatives	Polítiques de garantia de rendes	Polítiques actives
	<i>Nivell de regulació</i>	<i>Cobertura i intensitat de la protecció</i>	<i>Grau d'aplicació PAO</i>
1. Residual	Desregulació extensiva	Cobertura incompleta i intensitat molt feble	PAO febles
2. Ocupacional	Nivell Mig-Alt de regulació	Cobertura variable i intensitat desigual	PAO extensives
3. Universalista	Nivell Alt de regulació	Cobertura àmplia i intensitat alta	PAO molt extensives

Elaboració pròpia

En el primer règim, considerat de protecció feble, les persones desocupades reben una insuficient cobertura per a la seva subsistència i l'accés a una prestació econòmica és més rígid i condicionat. Aquesta manca de suport facilita que les possibilitats d'atur de llarga durada siguin també altes mentre la situació financera pot abocar a un augment del risc d'exclusió social. La debilitat de les polítiques actives en aquest model no facilita la creació d'oportunitats de (re)inserció. L'absència de planificació per part de l'Estat i les institucions públiques pot ser el resultat d'una opció política explícita. També en el camp de la regulació del mercat laboral, aquests règims connecten més amb els requeriments de flexibilitat que reclama el món empresarial, configurant uns mercats laborals amb un grau de regulació baix, sobretot a causa dels canvis legislatius introduïts en les darreres dues dècades.

En el tercer model, els Estats del Benestar centrats en l'ocupació, la cobertura no arriba a ser molt alta i intensa però demostren una major sensibilitat pels sectors exclosos del mercat laboral i amb més dificultats d'inserció. Aquest model tendeix a crear una divisió entre els que es troben 'dins' i 'fora' del mercat laboral: la vulnerabilitat i la pobresa depenen bàsicament de la situació laboral de la persona, però s'estableixen mecanismes d'inserció laboral més actius que els primers dos models. Per últim, el sistema universalista es distingeix dels altres règims perquè té una àmplia cobertura per desocupació i una elevada despesa en polítiques actives. L'aposta per l'orientació universal tendeix a associar-se amb la individualització dels drets i les ajudes que es consideren independentment dels ingressos dels altres membres de la unitat familiar, situació que implica un menor risc d'exclusió laboral.

2.2. L'ACTIVACIÓ COM A INSTRUMENT D'INSERCIÓ LABORAL: LES POLÍTIQUES ACTIVES D'OCUPACIÓ

L'aparició de l'atur de masses i l'ocupació inestable i precària posa en qüestió la societat salarial dels Estats del Benestar de la post-guerra que garantia un nivell mínim de vida. L'ocupació continua essent la font bàsica d'ingressos de les persones i, per tant, el mitjà de subsistència i, al mateix temps constitueix un dels principals mecanismes integradors i de realització personal; d'aquí que la carència o la precarietat de l'ocupació tingui efectes que van més enllà d'una qüestió econòmica. Per aquest motiu, l'exclusió laboral, en forma de desocupació, ha estat incorporada a l'agenda pública amb la posada en marxa d'accions per afavorir la inclusió laboral. Aquestes realitats relacionades de forma directa als processos d'exclusió social s'intenten modificar amb la implementació de polítiques per la inserció laboral dels col·lectius més desfavorits i per aquells que els és més difícil trobar un lloc de treball "estable".

Les intervencions en el mercat laboral per part dels governs han estat en el cor dels Estats de Benestar europeus configurant un sector de política pública molt complex per la varietat de subpolítiques i programes que inclou, que s'introduiran en aquest apartat. La relació entre ocupació i protecció social ha passat diverses fases: en els Estats de Benestar keynesians la política d'ocupació es trobava més relacionada amb les polítiques econòmiques que socials. Després de la Segona Guerra Mundial, la plena ocupació masculina era un objectiu justificat no només en termes d'eficiència econòmica sinó també com a mecanisme per assolir societats cohesionades i integrades i com a forma de garantir ingressos per a l'Estat de Benestar. Durant molt de temps, les polítiques d'ocupació estaven, doncs, vinculades a les estratègies macroeconòmiques i les accions contra l'atur es centraven en la provisió de prestacions. Però amb l'augment de l'atur als anys 70s, els països europeus van revitalitzar la dimensió més "activa" de la política amb l'objectiu d'ajudar als sectors més desfavorits a incorporar-se al mercat laboral i crear llocs de treball (Hill, 1983). Als anys 80 s'inicia un debat a fons d'aquesta activació de les polítiques que hauria de suposar "trampolins enlloc de xarxes de seguretat" i reconduir la despesa en subsidis per les polítiques actives (OCDE, 2002). A partir d'aquest moment, el discurs a favor de les polítiques actives d'ocupació ha estat progressivament més present en el debat i la pràctica política, donant lloc a una nova articulació entre protecció social i ocupació.

En conseqüència, la idea de l'*activació* s'ha utilitzat recurrentment en relació a les polítiques d'ocupació. Per una part, és un concepte paraigües que inclou tot un conjunt de

programes i accions amb l'objectiu d'activar a les persones i promoure la seva inserció en el mercat laboral que es concreten en les denominades polítiques actives d'ocupació. Per altra part, la idea de l'activació genera consens entre governs, forces polítiques i altres actors socials tot i que les orientacions de fons de les polítiques poden ser molt dispars (evitar la dependència dels subsidis, integrar els sectors més exclosos, garantir igualtat d'oportunitats, treballar les habilitats i recursos dels individus, millorar la competitivitat, etc...).

A. Els tres àmbits d'intervenció laboral: regulació, garantia de rendes i activació

Es poden distingir tres grans objectius de les polítiques públiques que pretenen incidir en el mercat laboral: en primer lloc, aconseguir uns bons nivells d'ocupació, en segon lloc, combatre els problemes de l'atur i, tercer, millorar la qualitat de l'ocupació (Banyuls i Cano, 2001). Per aconseguir alguns d'aquests objectius es poden distingir tres dimensions bàsiques d'intervenció en el mercat laboral tal i com assenyala el quadre 2.3.:

- Les **polítiques (des)regulatives** configuren l'estructura del mercat laboral i les condicions laborals i poden tenir un impacte d'expulsió o inclusió i, especialment, afecten a la qualitat de l'ocupació.
- Les **polítiques de garantia de rendes**¹² asseguren ingressos a les persones aturades que hagin cotitzat per un període determinat de temps (prestacions per desocupació) o sense haver cotitzat el mínim (subsidis per desocupació) i que es complementen també amb programes de Rendes Mínimes d'Inserció per aquelles persones en situació d'exclusió.
- Les **polítiques actives d'ocupació** es concreten en diferents accions per generar i millorar l'ocupació i aconseguir la inserció laboral de persones amb (més o menys) dificultats d'accedir al mercat laboral, així com intervenir en la capacitació i l'adaptabilitat de la mà d'obra al sistema productiu.

¹² La mateixa divisió de les polítiques d'ocupació entre "passives" i "actives" podria ser d'entrada qüestionable per dos motius: primer, perquè molt sovint es barregen les dues orientacions en una mateixa política i, segon, perquè a priori la idea de passivitat per denominar les polítiques que garanteixen les rendes pot tenir connotacions negatives. Per tant, s'intentarà evitar el concepte "polítiques passives".

Taula 2.3. Tipologia de polítiques d'ocupació, estratègies i lògiques d'intervenció

	Lògica d'intervenció	Àmbit d'incidència	Ubicació institucional
Polítiques (des)regulatives	Estructura el mercat laboral i les condicions de treball	Qualitat de l'ocupació i exclusió/ inclusió del mercat laboral	Connexió esfera econòmica i productiva
Polítiques de garantia de rendes	Compensa les situacions de carència d'ocupació	Polítiques compensatòries a través d'un ingrés per situacions d'exclusió laboral	Connexió benestar i protecció social
Polítiques actives d'ocupació	Dinamitza el mercat laboral i activa laboralment a les persones	Polítiques retentives i d'inclusió: reactives davant l'atur i anticipatives als canvis productius.	Doble connexió: esfera econòmica i benestar

Elaboració pròpia

Aquestes tres dimensions d'intervenció en el mercat de treball són, lògicament, complementàries i així ho mostra la coordinació cada vegada més intensa entre polítiques actives i passives. Les polítiques regulatives tenen un fort component d'intervenció econòmica doncs regulen el mercat laboral i les condicions laborals i han estat tradicionalment situades –en termes d'ubicació de l'acció pública i de debat polític- en el camp econòmic; les polítiques de garantia de rendes tenen, en canvi, una connexió més directa amb el benestar, són polítiques reactives a situacions de carència d'ingressos, també vinculades a l'esfera del consum; les polítiques actives tenen un caràcter més preventiu, malgrat la majoria d'accions estan destinades a les persones que es troben excloses del mercat laboral i actuen més de nexa entre les intervencions econòmiques i socials.

Encara que la seva situació institucional pugui estar més propera a la política econòmica o a les intervencions de l'Estat del Benestar, els tres àmbits de les polítiques d'ocupació tenen un impacte directe en la qualitat de l'ocupació i en les condicions laborals (tant d'entrada com de sortida del mercat laboral i de garantia de drets) així com en les oportunitats o riscos d'inclusió o exclusió laboral. Com indica la taula, les seves lògiques d'intervenció es centren en estructurar el mercat laboral, compensar davant situacions d'atur i, per últim, dinamitzar el mercat laboral i activar a les persones.

D'aquests tres àmbits d'intervenció en el mercat laboral, les polítiques de garantia de rendes i regulatives havien estat les predominants en el marc dels Estats de Benestar

d'inspiració keynesiana, mentre que les polítiques actives d'ocupació comencen a introduir-se com a prioritats polítiques en el moment que es reconfiguren els models de benestar i apareix l'atur com un nou problema al qual donar resposta.

B. Polítiques actives d'ocupació: diversitat i fragmentació d'instruments

En la definició de les polítiques actives no s'ha produït un consens total quan es tracta de definir les accions concretes que promouen l'activació¹³, tot i que de forma genèrica es consideren aquelles polítiques que tenen com objectiu reincorporar a les persones i afavorir el seu manteniment en el mercat laboral. En aquest sentit, les polítiques actives d'ocupació han estat un dels instruments fonamentals de lluita contra l'exclusió laboral atès que són intervencions directes per incrementar la població ocupada i capacitar a les persones per a trobar ocupació, amb programes específics per aquells col·lectius amb més dificultats.

Les polítiques actives d'ocupació contemplen una diversitat important d'instruments d'intervenció que poden classificar-se segons estiguin destinats a la demanda o a l'oferta:

-Les **polítiques de demanda** tenen per objectiu generar ocupació i un entorn econòmic dinàmic que afavoreixi l'augment de les persones ocupades al temps que evitin la pèrdua de llocs de treball. El keynesianisme econòmic va defensar aquestes intervencions com la via de superació de les crisis del sistema capitalista, especialment amb la inversió pública directa i la creació d'ocupació. Per combatre l'atur, seria necessari dinamitzar les fonts que creen ocupació, i el sector públic ha de convertir-se en generador d'ocupació ja sigui de forma indirecta o directa. En el marc de les polítiques de demanda es poden trobar una varietat d'instruments, des de la creació directa d'ocupació en el sector públic a fórmules on són les empreses les que reben algun tipus d'incentiu econòmic per crear ocupació. Com afirmen Garrell, Salvadó i Vives (2000: 157):

“Tant la contractació pública directa com la subvenció a la contractació privada poden ser considerades polítiques de demanda, però amb efectes molt diferents sobre la redistribució de

¹³ La OCDE considera cinc camps d'actuació: els serveis públics d'ocupació, la formació, les mesures especials per ocupar al sector juvenil, les subvencions per a la creació directa d'ocupació i les accions per facilitar la inserció laboral de persones amb discapacitats. El seu criteri es basa en què per considerar una política activa, aquesta ha de comportar una despesa i el seu objectiu és mantenir a les persones ocupades o facilitar el retorn de persones en atur al mercat de treball. Altres definicions inclouen un ventall més ampli d'accions com podrien ser les reformes dels serveis públics d'ocupació, les modificacions legals en la contractació o l'establiment de quotes obligatòries d'ocupació en determinats tipus de treballadors (Toharia, 1998). També s'han denominat “polítiques de primera generació” en referència a la garantia de rentes o salari indirecte i “polítiques de segona generació” per a les accions de formació ocupacional i contínua, i d'inserció o els sistemes d'intermediació laboral (Gibert, Lope, Rosetti, 2002).

recursos públics. La primera parteix d'una lògica fins a cert punt desmercantilitzadora i suposa una transferència directa de rentes des de l'esfera estatal als sectors amb més dificultats d'inserció, mentre que el segon paquet de mesures és d'interpretació més complexa en els seus efectes socials: pot ser interpretat com una redistribució regressiva de les rentes cap a empresaris (petits), però a la seva vegada també genera una millora en els segments socials que cerquen una ocupació"

Les polítiques d'ocupació des de la demanda connecten més directament amb les polítiques promoció econòmica. Per exemple, a partir de l'exploració de filons d'ocupació, el foment de l'autoocupació i els nous projectes empresarials i la promoció de l'economia social. Una altra qüestió és l'orientació específica, el finançament i els continguts que prenen aquestes polítiques, tant d'oferta com de demanda, així com les causes de l'atur que implícita o explícitament defensen.

- Per **polítiques d'oferta** s'entenen aquelles que tenen per objectiu atendre a les necessitats de les persones, especialment acompanyar i capacitar-les per trobar una ocupació. Així doncs, aquestes accions pretenen adequar la mà d'obra als requeriments del mercat laboral a través de diferents mecanismes. Inicialment, tenen un fort component reactiu (doncs majoritàriament són respostes a una situació de carència d'ocupació, ja sigui atur o inactivitat) i, per tant, una vessant social i d'inclusió (especialment aquelles accions destinades als col·lectius en situació d'exclusió laboral intensa). Les polítiques d'oferta, per tant, estan adreçades a les persones amb la finalitat d'adequar les seves capacitats formatives i habilitats als requeriments del mercat laboral i prenen forma, especialment, en el camp educatiu ja sigui a partir de la formació professional, ocupacional o contínua (Tobes, 2002). Però al mateix temps es defensa –cada vegada més– el seu caràcter anticipatiu respecte a les dinàmiques canviants del mercat laboral, com en el cas de la formació contínua i l'aprenentatge al llarg de la vida com a filosofia vinculada a les transformacions de l'esfera productiva.

Les polítiques d'oferta o d'atenció a les persones conformen el nucli de les polítiques actives d'ocupació. Així, es poden detectar tres àmbits d'acció de les polítiques actives, com mostra el quadre: les accions formatives, les polítiques d'intermediació en el mercat laboral i orientació i, per últim, tot un seguit d'accions positives per crear ocupació. Totes elles poden tenir com a destinataris el conjunt de la població (predominantment persones sense feina) o bé trobar-se focalitzades cap a grups socials determinats, especialment aquells amb més dificultats per la reinserció. Les polítiques formatives responen a la lògica d'intervenció des de l'oferta, mentre que les intervencions per crear ocupació es circumscriuen a les polítiques de demanda.

Taula 2.4. Polítiques actives d'ocupació en tres àmbits d'acció i la seva concreció en polítiques d'inserció laboral

Polítiques Formatives	-Formació professional ocupacional -Formació contínua	Polítiques integrals d'inserció laboral Itineraris d'inserció integrats amb processos formatius, d'intermediació i promoció específics.
Polítiques d'intermediació i orientació laboral	-Sistemes d'intermediació entre oferta i demanda d'ocupació -Orientació i assessorament	
Iniciatives per la creació d'ocupació	<i>Polítiques tradicionals</i> -Plans de foment de l'ocupació en el sector públic -Subvencions per a la creació d'ocupació -Programes d'inserció laboral per col·lectius específics <i>Polítiques de tercera generació</i> -Nous Jaciments d'Ocupació -Noves metodologies: Pactes per l'ocupació, creació de parteneriats. -Foment empreses d'inserció i del tercer sector -Foment de l'autoocupació	

Elaboració pròpia

Concretament, les polítiques d'inserció laboral es troben destinades a col·lectius i persones en risc o en situació d'exclusió, col·lectius expulsats del mercat de treball o en una situació de precarització extrema. Per aquest motiu, la dimensió anti-exclusió laboral de les polítiques actives d'ocupació es concreta en aquest tipus d'accions més focalitzades i individualitzades. Aquestes polítiques, però, són un exemple de les noves lògiques que s'introdueixen als Estats del Benestar ja que l'universalisme és suplert per aquests micro-programes destinats a col·lectius concrets amb l'objectiu d'adaptar l'intervenció a les seves condicions i dificultats particulars. El problema radicarà en que altres polítiques que tenen una cobertura extensiva o un caràcter més universalista –com la garantia de rendes- comencen a qüestionar-se i, en conseqüència, es dificulten les condicions d'accés i es limiten les prestacions. En definitiva, front les estratègies d'integració que buscaven l'homogeneïtzació i la igualtat a través d'accions d'abast general, sorgeixen programes específics d'inserció que adquireixen un pes creixent. Les polítiques d'integració social de base universalista són progressivament substituïdes per polítiques d'inserció que tenen una lògica de "discriminació positiva" i que es focalitzen en col·lectius concrets (Castel, 1997).

Es poden englobar en les polítiques actives d'ocupació totes accions dinamitzadores que tenen com objectiu ajudar a trobar i mantenir una ocupació. Sovint, però, es tracta de programes que incorporen les diverses facetes de assenyalades de les polítiques actives,

especialment aquelles accions dirigides a col·lectius en risc que inclouen elements de capacitació, creació d'itineraris per la formació, ocupació sota diverses fórmules, etc. i en molts casos també són reforçades per altres polítiques d'assistència social. Per tant, com mostra la quarta columna, aquestes polítiques tendeixen a la focalització: primer, el col·lectiu en risc es converteix en l'eix de la política, el que suposa una especialització extrema dels programes i, segon, la focalització recau en territoris o espais vulnerables en els què, normalment, les polítiques actives d'ocupació formen part d'un conjunt de mesures per la rehabilitació global del territori. Per tant, són polítiques integrals que recullen diverses accions i amb components de transversalitat i coordinació amb altres polítiques, una característica que mostra la diversitat en aquest camp d'intervenció.

Des de la perspectiva de l'oferta, la **formació ocupacional** destinada a persones en atur ha estat la *política activa* per excel·lència, mentre que la formació continua a treballadors en actiu tradicionalment ha estat molt més feble i complexa d'aplicar¹⁴. En segon lloc, **les polítiques d'intermediació i orientació laboral** posen en contacte oferta i demanda d'ocupació i ofereixen itineraris personalitzats. Per últim, com a polítiques de demanda es poden considerar **les accions destinades a crear i promoure l'ocupació** a partir de diferents instruments: des de les polítiques més tradicionals de creació directa d'ocupació –normalment en el sector públic- la inserció laboral a través d'itineraris integrals que conjuguen formació i orientació –com els tallers d'ocupació o escoles d'oficis- l'impuls del tercer sector i el mercat laboral protegit, o les polítiques que poden denominar-se de tercera generació en les que s'incorporen l'exploració de noves oportunitats d'ocupació o el foment de l'autoocupació. Totes aquestes iniciatives tenen com objectiu, en la majoria dels casos, la millora de l'ocupabilitat¹⁵ i sovint una mateixa acció podria estar adscrita als tres tipus d'iniciativa: per exemple, un programa que tingui com objectiu la capacitació en una professió però al mateix temps incorpori pràctiques remunerades i itineraris especialitats per orientar a cercar una feina. Com a polítiques de tercera generació s'han assenyalat l'exploració d'ocupacions emergents, sovint denominats nous jaciments d'ocupació o els Pactes per l'Ocupació, que si bé no són una política en estricte sentit, representen un nou mètode de concertació a diferents escales de govern i que agruparia el conjunt aquestes accions i altres polítiques. També la col·laboració i promoció del Tercer Sector han estat un àmbit d'intervenció, específicament amb les empreses

¹⁴ Pel seu caràcter específic de reciclatge a les persones ja ocupades no s'analitzaran les polítiques de formació continua. Aquestes, en el cas espanyol, es troben gestionades de forma tripartita (sindicats, patronal i govern) i centralitzada per la fundació FORCEM encara que altres instàncies de govern també elaboren les seves polítiques formatives per a persones ocupades.

¹⁵ De l'anglès, *employability*, el concepte d'*ocupabilitat* –que es discutirà més endavant- és relativament nou i fa referència a un conjunt d'aptituds que es consideren fonamentals per aconseguir la inserció en el mercat laboral.

d'inserció que acullen persones amb dificultats especials, que es podria qualificar d'innovador.

Per últim, aquestes accions reuneixen un doble caràcter: per una banda, són considerades polítiques socials ja que tenen com objectiu de generar benestar i específicament fer-ho a través de la inserció en el món laboral. Per l'altra, estan considerades com a part de les polítiques de desenvolupament econòmic en quant a la necessitat de configurar ambients proclius a la creació de l'ocupació i a la inserció laboral i adaptar la mà d'obra a les necessitats productives. Les polítiques actives, per tant, es podrien considerar com a accions transversals que formen part o tenen relació directa amb les polítiques socials i contra l'exclusió, amb les polítiques laborals, concretament aquelles per activar l'ocupació, i amb les polítiques de desenvolupament econòmic. Com s'afirma a aquesta cita, progressivament s'ha constituït una dimensió d'acció pública amb caràcter propi, les polítiques d'inserció en les que l'ocupació esdevé l'objectiu central (Santos Ortega i Rodríguez, 1993: 93):

“S'ha creat un espai social específic, dinàmic, relativament fluid i permeable: aquest espai compren, integrant unes i altres, les polítiques actives d'ocupació i les inscrites en lògiques d'assistència als pobres. Les lògiques d'acció de les dues polítiques, les seves modalitats de qualificació de les persones i les seves finalitats es barregen fins confondre's. Polítiques actives d'ocupació i polítiques d'assistència no poden enunciar-se separatament, elles han donat lloc a les polítiques d'inserció”

És així com una de les dificultats a l'hora de definir el que són les polítiques actives deriva de la gran varietat d'accions que es poden incloure sota aquesta etiqueta, la diversitat en les seves orientacions i formes d'intervenció o, com es mencionava anteriorment, els elements comuns d'algunes polítiques amb elements “passius” i “actius” al mateix temps. Des del sosteniment de rendes per a una persona en atur –una política passiva *en essència*- fins el compromís del sector públic en la seva col·locació –una política activa *pura*- es troben múltiples actuacions que emplacen a una definició oberta de les polítiques laborals. Per això, una definició adequada de les polítiques actives d'ocupació seria aquella que engloba el conjunt d'instruments per a la inserció, capacitació i manteniment en el mercat laboral dels treballadors i treballadores i, segons Garrell, Salvadó i Vives (2000: 136), els continguts formatius serien els fonamentals:

“Les polítiques actives d'ocupació consisteixen en 'donar' als treballadors aturats 'recursos' laborals per a que puguin 'insertar-se' i 'mantenir-se' en el mercat laboral. Aquests recursos són essencialment de tipus formatiu, prenent el terme formació en sentit ampli”.

Com apunten el mateixos autors, la formació pot ser teòrica o pràctica però també suposa el treball d'actituds i comportaments que facilitin la inserció laboral. La qualificació i la

formació seran peces essencials dels processos d'inserció i incorporaran el concepte d'ocupabilitat que introdueix l'adequació d'aquesta formació a les demandes del mercat laboral i, específicament, a l'adopció d'una actitud positiva cap al lloc de treball.

Per últim, la definició que recull la Llei d'Ocupació espanyola de 2003 considera com a polítiques actives aquelles destinades a persones en atur i a la requalificació de la població ocupada i les distingeix dels mecanismes d'orientació i intermediació:

“S'entén per polítiques actives d'ocupació el conjunt de programes i mesures d'orientació, ocupació i formació que tenen per objecte millorar les possibilitats d'accés a l'ocupació dels desocupats en el mercat de treball, per compte propi o aliè, i l'adaptació de la formació i requalificació per a l'ocupació dels treballadors, així com com aquelles altres destinades a fomentar l'esperit empresarial i l'economia social.”

Les polítiques actives de mercat de treball, a més, poden tenir un caràcter anticipador i combatiu dels canvis tecnològics i econòmics que afecten al mercat laboral i, coordinades amb altres intervencions de tipus social i econòmic, tenen com objectiu aturar la destrucció de llocs de treball, fomentar-ne nous i lluitar contra la desocupació. Tot i que no sempre les polítiques que intervenen en el mercat laboral tenen un efecte d'atenuació o solució dels factors d'exclusió: com qualsevol actuació pública, els seus impactes poden també reforçar les condicions d'exclusió i precarietat i poden coexistir intervencions amb objectius i resultats contradictoris.

2.3. CONCEPTES CLAU DE LES POLÍTIQUES ACTIVES D'OCUPACIÓ: LES ESTRATÈGIES *WELFARE TO WORK* I L'ORIENTACIÓ A L'OCUPABILITAT

L'auge de les polítiques actives d'ocupació s'ha produït en un context de reestructuració dels Estats del Benestar i en el marc del debat sobre si les seves respostes eren les més adequades davant les transformacions de les societats contemporànies. La OCDE (1999) ho va concretar amb la seva proposta per una “societat activa” (*active society*) que suposava una reorientació de les polítiques socials, front el model de benestar keynesià. Aquesta proposta es concreta en acció pública a través de la implantació d'una diversitat de programes per aconseguir la inserció laboral i s'articula a partir de dos conceptes que han impregnat les polítiques actives d'ocupació en els darrers anys, especialment a partir de la dècada dels 90. En aquesta recerca es considerarà que les nocions de *welfare to work* i la *employability*, han orientat amb més o menys intensitat el contingut de les polítiques d'ocupació de les societats capitalistes avançades. La perspectiva de l'ocupabilitat és ja una paraula referent en el discurs per la inserció laboral i les polítiques

workfare s'han significat per l'opció de substituir les ajudes socials per la inserció laboral activa, en la seva versió més radical, o la reconsideració dels subsidis en funció de l'activació en el mercat laboral de les persones beneficiàries.

Aquests conceptes es desenvolupen en un context en què els governs reben una triple pressió:

- Els canvis socials donen lloc a l'aparició de noves demandes i necessitats, que en alguns casos es transformen en exigències per part d'una societat que reclama serveis més eficients i de qualitat. Les respostes burocràtiques i estandaritzades no tenen sentit davant una societat cada vegada més complexa.
- L'augment de la competitivitat mundial i els canvis en l'esfera productiva i econòmica són els arguments utilitzats pel sectors empresarial per reclamar polítiques que afavoreixin als seus interessos. Una peça clau serà la modificació de l'estructura del mercat laboral.
- L'agudització dels processos d'exclusió i precarietat laboral com a part de situacions de desafiliació social que requereixen atenció més focalitzada i específica. La lògica de la indemnització davant els riscos econòmics, amb programes com les Rendes Mínimes, es comença a qüestionar i s'introdueixen "polítiques de crisi" en les quals la perspectiva de la inclusió substitueix a les polítiques de garantia de rendes. Aquestes polítiques, reactives a una situació de risc i desvinculació del mercat laboral, coincideixen a Europa amb la desregulació dels mercats laborals dels 80 i 90 i la revisió de la "condició de persona aturada" amb l'objectiu de rebaixar drets socials i laborals.

Així doncs, la implantació de polítiques actives d'ocupació es concreta en programes que tenen per objectiu la creació d'ocupació i la inserció laboral, polítiques que arriben acompanyades de nous conceptes que justifiquen aquesta reorientació. És significatiu el consens general que es produeix en torn a potenciar els dispositius per activar a les persones i ajudar-les en la seva inserció laboral, un acord entre forces polítiques, governs i actors implicats en les polítiques laborals que també s'explicita en la Unió Europea. Lògicament, la defensa de les polítiques actives es produeix des de perspectives i opcions de fons de les polítiques de mercat laboral amb matisos diferents o antagòniques.

Una part del discurs de lloança a les polítiques actives arriba acompanyat d'una crítica radical als sistemes de garantia de rendes i a les regulacions del mercat laboral. L'aparició d'una literatura "en positiu", però, oculta en molts casos l'altra cara de les reformes: en moments de crisi econòmica, el fantasma de la desregulació del mercat laboral reapareix -com ha succeït a França o Alemanya en els darrers dos anys coincidint amb la crisi econòmica- mentre es potencia el discurs de la inserció laboral com a solució definitiva. Aquests dos instruments de política pública -la desregulació i les polítiques actives d'ocupació- han estat complementaris: el primer, en general, ha estat motiu de rebuig per part de les organitzacions sindicals, les forces polítiques progressistes i els moviments socials alternatius mentre el segon ha estat defensat per la majoria dels actors polítics i socials. Aquest suposat consens sobre el discurs de l'activació, però, no ha deixat emergir un debat més a fons sobre el model i continguts de les polítiques actives d'ocupació.

A aquesta situació cal afegir la pressió per reduir els sistemes de protecció per desocupació, qüestionats sota l'acusació de promoure la dependència, una idea que novament enllaça amb les polítiques per activar a les persones a incorporar-se al mercat laboral. Aquest ha estat un dels cavalls de batalla de la OCDE, organització que ha defensat la focalització i l'afinament de les polítiques d'ocupació i manté una postura crítica amb els subsidis i prestacions per atur perquè suposen una desinsentivació a treballar. Per això, només poden ser acceptables en casos específics -les persones que de forma temporal, degut a discapacitats o per raons familiars, no poden accedir al mercat laboral- (OCDE, 2006). Aquest "afinament" constitueix una de les reconsideracions dels sistemes de benestar i que només és possible amb la participació de l'àmbit local i amb la renúncia a les polítiques de garanties de rendes per incorporar estratègies actives (veure els 10 punts de l'estratègia de la OCDE a l'annex 3).

Aquestes propostes substantives que han orientat les polítiques actives d'ocupació ens interessen en tant que suposen la legitimació de gran part de les polítiques actives d'ocupació, concretament dels programes d'inserció laboral. La plasmació d'aquests conceptes en les polítiques d'ocupació europees es tractaran amb més detall en propers capítols però és important assenyalar algunes característiques que ens seran útils per definir els diferents models i opcions que prenen les polítiques actives d'ocupació locals.

A. L'opció *welfare to work*: evitar la dependència dels programes socials

"Fa falta una forta Europa social, però rellevant i això no significa més i més regulacions per les empreses... El que significa és més inversió en formació, ciència, tecnologia, innovació, polítiques socials que permetin a la gent sortir del sistema de subsidis i tornar al treball actiu."

Tony Blair¹⁶

El *welfare to work* o *workfare* és una de les perspectives dominants de les polítiques d'ocupació i que implica un canvi estratègic de les polítiques de benestar. Partint de la consideració de que el món laboral representa l'única via per a la inserció social, l'element clau d'aquesta orientació, que ha influenciat a tots els països capitalistes avançats però més profundament en el món anglosaxó, és el seu intent de substituir de forma dràstica les polítiques de manteniment de rendes per polítiques actives d'ocupació. El seu discurs, a més, és una proposta més global que enllaça amb el reclam de *modernització* dels Estats del Benestar que defensa, entre altres qüestions, superar la lògica d'assistència de les polítiques per introduir l'*activació* de les persones, que es tradueix en la seva incorporació al mercat laboral. El *workfare*, en contraposició amb el *welfare*, ha estat una aposta concreta per modificar substantivament les polítiques socials a partir d'un nou "contracte social" que introdueix mecanismes de coerció i control en els beneficiaris de l'assistència social.

El concepte *workfare* es va forjar als Estats Units durant la dècada dels 70s¹⁷ quan s'introdueix un replantejament a fons de les polítiques de benestar i d'ocupació amb la introducció de nous programes que condicionen els ajuts socials a l'acceptació d'una ocupació. Les orientacions i objectius del *workfare* han estat diferents segons els països, però han coincidit en la voluntat de reduir la despesa social, prevenir la dependència dels ajuts socials, el combat contra l'exclusió social i la connexió dels drets amb les responsabilitats¹⁸. Així doncs, aquestes iniciatives han incidit en la necessitat de reformar els marcs institucionals de benestar per adaptar-los al nou entorn socioeconòmic. La dimensió *welfare to work* aplicada a les polítiques actives d'ocupació qüestiona l'efectivitat

¹⁶ "És hora, no d'abandonar el model social, sinó de modernitzar-lo" (entrevista a El País, 23 de juny de 2005).

¹⁷ El *workfare* es va aplicar durant la presidència de Richard Nixon a partir del 1969 i es referia a l'aparició de diversos programes orientats al mercat laboral que es mostraven com l'alternativa més eficient i eficaç a la provisió d'assistència social i a les polítiques passives. A Estats Units es va produir un consens sobre aquest tema entre els dos grans partits amb l'objectiu de "modernitzar" els sistemes de benestar (Lødemel i Trickey, 2002).

¹⁸ Com exemple, el discurs durant les eleccions presidencials del candidat per la dreta francesa, Nicolas Sarkozy que es centra en la revalorització de la cultura del treball i del esforç basada en la meritocràcia i la vinculació dels drets amb les obligacions. L'objectiu és acabar amb la "societat subvencionada" on l'igualitarisme és un obstacle a la iniciativa individual i la recerca de la excel·lència. Aquesta recuperació del control i l'autoritat es condensa en aquesta cita: "Vull una França en la què els alumnes es posin de peu quan el professor entra a classe" (El País, 4 de setembre de 2006).

dels sistemes de benestar tradicionals i especialment els mecanismes de protecció per la desocupació desenvolupats als anys 60s i 70s. Es considera que en la mesura que s'introdueixi de forma transversal l'orientació *workfare* en les polítiques actives d'ocupació, es podrà reduir progressivament els costos vinculats als subsidis per desocupació i transferències econòmiques¹⁹.

Bob Jessop (1994) ha considerat el naixement d'un model emergent denominat "*workfare state schumpeterià*" que hauria substituït al tradicional Estat de Benestar Keynesià i que suposa l'abandonament de la plena ocupació com a objectiu polític prioritari. En aquest model, aquest autor distingeix una perspectiva més neoliberal i estricta (*workfare*) i una proposta més suau –més connectada amb la socialdemocràcia- en la qual l'èmfasi dels programes recau en la formació (*trainingfare*). La primera té com a principal argument la necessitat de contenció de la despesa dels Estats, la segona opció, en canvi, valora la inversió en formació i, per tant, seria un *workfare* rehabilitador que connectaria amb la idea de la ocupabilitat.

Aquesta distinció connecta amb el que s'ha denominat *workfare* "ofensiu" i *workfare* "defensiu" (Lødemel i Trickey, 2002). El model "ofensiu" es decantaria per un tractament més integrador dels col·lectius que pateixen problemes no només estrictament vinculats al món laboral. Es refereix a les polítiques activadores que prioritzen la formació i l'adquisició d'habilitats per treballar, en la línia del *trainingfare*. En canvi, el model "defensiu" seria més preventiu i punitiu i estaria caracteritzat per estrictes normes de control i reducció de les prestacions, coincidint amb el *workfare* més estricte. El primer model centrat en la formació seria l'aplicat als països escandinaus, mentre que el segon, es situaria en el Regne Unit i Estats Units. Per tant, es podria concloure que l'opció *workfare* s'ha aplicat a diversos països amb diverses modalitats segons la intensitat dels mecanismes de control i sancions com un dels elements diferenciadors.

En general, però, els programes *welfare to work* impliquen establir una sèrie de requeriments per les persones desocupades per dur a terme activitats que millorin la seva ocupabilitat o obligar-les a acceptar una ocupació en contrapartida del subsidi que reben. Països com Estats Units, Gran Bretanya i Austràlia han estat introductors d'aquesta orientació de forma més radical (OCDE, 1999), però són els Estats Units pioners i

¹⁹ Una organització promotora d'aquesta perspectiva ha estat la OCDE que ha justificat la reforma dels sistemes de benestar adduint que són massa costosos i poc efectius, especialment pels tres col·lectius amb més dificultats d'inserció al mercat laboral: joves sense feina, persones en atur de llarga durada i col·lectius en situació d'exclusió social.

impulsor d'aquesta estratègia que s'ha anat traslladant a altres països, aplicada amb més o menys ortodòxia, en un procés d'*americanització* de les polítiques d'ocupació²⁰ (Theodore i Peck, 1999). Aquesta reorientació dels Estats del Benestar també arriba als països nòrdics amb nous programes que qüestionen la incondicionalitat en l'accés a les prestacions socials²¹.

D'acord amb l'estudi comparatiu de Lødemel i Trickey (2002), el *workfare* es refereix a programes o plans que requereixen que les persones treballin a canvi de rebre un subsidi assistencial. L'objectiu prioritari és evitar la "dependència" a partir de tres elements comuns:

- a. **L'obligatorietat** de participar com la forma més efectiva per inserir als participants en el mercat laboral.
- b. **L'orientació al mercat laboral** malgrat que la definició d'"ocupació" pot variar segons programes si inclouen o no períodes de pràctiques i formació o participació en itineraris laborals tutelats, sempre referint-se al treball sota condicions mercantils.
- c. **La focalització dels programes** en les persones beneficiàries de l'assistència social, la darrera xarxa de seguretat, i vinculats als col·lectius amb més riscos d'exclusió social.

La crítica a la dependència que generen les polítiques de garantia és segurament la justificació més important d'aquestes noves polítiques i que ha suscitat més consens en les reformes dels sistemes del benestar. Aquesta suposada dependència dels programes assistencials²² ha estat explicada bàsicament a partir de tres models: el *model racional* que considera que la dependència es produeix perquè les persones maximitzen les seves oportunitats i, consegüentment, unes prestacions monetàries massa generoses provoquen desmotivació en la cerca d'una ocupació; el *model psico-social* que percep la dependència des d'una lògica de "víctimes de la societat del benestar" doncs l'assistència social incapacita a les persones i els redueix la confiança per arribar a ser autosuficients; i

²⁰ Un exemple de la duresa i l'efecte pervers d'aquests programes el presenta Michael Moore al seu documental *Bowling for Columbine* (2002) que retrata la història dels joves que van assassinar als seus companys d'escola. La mare d'un d'ells viatja tot el dia per poder compatibilitzar les dues ocupacions precàries que realitza i que no pot rebutjar doncs seria penalitzada amb la retirada de les ajudes socials que percep.

²¹ Tot i que el *welfare to work* remet principalment als programes anglosaxons també s'ha aplicat a països com Dinamarca (*active line*) o Noruega (*work line*) (Kildal, 1999).

²² Algunes investigacions sobre l'atur i les seves conseqüències desmenteixen, a partir d'estudis en profunditat, la hipòtesi de la "dependència voluntària" dels subsidis i transferències econòmiques que està en el cor del *workfare* (Alcock, Beatty, Fothergill, Macmillan i Yeadle, 2003).

el *model cultural* que critica l'assistència social perquè crea un sistema de valors i comportaments diferents als de les persones que viuen de la seva ocupació (Lødemel i Trickey, 2002).

Però al costat d'aquests arguments que tenen una forta càrrega simbòlica, aquesta orientació defensa, en el pla operatiu, tres condicions per millorar les polítiques actives d'ocupació i aconseguir impactes més efectius:

- Assolir més eficiència i eficàcia de les polítiques d'ocupació a partir de la introducció de noves fórmules de gestió i la modernització dels serveis d'ocupació;
- Incorporar l'àmbit local i territorial com a espai i nivell de govern idoni per desplegar aquests programes;
- Concertar amb el món mercantil i l'esfera associativa el seu disseny i gestió, donant lloc a diverses versions de *welfare mix*.

La recerca d'eficiència i el component territorial són peces bàsiques d'aquesta estratègia. Però, a pesar d'aquest enfocament localista, les directrius principals s'estableixen a escala estatal i seran les autoritats locals les responsables en aplicar-les, amb relatius marges per la seva implementació segons els països. A Noruega, França o Alemanya, els governs locals tenen un grau de discrecionalitat important el que comporta una gran diversitat de programes a pesar de compartir la mateixa filosofia (Trickey, 2002). Si l'experimentació local i la descentralització dels sistemes de prestació de serveis han estat peces angulars d'aquest discurs, la concertació de les polítiques entre els actors també ha estat defensada²³.

El model *workfare*, en definitiva, significa un canvi en les bases i els acords que havien caracteritzat els estats del benestar de la post-guerra mundial i que connecta amb l'estratègia neoliberal basada en les idees econòmiques de Schumpeter (Jessop, 1994). La seva filosofia de fons és que els subsidis per desocupació desmotiven a les persones a trobar feina i es converteixen en ajuts de llarga durada desincentivadors. És així com el

²³ El concepte *welfare to work* ha acompanyat a les reformes empreses pel govern laborista des de 1997 fins l'actualitat, plantejades com un mitjà per reduir la despesa social però també considerant la necessitat de promoure la cohesió social a través de la participació en el mercat laboral. El programa britànic *New Deal* consisteix en una sèrie d'actuacions de caràcter obligatori dirigides a col·lectius específics que tenen més dificultats d'inserir-se en el mercat laboral (la participació en els programes només és voluntària per a les persones majors de 50 anys o per qui pateix alguna discapacitat). El programa ha reorientat els serveis a les necessitats dels individus i forma part d'altres actuacions per promoure la inserció al mercat laboral (com ajudes familiars, salaris mínims garantits). També s'han creat àrees geogràfiques específiques, les denominades *Employment Zones*, on s'han promogut parteneriats -alguns liderats pel sector privat- amb l'objectiu de potenciar la innovació local.

problema ja no s'enfoca en la pobresa, l'exclusió o l'atur sinó en la dependència als sistemes assistencials. Per reactivar a les persones s'han de limitar les polítiques passives i fomentar les polítiques actives d'ocupació²⁴. El *workfare* serà, en definitiva, el mecanisme per obligar a acceptar llocs de treball cada vegada més precaris.

En definitiva, la perspectiva del *workfare* té dos dimensions claus: en primer lloc, la obligatorietat de treballar per mantenir ajudes i subsidis socials. En segon lloc, l'assumpció de responsabilitats en matèria de política d'ocupació i dinamització dels mercats laborals dels governs locals i regionals. Però no només són les institucions locals i regionals que guanyen competències amb la descentralització: tota una sèrie d'agències quasi-governamentals, el tercer sector i el sector privat també se'n beneficien. Alguns estudis assenyalen com la transferència de responsabilitats al món local ha estat utilitzada com una via per reduir la despesa social. És a dir, per una banda el discurs a favor de la descentralització remarca la flexibilitat del nivell local per aplicar les polítiques d'ocupació i el millor impacte que poden en termes d'inserció laboral, per l'altra, aquest traspàs de responsabilitats implica una pressió difícil de respondre si no va acompanyada de finançament. Els problemes davant la insuficiència de recursos es resolen moltes vegades amb més mercantilització i subcontractació dels serveis i programes d'ocupació que es desenvolupen a nivell local. Així ho considera Martin (1998: 47):

“Com ha demostrat la iniciativa social “New Federalism” als Estats Units, els estats neoliberals veurien la descentralització com el mitjà per reduir la despesa en els programes socials i laborals, traspasant als governs locals i agències el dèficit financer”.

B. L'orientació a la ocupabilitat: reforçar la competitivitat i l'adaptabilitat al mercat

Des del punt de vista de la filosofia que defensen, el *workfare* i l'orientació a l'ocupabilitat tenen elements en comú i, per tant, són discursos que es poden complementar. Les dues nocions apunten a l'individu com a principal responsable de la seva situació i la seva adaptabilitat al mercat laboral com a finalitat principal. El mercat laboral, com a mecanisme d'integració social, és qui decideix qui és ocupable ja que serà el camí per assolir més competitivitat. És així com el problema de la “manca d'ocupació” s'ha substituït per la “manca d'ocupabilitat”, una idea que condueix una despolitització de l'atur

²⁴ Segons Kildal (1999) referint-se al cas noruec -però també extrapolable a la resta de països europeus- tot i les noves obligacions i el component moralista que representa el *workfare*, seria incorrecte considerar que les prestacions socials s'havien donat a canvi de res. Per tant, el salt “de les polítiques passives a les actives” no deixa de ser retòrica, doncs als països nòrdics mai han existit polítiques purament *passives*.

i la precarietat i que també té conseqüències en la legitimació de qualsevol proposta reivindicativa.

Segurament, l'ocupabilitat connecta amb les versions més suaus del *workfare* (les que alguns autors han denominat *trainingfare* o *workfare* ofensiu que es comentaven en l'apartat anterior) però si alguna cosa les distingeix és que el model *workfare* representa una alternativa als sistemes de protecció social en tant que planteja un canvi radical en el què l'ocupació es troba en el centre de totes les polítiques socials a partir d'un nou "contracte de benestar". En canvi, el discurs de l'ocupabilitat, tot i la coincidència en la centralitat de l'ocupació, té un abast més micro i uns objectius dirigits principalment a les persones sense ocupació. En definitiva, no és un discurs global, sinó un intent de reorientació del sistema d'ocupació i benestar per trencar l'excessiu paternalisme dels sistemes d'assistència social i per crear societats més competitives en el context de la mundialització econòmica.

D'aquesta manera, l'ocupabilitat s'ha convertit en la bandera per fonamentar les accions dirigides a persones desocupades que recullen tant la Unió Europea com els diversos països mitjançant els Plans Nacionals per a l'Ocupació²⁵. Aquest concepte posa en evidència que les persones amb dificultats d'inserció al mercat laboral necessiten, per tal de (re)incorporar-se al mercat de treball, assumir o adquirir una sèrie de qualitats i capacitats imprescindibles per poder vendre la seva força de treball. Per *employability*, doncs, s'entén aquestes qualitats individuals que fan atractiva a la persona per trobar una ocupació, qualitats que es poden aconseguir a través d'una sèrie de programes i accions de promoció i, sobretot, mostrant una actitud positiva cap a la feina. Aquesta visió ha afavorit, per exemple, l'aplicació de fórmules psicologistes en les polítiques de formació i en els sistemes d'orientació individualitzats, provocant l'aïllament d'aquestes polítiques respecte a altres camps de política social.

L'ocupabilitat s'ha convertit en una paraula fetitxe que, com afirma Streek (2003), defineix la responsabilitat de la política pública no en termes de desmercantilització dels individus, sinó, al contrari, en termes de crear igualtat d'oportunitats per la mercantilització. Una pressió que no només es produeix en el camp de les polítiques d'ocupació sinó també en els sistemes educatius per tal de millorar la seva eficiència i adaptació al mercat.

²⁵ La UE va incorporar aquest concepte amb l'aprovació de la Estratègia Europea d'Ocupació però va ser utilitzat prèviament pel govern laborista a partir del 1997, en un intent de suavitzar el model *workfare* (a Gran Bretanya aplicat amb el programa *New Deal*), apostant per una *tercera via* menys agressiva en el moment que el govern decideix engagar polítiques de suport per a les persones aturades i ajudar-les a convertir-se en "ocupables".

El problema novament es trasllada a les persones, responsables de formar-se i aconseguir habilitats; ja no es tracta de protegir les persones davant el mercat sinó de dotar-les de capacitats per fer front un marc competitiu. Al mateix temps, aquest aïllament repercuteix en la mobilització col·lectiva de les persones afectades ja que aquesta proposta promou l'isolament de la persona -i fins i tot la competència entre persones desocupades- i deslegitima qualsevol proposta d'acció col·lectiva. La justícia social s'ha de cercar a través de la intervenció en la distribució de les capacitats per participar de forma satisfactòria i competitiva al mercat i, sobretot, sense interferir en el mercat o els seus resultats. No és sorprenent, per tant, que aquestes polítiques no incloguin propostes de participació i empoderament de la ciutadania en general i de les persones en risc d'exclusió en particular. Com afirmen Edwards i Révauger (2000: 24): "*Ocupabilitat i exclusió són dos cares de la mateixa moneda*".

C. Coincidències i divergències entre el *workfare* i l'ocupabilitat

Malgrat les diferències entre *workfare* i l'ocupabilitat -en els matisos i la radicalitat de la proposta- la seva influència ha arribat a totes els estats capitalistes desenvolupats amb un element de fons coincident: la dependència del sistema de benestar és resumeix en una qüestió d'actitud dels individus que destrueix "l'ètica del treball". Les opcions del *workfare* i l'ocupabilitat, a més, sostenen com a base del seu discurs que la inclusió només és possible a partir de la participació del mercat laboral.

Aquesta consideració -l'ocupació com el principal mecanisme d'integració social- coincideix plenament amb la idea tradicionalment promoguda pels Estats del Benestar però amb la diferència de que aquests establien mecanismes de suport i protecció social, especialment pels sectors socials més vulnerables. La dimensió activa de les polítiques d'ocupació, en canvi, es troba exclusivament relacionada amb la participació en el mercat laboral, l'únic capaç de satisfer les necessitats humanes i en el seu discurs no incorpora la connexió amb altres polítiques socials. La proposta de *societat activa* és una resposta unidireccional que compta només amb la participació en el mercat laboral i qui no estigui preparat per la seva inserció almenys ha de demostrar voluntat de fer-ho (Walters, 1997).

Com assenyala la taula 2.5, les estratègies *workfare* i l'orientació a l'ocupabilitat tenen elements de fons coincidents: parteixen d'una anàlisi individual del problema i s'allunyen de qualsevol explicació de l'exclusió social i laboral de tipus estructural. Són els propis

afectats per la desocupació, amb el seu comportament, els que no aprofiten les oportunitats que la societat els ofereix, aportant una lectura similar sobre l'estructura social i els processos d'exclusió al denominat paradigma de l'especialització, comentat en el primer capítol. L'estructura socioeconòmica o el context històric no són variables rellevants perquè els principals problemes s'han de trobar en la manca de formació o la seva inadequació i, també, en la desafecció a treballar de determinats col·lectius i grups socials.

Taula 2.5. Síntesi: elements coincidents i diferenciadores de les estratègies *workfare* i l'ocupabilitat

<p><i>Employability</i> – Ocupabilitat</p> <ul style="list-style-type: none"> -Formació i itineraris d'inserció: habilitats per a la inserció -Transversalitat (relativa) amb altres polítiques socials 	<ul style="list-style-type: none"> -Inserció laboral com a via directa a la inserció social -Perspectiva individualista -Avalen el gir desregulador i l'afebliment de les polítiques de garantia de rendes -Recerca de la competitivitat i de mercats laborals eficients -Reforçament àmbit local 	<p style="text-align: right;"><i>Welfare-to-work</i></p> <ul style="list-style-type: none"> -Obligatorietat: component autoritari -Segmentació de les polítiques
--	--	---

Elaboració pròpia

Com a diferències, el model *workfare* connecta més precisament amb la noció d'infraclasse mentre que l'ocupabilitat planteja processos d'inclusió social a partir d'una visió menys agressiva i autoritària i és per això que les "receptes" a aplicar poden variar: si el *workfare* es planteja un canvi global del model de benestar, l'ocupabilitat es concentra en promoure itineraris individualitzats i adequats a les necessitats del mercat laboral. Per aquest motiu, mentre les polítiques *workfare* es troben més isolades de la resta de polítiques socials com a una opció gairebé deliberada, l'ocupabilitat intenta transversalitzar l'ocupació i connectar-la mínimament a altres estratègies de desenvolupament social i econòmic.

La recerca de mercats laborals eficients i la modernització dels serveis d'ocupació són objectius declarats d'ambdós models, així com apostar per la gestió compartida amb

altres agents, incloent el sector privat, i en la incorporació de les autoritats locals i els agents del territori a l'aplicació d'aquestes polítiques, una conseqüència lògica atès el caràcter individualitzador i focalitzat d'aquestes mesures. Per últim, a pesar de les diferències que s'han assenyalat, els discursos que acompanyen aquestes polítiques consideren un pas imprescindible la reforma de l'assistència social i, per tant, de forma més explícita o implícita reclamen un gir en les polítiques de garantia de rendes i defensen una regulació *flexible* del mercat laboral. Tanmateix, com ja s'ha comentat, l'ocupabilitat és una noció més estrictament vinculada a les polítiques actives, mentre el *workfare* representa un qüestionament a les bases de les polítiques socials i planteja obertament una reestructuració dels Estats del Benestar.

Especialment punyents han estat les crítiques als programes *welfare to work* –com el *New Deal* britànic- perquè assumeixen que el problema de la manca d'ocupació és responsabilitat de la persona aturada per no disposar de les capacitats necessàries i per considerar a les persones “inocupables” o amb expectatives salarials i laborals poc reals. Els mecanismes per aconseguir la inserció són sovint inflexibles i autoritaris i es basen en l'obligatorietat, el que implica l'aparició d'un nou estil de paternalisme que retalla la llibertat personal mitjançant diferents fórmules de control social²⁶. Des d'aquesta lògica, es defensa la reducció i l'enduriment de l'accés a les prestacions com el subsidi d'atur per considerar-lo desinsentivador. L'articulació entre “ocupació” i “assistència social” donarà com a resultat diferents models de programes *workfare* que diferiran sobretot en funció del grau de coerció. La introducció d'aquest element coercitiu suposa un trencament amb la noció de ciutadania social que sustentaven les polítiques de benestar de base universalista i que eren incondicionals en el marc dels Estats de Benestar Keynesians (Lødemel i Trickey, 2002). La política social novament es troba subordinada a la recurrent necessitat de flexibilitzar el mercat laboral per afavorir les estratègies empresarials (Martin, 1998).

Per últim, la teoria del capital humà connecta les nocions del *workfare* i l'ocupabilitat doncs considera que el sistema educatiu i les polítiques de formació tenen com objectiu principal fer productives a les persones. Segons aquest enfocament, les diferències o

²⁶ El govern alemany de Gerhard Schröder va introduir reformes en les prestacions per desocupació amb l'objectiu d'endurir el seu accés i obligar a les persones desocupades durant llargs períodes a acceptar qualsevol oferta d'ocupació. Les noves estratègies van rebre una forta contestació pel tractament poc respectuós a les persones aturades doncs, per exemple, es demanaven dades sobre la seva vida personal per intensificar els controls. Aquesta estratègia va ser portada al extrem quan un ministre va proposar que les persones aturades de llarga durada estiguessin constantment localitzades a través d'un braçalet (similar a la de les persones preses en règim obert) per evitar així “*que gastin el seu subsidi al bar*”. Associacions de defensa dels drets civils han acusat aquests sistemes implantats a Alemanya i les noves propostes com dignes de la “Gestapo” (The Scotsman, 24 de maig 2005, pag 30).

desigualtats al mercat laboral són producte de l'aportació productiva que realitza cada individu, una anàlisi que no és neutral doncs oculta un fons normatiu de legitimació de les desigualtats (Recio, 1999).

D. Crítiques a les estratègies dominants i propostes alternatives

Les polítiques d'ocupació inspirades en el *workfare* i la noció d'ocupabilitat han dominat les polítiques d'ocupació dels Estats del Benestar contemporanis però han estat contestades amb propostes alternatives que de forma global o parcial les qüestionen i es desmarquen de la seva visió individualitzadora. La confrontació es produeix, en primer lloc, perquè parteixen d'una anàlisi diametralment oposada sobre les causes que condueixen a l'exclusió social i laboral: els problemes socials i la seva agudització respecte a l'ocupació són resultat, segons aquestes anàlisis, de la pròpia dinàmica del mercat que només busca maximitzar beneficis i del procés creixent de mercantilització de les polítiques socials. És la lògica del mercat laboral i el sistema econòmic en el qual opera la que exclou i inclou, genera baixos salaris, temporalitat i rotació, desigualtats creixents i un cúmul de situacions que no es fonamenten en una decisió individual (Davies, 2005).

Davant les polítiques d'ocupació que es presenten com a neutrals i no admeten controvèrsia, altres perspectives, doncs, critiquen la filosofia de fons que impregna les reformes de les polítiques de benestar i reclamen un retorn al conflicte social. Tot i que no es tracta d'un recull exhaustiu de propostes -que més aviat són fragmentaries i molt plurals- aquest apartat pretén mencionar alguns dels principals arguments, apuntant els principals elements de crítica i proposta.

Reorientar i reforçar el model d'Estat del Benestar en un sentit desmercantilitzador

La necessitat de readaptar els continguts i formes d'intervenció dels Estats del Benestar al nou context socioeconòmic és segurament una visió compartida per les diverses anàlisis. Tanmateix, les perspectives crítiques rebutgen la voluntat mercantilitzadora de les polítiques d'ocupació dominants i plantegen els canvis però evitant una reestructuració a la baixa dels Estats del Benestar. La reivindicació de les polítiques de benestar s'oposa a la divisió entre les polítiques actives d'ocupació, les polítiques de garantia de rendes i de regulació dels drets laborals entenent que els tres àmbits d'intervenció laboral han de

complementar-se per introduir l'activació en un context de qualitat de l'ocupació i de reforçament dels drets socials.

Pel contrari, en les darreres dècades s'ha produït un abandó de les polítiques d'oferta i d'altres instruments de política pública i les polítiques actives d'ocupació han acomplert un rol central de substitució de les intervencions de tipus *keynesià* tant en el camp econòmic com socio-laboral. Com a contrast, especialment a escala local, emergeixen perspectives i estratègies d'actuació força diferents: per exemple, aquelles que reivindiquen la transversalitat de les polítiques i la perspectiva comunitària incloent la participació i l'objectiu de l'apoderament com a mecanismes per assolir més inclusió social i laboral, a partir d'experiències que neixen als propis territoris i s'elaboren col·lectivament.

Una altra crítica a les polítiques actives dominants es refereix a la reactivitat d'aquestes accions per a la inserció laboral que no actuen sobre els factors d'exclusió sinó que adopten receptes "terapèutiques" que mai qüestionen el rol de les empreses o el funcionament del mercat capitalista sinó que pressionen a les persones a competir en el mercat i adaptar-se a ell. Així doncs, són perspectives que no plantegen un altre model de "mercat laboral", sinó estar al seu servei, i encara menys qüestionen l'explotació laboral com a element consubstancial del mercat capitalista i que afecta tant als col·lectius en precari i expulsats del mercat laboral com a la gran majoria de treballadors i treballadores (Arriola i Vasapollo, 2003). Algunes propostes contraposen la noció d'inclusió social, per ser més aviat passiva, amb la idea participació social com a únic mecanisme real per acabar amb l'exclusió social (Steinert i Pilgram, 2003) i es qüestionen la capacitat desmercantilitzadora dels Estats de Benestar actuals en la línia de les crítiques de Claus Offe (1984).

Les escoles de pensament crític -assenyalades com el paradigma del monopoli i altres concepcions alternatives en el capítol 1- han qüestionat l'immobilisme de les polítiques d'ocupació i d'inclusió social dominants l'acceptació implícita de les desigualtats socials com una conseqüència natural de l'ordre social. En canvi, les propostes alternatives parteixen d'una perspectiva global i de transformació del sistema socioeconòmic, critiquen la noció d'inclusió limitada al mercat laboral i a l'acceptació de forma coercitiva de l'ordre i les normes socials i suposen, en definitiva, una confrontació ideològica als dissenys dominants de les polítiques d'ocupació. El punt de partida és radicalment diferent doncs el problema de l'atur i l'exclusió no té una arrel individual sinó que es tracta d'una qüestió estructural i inherent de les societats capitalistes.

La proposta de la Renda Bàsica (també anomenada ingrés ciutadà, salari universal garantit o renda bàsica universal) connecta amb aquest pensament crític que difereix de la lògica dels subsidis o de la renda mínima d'inserció. El seu principal objectiu és eradicar la pobresa i l'exclusió a través de l'assignació d'un salari incondicional a tota la ciutadania independentment de la seva renda. Principalment, aquesta proposta, desenvolupada sobretot a partir de l'article de Philippe Van Parijs i Robert Van der Veen publicat el 1986, tindria un efecte desmercantilitzador, atès que les persones podrien desenvolupar la seva vida autònomament al marge del mercat o bé decidir participar de forma lliure i, teòricament, en unes condicions més dignes. La Renda Bàsica es sustenta en un raonament ètic –el dret a l'existència- i en arguments econòmics per aconseguir atenuar o eliminar les desigualtats socials. La intenció d'aquesta proposta és sobretot solucionar els problemes d'exclusió i actuar de forma preventiva, però també fer emergir i reconèixer totes les formes de treball que es donen a la societat. A més de les justificacions normatives, diverses investigacions s'han centrat en elaborar una proposta d'aplicació de la Renda Bàsica que sigui operativa i financerament viable (Bertomeu i Raventós, 2006).

Reconèixer totes les facetes del treball i incloure la perspectiva de gènere

Si s'accepta la idea que totes les necessitats socials són satisfetes a través del treball, s'haurien de reconèixer totes les formes que adopta aquest treball, siguin o no remunerades, estiguin o no immerses en el mercat. Tanmateix, les funcions de cura i afectes, que han recaigut bàsicament en les dones, és un treball no reconegut però imprescindible per a la reproducció social i que, com sostenen algunes anàlisis, té un component emocional i relacional que impedeix poder ser substituït per ocupació mercantil, un dels factors que expliquen la negació de la seva existència (Carrasco, 1998). Aquesta perspectiva global del treball, com es considerava en el primer capítol, inclou totes les aportacions socials, al marge de si generen beneficis i es tracta d'una concepció trencadora que podria tenir conseqüències econòmiques que ni l'Estat ni el mercat s'han mostrat disposats a assumir.

En el context de les societats patriarcals, les polítiques clàssiques dels Estats del Benestar lluny d'atenuar les desigualtats de gènere, les han intensificat, especialment les intervencions en el mercat laboral. Partint d'aquesta experiència, les polítiques públiques, especialment en un camp central com és l'ocupació, haurien d'ampliar els seus marges d'actuació, primer de tot, considerant com treball totes les formes que aquest adopta

(sigui remunerat, domèstic o voluntari). En segon lloc, introduir la perspectiva en totes les accions públiques assumint l'objectiu de la igualtat entre homes i dones de forma transversal. Algunes polítiques d'ocupació han assumit aquesta qüestió (per exemple, alguns programes de la Unió Europea o en format de subvencions per a la contractació estable de l'Estat) però encara de forma residual i focalitzada i, concretament, en el marc de les polítiques actives. La conciliació familiar i la gestió del temps, àmbits on es reproduïxen amb intensitat les desigualtats de gènere, han estat temàtiques treballades recentment per part d'algunes administracions públiques. L'objectiu ha estat introduir fórmules flexibles per compaginar vida laboral i familiar, tant per homes com dones, introduint criteris per millorar la qualitat de vida. A més de les resistències que poden generar aquestes polítiques, l'acció pública parteix d'una desavantatge i és la manca de fonts d'informació que considerin la perspectiva de gènere. En aquest sentit, també s'han proposat noves metodologies per estudiar el treball i el temps i visibilitzar les activitats que no entren en la lògica del mercat²⁷.

En definitiva, la divisió sexual del treball es sustenta en un model de ciutadania que exclou (per raons de sexe però també per altres factors com l'origen o ètnia, l'edat, la classe social, etc.). Com planteja Izquierdo (2001), la resposta no s'hauria de trobar tant en mecanismes per integrar els sectors exclosos sinó en com "desintegrar" la societat transformant les pautes de relacions que neguen l'autonomia i el reconeixement social a les persones.

L'activació de les persones i la seva implicació social: una proposta de radicalització democràtica.

També les crítiques a les polítiques d'ocupació es refereixen a l'assignació de responsabilitats que de forma explícita o implícita recau en les persones en situació d'exclusió laboral. Així, la concepció reduccionista de les polítiques actives es reflecteix en el no reconeixement d'altres formes de treball i en la idea que la inclusió només és possible a partir de la participació en el mercat laboral. Paradoxalment, a pesar del discurs basat en l'activació, es reserva un rol passiu als individus els qual han d'assumir una sèrie de pautes de comportament i habilitats per arribar a ser competius i *adaptables*

²⁷ Els models teòrics i les estadístiques oficials conceben el treball només com l'ocupació remunerada. L'Enquesta de Població Activa és un exemple ja que mesura només la participació de les persones en el mercat laboral i, per tant, té un biaix de gènere. Com sostenen Carrasco y Mayordomo (2000), difícilment les polítiques que es sustenten en aquestes estadístiques i estudis poden promoure un canvi en les relacions de gènere. Per aquest motiu, aquestes autores proposen marcs analítics i metodologies alternatives que obligarien a revisar les categories i indicadors emprats, especialment en el cas d'una enquesta rellevant com l'EPA, per aconseguir fer emergir el treball domèstic i reconsiderar els treballs necessaris per a la reproducció social.

a les necessitats del mercat. Aquestes polítiques basades en l'individualisme i la competitivitat aconsegueixen paralitzar i evitar la reivindicació i l'acció col·lectiva.

No és sorprenent, doncs, gran part de les crítiques s'hagin centrat en aquest component de coacció i autoritarisme que tenen determinades polítiques actives, especialment en el model *welfare to work*, perquè anul·len la creativitat i la llibertat individual i no accepten en cap cas una sortida fora de les pautes que estableix el mercat. Per aquest motiu, la lògica de la mobilització social és inacceptable des d'aquesta perspectiva.

En el pla discursiu, les polítiques actives d'ocupació basades en la noció del *workfare* i l'ocupabilitat es presenten com una opció inevitable de política pública que ha comportat una despolitització dels debats sobre els seus continguts i opcions. La inexistència d'un debat obert es demostra en l'arena comunitària i en les seves directrius inqüestionables a les que s'han adaptat tots els nivells de govern. Les crítiques a aquesta perspectiva, en contra de la suposada neutralitat de les polítiques, reclamarien una repolitització que no defugui el conflicte. Així doncs, aquesta repolitització implica superar els criteris suposadament tècnics o neutrals que justifiquen les polítiques i, per tant, recuperar la confrontació i el debat en torn els problemes socials i les fórmules per enfrontar-los.

E. El model de la Unió Europea: la combinació de *workfare* i ocupabilitat.

Es poden detectar similituds i diferències entre el model anglosaxó i el denominat model social europeu en relació als continguts i aplicació de les polítiques de benestar, concretament en l'àmbit de l'ocupació. La diversitat entre els Estats del Benestar ha comportat que en el seu estudi s'elaboressin tipologies en funció del grau de fortalesa o debilitat de les polítiques i, a pesar del qüestionament que va promoure el discurs neoliberal durant els anys 80, en general els països europeus continuaven defensant el seu "model social", intentant evitar l'ortodòxia que exigia desmantellar els Estats del Benestar i fer dràstiques reduccions de la despesa social.

Algunes anàlisis sostenen que aquesta divisió ha conduït a l'aparició de dos models diferenciats: un "capitalisme d'economia liberal" dels països anglosaxons i una "economia de mercat organitzada" amb regulacions i relacions cooperatives i un marc institucional més fort. Segons aquestes tesis, cada varietat del capitalisme dependrà dels diferents contextos nacionals i de les institucions que governen les diverses dimensions de l'economia però en contextos de crisi, les solucions semblen apropar-se. D'aquesta

manera, sempre que Europa ha sofert problemes econòmics i un augment de la desocupació, el model capitalista anglo-americà ha estat l'exemple a aplicar, tal i com afirma Hall (2001: 52):

“Un vell fantasma està apareixent a Europa: el fantasma de la ortodòxia liberal (...) per assegurar alts nivells de creixement econòmic i ocupació, una nació ha de desenvolupar una economia sustentada per mercats competitius, un tipus ideal que implica sindicats febles, mercats financers substancialment desregulats i relacions entre empreses basades en alts nivells de competitivitat a través de contractes legals enlloc d'acords de col·laboració a llarg termini”.

Tot i el debat suscitat, les variants de les polítiques *workfare* han arribat a tots als països occidentals. Mentre alguns autors detecten un model d'ocupació europeu que encara difereix a l'anglosaxó (Zeitlin i Trubek, 2003), d'altres consideren els sistemes de benestar i d'ocupació tenen una orientació i configuració molt similar malgrat que amb alguns èmfasis diferents (Jessop, 1994) i que el *workfare* s'ha introduït també a la Unió Europea a partir de la noció d'ocupabilitat, especialment impulsada durant la presidència del Regne Unit, que ha servit de complement a la desregulació intensa dels mercats laborals (Theodore i Peck, 1999). A més, és constatable que institucions com la OCDE defensen obertament un canvi de fons en els sistemes de benestar a través de la proposta del *workfare* i, en canvi, a la Unió Europea conviuen propostes amb matisos diferents. Per exemple, com sostenen Zeitlin i Trubek, la sensibilitat local es troba més present a la UE i es concreta en el desenvolupament de polítiques des del territori i en la millora d'aquests serveis públics per a promoure l'ocupació. La UE defensaria, en aquest sentit, un enfocament en el qual benestar, ocupació i desenvolupament econòmic són esferes interrelacionades. La sensibilitat local es reforça amb la idea de que la creació d'ocupació és una responsabilitat compartida i per fer-la efectiva es promouen els acords per incorporar a tots els agents del territori a les polítiques d'ocupació. Hall (2001), en canvi, considera que a pesar de les diferències en els contextos socio-polític i institucional, el nivell local experimenta reformes en l'eix ocupació-benestar similars entre Estats Units i Europa.

L'aparició de la UE com a actor supranacional ha tingut implicacions en les polítiques públiques dels estats membres i l'àmbit de l'ocupació lògicament no ha quedat al marge. Encara que la dimensió social europea no ha estat mai una prioritat en la construcció comunitària –encara és un sector de política pública fonamentalment en mans dels Estats- la UE ha tingut la capacitat d'establir una estratègia comuna d'ocupació i un discurs es sustenta en la recerca d'ocupabilitat i la necessitat de promoure mà d'obra competitiva. Així, les línies estratègiques de les polítiques d'ocupació són compartides als

països de la UE: reformar els sistemes de subsidis per desocupació –les polítiques passives-, flexibilitzar els mercats laborals –la regulació excessiva i la rigidesa són impediments per assolir més competitivitat- i l'activació de les polítiques amb el naixement i potenciació dels programes d'ocupació i inserció laboral.

La Unió Europea ha promogut les polítiques actives d'ocupació, establint programes i directives que, especialment en els països amb una tradició de feblesa estructural de les polítiques actives, ha tingut un impacte multiplicador gràcies també a l'aliança amb el món local. Fins quin punt, doncs, subsisteixen diferències entre estats? Encara pot parlar-se de diferents models de benestar? En el camp de l'ocupació, les diferències semblen persistir tot i aquest procés de confluència de les polítiques i el replantejament compartit dels Estats del Benestar. És a dir, els Estats del Benestar estan transformant-se des de fa molts anys i un dels eixos d'aquesta transformació es troba en el camp de l'ocupació i la seva relació amb les polítiques de benestar, recollint en gran part les idees exposades sobre el *workfare*. Això s'ha plasmat en una tendència a “liberalitzar” els mercats laborals que s'ha acompanyat d'altres esforços en el camp laboral que clarament marquen divergències entre els models de benestar: com es veurà en capítols següents, les diferències persisteixen, especialment en el grau de desenvolupament de les polítiques actives d'ocupació i en la seva connexió amb la protecció social.

La construcció europea ha intentat harmonitzar les polítiques públiques a través de l'activació amb l'objectiu de superar les “velles” polítiques reactives per accions més estratègiques. La seva influència, tanmateix, parteix d'una contradicció que va més enllà de les polítiques d'ocupació: si per una part, ha fomentat l'experimentació i la innovació en el camp de l'ocupació (programes que connecten amb l'esfera local, promouen la concertació i la creació de xarxes i sinergies, introdueixen elements innovadors com l'enfortiment de la perspectiva de gènere) per l'altra, la construcció europea està mancada d'una veritable política social i, per sobre de tot, les restriccions en política monetària i econòmica limiten l'expansió de les polítiques en el camp del benestar. Així, la institució supraestatal, en el camp de l'ocupació, més aviat ha elaborat “estratègies de suggestió” que veritables polítiques utilitzant conceptes suficientment ambigus com per donar cabuda trajectòries institucionals i filosofies polítiques diferenciades (Serrano Pascual, 2005).

F. La dimensió territorial i multinivell de les polítiques actives d'ocupació

Per concloure, assenyalar dues tendències que afecten intensament a les polítiques actives d'ocupació i que es troben relacionades amb el govern multinivell: l'uropeïtzació d'aquestes polítiques i l'enfortiment de la dimensió territorial. Les polítiques laborals, en general, es troben dividides i compartides entre les diverses escales de govern i necessiten complementar-se i coordinar part de les seves actuacions. Especialment, com ja s'ha assenyalat, en el cas de les polítiques actives aquesta interrelació esdevé més intensa degut al repartiment de responsabilitats, a les fórmules triades de disseny i gestió concreta. Una peça fonamental ha estat la Unió Europea i la seva estratègia discursiva que influencia en les polítiques de tots els nivells de govern: segons la institució supraestatal, l'ocupació ha esdevingut un dels objectius prioritaris i ha estat capaç d'articular consensos entre tots els estats membres. La perspectiva d'activació de les polítiques d'ocupació s'ha reforçat amb el concepte de l'ocupabilitat i amb elements coincidents amb el *welfare to work* i la defensa de modernitzar els sistemes de benestar que operen a Europa.

En l'escena comunitària, doncs, sembla produir-se també un consens ampli sobre la necessitat de limitar les polítiques d'assistència social i enfocar les polítiques d'ocupació des d'una perspectiva passiva a una d'activa. Aquest canvi en la lògica d'intervenció ha estat la principal responsable de l'emergència del territori ja que la necessitat de treballar de forma més propera i cooperativa ha intensificat el rol dels governs locals en el camp de l'ocupació. És així com les institucions locals s'han vist reforçades en aquelles actuacions que ja estaven realitzant, en l'àmbit econòmic i de benestar, i que han desenvolupat sovint amb lògiques diferents i amb noves formes d'intervenció.

Encara que el procés d'uropeïtzació de les polítiques és una realitat evident, la responsabilitat de gestionar els mercats laborals i les polítiques d'ocupació continua recaient principalment en els governs estatals, que també han descentralitzat part del seu poder cap a instàncies regionals i locals. D'aquesta manera, els Estats de Benestar continuen tenint un rol predominant en la promoció social de les seves comunitats i en la dotació d'infraestructura bàsica per a les intervencions socials. Però al mateix temps, les directrius de la Unió Europea han estat l'orientació estratègica i han afavorit als governs del territori que es converteixen en els principals gestors i, en part, definidors, de les polítiques d'inserció laboral que han d'aplicar i adaptar a la realitat de les seves comunitats.

Així, també les institucions locals han incorporat el discurs de l'ocupabilitat però les polítiques tenen un alt grau de creativitat i diversitat i, a més, moltes autoritats locals porten molt de temps donant resposta als problemes d'exclusió laboral. Aquesta major sensibilitat pot haver contribuït a mitigar els efectes perversos de les polítiques de *workfare*, una perspectiva massa focalitzada i individualitzadora dels problemes d'accés al mercat laboral que contrasta amb algunes experiències locals que mostren elements d'empoderament i participació social. A nivell local es configuren polítiques d'inserció laboral, doncs, amb dinàmiques pròpies, basades en un major pluralisme dels actors participants, també donant lloc a uns continguts més transversals i que tenen més relació amb el desenvolupament social i econòmic de la comunitat en la seva globalitat.

En definitiva, el territori ha estat defensat des de les diverses perspectives com l'espai concret i de govern idoni per elaborar polítiques capaces de respondre als problemes i adaptar-se a realitats que ràpidament es transformen. Aquesta proposta també es reflecteix en les opcions del *workfare* i la ocupabilitat, un discurs que prioritza els governs locals i la proximitat com a àmbit idoni d'aplicació de les polítiques actives d'ocupació. Aquest discurs localista, però, pot tenir diverses lectures: una d'elles, és triar aquesta estratègia amb l'objectiu d'aconseguir més eficiència i assolir una rebaixa en la despesa pública, d'altres discursos han accentuat la vessant democratitzadora i d'enfortiment de governs locals relacionals, amb l'objectiu de fer polítiques més eficaces però que incorporin la participació.

Per últim, emergeixen uns eixos de tensió sobre els continguts i les fórmules de gestió i implementació que han d'adoptar per a les polítiques actives d'ocupació. Aquests dilemes mostren una sèrie de dificultats de les polítiques d'ocupació -dificultats que també es reproduïxen en la seva anàlisi- i que situen com el govern multinivell com un dels temes a debat, tot mostrant la preeminència de l'arena local:

- La complexitat de la intervenció en el mercat laboral degut al seu caràcter socioeconòmic i perquè utilitza diversos instruments de política pública que es van combinat, al què s'afegeix el fet que és una temàtica políticament sensible i central en els discursos partidaris.
- L'equilibri entre la intervenció de les diferents esferes de govern i la seva cooperació: es tracta d'un àmbit en el qual les competències es troben repartides i tots els governs estatal/ regional/local/europeu aconsegueixen un rol important de suport mutu.
- El dilema entre "persones" o "espais": la concentració de l'atur i l'exclusió laboral en determinats grups socials fa necessari una certa focalització o especialització de les

polítiques i, per altra banda, la concentració espacial en comunitats i àmbits geogràfics demana intervencions intensives en determinats territoris on l'exclusió urbana i laboral és especialment greu. En ambdós casos, els governs locals són les institucions amb més potencialitats per dissenyar les accions i aplicar polítiques efectives.

2.4. EL DISSENY DE LA RECERCA: L'ANÀLISI DE LES POLÍTIQUES ACTIVES D'OCUPACIÓ

La reestructuració dels Estats del Benestar i el nou context econòmic, social i ideològic que s'han apuntat anteriorment han condicionat, en termes globals, el rol dels governs i les seves formes i àmbits d'intervenció. Aquest procés ha estat definit com una transició del govern tradicional al govern relacional, un tema del què s'ocuparà el capítol següent, però que té una especial rellevància en l'estudi de les polítiques públiques. Aquest nou context obliga a incorporar noves variables i fenòmens a l'anàlisi de les polítiques, que inicialment no s'havien considerat.

La finalitat d'aquesta part és presentar el disseny de la recerca; així, s'inicia amb una breu introducció a les principals perspectives d'anàlisi de les polítiques públiques i les seves dimensions d'estudi. En segon lloc, s'introdueix el treball empíric i el disseny metodològic de la recerca i, per últim, es situen els models de polítiques actives d'ocupació que s'han elaborat per aplicar al terreny local.

A. Les polítiques públiques: perspectives i dimensions per al seu estudi

Les polítiques públiques són resultat de processos complexos en els quals participen actors institucionals i no institucionals. Per aquest motiu, s'ha utilitzat la noció de govern relacional o govern en xarxa per retratar el nou context en el què les institucions estan més disposades a escoltar i establir mecanismes d'interlocució. L'enfocament de xarxes aporta una visió més acurada sobre qui participa a les polítiques públiques i inclou nous actors que abans ni tant sols es consideraven. A més dels actors polítics i la burocràcia, apareixen grups amb interessos específics, que els afecta directament la política, o amb interessos més difusos i generals i, a més, en els diversos àmbits d'intervenció pública l'escenari d'actors canvia radicalment. Aquesta complexitat la resumeix Dye (2002) quan afirma que l'anàlisi de les polítiques públiques és *un art i un ofici*, en el sentit que cal creativitat i audàcia però també introduir enfocaments de diferents disciplines.

En el context de govern relacional apareixen dos conceptes per aplicar a les actuals polítiques públiques: el govern multinivell (*multilevel governance*) i les xarxes horitzontals. El primer expressa la necessitat de cooperació i intercanvi entre els diferents nivells de govern que es produeixen cada vegada amb més intensitat i superen les rígides diferenciacions jeràrquiques per obrir nous espais de gestió horitzontals. En aquest escenari complex la referència a les xarxes d'actors o xarxes horitzontals i les xarxes de govern multinivell són referències obligades, que superen les divisions sectorials entre les diferents esferes de govern i la separació de l'esfera pública i privada.

La dimensió relacional dels processos polítics es concreta en la noció de *policy networks* o xarxes de polítiques que expressa la interconnexió entre actors públics i privats dels quals neixen les polítiques públiques. No només importen les variables formals sinó que també cal analitzar les relacions informals que es produeixen i permeten una visió més realista i àmplia dels processos polítics. Així es poden establir diverses tipologies de *policy networks* a partir de diversos criteris (nombre de participants, tipus d'interès que els uneix, freqüència de les interaccions, continuïtat, consens, distribució de recursos i poder, etc.) però que necessitaran ser contrastades amb estudis empírics i que normalment es refereixen a àmbits sectorials de política (Jordana, 1995). L'anàlisi de les xarxes es pot enfocar segons el seu grau d'estabilitat i fortalesa i a partir de la seva configuració segons el nombre i tipologia d'actors presents i el tipus de relacions que s'estableixen²⁸. Aquests conceptes han suscitat un ampli debat però es poden definir les xarxes de polítiques (*policy networks* o també *policy coalitions*) com les relacions estables i més àmplies de les que s'estableixen en les "comunitats de polítiques" (*policy communities* o *epistemic communities*) o en xarxes més inestables i temàtiques (*policy issues*).

Partint d'aquesta perspectiva pluralista sobre els actors participants, l'anàlisi de les polítiques es pot enfocar des de tres perspectives:

²⁸ Gomà i Subirats (2001) suggereixen algunes variables pel seu anàlisi: *La configuració bàsica de la xarxa*: densitat (nombre d'actors) i complexitat (tipologia i caràcter homogeni o heterogeni dels actors), intensitat (relacions més o menys sistemàtiques o puntuals) i distribució de rols (promotors, antagonistes, mediadors, habilitadors...); *Estructura interna*: en l'eix acord/conflicte es considerarien els interessos i valors compartits o elements de contradicció, l'eix reacció/anticipació correspon al plantejament dels problemes i el tipus de resposta al curt o llarg termini.; *Relacions de la xarxa amb l'entorn*: presència dels temes en el debat social i impacte sobre l'opinió pública, grau d'obertura a l'exterior, transparència i transversalitat amb altres temàtiques i xarxes de polítiques públiques. ; *Actituds dels actors i regles del joc de la xarxa*: en relació amb l'accés als nivells de permeabilitat (obertura / tancament) i en relació amb les estratègies internes els comportaments d'imposició, acords puntuals, negociació permanent, pragmatisme, confiança...; *Estructura de poder*: grau de simetria o asimetria en la distribució de recursos de poder i tipus de recursos a través dels quals es dirimeixen els jocs de poder (xarxes normatives, econòmiques, cognitives, simbòliques...).

- La perspectiva analítica estudia què fa i deixa de fer un govern i analitza el procés de les polítiques públiques, en el qual s'identificaran unes fases o estadis d'elaboració i unes dimensions d'anàlisi per comprendre els seus continguts.
- La perspectiva explicativa es concentra en les causes que comporten la decisió presa: l'efecte de les institucions i altres actors, els context social i polític, l'impacte dels processos, etc... La política pública és la variable dependent mentre que el context social, polític i econòmic esdevenen les variables independents o explicatives. Com a teories explicatives s'han mencionat l'elitisme i el pluralisme i els enfocaments racional i incremental.
- La perspectiva avaluativa considera les conseqüències de les polítiques en termes d'impactes a la societat, un estudi principalment connectat a l'avaluació de les polítiques. En aquest cas la política pública és la variable independent.

L'objectiu d'aquesta recerca és estudiar el procés de les polítiques públiques des d'un enfocament analític, identificant el seus condicionants fonamentals i valorant la seva lògica de funcionament. Una aproximació tradicional identifica unes fases de la política i les concep amb un inici, un desenvolupament i un desenllaç. Segons aquesta perspectiva, les polítiques públiques recorren una sèrie d'estadis des de la seva creació fins la posada en marxa (Lindblom, 1991). L'anàlisi de fases, però, ha estat criticat pel seu excessiu simplisme i perquè no permet identificar elements de fons de les polítiques. Les crítiques consideren que és un model atèoric i excessivament immobilista perquè presenta dificultats per explicar situacions de ruptura o modificacions que es produeixen en el transcurs de les polítiques. A més, tampoc incorpora la participació dels actors com una qüestió transversal al llarg de tot el procés. Malgrat les limitacions d'ordre conceptual, aquest esquema d'anàlisi resulta útil com una primera aproximació i descripció de les polítiques públiques.

Amb la finalitat de superar aquestes limitacions, altres enfocaments suggereixen una sèrie de dimensions clau d'anàlisi que aprofundeixen en les opcions de fons i l'aplicació pràctica de la política. Les següents dimensions seran incorporades a la metodologia de la present investigació:

- La dimensió conceptual i discursiva remet als elements de discurs i fonaments teòrics sobre els què es sustenta la política, l'aproximació i la definició del problema que pretén solucionar i, en definitiva, la justificació del perquè existeix la política i la configuració que pren. Aquesta dimensió té especial interès respecte la

presa de decisions, un moment en el que el conflicte polític s'expressa de forma més directa.

- La dimensió substantiva es refereix al model de política pública als continguts de la política que condicionen la seva aplicació: recursos econòmics i humans emprats, infraestructura, amplitud i cobertura de la política, intensitat, tipus d'instruments i formes de regulació són algunes de les variables clau d'aquesta dimensió.
- La dimensió operativa i relacional explica tant els aspectes d'organització i gestió com els tipus d'interaccions que s'estableixen entre actors. Per una part, és la dimensió que estudia la implementació de la política, els instruments per fer-la operativa i, finalment, avaluar-la. Per l'altra, analitza la contribució i interrelacions entre els diversos actors ja siguin les diferents esferes de govern com entre un conjunt d'actors específic segons l'àmbit sectorial i territorial de la política. La noció de xarxes d'actors en les polítiques facilita aquest enfocament relacional i estudia si aquestes relacions són aliances cooperatives o es basen en la confrontació.

Les tres dimensions tenen un connexió específica amb les diverses fases a partir de les quals s'elabora una política. Així, és evident que el conflicte de valors i la confrontació d'interessos es pot produir en el transcurs de la política (ja sigui en el procés negociador, en l'avaluació dels impactes a la societat, en la dimensió de continguts, etc) però té una especial importància en el moment de definir i introduir el problema en l'agenda pública. El següent quadre posa en relació les fases de les polítiques amb les quatre dimensions assenyalades.

Taula 2.6. Fases i dimensions de les polítiques públiques

Dimensions	Construcció de problemes i agendes	Procés de negociació	Presa de decisions	Procés d'implementació	Avaluació
Conceptual i simbòlica	Conflictes epistèmics				
Substantiva		Opcions de fons			
Relacional		Xarxes d'actors i models d'interacció			
Operativa				Escenaris de gestió	

Font: Adaptat de Brugué i Gomà (1998:28).

Per a concretar l'anàlisi es definiran unes variables que correspondran a les dimensions conceptual, substantiva i operativa-relacional i que s'aplicaran a l'estudi de les polítiques actives d'ocupació locals. Caldrà afegir, com a darrer element d'anàlisi, altres esferes de govern i la seva contribució a les polítiques i que s'estudiaran en capítols específics considerant-se una variable de referència per entendre les estratègies locals. Aquesta recerca, tot i centrar-se en l'àmbit local, no podia passar per alt el procés d'uropeïtzació de les polítiques públiques, el rol de l'Estat central que encara es reserva competències importants en el camp del benestar i l'ocupació i les Comunitats Autònomes amb "règims de benestar" diferenciats que també tenen un impacte important en l'esfera de govern local. Aquesta dimensió político-institucional condicionarà, per tant, les dimensions conceptual, substantiva i operativa-relacional i operaran com estructuradores de les polítiques d'ocupació locals.

Els interrogants que motiven i orienten la recerca, que es mostren en el següent quadre-resum, es concretaran després en les variables clau per analitzar les polítiques en totes les seves fases i dimensions.

Taula 2.7. Dimensions de les polítiques i principals interrogants de recerca

<p>Dimensió conceptual i discursiva Perspectiva política i valors subjacents</p>	<p>Quina definició es fa del problema i quina orientació adquireix la política? Defensa explícita o implícitament uns valors? És el punt de partida de les polítiques una visió individualitzadora de l'atur i la precarietat o es plantegen estratègies d'empoderament?</p>
<p>Dimensió substantiva Continguts i elements de fons</p>	<p>Són polítiques assistencials o promocionals? Tenen una visió reactiva o anticipativa als problemes? Quina és la seva extensió i cobertura de la població afectada? Té un caràcter sectorial, focalitzat o transversal? L'èmfasi en situa en el seu caràcter social o en relació al desenvolupament local i la promoció econòmica? Existeix equilibri entre ambdós objectius?</p>
<p>Dimensió operativa i relacional Gestió i xarxes d'actors</p>	<p>S'utilitzen nous instruments i fórmules de gestió? S'apliquen criteris de transversalitat o la gestió es troba fragmentada? Els instruments són públics o privats? Com es produeixen les relacions cooperatives entre els diferents nivells de govern? S'estableixen fórmules de col·laboració i obertes a la participació? Quina configuració prenen les xarxes d'actors?</p>

Elaboració pròpia

L'aproximació a les polítiques locals d'ocupació prendrà les tres dimensions mencionades com a esquema analític amb l'objectiu d'operacionalitzar les variables d'anàlisi de la recerca.

B. El treball empíric: el mapa de les polítiques locals d'ocupació i l'estudi de cas

En aquesta recerca, l'opció empírica ha estat triar ciutats que per la seva magnitud i capacitat de resposta de les seves institucions locals poden tenir una trajectòria en les polítiques d'ocupació suficientment sòlida. La tria s'ha concretat en les ciutats de més de 50.000 habitants de Catalunya (a excepció de Barcelona), pels següents motius:

- a. Les particularitats de l'exclusió social i laboral a ciutats que viuen processos similars en relació al seu desenvolupament econòmic i estructura social²⁹ i que els seus governs locals opten per elaborar polítiques actives d'ocupació i d'inserció laboral.
- b. La capacitat per elaborar polítiques públiques dels ajuntaments amb més fortalesa en termes de recursos³⁰.
- c. El procés de descentralització de les polítiques actives d'ocupació ha configurats sistemes autonòmics amb les seves característiques pròpies, motiu pel qual hem fem la tria d'estudi en el context local català.

La part empírica de la recerca tindrà dues parts diferenciades i complementàries:

- L'elaboració d'un "mapa" on es reculli l'estat de la qüestió i s'analitzin les polítiques d'inserció laboral en els ajuntaments catalans de més de 50.000 habitants³¹.

²⁹ La Llei de Barris de Catalunya (Llei 2/2004, de 4 de juny, de millora de barris, àrees urbanes i viles que requereixen una atenció especial) reconeix en el seu preàmbul que *"moltes àrees de les ciutats de Catalunya pateixen problemes urbanístics i socials importants que, a vegades, en lloc de resoldre's, encara tendeixen a agreujar-se"*. Aquestes àrees urbanes i barris requereixen, per tant, d'un projecte de promoció i reforma integral que ha de comptar amb la participació activa de les institucions locals. Segons la llei, es calcula arribar als 600 milions d'euros d'inversió en 4 anys. Dels 47 projectes subvencionats en les convocatòries de 2004, 2005 i 2006, 18 corresponen als municipis catalans de més de 50.000 habitants (sense incloure Barcelona amb 5 barris). L'Hospitalet i Lleida reben finançament per dos barris i, en canvi, dels ajuntaments de la mostra triada en aquesta recerca, Castelldefels, Cerdanyola, Girona, Mollet, Sant Cugat i Viladecans no tenen cap projecte en el marc de la llei de Barris).

³⁰ La realitat micromunicipal deixa en una posició difícil a molts ajuntaments amb capacitats econòmiques més limitades i una major dependència dels recursos d'altres administracions. Malgrat això, els esforços de moltes institucions locals, no només en l'àmbit de la promoció de l'ocupació i la lluita contra l'exclusió social, és destacable. En aquest sentit, és oportú assenyalar que altres governs locals -que no formen part de la mostra de l'estudi- han desenvolupat polítiques d'inserció laboral i de promoció de l'ocupació de referència pel seu alt grau d'innovació. Algunes d'aquestes experiències s'han materialitzat a Manlleu i Vilafranca del Penedès, experiències d'àmbit comarcal (La Selva, la Garrotxa), provincial (l'àrea de promoció econòmica de la Diputació de Barcelona s'ha mostrat molt activa) i, entre altres experiències, la ciutat de Barcelona.

³¹ El "Mapa dels Serveis Personals Locals" elaborat pel Centre d'Informació, Formació i Assessorament (CIFA) de la Diputació de Barcelona i l'Equip d'Anàlisi Política de la UAB representa un referent en relació a aquesta metodologia.

- Tria d'un estudi de cas amb l'objectiu d'aprofundir l'anàlisi a partir de dades i informació que no és viable obtenir per a tots els municipis de la mostra.

Davant l'escassetat d'estudis teòrics i aplicats sobre el tema de recerca considerem important aportar coneixement des de l'estudi empíric, motiu pel qual també hem triat l'opció de l'anàlisi de casos. Els estudis de cas han estat molt utilitzats en Ciència Política amb diverses finalitats, especialment en l'anàlisi de polítiques públiques. En aquest projecte es pretén il·lustrar amb casos pràctics una sèrie de proposicions teòriques i al mateix temps ajudar a conèixer millor la configuració i les opcions de política pública.

A continuació es presenten les tres dimensions i els elements clau d'anàlisi de cadascuna d'elles així com les fonts d'informació que s'utilitzaran, recollides als quadres finals. Les variables hauran de ser operacionalitzades en funció de les fonts disponibles.

Dimensió conceptual i discursiva

Les variables conceptuals i discursives de la política han d'aportar coneixement sobre el concepte d'integració social i laboral que determinarà el disseny i formulació de les polítiques. Els seus valors de fons i la seva orientació es definiran en funció dels discursos, prioritats i propostes polítiques. És a dir, més que els objectius explícits i concrets de la política que marcaran el contingut, en la dimensió conceptual s'analitzarà el paradigma dominant en les polítiques d'inserció ocupacional a partir de les aproximacions teòriques desenvolupades en la primera part de la tesi.

Aquests valors i idees estan relacionats amb l'aposta política municipal per prioritzar les àrees de promoció social i l'atenció als col·lectius en risc. El rol i el discurs del personal polític davant les polítiques actives d'ocupació serà un aspecte clau a l'hora de prioritzar i orientar-les i fer un esforç específic per desenvolupar-les. Tal i com han assenyalat algunes recerques (Vallès i Brugué, 2003) els discursos de regidors i regidores són fonts d'informació essencials per comprendre la justificació i el disseny que adopten les polítiques. Per aquest motiu, l'entrevista a electes locals responsables de les polítiques d'ocupació serà una part central de la metodologia i té per objectiu recollir i analitzar els continguts de les polítiques a partir dels seus discursos, una informació que caldrà contrastar i completar amb altres fonts d'informació disponibles com poden ser els Plans d'Acció Municipal, els discursos d'investidura d'alcaldes i alcaldesses o els pactes de govern en el cas dels governs de coalició.

Dimensió substantiva

Un cop analitzats els elements discursius, els continguts expressen com s'han concretat les idees i objectius plantejats. Aquesta dimensió es refereix a les variables que expliquen els continguts de l'acció pública, és a dir, els elements de fons que situen i dibuixen els aspectes substantius de la política pública i que concreten els objectius marcats. En aquest cas, s'analitzaran els tipus de programes, la despesa i l'abast de les accions, la situació estructural de les polítiques d'ocupació en relació a l'àmbit on estan situades, a la rellevància política i aspectes relacionats al seu disseny.

Dimensió operativa i relacional

Aquesta part relacionada a la posada en marxa i aplicació de la política es tindran en compte diverses variables: les variables d'organització i gestió es refereixen a les opcions operatives que adopten aquestes polítiques mentre que les variables relacionals recullen les estratègies que s'han adoptat en els darrers anys de creació i impuls d'espais cooperatius (pactes i *partnerships*) on hi participen l'administració, agents socials, tercer sector i món empresarial. També analitzar la xarxa d'actors que es configura en aquestes polítiques seria un objectiu d'aquesta dimensió, i que donen lloc a una determinada relació de forces més o menys favorable així com els processos de participació que s'obren en el marc d'aquestes polítiques. El context de govern multinivell també s'analitzarà en aquest eix relacional de les polítiques.

El context político-institucional: esferes de govern i xarxes de polítiques

El camp de les polítiques d'ocupació, així com les polítiques actives, és especialment interessant per les relacions de cooperació i interdependència que s'estableix entre les esferes de govern. En primer lloc, la Unió Europea, assenyalant el camp de l'ocupació i concretament la vessant d'activació de les mateixes, i els Estats del Benestar han tingut una influència forta en el desenvolupament d'aquestes accions, sobretot en la definició conceptual i disseny. Per aquest motiu, en el capítol 4 s'explorarà específicament el rol de la Unió Europea i els règims de benestar europeus respecte a aquestes accions públiques.

En segon lloc, el context estatal i català també té repercussions en el model de polítiques actives d'ocupació que s'implementa a escala local. Les polítiques del govern central i

català en matèria laboral es revisaran el capítol 5. Per últim, les constriccions, límits i oportunitats dels governs locals tenen una relació directa amb l'estructuració i model local triat en el cas espanyol, també producte d'una sèrie de decisions polítiques i d'una tradició històrica. És per això que s'introduiran aquest aspectes estructurals en el capítol 3.

Taula 2.8. El disseny d'anàlisi: Dimensions, variables i fonts d'informació

Dimensions	Variables	Continguts	Fonts d'informació
Conceptual i discursiva	1. Discurs polític: valors i objectius	<ul style="list-style-type: none"> • Valors explícits/implícits com a base de les polítiques • Eix d'intervenció en el què s'inclouen les polítiques • Referències explícites a les polítiques d'inserció laboral en els documents polítics més rellevants 	Discurs dels regidors i regidores: entrevistes en profunditat Plans d'Acció Municipal Pactes de govern Discursos investidura de l'Alcalde/ssa
	2. Idees-força de les polítiques	<ul style="list-style-type: none"> • Les mencions a l'ocupabilitat/workfare • Les mencions a l'orientació assistencial o promocional • La participació com element transversal • Grau de concreció de les accions i orientació que prenen 	

Dimensions	Variables	Continguts	Fonts d'informació
Substantiva	1. El disseny de la política	<ul style="list-style-type: none"> • Estudis realitzats i anàlisi realitat socio-laboral del municipi • Nivell d'anàlisi de la realitat del mercat laboral • Mecanismes de disseny i avaluació 	Entrevistes a regidors/a i personal tècnic Memòries i documents de gestió Catàleg de serveis Pressupostos Estructura municipal i organigrama
	2. Ubicació en l'estructura institucional	<ul style="list-style-type: none"> • Situació respecte estructura política municipal: perifèria o centralitat • Èmfasi en política social o econòmica / desenvolupament local o inserció i cohesió social 	
	3. Objectius	<ul style="list-style-type: none"> • Objectius explícits de les polítiques i necessitats detectades que es volen fer front 	

	4. Continguts de les polítiques	<ul style="list-style-type: none"> • Tipologia d'accions i programes • Extensió i abast de la política i anàlisi de la despesa 	
--	---------------------------------	--	--

Dimensions	Variables	Continguts	Fonts d'informació
Operativa i relacional	1. Gestió i organització de les polítiques	<ul style="list-style-type: none"> • Formes de provisió dels serveis: gestió pública o privada, tercer sector. Provisió, organització i gestió dels serveis. • Estructura i instruments de gestió: empresa pública, macro-àrea, serveis. • Caràcter sectorial o transversal i relació a altres polítiques • Gestió recursos humans i materials (interns i externs) • Agents que participen en la implementació • Difusió de la política: publicacions, web, etc. • Avaluació: qui, temporalitat, difusió, òrgans especials, etc. 	Entrevistes a regidors/a i personal tècnic Memòries i documents de gestió Catàleg de serveis Pressupostos Estructura municipal i organigrama
	2. Govern multinivell	<ul style="list-style-type: none"> • Cooperació entre esferes de govern que operen al mateix territori/sector de política • Programes desenvolupats amb altres ajuntaments • Programes finançats per altres administracions 	
	3. Xarxes d'actors (cooperació horitzontal)	<ul style="list-style-type: none"> • Pautes d'interacció entre els actors diversos, públics i privats, associatius. • Xarxes d'actors: model, grau d'obertura, espais de diàleg, densitat, grau de formalitat, etc. • Estructura i relacions (acord/conflicte) • Actituds i regles del joc (obertura i tancament, relacions internes) • Estructura de poder (simetria/asimetria, tipus de recursos) 	

C. Aproximacions a les polítiques actives d'ocupació locals a partir de models

Els models són abstraccions teòriques útils per analitzar la realitat social i política i contrastar-los amb recerques empíriques, per aquest motiu, considerant les diverses variables clau atribuïdes a les dimensions conceptual, substantiva i operativa-relacional, es poden estructurar quatre models-ideals de polítiques actives d'ocupació. La següent taula els resumeix en relació a les tres dimensions:

Taula 2.9. Models de polítiques actives d'ocupació a escala local

<i>Dimensió Conceptual</i>	<i>Dimensió Substantiva</i>	<i>Dimensió Operativa-Relacional</i>
Marc de valors i discurs dominant	Elements de contingut	Model d'aplicació i tipus de xarxa d'actors
<i>Individualisme culpabilitzador</i> <i>Welfare to work</i> : nou contracte de benestar	Polítiques reactives, focalitzades i amb un component de control social	Focalització i segmentació Xarxes tancades i elitistes, amb preferències pels actors del mercat
<i>Individualisme compassiu</i> Discurs centrat en l'ocupabilitat	Polítiques reactives i focalitzades amb elements assistencials	Focalització i segmentació Xarxes tancades i elitistes
<i>Individualisme promocional</i> Inclusió laboral amb alguns elements d'inclusió social més integrals	Polítiques focalitzades que incorporen elements proactius i promocionals i de disseny d'itineraris d'autonomia personal	Segmentació amb xarxes basades en un pluralisme limitat
<i>Empoderament personal i col·lectiu</i> Inclusió laboral com a component d'un plantejament global.	Polítiques proactives i promocionals, incorpora una visió global i participació amb empoderament	Transversalitat i xarxes obertes i plurals

Elaboració pròpia

- **MODEL 1. Les polítiques basades en el welfare to work:** el primer model representa les polítiques centrades en les causes individuals de l'atur, que lluny de visibilitzar el problema com multicausal el centra casi exclusivament en la voluntat de la persona i el seu mèrit per aconseguir la inserció laboral. Conseqüentment, les causes del atur no són estructurals sinó provocades pels

propis individus en contextos econòmics no favorables. El discurs subjacent defensa que només l'esforç individual condueix a la inserció, quasi centrada únicament en el mercat laboral. Aquestes polítiques es troben normalment focalitzades en els col·lectius concrets que pateixen exclusió laboral i el seu objectiu final és, per tant, la inserció laboral. Malgrat això, la perspectiva que adopten intenta trencar amb l'assistencialisme de les polítiques socials, entenent que aquest ha conduït a crear persones dependents dels sistemes d'ajudes socials que no motiven ni capaciten a la persona. L'altra cara de l'activació, per tant, és la limitació de les polítiques de protecció social. La xarxa d'actors participants és restringida i en el discurs s'apela a la col·laboració públic-privada com un element operatiu essencial. El control social i la pressió sobre els individus serà, doncs, l'eix vertebrador d'aquest model.

- **MODEL 2. Polítiques d'ocupabilitat i d'"individualisme compassiu"**. Es tracta de la versió suau del *workfare* des del punt de vista del seu plantejament i aplicació, doncs si bé l'orientació es centra en treballar sobre l'individu, qui esdevé principal responsable de la seva situació (d'atur o exclusió), no articula mecanismes sancionadors i en termes discursius és més tolerant. La justificació de l'ocupabilitat es relaciona a la necessitat de més competitivitat de la mà d'obra i la centralitat de l'ocupació per aconseguir processos d'inclusió social. També es promouen els parteneriats i l'agència per desenvolupar les polítiques però les xarxes que s'estableixen continuen caracteritzant-se per tendir a ser limitades i elitistes.
- **MODEL 3. Polítiques d'inserció laboral segmentades i amb l'èmfasi en la concertació local per promoure l'ocupació:** encara sense superar la segmentació entre els programes, són polítiques focalitzades i especialitzades amb poca connexió entre elles. Existeix una fragmentació que produeix ruptures en els itineraris d'inserció, una situació també derivada del disseny de les polítiques realitzat per altres nivells de govern que tenen les competències i aporten els recursos per la seva realització. En aquest cas, les polítiques d'inserció laboral es troben focalitzades cap a col·lectius concrets, sense una perspectiva integral de les persones i amb un discurs de fons dèbil. No es fomenta la participació i les respostes semblen reactives i condicionades sobretot als recursos externs. Tanmateix, hi ha un esforç en consensuar i concertar aquestes polítiques comptant amb els actors del territori: els pactes per l'ocupació, amb diversos graus d'obertura a la participació, han facilitat

aquest contacte i es mostra una major voluntat per incorporar nous actors en l'elaboració i gestió d'aquestes polítiques.

- **MODEL 4. Polítiques per a la inclusió social i comunitària:** aporten una visió integral de les problemàtiques relacionades a l'atur i l'exclusió laboral que troben la seva explicació en l'estructura de la societat. Per aquest motiu, aquest model-ideal defensaria les polítiques per a la inclusió en clau promocional i participativa, convertint els actors del territori i els receptors de les polítiques en agents actius de tot el procés. També implica concebre la transversalitat com objectiu i metodologia per connectar la inserció laboral al benestar social i comunitari, des d'una perspectiva endògena del desenvolupament socio-econòmic. No es tracta, per tant, d'un discurs aïllat en la problemàtica de l'atur ni considera els comportaments individuals com la seva causa principal sinó que amplia la seva orientació a altres qüestions relacionades, per exemple, a la cohesió social, la implicació social i l'ocupació de qualitat.

Capítol 3. La dimensió local: processos de govern i polítiques públiques

INTRODUCCIÓ

L'objectiu d'aquest capítol és establir un marc de referència teòric per analitzar els processos de govern a escala local. El capítol s'estructura en quatre parts: la primera, presenta algunes de les principals transformacions a escala *macro* i *micro* que han provocat l'emergència de noves formes de govern que afecten específicament als governs més propers al territori. La direcció que prenen aquestes transformacions és una de les qüestions claus pels governs locals, en un context de canvi en les formes de governar. Sobre aquesta qüestió s'ocupa la segona part, que defineix els conceptes de *governance* o govern relacional utilitzats per la Ciència Política, un procés de canvi ple de tensions i contradiccions. S'ha considerat adient introduir-lo i qüestionar quines són les seves implicacions i impactes a escala local com a pas previ de l'estudi empíric en aquest àmbit de govern.

Els dos últims apartats es concentren en el context de governs locals a Espanya i Catalunya, per tant, es produeix un salt de la teoria a un context territorial específic. El tercer punt presenta les característiques del model de govern local espanyol i els debats sobre la seva evolució i principals transformacions. Finalment, una darrera part identifica aquests processos de transformació en relació a les polítiques públiques que s'expressen en l'ampliació de les agendes locals amb nous espais d'intervenció i l'articulació de noves formes de govern. La discussió sobre el concepte de desenvolupament local i les diferents perspectives del mateix, així com la idea del desenvolupament endogen, tanquen aquest capítol amb l'objectiu d'emmarcar les polítiques d'ocupació en el repertori global d'actuacions locals.

Abans d'endinsar-se en la realitat local, cal destacar que la diversitat, la fragmentació, la pluralitat d'experiències i la riquesa en matisos impedeix establir conclusions generalitzadores. De vegades, les aproximacions als governs locals els tracten com una realitat uniforme i monolítica oblidant que la creativitat i la innovació són molt presents en les polítiques locals. També és important assenyalar que en els darrers anys ha augmentat la preocupació per comprendre i analitzar els processos polítics locals i la seva interacció amb altres esferes institucionals i socials, com ho demostren les

recerques i publicacions al respecte en el camp de la Ciència Política³² i que coincideix en una reactivació de la dimensió política i de la capacitat d'elaborar polítiques públiques del món local.

3.1. EL CONTEXT DELS GOVERNS LOCALS: TENDÈNCIES GLOBALES I TERRITORIALS

Els canvis que s'han produït a escala global en els darrers cinquanta anys han tingut evidents repercussions en la societat i han provocat l'aparició de problemes i demandes a les quals els governs locals han de donar resposta. Aquest apartat té per objectiu contextualitzar els canvis que s'han produït en els espais de governs, sobretot locals, a partir d'uns fenòmens que es produeixen *des d'adalt* -la mundialització, el procés d'integració europea i la urbanització accelerada- i les noves pressions i demandes *des de baix* que els governs locals han d'articular a partir de rols més estratègics i oberts a la ciutadania.

A. Processos macro i el binomi local-global

Diferents fenòmens a escala macro han condicionat el desenvolupament dels governs locals sobre els quals existeix una extensa literatura. Aquesta part no pretén fer una anàlisi exhaustiva de la mateixa sinó presentar aquest context que ha conduït, concretament a Europa, a un enfortiment dels poders locals des del punt de vista polític i organitzatiu i que ha implicat una ampliació de la seva agenda institucional. Es poden identificar tres tendències que es produeixen de forma simultània i que es comenten seguidament: la globalització, el procés d'uropeïtzació i la urbanització (Denters i Rose, 2005). Si bé la primera té un caràcter predominantment econòmic, l'uropeïtzació suposa transformacions en l'esfera institucional i una intensificació dels processos descentralitzadors.

El procés de globalització és bàsicament el resultat d'una concentració accelerada del capital i de la seva organització a escala mundial que s'ha accentuat des dels anys 60 del segle XX. De fet, aquest caràcter monopolístic del sistema capitalista i la seva expansió planetària ja havia estat criticada davant l'expansió imperialista que

³² La recerca acadèmica i institucional, la proliferació de Màsters i Postgraus relacionats al món local són indicadors del creixent interès en els governs locals i els processos polítics que es produeixen al territori. Una mostra també són les tesis doctorals que en els darrers anys s'han presentat en el camp de la Ciència Política (alguns exemples són Gelambí, 2003; Blanco, 2004; Lamolla, 2004).

configurava un centre econòmic mundial i una perifèria sotmesa econòmica i políticament, una característica essencial del procés d'internacionalització actual. Com sosté Vidal Villa (1998), la fase que s'inaugura amb la fi de la guerra freda, a més de l'agudització del conflicte centre-perifèria, enfronta la globalització del capital amb els Estats-Nació i d'aquesta contradicció sorgeixen els tres grans blocs econòmics dominants.

Aquest entorn global es caracteritza per tres fenòmens: l'accentuació dels mercats i regles globals amb l'eclosió del comerç internacional, la globalització del sector financer amb l'aparició de *l'economia de casino*, i les estratègies de les grans empreses que tendeixen a la concentració. Però la globalització capitalista ha anat acompanyada d'altres globalitzacions que s'expressen en els àmbits de la cultura, l'institucional, el tecnològic, l'ambiental, a escala social i identitària, fins i tot en l'acció col·lectiva amb l'emergència de xarxes activistes o del denominat moviment antiglobalització. Aquest procés polifacètic s'ha vist impulsat sobretot per les tecnologies de la informació i la comunicació donant lloc a la denominada revolució informacional que ha potenciat la connexió entre l'esfera global i la local. En aquest context les ciutats i regions es converteixen en nodes de les xarxes globals (Le Galès, 2002; Castells i Borja, 2004).

La relació entre globalisme i localisme ha estat analitzada des de diverses perspectives emfasitzant els aspectes més positius o negatius. Són nombrosos els indicadors i estudis que demostren el procés d'internacionalització de l'economia i els seus impactes en el territori. Algunes anàlisis aborden els impactes de la globalització considerant el paper d'actors globals com les empreses transnacionals que exerceixen el seu poder imposant-se als mateixos governs. Aquesta perspectiva crítica amb el model de globalització capitalista reivindica la recuperació del poder local per la seva capacitat d'afavorir la participació social i la construcció d'alternatives, un reclam que parteix dels moviments socials que exerceixen resistència política i cultural als intents d'imposar un "pensament únic" totalitzador. Però segons aquest enfocament, els marges d'actuació de les institucions locals són limitats perquè es circumscriuen a gestionar les crisis i els impactes que provoca el sistema econòmic global (per exemple, el tancament d'una empresa que es trasllada per raons de competitivitat) actuant de forma reactiva als problemes que arriben de l'exterior.

Una valoració més positiva enfoca el procés de globalització principalment com a una oportunitat per als territoris perquè aquests tenen una major flexibilitat i possibilitats d'adaptació als contextos de canvi que altres arenes institucionals. Sense oblidar les

amenaces, els governs locals, en definitiva, representarien l'espai més adequat per engegar estratègies capaces de fer front a les noves demandes i conflictes que sorgeixen i que s'expressen de forma dinàmica i heterogènia. En aquest sentit, des de la perspectiva del desenvolupament econòmic es podrien elaborar estratègies per fomentar la competitivitat i l'atracció d'inversions en els territoris i, en definitiva, situar-se amb avantatges comparatives a partir de potenciar el teixit empresarial local (Vázquez Barquero, 2005). L'elaboració de plans estratègics i projeccions de futur del desenvolupament local afavoreixen, a més, nous enfocaments anticipatius i obliguen a canviar les formes de funcionament de les administracions locals.

La diferència entre ambdós perspectives és que es valora la globalització com un procés que devalua o potencia el territoris en funció dels agents que es consideren més significatius: si són les grans empreses multinacionals les que tenen capacitat decisòria per decidir quins territoris guanyen o bé si les localitats poden tenir un paper actiu en dinamitzar les seves economies i situar-se en el context global o regional (Boisier, 2005).

El màxim exponent de la competició mundial serien les anomenades *ciutats globals* -un concepte ideat per Saskia Sassen- que emergeixen com el nucli dels nodes de ciutats, on es concentra el poder econòmic i la inversió en investigació i coneixement³³. Aquesta economia basada en serveis financers i terciari avançat donaria lloc a l'aparició de les *ciutats globals* -Londres, New York, Frankfurt, Tokio, entre d'altres- veritables protagonistes de la globalització i que aprofundeixen la divisió geogràfica entre Nord i Sud, entre desenvolupament i subdesenvolupament (Caparrós, 2001).

És a partir d'aquesta nova realitat que comença a valorar-se el rol de les autoritats locals en el camp del desenvolupament econòmic. Mentre els instruments de política pública estatals es troben més incapacitats davant la globalització, els governs locals tenen més agilitat i capacitat d'adaptació per promoure polítiques de promoció econòmica, així com intervenir en altres àmbits com la promoció de la sostenibilitat o la qualitat de vida. Algunes anàlisis apunten a aquest context de capitalisme global com a

³³ Castells i Hall (1999) retraten un conjunt de "tecnociutats" del món en les quals s'ha produït una coincidència, normalment deliberada, que les han situat com a capdavanteres a escala planetària: la generació de sinergies i cooperació entre agents, la inversió en el sistema formatiu, en recerca i desenvolupament i l'atracció de serveis avançats han produït alguns d'aquests exemples d'èxit (i també fracassos). Per aquests autors, els nous espais industrials (podrien ser exemples la ciutat tecnològica Cartuja 2000 de Sevilla o el pla 22@ de Barcelona) són resultat d'incorporar de forma innovadora les oportunitats que generen la revolució tecnològica i la producció basada en la informació i el coneixement.

responsable de l'aparició de noves agendes locals i processos de govern, més que una opció deliberada del món local (Leach i Percy-Smith, 2001).

El nou marc internacional promou la competitivitat entre territoris però en aquesta carrera hi ha vencedors i vençuts. Un dels problemes més greus, serà doncs, la segregació de territoris, l'expulsió de pobles i ciutats de la competitivitat global perquè no són prou *atractius* per a l'economia mundial, un procés que també es produeix en les àrees considerades capdavanteres en les què s'accentuen els processos de fragmentació i dualització social, els aspectes d'insostenibilitat ambiental i la pèrdua de qualitat de vida. L'experiència innovadora de Silicon Valley -com ho recullen Sennett i Castell i Hall- ho exemplifica: un complex industrial basat en empreses d'alta tecnologia però amb situacions socials insostenibles. Al costat de l'èxit econòmic apareixen les contradiccions del model urbà neoliberal, un model competitiu i deshumanitzador basat en el capitalisme flexible que, com Sennett (2000) retrata, té conseqüències en totes les esferes de la vida de les persones.

El procés d'uropeïtzació i d'urbanització també són conseqüència d'aquests canvis d'abast planetari i que enforteixen el binomi local-global.

El procés d'uropeïtzació es produeix amb l'aparició en l'escena institucional de la Unió Europea que, des de la signatura del Tractat de Roma l'any 1957, ha ampliat el seu espai territorial i les seves competències en un procés políticament complex però que ha aconseguit capacitat decisòria en algunes matèries importants, especialment en política econòmica i monetària. Malgrat els alts i baixos de la construcció europea, aquest procés ha tingut implicacions per als governs dels territoris, especialment perquè una part dels fons europeus són gestionats a nivell local. De forma directa o indirecta, els governs locals han vist incrementat el seu rol gràcies a la UE, especialment en alguns àmbits com les polítiques actives d'ocupació i han estat reconeguts com a governs amb grans potencialitats. No obstant això, les regions i localitats europees no tenen un paper políticament actiu en l'arena europea a pesar de les reivindicacions i el Comitè de les Regions no deixa de ser un espai consultiu, sense capacitat decisòria.

En definitiva, aquest procés d'uropeïtzació ha contribuït a la descentralització regional i local, oferint tota una varietat d'opcions per desenvolupar polítiques públiques i pressionant per introduir noves formes de gestió i organització dels serveis, fomentant els parteneriats i pactes locals amb altres agents del territori. La Unió Europea ha promogut el treball en xarxa, trencant així el monopoli de les competències o de la

producció de polítiques. La coordinació i contacte entre autoritats locals també s'ha incrementat amb la creació de nous espais on es comparteixen experiències, informació i bones pràctiques a tots els països (Borraz i Le Gales, 2005). Les relacions transnacionals s'han vist fomentades gràcies als incentius europeus per articular xarxes horitzontals on participen governs i actors locals de diversos països. No obstant això, la política econòmica ha estat el gran objectiu de la Unió Europea al què s'han anat incorporat, de forma molt més feble, altres àmbits d'intervenció pública.

El procés d'urbanització, identificat com una de les transformacions clau del segle XXI s'expressa en el creixement accelerat dels nuclis urbans des de la II Guerra Mundial. Mentre l'entorn rural tendeix a desaparèixer o convertir-se en constel·lacions de les grans urbanitzacions, apareixen les regions metropolitanes com a nou model d'aglomeració de població i com a centres econòmics i de serveis. Tot això, vinculat a la globalització, provoca l'aparició o intensificació de problemes que tenen una repercussió específica al territori i que generen debats i conflictes sobre la seva resolució (l'impacte ambiental del creixement urbà, els usos del territori i de l'espai urbà, la mobilitat i el transport, les pautes de consum i l'oci, etc.).

El mapa local, doncs, es veu afectat ja que mentre uns espais concrets concentren una major part de la població, altres territoris perden habitants i es troben amb dificultats creixents per prestar serveis. En alguns països, la fragmentació territorial es va solucionar amb reformes en el mapa municipal mitjançant l'amalgamació. A més, com a resultat de la creixent urbanització, en les àrees metropolitanes s'han creat més interdependències i noves formes de relació entre les autoritats locals (Goldsmith, 2004). La cooperació intermunicipal es converteix en una pràctica necessària i habitual diluint les fronteres entre municipis.

B. Processos a escala territorial

Els canvis a escala global i europea també es reflecteixen al territori i d'aquest neixen nous reptes i demandes que pressionen els governs locals. Els problemes emergents, les noves sensibilitats i el qüestionament dels processos de presa de decisions, allunyats de la ciutadania, esdevenen temes claus per les institucions locals dels països europeus que han de modificar les seves agendes i formes d'actuació.

-Ampliació de l'agenda local i rols més estratègics: els governs locals que es veuen obligats a donar respostes als problemes, sensibilitats i desigualtats emergents i assumir rols més estratègics i anticipatius. Són molts els exemples de polítiques que superen el límit competencial dels ajuntaments davant el desbordament que suposen aquestes noves qüestions com l'arribada d'immigració als municipis, la sostenibilitat ambiental, el foment de noves tecnologies o les polítiques contra l'exclusió i la pobresa que han estat incorporades en algunes agendes locals, una qüestió que es tractarà al final d'aquest capítol.

-Pressió sobre els processos de decisió i demandes de participació: La democràcia representativa mostra els seus límits davant el reforçament d'una ciutadania crítica i sovint organitzada amb exigències que van més enllà dels aspectes procedimentals i que expressen l'allunyament de les institucions públiques i el descrèdit dels partits polítics. La proximitat dels governs locals comporta que sigui l'àmbit institucional que més pressions rebi en aquest sentit. Però els governs també necessiten més complicitats amb la ciutadania i es replantegen les seves formes de governar i elaborar polítiques públiques, introduint mecanismes de participació. La intensitat i els mecanismes per incloure la participació social s'articulen a partir del dret a la informació, el dret a la consulta i el dret a decidir com a principis que guien les experiències comunicatives i participació (Gyford, 1991).

Les noves experiències de participació i innovació democràtica, amb més o menys èxit i voluntat política, han intentat apropar les decisions públiques a la ciutadania. Aquesta varietat d'experiències també es reproduïx en la diversitat d'instruments de política pública i àmbits d'actuació dels governs locals, com recullen diverses recerques (Font, 2000; Blanco i Gomà, 2002). Uns instruments, però, que de vegades han estat desvirtuats per les mateixes elits polítiques que encara es resisteixen a abandonar el seu poder representatiu.

Per altra part, la irrupció de nous moviments socials amb reivindicacions concretes i formes d'acció col·lectiva no convencionals és també una variable explicativa de la inclusió de noves preocupacions en les agendes locals. Es tracta de moviments temàtics que recullen noves sensibilitats que no troben en molts casos espai en els partits polítics i que impacten en la direcció d'algunes polítiques (Ibarra, Gomà i Martí, 2002). Malgrat això, les reticències cap els moviments socials són fortes, doncs generalment són percebuts amb hostilitat per les elits locals que tot i la voluntat d'obrir

l'administració local i aplicar nous mètodes de participació, prefereixen fer-ho al marge d'aquests.

Els canvis que afecten als governs locals, i en general a les societats occidentals, han estat identificats amb el prefix "post". A escala local es reflecteixen les transformacions a l'esfera social i econòmica en el marc del que s'ha anomenat el post-fordisme, la era post-industrial o la post-modernitat, o l'aparició de la post-burocràcia. Aquest context inaugura l'era de la *governance* o el govern relacional, un concepte que s'ha aplicat particularment al context local (Bogason, 2000; Goss, 2001; Blanco i Gomà, 2002; Stoker, 2004).

3.2. EL CONCEPTE DE GOVERNANCE COM A EXPLICATIU DE CANVIS EN LES FORMES DE GOVERN

La *Governance* o governança³⁴ és un concepte analític que il·lustra els nous processos de govern que intenten superar les visions legalistes i jeràrquiques tradicionals per assolir relacions més cooperatives, incorporant la participació d'actors no institucionals en les polítiques públiques. La idea de la *governance* o govern relacional, suposa incloure en l'anàlisi dels processos polítics a tots els agents que hi intervenen i, per aquest motiu, la proximitat és un valor que facilita la participació i la cooperació entre actors. Aquest canvis es produeix tant en una dimensió *vertical* (entre esferes de govern) com *horitzontal* (amb la incorporació d'una multiplicitat d'actors). Goss (2001: 11) defineix aquest nou context basant-se en l'aparició de noves relacions entre governs i ciutadania, unes relacions que, com apunta, tampoc són fàcils:

"Necessitem una teoria i pràctica de la governance que reconegui la relació problemàtica entre les organitzacions públiques i la ciutadania a la que serveixen, i que reconegui els rols de la ciutadania i les organitzacions de govern en mantenir influenciar i reconfigurar les relacions que conflueixen en la governance".

La *governance* ha estat una noció molt utilitzada en els darrers anys en la disciplina de la Ciència Política prenent especial força als inicis de la dècada dels 70s quan es comença a observar i teoritzar una nova forma de govern als països occidentals basada en relacions menys jeràrquiques i burocràtiques que representaven un repte pels governs tradicionals (Mayntz, 1998). L'Estat modern havia assumit cada vegada més

³⁴ El concepte anglosaxó *governance* intenta capturar la complexitat dels processos de govern contraposant-lo amb la noció de govern o *government* que es refereix a un únic actor. S'ha traduït al català com governança però també s'han utilitzat com a sinònims les nocions de "govern en xarxa" o "govern relacional", les quals s'utilitzaran també al llarg d'aquesta recerca.

funcions i s'havia convertit en un aparell potent durant els processos d'industrialització i burocratització. Si s'haguessin de definir les formes de funcionament i la naturalesa d'aquest poder públic es podrien considerar tres aspectes: la marcada especialització de funcions, la concentració dels processos i el control a través de la jerarquia.

El concepte *governance* es refereix, concretament, a un nou estil de govern basat en la coordinació de les accions dels actors institucionals i no institucionals. La definició de Rodhes (1997:15) inclou aquests actors organitzats que no formen part de l'esfera pública:

“Governance es refereix a la forma de govern bàsicament no jeràrquica, en la qual actors privats, no estatals (organitzacions formals) participen en la formulació i implementació de la política pública”.

Aquestes teories sostenen que s'està produint una evolució del govern anomenat “tradicional” basat en una divisió constitucional de funcions i nivells i una visió estrictament legalista, cap a un model més cooperatiu on augmenta el diàleg entre poders públics i actors socials. Així, l'Estat *controlador* evolucionaria cap a un Estat *habilitador* que qüestiona alguns preceptes de l'estat liberal-democràtic clàssic ja que incorpora pautes de relació diferents amb actors externs (Peters i Pierre, 2001). El govern multinivell suposa, a més, considerar que també entre els diversos espais institucionals d'abast internacional, estatal, regional o local les relacions canvien cap a un model menys jeràrquic i més negociador. En aquest sentit, Kooiman (2002: 5) defineix la *governance* de la següent manera:

“Tots aquells acords interactius en els quals tant actors públics com privats participen amb l'objectiu de resoldre problemes de la societat o obrint noves oportunitats en el marc de les institucions en les què tenen lloc aquestes activitats de governance i amb la estimulació de debats normatius sobre els principis que han de guiar a les actuacions en el marc de la governance”

A pesar de la seva aplicació a contextos de recerca diversos, la teoria de la *governance* ha estat especialment útil en l'estudi de les polítiques públiques. Aquesta aproximació al govern relacional col·loca a les institucions públiques com actors fonamentals atès que controlen els instruments de política pública i encara mantenen el dret de ratificació i legitimació legal per imposar decisions de forma autoritària. Lògicament, altres actors tenen un paper destacat en els processos d'elaboració de les polítiques (en funció de la seva capacitat de pressió i recursos de què disposin) però el *govern en xarxa* atorga una centralitat als actors institucionals que no significa monopoli.

Com a resultat de l'auge de les teories neoliberals, durant molts anys s'ha intentat imposar una visió negativa de l'Estat amb l'objectiu de reduir la intervenció dels governs i el volum de les organitzacions públiques. Alguns representants de la Nova Gestió Pública durant la dècada dels 90 van fer una decisiva defensa del mercat contraposant-lo a la burocràcia (Osborne i Gaebler, 1992). Contràriament, alguns enfocaments de la *governance* recuperen una visió de centralitat de l'acció del govern i el sector públic³⁵. En aquest línia, Guy Peters (2000) aborda l'anàlisi des d'una perspectiva *estato-cèntrica*, constatant que:

- a. L'Estat continua tenint un rol central en els processos de *governance*.
- b. Els governs subestats i les institucions globals adquireixen una major influència.
- c. Per analitzar la *governance* és més raonable partir de la centralitat dels poders públics en lloc de focalitzar l'anàlisi en les xarxes, la globalització o el mercat, com han suggerit algunes anàlisis.

Ara, davant la situació restrictiva que s'imposa als governs en termes de despesa, aquests han de prioritzar i aplicar nous instruments i mètodes per fer front als nous problemes i reptes que planteja el mercat global. Això, però, no significa que els governs ja no siguin un actor essencial, com algunes teories suggereixen, sinó que recuperen el seu rol però amb objectius i mètodes diferents, replantejant les seves formes d'actuació. D'aquesta manera, el focus d'atenció ja no es troba en les organitzacions burocràtiques i les cúpules institucionals: la crisi ha posat en qüestió conceptes tradicionals com el *govern jeràrquic* vinculat a les institucions formals de l'estat i el seu monopoli de la violència legítima. Si la racionalitat havia caracteritzat les societats modernes basades en la industrialització i la burocratització teoritzada per Max Weber, les condicions de la post-modernitat substitueixen aquesta racionalitat per una diversitat d'actors implicats en els processos d'acció col·lectiva i de govern (Björk i Johansson, 1999; Bogason, 2000).

Bob Jessop (2002) critica les ambigüitats en el significat de la *governance* i proposa que l'anàlisi s'hauria de concentrar en la interdependència que es produeix entre actors independents i les seves relacions complexes. Des d'aquesta perspectiva, el govern

³⁵ Són destacables els estudis de Joseph Stiglitz sobre les potencialitats del sector públic i el seu funcionament comparativament més eficient que el privat com ho demostren alguns exemples més eficients en el cas de la gestió pública que la privada: l'empresa British Petroleum quan era majoritàriament pública front la corporació privada Texaco o les empreses públiques de l'acer a Corea i Taiwan, més eficients que l'empresa privada nord-americana que domina el sector, US Steel (veure la conferència inaugural del CLAD de Buenos Aires publicada a la Revista del CLAD el 2001)

relacional es fonamenta en un diàleg continu per desenvolupar projectes, gestionar contradiccions i resoldre problemes però assumint al mateix temps que les relacions de poder o la distribució dels beneficis mai són igualitàries. Segons aquest autor, el concepte de *governance* seria, així, una via intermèdia que es distingiria d'altres paradigmes que han estat dominants i inqüestionables durant dècades: la "mà invisible" del mercat basada en els interessos racionals dels agents mercantils, per una banda, i l'acció de govern centralitzada i *top-down* que no deixa joc a altres actors no institucionals, per l'altra.

Noves formes de govern: la concreció en el territori

La noció de *govern en xarxa* o *govern relacional* remet a canvis profunds que s'han produït a la societat i que han promogut aquests nous mètodes i estils de govern. Sota l'etiqueta *postfordista* s'han volgut copsar no només els canvis en les formes de producció sinó les transformacions que emergeixen en l'esfera del consum i els patrons culturals, els discursos polítics i les estructures socials complexes, canvis que també impacten en el rol i funcionament de les institucions públiques.

Els processos de descentralització, especialment durant la dècada dels 80, van modificar les formes d'actuació d'un Estat centralitzat que ha de traspasar part de les seves funcions a altres instàncies de govern i al mateix temps cedir poder a institucions supranacionals. També en l'abast i les formes d'intervenció pública es produeixen canvis sota un context de major fragmentació del sector públic que provoca que les formes clàssiques de governar entrin en col·lapse (Peters, 2000). Les respostes burocràtiques i estandaritzades, en definitiva, són inoperants davant aquest nou context, d'aquí la necessitat de replantejar reformes en la línia de modernitzar les administracions públiques.

En l'apartat anterior s'assenyalaven grans processos que han marcat les formes de govern, especialment la globalització i el seu impacte en l'esfera econòmica, i l'europèitziació que suposa canvis en l'arena institucional i, concretament, en les polítiques públiques. En síntesi, es poden assenyalar els següents fenòmens com els que condicionen les formes d'acció de l'Estat i potencien els governs propers al territori (Peters i Pierre, 2001):

- L'aparició d'entitats supranacionals com la Unió Europea en el context de capitalisme global.
- La crisi fiscal de l'Estat que provoca que altres nivells de govern com el regional i local hagin de cercar nous models de *governance* més inclusiva.
- L'aparició d'actors internacionals que erosionen, almenys parcialment, el rol predominant que havia ostentat l'Estat ("*the king of the hill*") i que al mateix temps significa una oportunitat per l'escala local i urbana.
- La descentralització ha comportat a menys dependència de l'Estat per part dels nivells de govern regionals i locals i ha fet aparèixer formes de govern més informals que trenquen amb la divisió rígida entre nivells de govern.
- Les reformes administratives i les idees de la Nova Gestió Pública que defensen una separació més clara entre l'esfera política i la gerencial i de gestió.
- Els objectius dels governs que es modifiquen per augmentar l'eficiència en la prestació de serveis i introduir l'orientació en els resultats i satisfacció dels usuaris i usuàries.

Els canvis que es produeixen en el camp institucional i en les polítiques públiques es resumeixen en un trencament amb la visió legalista i jeràrquica (relacions intergovernamentals de suma zero) per establir relacions basades en la cooperació i l'intercanvi.

Elements per al debat sobre el govern relacional i les teories de la *governance*

El paradigma de la *governance* s'aplica a una realitat en procés de reconfiguració constant i en la què conviuen amb contradiccions les *velles* i *noves* formes de govern. Per aquest motiu és un model controvertit i al què s'han qüestionat algunes de les seves aproximacions, començant per la crítica respecte al seu ús excessivament prescriptiu. A continuació, s'assenyalen elements per al debat i que plantegen alguns interrogants respecte les teories de la *governance*.

1. Les implicacions normatives i el caràcter explicatiu de la *governance*

Algunes crítiques a la noció de *governance* es refereixen a la seva limitada capacitat teòrica a causa de la forta càrrega de valors d'algunes aproximacions. Un exemple són les posicions que situen el nou paradigma en clau de reducció del poder estatal a través de mecanismes com la desregulació, la descentralització o la privatització: el denominat

minimal state o la *good governance* del Banc Mundial podrien ser exemples. Des d'aquesta perspectiva es considera positiu que els governs abandonin la seva funció reguladora per donar més marge a la iniciativa privada.

La *governance*, doncs, no és un concepte unívoc i algunes aproximacions han criticat la seva utilització des d'una posició que té més de normativa que de marc teòric sòlid (Björk i Johansson, 1999)³⁶. No obstant això, és un concepte útil en tant que comprèn la complexitat dels processos de govern i, especialment, incorpora en aquests la participació dels diversos actors i interessos en joc. Aquesta confusió entre un enfocament prescriptiu i normatiu és una constant en les conceptualitzacions de la *governance*. Les múltiples accepcions que ha adquirit la idea de la *governance* responen als canvis que s'estan produint en les societats i les relacions entre actors, a la divisió entre públic i privat que esdevé més difusa i, en definitiva, a les poques certeses que ofereixen les teories polítiques actuals (Jessop, 2002).

Una mostra d'aquestes paradoxes és aquest model teòric té pretensió d'aplicar-se a diferents escenaris polítics i, en canvi, difícilment contemplen la possibilitat de ruptures polítiques radicals, un immobilisme que pot explicar-se perquè el model polític de referència a partir del qual es construeix aquest paradigma és el liberal-democràtic. Però mentre algunes perspectives reclamen que l'estat tingui un rol mínim, altres teories consideren que l'ambició de govern és fonamental encara que canviant mètodes i formes d'intervenció i assajant una democràcia més participativa. El debat sobre els límits de la democràcia representativa també connecta amb les anàlisis sobre la *governance* i amb el discurs més propositiu.

Les dificultats per trobar un espai comú de la teoria de la *governance* han estat ressaltades per autors i autores que consideren que tot i la coincidència que es pot produir en relació amb l'abast estructural dels canvis, el consens no és tan ampli quan s'estudien en concret les formes de govern (Mayntz, 1998; Kooiman, 2002). En aquest sentit, Björk i Johansson (1999) plantegen la necessitat de trobar una teoria de la *governance* que estigui basada en observacions empíriques i no en "agendes ocultes". La seva proposta pretén allunyar-se dels postulats normatius però considerant a l'Estat com un actor important, sinó fonamental, que està utilitzant nous mètodes per governar i creant noves formes organitzatives que trenquen les tradicionals jerarquies.

³⁶ Björk i Johansson proposen un espai comú per conceptualitzar la *governance* com una macro-teoria no normativa doncs consideren que el principal problema és la dispersió en diverses àrees de recerca que tenen pocs elements en comú: sobre el paper de l'estat, la *governance* corporativa, *governance* com a sistema socio-cibernètic, teories de la nova gestió pública, la *good governance* que defensen el BM i la OCDE, etc.

Les múltiples definicions de *governance*, en opinió de Jessop (2002) responen a la crisi en les ciències socials que ja no troba certes sinó un entorn complex i una societat en la que les pràctiques de govern s'han modificat. Per aquest motiu ja no serveix la distinció i claredat teòrica que reservava a la disciplina econòmica l'estudi dels mercats i a la ciència política els estats-nació sobirans.

2. Interessos en conflicte i lluita pel poder: contextualitzar l'anàlisi

Si bé és necessari un nivell d'abstracció per desenvolupar teories, també és important que aquestes es contrastin amb la realitat concreta i el moment històric en què es produeixen els processos de govern. La noció del govern en xarxa de vegades sembla obviar que en la societat existeixen interessos contraposats, difícilment reconciliables, que condicionen les decisions públiques. Una perspectiva excessivament consensualista no pren en consideració que les oportunitats d'accés, veu i incidència en els processos polítics dels diferents actors socials no són mai igualitàries. Si els recursos per incidir en el procés polític no estan distribuïts de forma equitativa, si existeix conflicte i contradiccions permanents, difícilment es pot arribar a una síntesi en la que "tots guanyen" mitjançant "jocs de suma positiva". Com critiquen Wilson i Game (2002) quan analitzen les transformacions que han operat en els governs locals, de vegades es considera de forma superficial que qualsevol reforma o canvi pot afectar positivament al conjunt de la societat. En l'ús del concepte de la *governance* (especialment el que ha estat institucionalitzat) es poden detectar ambigüitats o simplement, per omissió, la negació del conflicte social.

Aquesta qüestió enllaça amb les anàlisis sobre la definició del poder i quins són els recursos i mecanismes necessaris per exercir-lo. Algunes d'aquestes perspectives, parteixen d'una concepció materialista del poder, altres emfatitzen els aspectes relacionals però, sobretot, les corrents elitistes i pluralistes han polemitzat sobre si aquest es troba concentrat en pocs actors o bé, en el marc d'una societat democràtica, es troba distribuït de forma més plural. Aquestes teories tenen implicacions també en l'estudi de les polítiques públiques i la concepció de la *governance* i, en definitiva, si es consideren les exclusions i les desigualtats en l'accés a les xarxes de govern. La institucionalització d'aquests conceptes ha comportat un ús acrític i imprecís per referir-se a noves idees que sorgeixen com l'impuls de parteneriats o pactes per elaborar polítiques o, per exemple, en la defensa de l'*empoderament*, concepte incorporat també

al vocabulari d'institucions internacionals i que moltes vegades es refereixen a l'arena local.

Aquesta indefinició en alguns conceptes també es trasllada a la idea de la *governance* que es concentra en els processos de govern però que no assumeix el context en el que es desenvolupen, és a dir, en el marc de societats profundament desiguals, creuades per múltiples eixos d'exclusió i conflictes, ja siguin explícits o latents. Goss (2001) critica la concepció de *governance* local que oblida aquestes desigualtats econòmiques i socials i que es refereix sempre en un sentit positiu a la diversitat, quan, per exemple, l'exclusió social també forma part d'aquesta diversitat.

Així doncs, analitzar el rol dels governs i les xarxes que es configuren, implica també analitzar el context històric i polític en què es produeixen. Els postulats ideològics i valors dominant a la societat, els diversos interessos i les identitats en joc són elements fonamentals per entendre com funcionen els governs, ja siguin locals o no, i quins objectius els guien. Les teories de la *governance* han estat desenvolupades principalment des dels països desenvolupats i, per tant, sota unes condicions polítiques i socials particulars. Per aquest motiu, és important rescatar d'aquestes teories els conceptes i l'instrumental analític capaç d'adaptar a diferents contextos polítics. Així ho destaca Ismael Blanco (2004: 75):

“Hi ha diferents maneres d'entendre la governance. Hi ha escenaris alternatius de governance i la Ciència Política hauria de ser capaç de situar-se críticament davant d'aquest paradigma i aportar elements que ens permetin caracteritzar aquests diferents escenaris alternatius i els factors que expliquen el perquè de la seva diferent configuració”.

3. Contradiccions i tensions segons el sector de política pública i l'esfera de govern

La *governance* descriu una constant tensió entre els elements burocràtics i jeràrquics i un enfocament més estratègic i relacional dels processos de govern. Però aquest govern basat en xarxes s'expressa de forma més innovadora o burocràtica, més oberta o elitista, també segons l'àmbit de les polítiques públiques i el nivell de govern que les impulsa. Encara persisteixen sectors de política pública on les pràctiques del govern burocràtic (jerarquies enlloc de xarxes, imposició i centralització enlloc de cooperació...) es troben més presents, segurament perquè es tracta de polítiques que regulen dimensions més sensibles i rellevants políticament i que, a més, en alguns casos es troben monopolitzades pels governs centrals (alguns aspectes de les actuacions

públiques sobre economia, immigració, urbanisme o regulacions del mercat laboral, podrien ser alguns exemples)³⁷.

Tampoc tots els nivells de govern s'adapten als canvis de la mateixa manera: la *governance local* s'enforteix perquè la proximitat i el territori esdevenen condicions rellevants per dissenyar i elaborar polítiques públiques (Blanco i Gomà, 2003). Les pressions sobre els governs locals són més fortes (en termes, per exemple, d'aprofundiment democràtic) així com les potencialitats per aplicar nous mètodes i processos de govern més oberts i plurals. Stoker (2004) considera que a l'escala local es troba en un context de transició de la nova gestió pública (*new public management*) al que anomena la *governance* comunitària basada en xarxes (*networked community governance*). La seva anàlisi, centrada en el context britànic, té clars paral·lelismes amb la realitat dels governs locals europeus. Afrontar els problemes amb efectivitat esdevé un valor central que deixa en segon pla la preocupació per la satisfacció i l'orientació als clients i els esquemes burocràtics són superats pel treball en xarxa. És així com les decisions públiques es basarien en un major consens a partir processos d'interacció i relació constant entre actors i aplicant nous mètodes de participació, inclús des del punt de vista de la prestació dels serveis, s'hauria superat el monopoli públic però també l'abandó de les posicions reduccionistes que defensaven només la provisió privada.

Però també altres factors operen com amenaces que poden afavorir el manteniment de governs burocràtics (per exemple, elits locals que tenen accés directe a les decisions dels consistoris, les elits polítiques locals i els partits que es poden resistir a cedir poder, els aparells burocràtics que tendeixen a la segmentació de les polítiques, etc). Si es destaquen només els aspectes més innovadors i de canvi pot comportar que la perspectiva de la *governance* es refereixi a un escenari massa simplista on les tendències del govern burocràtic semblen no existir (Blanco, 2004). Aquesta centralitat del govern relacional en els nous processos i xarxes que es multipliquen pot comportar el perill de menystenir els continguts de l'acció política i la direcció i l'impacte que prenen finalment les polítiques públiques.

³⁷ Damgaard (2004) referint-se a les polítiques d'ocupació a Dinamarca considera que en aquest àmbit de política pública continua produint-se el centralisme característic de les tradicions de corporativisme fort i participació dels grans agents socials de base nacional. El pes d'aquests actors d'àmbit estatal és molt important i la seva capacitat d'influència en les polítiques econòmiques i la gestió del món laboral impedeix ampliar les xarxes de governa a altres actors i superar els funcionaments burocràtics. Aquesta situació podria traslladar-se al cas espanyol i la regulació del mercat de treball.

3.3. ELS GOVERNOS LOCALS A L'ESTAT I A CATALUNYA: APUNTS INTRODUCTORIS A LA REALITAT MUNICIPAL

A Europa han conviscut dues visions dels governs locals que s'han traduït en dos models (Brugué i Gomà, 1998; Wilson i Game, 2002):

- La tradició anglosaxona havia considerat les administracions locals com els ens fonamentals per a la provisió de serveis i, per tant, la seva perspectiva considerava les administracions locals amb una elevada capacitat executiva però sense un perfil polític fort. La teoria del *self-government* que es va adaptar a les autoritats locals dels països nòrdics i anglosaxons prioritzava l'eficiència com a valor fonamental. El principi *ultra vires*³⁸ reforça la subordinació de les administracions locals al parlament central, això vol dir que la capacitat d'innovació dels governs locals es troba limitada ja que no poden extralimitar-se de les seves funcions assignades doncs estarien actuant il·legalment.
- La tradició francesa del *pouvoir municipale* reforça la dimensió política dels governs locals considerant que aquest àmbit és el més idoni per la participació i l'expressió política. Als països continentals i mediterranis la llei permet als governs locals actuar amb amplis marges de maniobra aplicant el principi de competències generals. Però aquesta capacitat i autonomia local es troba limitada davant la manca de recursos que disposen les institucions locals.

Els dos grans models que es concreten al mapa europeu en el seu origen difereixen sobre la concepció dels governs locals. Si en el cas francès els punts forts són l'autonomia local i la consideració de les institucions locals com a espais on es dirimeixen interessos i conflictes polítics, en el cas anglosaxó i dels països nòrdics, la perspectiva ha estat tradicionalment vinculada a una noció administrativista i eficientista centrada en la prestació i provisió de serveis. En aquesta tradició les administracions locals tenen recursos i competències fortes (es desenvolupen en aquest context les administracions locals de benestar) però la seva dimensió política és molt feble. En canvi, prenent com a referència la posició constitucional i política dels governs locals, el model francès i del sud coincideixen en el *centralisme legal*, perquè les institucions locals es troben tutelades per les centrals, i en el *localisme polític* ja que l'esfera local té

³⁸ La doctrina d'*ultra vires*, un concepte llatí que podria traduir-se com "més enllà del poder", fa referència a un marc legal estricte pels governs locals. La *Local Government Act* britànica de 2000 va trencar amb algunes d'aquestes limitacions legals però sense arribar al "principi de competències generals", sobretot perquè romanen els controls i les restriccions pressupostàries. Aquest nou context ha afavorit la intervenció dels governs locals en àrees com la lluita contra l'exclusió social (Wilson, 2005).

un dimensió política prou forta com per establir aliances i pressionar en favor dels governs locals o condicionar relativament alguns debats polítics que els afecten (Page, 1991).

La lògica eficientista i la lògica democràtica s'ha expressat en aquestes dues tradicions que han dominat el debat sobre el govern local a Europa, una tensió que també s'ha reflectit en el mapa territorial: l'accent en l'eficiència ha comportat la creació de grans unitats locals i, en canvi, l'accent en la democràcia i la participació com a prioritats sovint ha acompanyada de la defensa de la identitat local i de les unitats territorials petites (Tomàs, 2002).

Tanmateix, cal destacar que els debats actuals sobre el rol dels governs locals i, de forma més àmplia, sobre la *governance* local, ha conduït a un apropament entre aquests models. Les reformes arreu d'Europa i el posicionament d'entitats supraestats com la Unió Europea defensant un rol més actiu dels governs locals, han trencat la lògica dualitzadora. Així, la controvèrsia entre eficiència i democràcia perd sentit doncs es tracta de dues dimensions imprescindibles i complementàries en els processos de govern.

Abans d'analitzar el model local cal situar les coordenades de partida que dibuixen una situació d'enorme diversitat local i de fragmentació del mapa territorial en el cas espanyol:

- **La fragmentació institucional.** Els ajuntaments no són les úniques institucions locals que operen al territori, altres administracions locals es superposen, tals com institucions de segon grau, entitats supramunicipals i inframunicipals o diferent tipus d'associacions i xarxes de municipis. També les actuacions de les institucions supralocals tenen lògicament un impacte en el territori configurant un esquema multinivell en el que cada vegada són més necessàries les respostes cooperatives entre esferes de govern. En el cas català conviuen municipis, comarques i províncies a les quals es sumen altres entitats municipals.
- **La fragmentació territorial.** El cas espanyol amb de més de 8.000 municipis i el català amb 944, els situa en una posició intermèdia respecte a la fragmentació municipal del model francès –amb 36.000 municipis- i el model eficientista de Gran Bretanya –amb uns 480 municipis-. Destaquen dues característiques: el predomini de municipis amb un baix nombre d'habitants (i, per tant, el fràcas de

les reformes o agregacions de municipis) i l'aparició de sistemes urbans que protagonitzen el procés de metropolització (més del 40% de la població viu en municipis de més de 100.000 habitants). El nombre d'habitants és una variable que condiciona la capacitat d'acció –i els problemes als quals s'enfronta un ajuntament- ja que els recursos i competències de què disposen són diferents. Però també caldria afegir altres variables que afegixen diversitat al mapa local com la situació geogràfica i les característiques del territori.

- **Les xarxes d'actors complexes.** El mateix concepte de “govern local” acull a un ventall ampli d'organitzacions: organismes autònoms, empreses públiques o mixtes, parteneriats, consorcis, agències, etc., més estables o puntuals, que prenen diverses formes en funció dels seus objectius. Algunes de les organitzacions que contribueixen a les tasques dels governs locals ni tan sols són públiques en sentit estricte. Alguns dels serveis que es presten a escala local tot i dependre dels fons públics són responsabilitat d'organitzacions privades o del sector associatiu, un context al que s'afegeixen una pluralitat d'actors que participen d'una manera o altra en l'elaboració de les polítiques públiques. Per aquest motiu, és interessant analitzar el mapa d'actors que es mou a escala municipal i les polítiques que conformen xarxes de polítiques.

El reconeixement de l'autonomia local i les limitacions del seu exercici

Amb el reconeixement de l'autonomia local, la Constitució Espanyola de 1978 va trencar radicalment amb el context dictatorial en el què les autoritats locals eren fiscalitzades i nomenades centralitzadament. Tanmateix, durant el període de la transició en que es va gestar el model territorial, altres debats van marcar l'agenda política - el model de l'Estat i la creació de les Comunitats Autònomes, entre aquests- i la qüestió local se'n va subordinar. Des de llavors, les demandes i promeses d'un nou pacte per reforçar les institucions locals han estat constants en les casi tres dècades de democràcia local. Aquest retard, com apunten algunes anàlisis, va ser motivat perquè els processos de construcció de l'estat liberal burgès van coincidir en un període concentrat de temps degut a la paràlisi durant la dictadura franquista i altres períodes autoritaris.

Una mostra de la marginació del món local durant el període de la transició política és l'aprovació de la norma de referència, la Llei Reguladora de les Bases del Règim Local de 1985, set anys després que el text constitucional. La llei reconeix l'ambigüitat jurídica de l'autonomia local i el seu objectiu és dotar als municipis d'un determinats recursos

per assolir-la, una autonomia que ha estat també reconeguda per la Unió Europea³⁹ i s'ha vist afavorida pel principi de subsidiarietat, aplicat als Estats, però que també ha impulsat la descentralització i l'augment dels poders locals.

Analitzar les competències locals és un primer indicador per comprendre el grau d'autonomia dels municipis i en el cas espanyol, la indefinició competencial fruit del principi de competències generals -marge d'actuació però sense ser titulars de competències- aporta una idea sobre les debilitats dels governs locals. El règim de competències municipals⁴⁰ dels municipis a l'estat espanyol el marca la Llei de Bases i la llei catalana de 1987, en les què s'estableix el llistat de matèries o sectors d'activitats que els municipis han de poder desenvolupar⁴¹. Per tant, reconeix un seguit de serveis obligatoris dels municipis en funció dels trams de població i deixa als ajuntaments una capacitat general per promoure tota mena d'activitats per satisfer les necessitat de la col·lectivitat. Això dóna una gran capacitat d'acció i innovació en la prestació de serveis que ha estat aprofitat amb la creació de molts serveis, especialment per part dels ajuntaments, sense atribució legal específica (defensa del consumidor, escoles bressol, polítiques d'ocupació, etc...) i que, segons alguns estudis, arriben a suposar un terç de la despesa local (Diputació de Barcelona, 2004). Aquesta indefinició competencial té desavantatges doncs suposa una constant supeditació o negociació amb altres nivells de govern per fer valdre els interessos de les institucions i serveis locals.

Segurament, la debilitat estructural del model govern local espanyol ve donada per la seva baixa participació en la despesa pública total, aproximadament el 13%⁴². Són nombrosos els estudis que han assenyalat les mancances econòmiques locals i han reivindicat una major flexibilitat i ampliació dels seus recursos econòmics.. Des de 1981, el pes dels governs locals en la despesa pública total ha crescut només tres punts

³⁹ El 15 d'octubre de 1985 s'aprova la "Carta Europea de la Autonomia Local" que insta a que el principi de l'autonomia local sigui reconegut en legislació dels estats i, en la mesura del possible, en la constitució, fet que Espanya ja aconsegueix. En el seu Article 3 defineix l'autonomia local (un concepte jurídicament ambigu) com "el dret i la capacitat efectiva per a les col·lectivitats locals de regular i administrar en el marc de la llei, sota la seva pròpia responsabilitat i en benefici de la seva població, una part important dels afers públics".

⁴⁰ Les competències es poden distingir entre tres graus: en primer lloc, les competències pròpies, obligatòries o permeses (seguint el principi de competències generals); en segon lloc, les competències delegades per una instància superior i, en tercer lloc, les competències complementàries. Les atribucions complementàries que assenyalen les dues lleis espanyola i catalana recullen activitats com educació, cultura, promoció de la dona, habitatge, sanitat o protecció del medi ambient. La legislació catalana recull, a més, específicament les polítiques per promoure l'ocupació i lluitar contra l'atur.

⁴¹ En l'article 25 de la Llei de Bases i l'article 63 de la llei Municipal i de Règim Local de Catalunya declaren: "El municipi, per a la gestió dels seus interessos i en l'àmbit de les seves competències, pot promoure tota mena d'activitats i prestar tots els serveis públics que contribueixin a satisfer les necessitats i les aspiracions de la comunitat de veïns."

⁴² La distribució de la despesa per esferes de govern és ja per si sola una dada significativa: el 2004, la despesa de l'administració local representava el 13% del pressupost públic total, a l'Estat central li corresponia el 54% i a les Comunitats Autònomes, les guanyadores del procés descentralitzador, el 33% (FEMP, 2006)

percentuals, fet que mostra les dificultats per modificar la tradició centralista de l'Estat espanyol que, a l'igual que països com Itàlia o França, ha marginat les institucions locals. Tot i que aquest repartiment es manté desigual, el volum de recursos ha augmentat gràcies a l'increment del PIB i, per tant, la capacitat de despesa local s'ha vist també afavorida.

La repolitització de l'espai local: governs més estratègics i permeables

La visió administrativista que considerava els ens locals com a subsidiaris del govern central s'ha vist totalment superada per la pluralitat d'experiències i la diversitat política local, fet que ha modificat les aproximacions a la realitat local. Tradicionalment, però, diversos models normatius i perspectives teòriques havien intentat comprendre la naturalesa dels governs locals i aportar un enfocament específic per al seu estudi⁴³. Encara que aquests models no hagin tingut una correspondència directa en la pràctica política, han influenciat les diferents propostes ideològiques que s'han dirimit a l'arena local.

Un exemple de la importància de la variable ideològica ha estat la noció del *municipi habilitador* que va dominar el debat a l'Europa dels anys 90. L'objectiu era superar la visió limitadora de les institucions locals com a prestadores i executores per concebre-les com una instància que hauria de facilitar i habilitar altres organitzacions i agències en la prestació de serveis. Aquesta idea va incorporar-se a les teories sobre el govern local que es van desenvolupar sobretot al Regne Unit a partir de diverses lectures: des de la denominada "nova dreta", la defensa del "govern comunitari", o des d'altres postulats més progressistes, que van donar lloc a una "nova esquerra urbana" (Goss, 2001). Segurament, aquest debat no es produeix a l'estat espanyol amb la mateixa intensitat però els mateixos programes electorals dels partits polítics expressen diferències significatives respecte a la concepció dels governs locals, especialment en relació a l'èmfasi que fan sobre l'eficiència dels serveis i la participació⁴⁴.

En relació a la pràctica concreta, els canvis que s'han produït en els governs locals en els darrers anys es poden sintetitzar en quatre tendències plantejades com hipòtesis de

⁴³ Alguns d'aquests models responen a les teories elitistes, pluralistes i marxistes com a marcs normatius tradicionals, com han analitzat diversos autors i autores (Stoker, 1989; Stoker, 1994; Denters i Rose 2005; Judge, Stoker i Wolman, 1995; McConnell, 2004).

⁴⁴ Veure, per exemple, els programes electorals dels partits amb representació parlamentària a Catalunya en relació als governs locals i l'estructura territorial de les eleccions autonòmiques de 2003 (www.democraciaweb.org).

partida per l'anàlisi i que resumeixen la seva evolució, tal i com han plantejat diversos estudis (Brugué i Vallès, 1997; Brugué i Gomà, 1998; Vallès i Brugué, 2003):

- a) **De la *nacionalització* al localisme**: el territori esdevé més protagonista dels processos polítics.
- b) **Del gerencialisme a la repolització**: d'una perspectiva excessivament centrada en la gestió a un enfortiment de la dimensió política local.
- c) **De la perspectiva reactiva a l'estratègica**: una visió de futur i més promocional que intenta reemplaçar a les respostes en el curt termini.
- d) **Del monopoli de l'administració a les actituds relacionals**: processos de govern en xarxa que intenten fomentar la participació.

a) **De la *nacionalització* al localisme**

L'escenari del govern relacional estaria caracteritzat per un procés de repolització dels governs locals que els col·loca en l'arena política amb un perfil propi i ja no subordinat als debats i dinàmiques de la política "nacional". De fet, aquest procés de "nacionalització" de la política local demostrava la reduïda importància dels governs locals com a actors amb entitat política pròpia ja que les qüestions municipals eren escassament importants per al tractament polític. La "partidificació" de la política local expressava aquest fenomen en el qual els partits d'àmbit nacional/estatal colonitzaven la política local com una plataforma per projectar-se en altres nivells de govern, especialment en els períodes electorals i en un moment en el què els partits polítics cercaven la seva consolidació en el context de la transició. Com a resultat es produïa un traspàs dels temes de l'agenda política estatal/nacional a l'àmbit local (Brugué i Vallès, 1997).

b) **Del gerencialisme a la repolització.**

El creixent arrelament dels partits als anys 80 es produïa sense polititzar el debat local i amb una visió centrada en l'àmbit de la gestió i l'eficiència dels serveis: la gerencialització expressava aquesta dimensió política feble dels ajuntaments que prioritzava els aspectes tecnocràtics i eficientistes en prestació de serveis al marge de la confrontació d'idees i models de gestió. Els primers ajuntaments democràtics, però, encara sense experiència, havien de respondre de forma ràpida a les urgències i a problemes que havien estat abandonats en un context en el qual l'administració exercia

un rol predominant, sinó monopolístic, en la prestació de serveis i, en general, en tot el procés d'elaboració de polítiques. Aquest procés centrat en l'administració pública, en el funcionament burocràtic i en una relació de predomini de les jerarquies, tant dins les administracions locals com en les relacions amb altres nivells de govern entraran en crisi amb la introducció de les idees impulsades per la Nova Gestió Pública i que, en alguns casos, es concreten en la prioritització pel sector privat o l'agència pública i en el tractament de la ciutadania com a clients, incorporant tècniques de gestió empresarials. Entre aquestes dues opcions –monopoli públic o sector privat– es comencen a aplicar noves idees en el context dels governs en xarxa en els quals s'obren les alternatives i la negociació i flexibilitat, en els processos de decisió i gestió, adopten diverses alternatives i models (Stoker, 2004).

c) De la perspectiva reactiva a l'estratègia

Les tesis que apunten a l'emergència d'un nou localisme es refereixen a la centralitat que comencen a assumir, de forma específica, els governs i la política al territori. La politització implica prioritzar i defensar propostes polítiques pròpies, debatent de forma participativa i amb un model de poble o ciutat en perspectiva. Els plans estratègics, el treball transversal, les experiències participatives i de concertació que s'han desenvolupat al món local mostrarien que els ajuntaments s'interessen cada vegada més per la política i per la multidimensionalitat dels problemes. El perfil de regidors i regidores canvien des d'una concepció principalment "assistencial" i voluntarista de les seves funcions cap a un rol més polític i estratègic que es concreta en el sorgiment del "regidor de carrer" adoptant una major preocupació per la interlocució amb la ciutadania (Vallès i Brugué, 2003).

Durant la primera dècada d'ajuntaments democràtics les prioritats es van centrar en construir i fer front als enormes dèficits estructurals de serveis bàsics i obra pública dels pobles i ciutats. L'actuació municipal havia estat sotmesa a la lògica del voluntarisme i la visió a curt termini i es va començar a analitzar críticament la manca de planificació i coordinació per intentar introduir una perspectiva més estratègica. Els anys 90 s'inauguren amb noves línies que redefeixen les polítiques públiques municipals i que es començaran a consolidar a principis del segle XXI. És per això, que en aquesta denominada "dècada externa" apareixen o es reforcen sensibilitats en els ajuntaments espanyols i catalans que impliquen un avenç en les polítiques de serveis personals i de millora de la qualitat de vida. La variable territorial esdevindrà fonamental per l'elaboració de polítiques públiques doncs és el nivell local el que pot assolir

intervencions particulars, flexibles i més adaptades a una realitat en contant canvi, que altres administracions, amb fórmules de provisió més universalista o rígides, difícilment poden donar resposta (CIFA, 1997).

e) **Del monopoli de l'administració a les actituds relacionals**

Davant l'allunyament de les institucions respecte a la ciutadania i el qüestionament del model polític representatiu, l'àmbit local s'ha presentat com l'aliat més vigorós per aprofundir el sistema democràtic i obrir nous canals de participació i implicació ciutadana. En aquest context, sorgeix el concepte d'empoderament per expressar la necessitat de donar més marge de decisió i actuació a la comunitat i els actors del territori, una visió més radical des del punt de vista democràtic que la que plantejava la noció del municipi habilitador.

Les iniciatives locals assumeixen, en definitiva, dos trets distintius: per una banda, es valora la proximitat com espai on desenvolupar les noves formes de govern i d'elaboració política, i per l'altra, apareixen xarxes més o menys estables, més o menys formalitzades, on participen actors diversos i amb les quals s'intenten col·laboracions i complicitats (Blanco i Gomà, 2002). La cooperació entre actors institucionals i no institucionals serà una de les claus dels nous processos de govern que s'han considerat sota la denominació de *governance*.

Un altre indicador de la creixent importància dels governs locals és la seva presència cada vegada més activa en fòrums internacionals, programes europeus o taules de discussió política, fet que representa un avenç pel municipalisme i una major cooperació entre les administracions locals. L'enfortiment de l'associacionisme municipal que actua com a grup de pressió per defensar els interessos juga un paper també rellevant en les xarxes de govern. És el cas de la Federació Espanyola de Municipis i Províncies i, a Catalunya, dues entitats municipalistes, la Federació Catalana de Municipis i l'Associació Catalana de Municipis i Comarques que tenen un rol actiu en la defensa dels interessos locals i realitzen tasques de suport i assessorament a les entitats locals.

El següent quadre, adaptat cronològicament al cas espanyol, pretén sintetitzar aquest procés evolutiu dels governs locals des de la fi de la dictadura franquista quan es configuren els governs locals basats en la lògica representativa. Durant els anys 90 comencen a plantejar-se canvis en un doble sentit: si per una part, la mirada es focalitza

cap a l'àmbit privat, en les seves tècniques de gestió i en la seva provisió de serveis públics, també apareixen veus crítiques amb aquesta proposta que prenen força a finals de la dècada amb la defensa d'un nou escenari en el qual les institucions tinguin un rol fonamental encara que modificant la seva relació amb els agents privats i socials. La *governance* comunitària en xarxa introdueix noves formes d'aproximació als problemes en les que s'experimenta amb la participació ciutadana i s'obren processos de negociació i col·laboració tant amb actors socials com institucions.

Taula 3.1. L'evolució dels governs locals en tres períodes: discursos dominants i pautes d'interacció

	Anys 80	Anys 90	Finals 90 - 2000
	<i>Govern local tradicional</i>	<i>Modernització local i "Nova Gestió Pública"</i>	<i>Governance comunitària en xarxa</i>
<i>Objectius</i>	Prestació de serveis i superació dels dèficits estructurals	Assegurar l'eficiència i la satisfacció dels consumidors	Efectivitat per enfrontar els problemes que més preocupen a la ciutadania
<i>Perspectiva dominant</i>	Professionalisme i protagonisme dels partits	Gerencialisme i orientació al client	Gerencialisme i localisme pluralista
<i>Definició de l'interès públic</i>	Definició elits polítiques i experts	Agregació de preferències individuals	Preferències públiques i individuals a partir d'un procés complex d'interacció
<i>Model dominant de accountability</i>	Democràcia representativa: control polític de la burocràcia	Separació de la política i la gestió	Treball en xarxa. Experiències d'innovació democràtica.
<i>Prestació de serveis</i>	Jerarquia i professionalisme: monopoli públic	Sector privat o agència pública	Ventall d'alternatives seleccionades de forma pragmàtica
<i>Relació amb altres nivells de govern</i>	Relacions jeràrquiques i centrades en la prestació de serveis	Contractes d'actuació i prestació de serveis	Complex i múltiple. Negociació i flexibilitat.

Font: Adaptat d'Stokor (2004)

Com assenyalen els estudis empírics que acompanyen a aquestes teoritzacions, el panorama de canvis substantius a escala local mostra tendències de vegades contradictòries i conflictives en la pràctica concreta, en la què conviuen *vells* i *nous* elements de govern. Per exemple, les opcions que aposten per externalitzar i subcontractar serveis al sector privat poden entrar en contradicció amb altres models de gestió pluralista. Els processos de *modernització* que pretenen la superació del funcionament burocràtic i la recerca de més eficiència es poden desplegar des de diferents concepcions normatives. No obstant això, en alguns contextos i àmbits polítics locals es presenten les idees de la modernització com neutrals, per exemple quan es

defensa la contribució del sector privat com l'estratègia més encertada per a la gestió local (Coulson, 2004). Les opcions normatives també tenen, en definitiva, el seu impacte en l'esfera local i condicionen les tendències de canvi que s'han presentat.

3.4. L'AGENDA DE POLÍTIQUES PÚBLIQUES LOCALS

Les noves demandes i conflictes socials que emergeixen en les societats contemporànies han revaloritzat l'àmbit territorial de govern perquè reclamen una atenció des de la proximitat i adaptada al context en què sorgeixen. Les teories sobre la *governance* i la pràctica institucional col·loquen els governs locals en el centre dels canvis. És així com, cada vegada més, les institucions locals han aconseguit diversificar i ampliar l'oferta de polítiques i serveis i substituir la rigidesa burocràtica per fórmules més flexibles i nous estils de gestió. En aquest entorn complex, és necessari improvisar i readaptar continguts de les polítiques públiques i, a més, les institucions locals han demostrat més sensibilitat a les demandes externes que altres instàncies de govern més allunyades de les necessitats concretes i de la ciutadania.

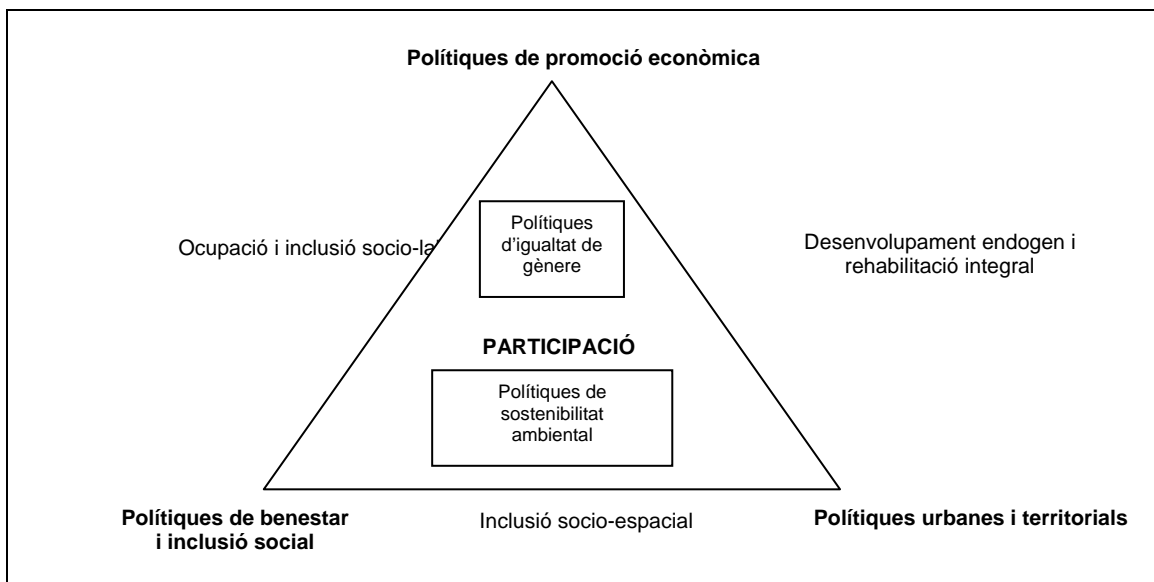
L'ampliació de l'agenda pública local i l'assumpció d'una major i inevitable connexió entre les actuacions públiques dóna lloc a un replantejament de les estratègies locals que modifica les relacions tant interna com externament dels governs locals. Aquestes són algunes de les característiques del que s'ha denominat el govern relacional: l'aparició de noves pautes de funcionament de les administracions locals basades en una major cooperació (superant rigideses i dinàmiques tradicionals de segmentació de les polítiques i dels espais de poder) i un rol més relacional i obert cap a la societat (substituint les lògiques *top-down* i jeràrquiques, poc permeables als estímuls externs). No obstant això, la claredat discursiva que caracteritza el model de govern relacional contrasta amb la pràctica local en la què conviuen dinàmiques contradictòries i resistències fortes als canvis. Per exemple, modificar la cultura organitzativa per facilitar el treball transversal no és fàcil i els conflictes i contradiccions entre les polítiques locals poden aflorar, encara més si el govern es comparteix entre diferents forces polítiques (contradiccions entre el model de creixement i desenvolupament econòmic d'un municipi i les polítiques de sostenibilitat i planificació territorial, per exemple). A més, no totes les institucions locals tenen les mateixes capacitats i oportunitats per elaborar polítiques públiques.

Les polítiques locals es concretaran a partir de posicionaments de fons i de valors que les dotaran de contingut i d'una diversitat d'opcions operatives en funció de les prioritats i estratègies polítiques. A continuació es presenta una anàlisi de l'oferta de polítiques locals, cada vegada més diversificada, que es pot estructurar en tres grans eixos estratègics que inclouen una pluralitat de polítiques i àmbits on predominen les perspectives transversals. El desenvolupament local també ha estat un concepte incorporat a la pràctica política dels territoris i que considera la transversalitat de les intervencions valorant explícitament les polítiques d'ocupació, motiu pel qual també es presenta una aproximació.

Eixos d'intervenció i pràctiques transversals

La figura exemplifica la integralitat de les polítiques que es concreten en el territori, a partir d'un model de ciutat i una perspectiva estratègica, en la línia del que han mostrat alguns estudis respecte a les polítiques locals a Espanya i Catalunya (Brugué i Gomà, 1998; Blanco i Gomà, 2002).

Figura 3.1. Les polítiques locals: noves agendes i rols estratègics



Font: Adaptat de Brugué i Gomà, 1998.

En primer lloc, en els **vèrtex del triangle** es situen els tres àmbits tradicionals d'intervenció però que es promouen a partir d'un replantejament i una visió de conjunt.

- **L'eix de les polítiques de promoció econòmica** contempla totes aquelles estratègies de desenvolupament econòmic que s'han d'adaptar a un context de transformacions productives en el marc de la internacionalització de l'economia. Les situacions d'estancament i crisi econòmica han conduït a que molts ajuntaments hagin incorporat noves polítiques econòmiques a la seva agenda reaccionant davant problemes com l'atur o la desindustrialització.
- **L'eix de les polítiques de benestar social** es veu enfortit pels canvis en l'esfera socio-cultural, així com les reivindicacions identitàries i de les minories i les demandes creixents de participació. Als serveis socials i les polítiques de tall més clàssic, s'afegeixen noves polítiques d'inclusió que s'enfronten a les fractures socials i els processos exclusió. En el cas espanyol, l'avenç en el camp de la política social ha estat immens ja que, als serveis que de forma general proveeix l'Estat del Benestar, s'han sumat un ventall de programes específics. Les respostes s'adapten a les característiques de cada territori i la seva població doncs les demandes lluny de ser homogènies, necessiten una atenció més focalitzada que els àmbits de govern més allunyats, com l'Estat central, no poden assolir en les seves polítiques.
- **L'eix urbà-territorial** ha de respondre a noves problemàtiques que tenen alhora correspondències en l'esfera econòmica i en l'estructura social. La divisió econòmica i social de l'espai tindrà, doncs, relació amb els usos del territori: així, les desigualtats i les fractures socials també tindran una traducció territorial i geogràfica concreta. És així com s'hauran d'incorporar a l'agenda temàtiques vinculades a l'habitatge, el planejament i els usos del sòl i l'espai urbà, la mobilitat i l'accessibilitat juntament amb el transport, la configuració de les trames urbanes, les infraestructures i equipaments necessaris. Al desenvolupament urbà també s'incorporen estratègies de sostenibilitat i cura del medi ambient que evitin el deteriorament del territori.

En segon lloc, en els **costats de la figura** es recullen les polítiques locals que integren les diferents perspectives dels tres eixos citats: s'assenyalen, en un dels costats, les polítiques d'ocupació que incorporen una dimensió social i econòmica a la lluita contra l'exclusió laboral; les polítiques d'inclusió socio-espacial que connecten les polítiques de rehabilitació dels territoris amb la dimensió territorial de l'exclusió i, per últim, les polítiques de rehabilitació integral i desenvolupament econòmic. Les polítiques actives d'ocupació incorporen objectius estratègics vinculats a l'esfera econòmica i d'atenció de

les persones i poden tenir, al mateix temps, connexió amb el territori. Per exemple, quan una escola-taller té per finalitat formar en una ocupació a partir de la rehabilitació d'equipaments municipals o la detecció de nous jaciments d'ocupació vinculats a la preservació del territori i la protecció ambiental. Constantment, la pràctica local necessita coordinar actuacions que són polifacètiques i que integren les dimensions bàsiques que recull la figura.

Finalment, en el **nucli del triangle** es troben estratègies que han suposat introduir elements innovadors a les polítiques públiques locals: la participació com a estratègia transversal i les polítiques de sostenibilitat i de gènere que també inclouen la participació com un element central. Es tracta, a més, d'àmbits d'acció que exemplifiquen la connexió entre els processos globals i els locals i que expressen l'uropeïtzació forta d'alguns àmbits de política pública que han conduït a un reforçament dels governs de proximitat. A més, tenen en comú introduir noves temàtiques a les polítiques locals a partir d'estratègies transversals, és a dir, amb la seva inclusió i adaptació al conjunt de les accions trencant així amb la segmentació i isolament de les polítiques. Per altra part, en el seu discurs i pràctica es considera la necessitat d'establir mecanismes de diàleg i participació com a primer pas per a la conscienciació i sensibilització de la societat, doncs tenen un objectiu pedagògic i de canvi cultural imprescindible.

En la majoria dels casos, l'elaboració de polítiques ambientals i de gènere ha contemplat d'alguna manera la introducció de mecanismes de participació específics, especialment en el moment de recollir propostes i consensuar línies d'acció. Per últim, les estratègies en el nucli del triangle parteixen d'una carència inicial: la manca de fonts d'informació adequades per programar les seves accions i, per tant, la importància d'elaborar una diagnosi general que abordi tant la situació dins de l'organització municipal com a la comunitat. A més, cal destacar el rol promotor que han assumit en alguns casos les administracions locals de segon grau, amb recursos i suport específics que han facilitat enfocaments innovadors i la creació de xarxes i sinèrgies entre autoritats locals per desenvolupar polítiques ambientals i de gènere, així com l'aplicació de mètodes d'innovació democràtica.

Les **polítiques ambientals** es concreten en les Agendes 21 Locals després de la crida realitzada a la conferència de Nacions Unides de Rio de Janeiro el 1992. Es tracta d'una apel·lació explícita a les autoritats locals del món per començar a desenvolupar polítiques de sostenibilitat i fer efectiu el principi de "pensa global, actua local" que el

moviment ecologista ja havia reivindicat dècades abans. Es tracta de polítiques relativament noves i que han implicat que a l'Estat espanyol diversos ajuntaments i altres nivells de l'administració local hagin establert xarxes de col·laboració i intercanvi, com la participació en la Carta d'Aalborg que des de 1994 reuneix a governs locals europeus en aquest compromís per la sostenibilitat⁴⁵. El factor local, la participació ciutadana i la noció de creixement sostenible que desborda l'àmbit estrictament de protecció ambiental serien les claus d'aquestes estratègies.

En segon lloc, la sensibilitat de gènere s'ha plasmat en els **Plans d'Igualtat d'Oportunitats per homes i dones** que impliquen superar la lògica assistencialista de les polítiques enfocada exclusivament al col·lectiu femení. El gènere es refereix a la construcció social que assigna uns rols desiguals a homes i dones, una jerarquitització de valors en el marc de la societat patriarcal que produeix discriminacions en tots els aspectes de la vida. Les polítiques públiques no són mai neutrals davant aquestes desigualtats i poden contribuir a enfortir, atenuar o eliminar les relacions de gènere. El reconeixement per part dels governs locals d'aquestes desigualtats es concreta en estratègies que articulen, en primer lloc, accions per atendre al col·lectiu més desafavorit que en alguns casos prenen forma de discriminació positiva i que intenten atacar els factors reproductors de desigualtats (per exemple, que es produeixen en el mercat laboral), les desigualtats en la participació i representació política o l'atenció davant situacions de risc (a través de pràctiques transversals com els circuits contra la violència domèstica).

Per altra part, les polítiques de gènere tenen un abast més ampli i profund: incidir en el conjunt de la societat i sobretot en els factors estructurals que fonamenten i reproduïxen les desigualtats entre sexes i, per tant, adopten un rol promotor i estratègic que ha de comptar amb la implicació i complicitat ciutadana. En un procés similar a les polítiques de sostenibilitat, la conferència de Nacions Unides de Pekin el 1995 va ser un moment crucial per impulsar aquestes actuacions, a més del rol actiu de la Unió Europea influenciant en la incorporació d'aquest tema en l'agenda local. Les reivindicacions i sensibilització que s'ha realitzat des de diversos fronts, especialment la contribució del moviment feminista, han estat també un factor important en la posada en

⁴⁵ Alguns governs locals s'han situat com a capdavanters en aquest procés, que segons Font i Subirats, encara és limitat (segons dades de 1998, uns 18% d'ajuntaments grans a Espanya havien iniciat accions mentre el 58% no havia adoptat cap mesura). La difusió i intercanvi d'experiències així com l'aplicació de mecanismes de participació han enfortit les A21L. Entre aquestes, l'ajuntament de Calvià i la Diputació de Barcelona amb la seva Xarxa de Ciutats i Pobles cap a la Sostenibilitat engegada el 1997 s'han caracteritzat per la innovació i el lideratge institucional en aquesta matèria. No obstant això, encara s'arrossegueu inèrcies històriques i una encara manca de sensibilitat sobre aquesta qüestió que no faciliten la implantació d'aquestes polítiques (Font i Subirats, 2000)

marxa de polítiques de gènere i destinades a les dones. La creació de regidories específiques (de la dona o per la igualtat), els consells de participació per vehicular aquestes temàtiques o la concreció en Plans d'Igualtat són alguns dels indicadors que demostren aquest creixent interès⁴⁶ en una qüestió que, acceptada com “políticament correcte”, al mateix temps genera resistències.

Per finalitzar aquest capítol, el quadre resumeix en tres columnes la classificació que s'ha presentat de les polítiques locals amb alguns exemples concrets d'acció pública.

Taula 3.2. Tipologia de polítiques a partir de macro-àmbits i estratègies transversals

Macro-àmbits de política pública local	Polítiques connectades als macro-àmbits	Estratègies i polítiques de caràcter transversal
Polítiques de promoció econòmica Política industrial Polítiques de desenvolupament econòmic Innovació tecnològica Política de foment empresarial i sectors emergents	Ocupació i inclusió socio-laboral Polítiques actives d'ocupació: itineraris individualitzats i accions per la inclusió social a través de l'ocupació	Polítiques d'igualtat de gènere Perspectiva de gènere en l'organització i el conjunt de polítiques locals Polítiques d'atenció a les dones en situació de vulnerabilitat Polítiques promocionals i contra els factors estructurals que generen desigualtats
Polítiques de benestar social Educació Salut Serveis Socials Ocupació i inserció laboral Cultura i Esports Atenció a col·lectius específics	Inclusió socio-espacial Usos de l'espai urbà i seguretat Rehabilitació integral de barris/territoris degradats	Polítiques de sostenibilitat Estratègies transversals: A21L Gestió dels recursos naturals i energètics, gestió de residus Prevenció de riscos ambientals Protecció del patrimoni natural Millora de l'espai urbà/rural
Polítiques urbanes i de territori Infraestructures i equipaments Transport i mobilitat Habitatge i usos del sòl Planejament urbanístic	Rehabilitació integral i desenvolupament endogen Rehabilitació urbana, planejament territorial i promoció econòmica: creació de noves centralitats	Estratègies de foment de la participació i aprofundiment democràtic Mecanismes d'innovació democràtica Espais formals de participació

Elaboració pròpia

⁴⁶ La recerca doctoral de Mònica Gelambí construeix diferents models de polítiques segons la definició d'igualtat d'oportunitats que realitzen els ajuntaments catalans. El seu estudi es basa en municipis de més de 20.000 habitants entre els quals detecta que en el 53% dels casos tenen un Pla d'Igualtat d'Oportunitats o estan en fase d'elaboració (Gelambí, 2003).

Les polítiques locals d'ocupació: entre el desenvolupament econòmic i la cohesió social

Es començava aquest capítol apuntant el paper de les autoritats locals en el camp del desenvolupament econòmic com a conseqüència de la globalització. Però fins quin punt els governs locals tenen marges per aplicar polítiques d'ocupació pròpies i incidir en l'esfera econòmica i social de les seves comunitats? A les dificultats estructurals - competències i recursos limitats i escassa capacitat de decisió en aquestes matèries - s'afegeixen amenaces externes que situen en una posició vulnerable a les economies locals, com és el poder d'actors globals que poden imposar-se als governs i limitar la seva autonomia. No obstant això, les institucions locals desenvolupen les seves pròpies estratègies de desenvolupament social i econòmic ja que les polítiques dissenyades des del territori també tenen una sèrie d'avantatges, tal i com defensa l'enfocament del desenvolupament endogen que aquí es presentarà.

En l'àmbit local, les polítiques d'ocupació han tingut una vessant econòmica lligada a les polítiques de desenvolupament local i una dimensió social que connecta amb les intervencions per millorar el benestar i la cohesió social. La noció de desenvolupament local connecta amb el camp laboral i incorpora una multitud d'instruments i àmbits d'actuació que han donat lloc a una varietat d'experiències que superen, en alguns casos, l'àmbit territorial municipal a partir d'aliances i estratègies de cooperació intermunicipal i multinivell. És, per tant, rellevant recuperar les idees que guien les polítiques de desenvolupament local perquè aquestes emmarquen les intervencions per promoure l'ocupació i connecten els eixos de l'agenda local presentats en l'apartat anterior.

Bàsicament, la noció de desenvolupament local enllaça amb la idea d'aprofitar les avantatges d'un territori i una comunitat per a la seva promoció econòmica i social. Quins són els principals factors que condueixen a una localitat o àrea geogràfica a participar de forma activa en el dinamisme econòmic és motiu de controvèrsia i debat però sembla almenys produir-se consens en la centralitat del "factor institucional". Les ciutats han estat considerades, en aquesta línia, actors claus del desenvolupament urbà sobretot per les possibilitats que la proximitat, la diversitat i la formació de xarxes ofereixen. Barreiro (1998) ho resumeix en quatre facetes que haurien d'assumir les autoritats locals: estratègia, lideratge, consens i capacitat per vendre la ciutat (el *marketing* de ciutats). Per aquesta literatura, la competència entre regions i localitats és

un dels motors de les estratègies de promoció econòmica i que es fonamenten en un esforç d'adaptació constant als canvis.

Tanmateix, la perspectiva fonamentalment econòmica ha marginat la idea d'una major integració de les polítiques locals per dotar de coherència i perspectiva global el desenvolupament local. Així, les potencialitats d'empoderament de la comunitat per transformar i millorar la qualitat de vida en el marc d'un projecte col·lectiu també s'han vist reduïdes com a proposta de desenvolupament. És, per tant, la competitivitat el factor que *empodera* les regions i les localitats i les motiva a cercar més dinamisme de les seves economies. Aquesta filosofia marca un model de promoció econòmica que té el seu focus d'interès en les empreses com a actors clau del desenvolupament econòmic tant per la creació de riquesa i ocupació com per la capacitat de regenerar el teixit productiu i introduir innovacions de forma constant (Vázquez Barquero, 2005). Les crítiques a aquesta perspectiva qüestionen l'enfocament tecnocràtic que suposa i, sobretot, la desconexió del desenvolupament local d'altres valors com la justícia i l'equitat, atès que ha optat per prioritzar els valors de la competitivitat (Klein, 2005). D'aquesta manera, els governs locals que trien aquest model entenen el seu rol per estar al servei del món empresarial, reduint així notablement el seu potencial d'intervenció en la redistribució social.

a. El desenvolupament local: diversitat d'enfocaments

En un nivell més conceptual, les aproximacions al desenvolupament local parteixen de perspectives i paradigmes diferents. Es tracta d'un camp de coneixement en el què convergeixen teories i mètodes diversos, perspectives multidisciplinars que aborden aquesta qüestió inclús de forma antagònica. Sintèticament, es poden considerar dos enfocaments que influencien les polítiques de desenvolupament local.

Com a estratègia dominant, la primera s'ha centrat en els aspectes estrictament econòmics i, com s'ha mencionat, contempla la competitivitat com el principal motor de desenvolupament d'un territori. Segons aquest enfocament, hi hauran territoris que guanyen i altres que perden segons siguin o no capaços de "situar-se" en l'escenari econòmic regional o fins i tot internacional. Com mostra el quadre 3.3, aquesta visió limitadora marginaria la incorporació d'altres polítiques locals focalitzades en el benestar social, la igualtat de gènere o la sostenibilitat per prioritzar la dinamització econòmica empresarial, la inversió en infraestructures i, en alguns casos, la promoció de l'ocupació

centrada especialment en la formació dels recursos humans. La inversió en recerca aplicada, el foment del coneixement i les noves tecnologies serien també fonaments d'aquest discurs que utilitza la paraula clau de la *innovació*. D'aquesta manera, la innovació és una de les forces que articula els processos de desenvolupament econòmic i que els entorns locals poden facilitar i promoure. Les empreses serien, segons aquestes perspectiva, les fonts de creació de riquesa i, en conseqüència, el benestar social i la promoció de l'ocupació és un producte directe de l'enfortiment del teixit empresarial d'un territori. A més, la visió de les *ciutats emprenedores* també s'inspira en el sector privat i la seva capacitat de reinventar-se per assolir una posició més competitiva (Vázquez Barquero, 2005).

Taula 3.3. Enfocaments sobre el desenvolupament local

	Perspectiva econòmica	Perspectiva integral
Estratègia pel desenvolupament	Competitivitat Desenvolupament econòmic	Global Desenvolupament econòmic i social sostenible
Transversalitat	Limitada: promoció econòmica i de l'ocupació	Integració de les polítiques locals
Empoderament i actors clau	Relacions Públic-Privat Empreses i agents socials	Implicació de la comunitat Pluralisme

Elaboració pròpia.

Un segon enfocament, en canvi, vehicularia el desenvolupament econòmic amb altres valors i esferes de la vida i, per tant, concebria el desenvolupament local des d'una visió socio-econòmica, de forma integral i destacant els aspectes relacionals i d'aprofundiment democràtic. Si en el model anterior l'empoderament es limita específicament al món empresarial i les relacions públic-privat monopolitzen els espais de concertació, el model que unifica desenvolupament econòmic i social parteix de la necessitat d'implicar la diversitat d'actors en un procés de transformació global. Aquesta perspectiva, però, suposa més confrontació d'interessos i conflicte i, per tant, augmenta la dificultat de trobar consensos en el marc d'escenaris més plurals. La ciutat no és vista únicament com un sistema econòmic sinó també com espai de confrontació, on es materialitza el poder i s'articula l'acció col·lectiva.

Lògicament, aquestes dues perspectives no apareixen en la realitat de forma tan simplificada, inclús algunes experiències es situen a cavall d'una i l'altra i s'intenten

complementar. De fet, ambdós enfocaments tenen vincles amb la noció de *governance* doncs parteixen d'una nova forma de relació entre agents socials, econòmics i polítics. Segurament, l'èmfasi en la primera opció ha predominat encara que algunes propostes han intentat articular un desenvolupament més integral a partir de discursos que conjuguen innovació amb cohesió social i en el què l'element de la concertació és un dels aspectes forts donant lloc a processos de participació més amplis.

Un espai de trobada d'aquestes estratègies es produeix en el marc de l'economia social, un sector encara poc cuidat des de les institucions però sobre el què alguns ajuntaments han iniciat iniciatives interessants. El camp de l'economia social reuneix aquest doble caràcter socio-econòmic i parteix de la consideració de que el mercat regulat per les normes capitalistes no té perquè ser l'únic existent. És per això que algunes anàlisis també han defensat un enfocament socio-econòmic de les polítiques socials i el rol d'aquest sector de l'economia social com a frontissa (Coraggio, 2002)⁴⁷.

Per últim, la noció de desenvolupament endogen absorbeix aquesta centralitat del territori des d'un enfocament global, assumint que davant els nous reptes de la mundialització calen respostes articulades des de baix i amb una presència forta de les institucions locals. Aquesta teoria neix de la disciplina econòmica i emfatitza que l'economia local s'ha de relacionar a altres factors com la cohesió social o la sostenibilitat, encara que no es vertebrava en la participació ciutadana com, per exemple, ho fa la planificació comunitària.

b. El desenvolupament endogen com a estratègia territorial

Una alternativa al model de desenvolupament promogut centralitzadament i establert durant els anys 60 i 70, és el que s'ha denominat el paradigma del desenvolupament endogen. Aquesta aproximació, que ha influenciat decisivament les polítiques de desenvolupament local, emergeix en un escenari global marcat per la competència entre territoris i regions i en un moment de crisi del model d'industrialització basat en les grans empreses localitzades a les àrees urbanes. De fet, aquest enfocament ha estat utilitzat per organismes internacionals per a orientar les polítiques de cooperació i ajuda al desenvolupament.

⁴⁷ José Luís Coraggio (2002) defineix un doble objectiu de l'economia social: la seva utilitat econòmica i la satisfacció de necessitats socials. L'economia social es planteja com una superació del mercat capitalista i de l'estat centralitzador i planificador i, per tant, les empreses d'economia social són organitzacions sense ànim de lucre no-capitalistes.

El desenvolupament endogen, teoria que parteix de l'economia regional i dels estudis històrics sobre desenvolupament econòmic, reconsidera el potencial del territori i atorga un valor específic al capital físic i a la comunitat local. En aquests processos de dinamització, les empreses tenen un rol central en el sistema productiu i es fomenta la seva cooperació i treball en xarxa. Tot i l'aproximació eminentment econòmica, aquest enfocament també valora altres factors vinculats al territori com podrien ser el lideratge institucional, l'entorn social i cultural, la cohesió social, la formació i els sistemes d'aprenentatge, la inversió en coneixement i recerca, etc. considerats com a recursos estratègics. Segons Vázquez Barquero, aquest enfocament conté certes dosis d'utopisme doncs el territori es converteix en un espai de transformació global i estructural, en el qual la comunitat local és protagonista (1999: 27):

“La idea força del nou paradigma és que el sistema productiu dels països creix i es transforma utilitzant el potencial de desenvolupament existent en el territori (en les regions i ciutats) per mitjà de les inversions que realitzen les empreses i els agents públics, sota el control creixent de la comunitat local”

Així, doncs, aquesta idea considera que els pobles i ciutats poden explotar potencialitats que fins el moment les polítiques de desenvolupament econòmic clàssiques no valoraven degut a que estaven dissenyades jeràrquicament, principalment per instàncies supralocals i sense comptar amb el territori. En aquest sentit, les polítiques actives d'ocupació serien un pilar important d'aquesta estratègia com a intervencions necessàries per generar capacitats competitives així com la promoció empresarial per facilitar la creació d'ocupació. Com transformar les potencialitats i recursos en desenvolupament dependrà de la capacitat emprenedora i de l'entorn social i institucional (Vázquez Barquero, 2005). Des d'aquesta perspectiva, les empreses són els agents claus de desenvolupament local, motiu pel qual cal generar xarxes que promoguin l'intercanvi i la col·laboració així com la innovació continua i l'aplicació de tecnologies. En base als seus estudis empírics sobre el cas espanyol, Vázquez Barquero sosté (1999: 34):

“L'impuls que inicia el canvi estructural arriba a convertir-se en un procés de desenvolupament i industrialització, gràcies a la disponibilitat d'una certa capacitat empresarial, a la dotació de mà d'obra abundant i barata, a l'existència d'una estructura social desenvolupada, al coneixement local de “nous” productes i mercats (...) i a la disponibilitat d'estalvi provinent de l'activitat agrària i/o comercial”.

Segons aquest enfocament, la centralitat dels sistemes de producció local recau en les empreses i per a que els aspectes relacionals i les interaccions de la xarxa productiva es vegin potenciats és important cuidar l'entorn (*milieu*). Els denominats intangibles serien aquestes capacitats que es concreten en una cultura, una tradició i un context local que faciliten l'augment de la productivitat i la competitivitat de les empreses

afavorint la creació de “districtes industrials” o medis innovadors. Segons aquesta idea, el factor identitari local o el que també s’ha denominat capital social (basat en la confiança, suport mutu, xarxes de cooperació, valors compartits) pot atenuar les desigualtats de classe i evitar fractures socials. D’aquí que la generació de pactes i consensos esdevingui peça essencial d’aquestes estratègies i la “pau social” es presenti com a valor afegit. En definitiva, aquesta noció del desenvolupament endogen consideraria prioritari facilitar els processos d’acumulació del capital en un territori concret i millorar la posició competitiva de les empreses i, per consegüent, la seva càrrega transformadora i de lluita contra les desigualtats es podria considerar nul·la.

En resum, la crisi industrial i la irrupció del denominat postfordisme en l’era global són els detonants d’aquest replantejament del desenvolupament econòmic local que es circumscriu en el model econòmic dominant⁴⁸. Però el desenvolupament local està condicionat per polítiques dissenyades a altres escales de govern. En el camp de l’ocupació, el rol local s’ha vist potenciat però les polítiques han d’adaptar-se i acceptar l’articulació i regulació dels mercats laborals que es decideixen en altres nivells de govern. És per això que les possibilitats d’acord entre agents del territori es presenten més favorables doncs no estan en joc decisions estratègiques i conflictives des del punt de vista dels interessos de classe de sindicats i patronal. Això, però, comporta un perill i és que les polítiques de desenvolupament local no tinguin la suficient força i que les accions no tinguin impactes tangibles en el territori.

⁴⁸ Les teories de desenvolupament endogen poden aplicar-se en contextos històrics i geogràfics molt diferents. Vázquez Barquero (1999, 2005) determina que l’organització productiva és un dels principals factors de competitivitat i que, per tant, les empreses necessiten poder comptar amb mà d’obra qualificada i amb un mercat laboral suficientment flexible i amb “salaris relativament baixos” que els permetin reduir costos de producció. També la baixa conflictivitat laboral seria un altre element que les empreses valoren positivament. Una part important d’aquestes avantatges estan connectades al lideratge institucional capaç de fomentar valors de cooperació, confiança i cohesió territorial. Aquest enfocament del desenvolupament econòmic en el qual l’empresa capitalista és l’actor protagonista contrasta amb altres experiències que han intentat aplicar aquest model sota premisses comunitàries i participatives i en contextos també força diferents. Aquest podria ser el cas de Veneçuela on el govern presidit per Hugo Chávez ha iniciat un programa de desenvolupament local basat en la creació de cooperatives i empreses autogestionades amb l’objectiu d’aconseguir dinamitzar l’economia, crear ocupació i garantir l’auto-abastament comunitari amb la creació de mercats locals. Aquest model, encara que promogut pel govern central, utilitza les idees del desenvolupament endogen per crear complicitats a escala territorial. Per tant, aquesta estratègia també és contemplada en països en vies de desenvolupament i amb societats fracturades per les desigualtats socials extremes com una alternativa al model de desenvolupament econòmic centralitzat.

Capítol 4. Estats del Benestar i Unió Europea: nous contextos per les polítiques de protecció social i ocupació

INTRODUCCIÓ

La relació entre benestar i ocupació i la seva concreció en l'acció pública ha generat importants debats en els darrers anys vinculats a la reestructuració dels Estats del Benestar. Les intervencions en el mercat laboral havien estat un dels seus fonaments als països desenvolupats, motiu pel qual analitzar les polítiques d'ocupació a escala local demana també fixar els seus antecedents en el context europeu i la seva vinculació a les polítiques de benestar desenvolupades pels estats.

Per tant, aquest capítol introduirà aquestes dues dimensions interrelacionades⁴⁹:

- **La dimensió dels Estats de Benestar:** La relació complexa entre ocupació i benestar i el replantejament del rol dels Estats de Benestar davant la seva incapacitat de solucionar problemes com l'atur i l'exclusió social són elements de debat que estan condicionant les reformes als països europeus. El "Model Social Europeu" i les polítiques d'ocupació es consideraran variables clau per comprendre els canvis que operen en els mercats laborals. Com es veurà a continuació, malgrat que coexisteixen certes línies de continuïtat, connectades amb el procés de construcció europea, la diversitat encara és present en el camp de l'ocupació i el benestar.
- **La dimensió de la Unió Europea:** La trajectòria de convergència europea i el seu impacte en les polítiques socials i d'ocupació, i especialment en les polítiques econòmiques, ha estat molt rellevant. S'analitzarà fins quin punt les polítiques d'ocupació han estat articulades a partir d'un procés d'uropeïtzació i, per tant, convergència, en un context marcat per la feblesa del *pilar social* de la UE. Així doncs, la diversitat estatal ha estat acompanyada per una europeïtzació creixent de les polítiques; el camp de les polítiques actives d'ocupació no és una

⁴⁹ Les fonts d'informació i recerques sobre els Estats del Benestar utilitzades es refereixen a l'Europa occidental i a la Unió Europea dels 15 països. Així doncs, gairebé totes les dades i reflexions presentades en aquest capítol prendran com a base d'anàlisi els 15 països i els seus models d'Estats del Benestar, amb la inclusió de Noruega quan les fonts ho permetin.

excepció i, a més, aquest procés ha afavorit donant més espai d'actuació als nivells subestats. Considerant el pes que ha tingut la Unió Europea tant en la creació de discurs i justificació de determinades polítiques com en el terreny pràctic amb l'aplicació de nous mètodes i accions en el camp de l'ocupació, s'analitzarà el rol de la UE en les polítiques actives d'ocupació.

En resum, l'objectiu d'aquest capítol és analitzar el context institucional de les polítiques actives d'ocupació explorant les tipologies d'Estats del Benestar i el rol de la Unió Europea. Com a hipòtesi inicial es considera que tant la reestructuració dels Estats del Benestar com la implicació i incidència de la Unió Europea en les polítiques d'ocupació són variables contextuais explicatives de les estratègies que s'apliquen a escala local. Per elaborar-lo s'ha utilitzat bibliografia especialitzada i, principalment, estadístiques de la OCDE que es complementen amb dades de la Comissió Europea i Eurostat.

4.1. PROTECCIÓ SOCIAL I OCUPACIÓ: LA REDEFINICIÓ DELS ESTATS DEL BENESTAR A EUROPA

El capítol 2 introduïa el naixement i evolució dels Estats del Benestar i les principals línies de transformació en relació a l'àmbit de l'ocupació. Sintèticament, dues respostes antagòniques s'han situat, per una banda, en la defensa d'una menor implicació de l'estat a favor de les forces del mercat sota l'argument que l'Estat de Benestar frena el creixement econòmic, per l'altra, en la consideració de que el benestar i la intervenció pública continua essent necessària com a recurs per la cohesió social (Kohli i Novak, 2001). Aquesta primera part s'aproxima als Estats del Benestar a Europa a partir de la presentació de dades concretes referents a dos nivells:

- Com a variables estructurals i des d'una perspectiva sociològica es presenten indicadors en relació a l'exclusió laboral i les desigualtats socials dels diferents països europeus.
- L'anàlisi –específicament en termes de despesa- de les polítiques d'ocupació i el seu rol en la promoció de benestar de diversos països, unes magnituds que s'aprofundiran en el següent apartat.

A. Exclusió laboral i desigualtats en els països europeus

L'avaluació de les polítiques públiques i, concretament, el seu impacte en la societat és una qüestió controvertida i complexa d'analitzar, més encara quan es tracta

d'intervencions que no sempre obtenen resultats en el curt termini. S'han triat un conjunt d'indicadors sobre el mercat laboral en els diferents països d'Europa que es presenten agrupats segons règims de benestar. Aquestes situacions són conseqüència de molts factors històrics, entre ells l'impacte dels règims de benestar. El pes de les institucions i l'orientació i desenvolupament de les polítiques socials són variables que condicionen l'estructura de desigualtats i la configuració del mercat laboral. Encara que no es poden establir relacions causals entre polítiques i estructura social sense tenir en compte altres variables, la relació entre una i l'altra és evident. La taula següent mostra els indicadors triats i presenten un panorama diferenciat entre els països i models de benestar.

Taula 4.1. Taxes d'atur, inactivitat i desigualtat per països a Europa (any 2005)

<i>País</i>	<i>Taxa d'atur*</i>	<i>Atur llarga durada**</i>	<i>Taxa activitat femenina***</i>	<i>Coefficient de Gini</i>
Suècia	6,4	-	76,6	23
Finlàndia	8,4	24,9	72,9	26
Noruega	4,6	9,4	75,4	-
Dinamarca	4,8	25,9	75,1	28
EB Nòrdics	6	20,1	75	25,6
França	9,5	42,5	63,8	27
Alemanya	9,5	54	66,9	28
Bèlgica	8,4	51,6	59,5	28
Països Baixos	4,8	40,1	68,5	28
Àustria	5,2	25,3	65,6	27
Luxemburg	5,3	20,3	57	28
EB Continentals	7,1	39,0	63,6	27,6
Regne Unit	4,7	22,4	69,7	35
Irlanda	4,3	34,3	60,3	30
EB Anglosaxons	4,5	28,4	65	32,5
Portugal	7,6	48,6	67,9	37
Itàlia	7,7	52,2	50,4	29
Espanya	9,2	32,6	57,7	31
Grècia	9,8	53,7	54,6	35
EB Llatins-Mediterranis	8,6	46,8	57,7	33

Font: OCDE, 2006

* Taxa d'atur: percentatge de persones desocupades sobre la població activa, entre els 15 i 65 anys.

** Atur de llarga durada: percentatge d'atur de més de 12 mesos sobre el total de persones desocupades

*** Percentatge de dones considerades actives entre els 15 i 64 anys.

Les dades d'atur de Suècia són de 2004. La taxa d'activitat femenina de Suècia i Països Baixos és de 2004.

La taxa d'atur presenta variacions entre països: encara que es tracta d'un indicador conjuntural, l'any 2005, el percentatge d'atur és més baix en l'espai geogràfic anglosaxó (4,5%), els països nòrdics i continentals tenen una taxa lleugerament per sobre (6 i 7%, però amb França i Alemanya amb el 9,5%) i els països del sud tenen l'atur més elevat, un 8,6% de la població activa (Espanya, juntament amb Grècia amb més del 9%). Alguns estudis assenyalen com alguns països amb fortes desigualtats i mercats laborals competitius i poc regulats generen una situació favorable per a la creació d'ocupació, mentre altres que tendeixen a una major igualtat en termes d'ingressos i a una protecció més gran, s'enfronten a més dificultats per crear llocs de treball. Malgrat reconèixer la segmentació que es produeix entre persones ocupades fixes i temporals, la Comissió Europea (2005) reconeix una correlació positiva entre l'augment de determinats formes de contractació, sobretot temporal i a temps parcial, i la creació de llocs de treball amb el corresponent augment de la taxa d'ocupació. Una altra explicació apuntaria que els mercats laborals amb un alt nivell de precarització i feble protecció social faciliten la flexibilitat i la mobilitat laboral gràcies a "intercanviar" l'atur per les altes taxes de temporalitat i rotació segons les exigències del mercat. Tanmateix, els països amb l'índex d'atur més baix (no supera el 5% de la població activa) corresponen a tres règims de benestar diferents: Noruega, Dinamarca, Països Baixos, Regne Unit i Irlanda.

L'atur de llarga durada es troba directament vinculat a un major risc d'exclusió laboral i social: aquest indicador presenta diferències notables doncs les xifres més altes les presenten els països llatins i mediterranis amb gairebé la meitat de les persones desocupades en situació d'atur de llarga durada (el 46,7%; les dades del cas espanyol menys dramàtiques). En l'Europa continental la situació també és crítica, doncs a pesar de la mitjana del 39%, en els casos d'Alemanya i Bèlgica l'atur de llarga durada supera la meitat de la població en atur i a França i els Països Baixos és més del 40%, una expressió del context de crisi econòmica. Un cop més, els països anglosaxons, amb el nivell d'atur més baix d'Europa, tenen el 2005 un taxa d'atur de llarga durada del 28%, mentre que els països nòrdics tenen la taxa més baixa amb un 20%, destacant el cas de Noruega que no arriba al 10% d'atur de llarga durada. Aquestes dades també són significatives si es comparen amb la despesa en polítiques actives d'ocupació, un dels objectius prioritaris de les quals és el combat de la cronificació de l'atur.

La taxa d'activitat femenina expressa el biaix de gènere dels models de benestar: la situació als països nòrdics amb un nivell d'activitat alt de les dones (les tres quartes parts) contrasta amb el model feble del sud, amb el 57% del total de dones i les dades

dels països continentals i anglosaxons, la taxa d'activitat femenina dels quals supera el 60%. Una comparativa temporal demostraria que no s'ha avançat enormement en aquest camp: vint anys abans els Estats del Benestar tenien una taxa d'activitat femenina 10 punts percentuals per sota que en l'actualitat, segons dades de la OCDE. Aquest avenç és encara molt tímid, especialment en el context llatí-mediterrani, perquè els països que s'inscriuen en aquest model s'han caracteritzat per tenir una agenda social en general feble i en la què les desigualtats de gènere no han estat casi presents, d'aquí que se'ls hagi qualificat de *familiaristes*. Caldria recollir altres indicadors per dibuixar el panorama contra les desigualtats entre homes i dones i que demostrarien que aquesta qüestió ha rebut consideracions molt diferents entre països. Com es veurà més endavant, l'ocupació a temps parcial, vinculada de forma majoritària al col·lectiu femení, pot significar una perpetuació dels rols domèstics i reproductors que la societat patriarcal atribueix a les dones però també caldria explorar el drets laborals subjacents en aquesta tipologia laboral. L'edat i el gènere actuen com a factors intensificadors d'aquestes situacions de precarietat doncs dones i joves concentren les situacions més vulnerables en relació al mercat laboral.

L'últim indicador mostraria que els models de benestar potents tenen un impacte socialment més igualador: el coeficient de Gini intenta mesurar el grau de desigualtat en la distribució dels ingressos a cada país (quan més proper a 0, la societat és més igualitària). Partint de la hipòtesi que els diferents Estats del Benestar tenen un rol fonamental en la lluita contra les desigualtats i en el nivell de mercantilització/desmercantilització de les seves intervencions, el coeficient de Gini té relació amb el grau de fortalesa de les polítiques i les dades de despesa que s'han considerat. La situació amb menors desigualtats la viuen els països nòrdics, seguits pels continentals; a més distància el model anglosaxó i mediterrani presenten un context social amb més desigualtats socials en el repartiment de la riquesa.

B. La despesa social en perspectiva comparada

Com a conseqüència de l'expansió de l'Estat del Benestar i el rol interventor estatal, el sector públic va créixer acceleradament arribant a assolir en alguns països europeus gairebé la meitat del Producte Interior Brut, una part important del qual es destina a política social. Un indicador, per tant, que resumeix el grau de responsabilitat que assumeix l'Estat en relació al benestar és el percentatge de despesa social sobre el PIB. Encara que no aporta informació sobre l'orientació de les polítiques, el seu contingut o gestió, és un retrat de l'esforç financer en matèria social útil, a més, per

elaborar anàlisis comparades. La següent taula mostra l'evolució de la despesa social⁵⁰ entre la dècada dels 80, 90 i fins l'any 2001, amb els països ordenats segons la intensitat d'aquesta despesa aquest darrer any. S'han inclòs tres països no europeus per tal d'establir una comparativa mundial i un període temporal de dues dècades per observar l'evolució en la despesa.

Taula 4.2. Despesa pública social segons percentatge del PIB

	1980	1991	1996	2001
Suècia	28,8	32,4	32,7	29,8
Dinamarca	29,1	30,2	31,7	29,2
França	21,1	27,2	29,4	28,5
Alemanya	23,0	24,9	28,1	27,4
Àustria	22,5	24,4	26,7	26,0
Finlàndia	18,5	29,9	30,9	24,8
Bèlgica	24,1	26,1	26,5	24,7
Itàlia	18,4	23,5	23,5	24,5
Grècia	11,5	20,1	22,1	24,3
Noruega	17,9	25,7	25,0	23,9
UE15 mitjana	20,6	24,3	25,4	23,9
Polònia	-	22,1	23,9	23,0
Regne Unit	17,9	21,1	22,8	21,8
Països Baixos	26,9	27,7	24,4	21,8
Portugal	10,9	14,9	19,1	21,1
OECD mitjana¹	-	20,3	21,3	20,8
República Txeca	-	18,3	18,8	20,1
Hongria	-	20,1
Espanya	15,9	20,3	21,6	19,6
República Eslovaca	-	..	19,1	17,9
Canadà	14,3	21,1	18,8	17,8
Japó	10,2	11,3	13,7	16,9
Estats Units	13,3	14,4	15,2	14,7
Irlanda	17,0	19,5	18,2	13,8
Turquia	4,3	8,2	9,7	..
Mèxic	-	4,3	4,9	5,1

1. Exclou Hongria i la República Eslovaca. La despesa de Turquia s'assumeix com a constant des de 1999.

Fonts: OECD (2004), Social Expenditure Database (SOCX, OCDE) i (OCDE, 2006)

Les següents dades mostren que l'evolució de la despesa ha seguit un comportament bastant estable: mentre en alguns països ha minvat lleugerament en la dècada dels 90, en d'altres s'ha produït la situació contrària, especialment als països d'Europa de l'est i del sud com Grècia i Portugal. Es poden destacar dues conclusions rellevants:

⁵⁰ Segons la OCDE, la despesa pública en matèria social comprèn els subsidis i ajudes directes, la provisió de bens i serveis, així com beneficis fiscals amb objectius socials. Per considerar la despesa com social almenys ha de comptar amb un objectiu social i els destinataris dels ajuts poden ser llars amb baixos ingressos o col·lectius desfavorits. (OCDE, 2006)

- **Augment de la despesa social entre 1981 i 1996 i lleu declivi posterior:** una comparativa de les dades durant la primera dècada apuntada il·lustra que la despesa social va augmentar a tots els països. Durant aquest període, paradoxalment, els Estats del Benestar van començar a ser qüestionats i les idees neoliberals, que exigien reduir la intervenció pública, van adquirir força, inspirant l'acció d'alguns governs que van aplicar-les amb duresa. En conseqüència, es podria plantejar la hipòtesi que aquestes idees van impactar més en el terreny de la retòrica política que en la pràctica concreta, ja que, almenys en termes de despesa social, la retirada no va ser tan intensa com podria esperar-se. No obstant això, s'hauria de tenir present el comportament del PIB en aquest període.
- **Els nivells de despesa social corresponen als diferents models d'Estats del Benestar:** dos països nòrdics (Suècia i Dinamarca) es situen el 2001 al capdavant de la despesa social, seguits per països amb Estats del Benestar avançats, com el model continental francès i alemany. En canvi, el model anglosaxó es retratat en el cas nord-americà, a la cua de la llista, i el model llatí-mediterrani mostra el desenvolupament tardà de l'Estat del Benestar en aquests països, amb un salt en la despesa social dels anys 80 als 90 considerable però amb un cert estancament en els anys següents. Destaquen, però, Grècia i Itàlia amb el 24% del PIB de despesa social, al costat de països com Finlàndia o Bèlgica, mentre Espanya i Portugal es situen per sota en nivell de despesa, dades que il·lustren les diversitats internes de les tipologies de benestar.

Per altra part, la despesa social mitjana dels països que conformen la OCDE es situa en torn el 20%, mentre que la Unió Europea dels 15 està uns punt per sobre, el que confirma que existeix un "model social" europeu diferenciat d'altres països desenvolupats (Estats Units, Canadà i Japó). També al final de la taula es situen dos països, Irlanda i Espanya, amb un grau de despesa social en relació al PIB que s'ha vist reduït entre el 1991 i el 2001. Com a contrast, es presenten les dades de Turquia que no arriba al 10% en termes de despesa social i Mèxic, amb un esforç molt menor del 5% del PIB.

Les polítiques actives d'ocupació no destaquen com un dels àmbits de benestar als que es destina major despesa però es mostra una lògica correlació positiva entre la despesa social i la inversió en polítiques actives. Així, mentre Dinamarca o Suècia tenen una

despesa social del 30%, les polítiques actives suposen en termes de despesa el 1,8 i 1,2% del PIB mentre que Espanya amb el 19,6% del PIB en política social destina el 0,7% a aquestes polítiques. De fet, després de la segona guerra mundial, les PAO tenen el seu origen en els països escandinaus i, per tant, una trajectòria que ha enfortit aquest àmbit d'acció i ha permès una major experimentació (Ballester, 2005).

La següent taula mostra l'evolució d'aquesta despesa per a un grup de països entre 1975 i 2004, segons fonts de la OCDE⁵¹.

Taula 4.3. Evolució de la despesa en polítiques actives d'ocupació 1975-2004 (en percentatge de PIB) en 8 països europeus i Estats Units

	1975	1980	1985	1990	1995	2004
Suècia	1,2	2,1	2,2	1,7	2,7	1,2
Dinamarca	0,2	1,5	0,8	1,1	1,9	1,8
França	0,2	0,3	0,7	0,8	1,2	1,0
Alemanya	0,5	0,6	0,8	1,1	1,3	1,1
Àustria	0,1	0,2	0,3	0,3	0,4	0,6
Finlàndia	0,6	0,7	0,9	1,0	1,6	1,0
Regne Unit	0,4	0,7	0,7	0,6	0,5	0,5
Espanya	-	-	0,3	0,9	0,7	0,7
Estats Units	0,2	0,3	0,1	0,2	0,2	0,1

Fonts: Powell i Barrientos (2004) i OCDE (2006)

Els tres països que Esping-Andersen assenyala com paradigmàtics dels models d'Estat del Benestar, són els que també presenten pautes de despesa en PAO més diferenciades: Suècia, Alemanya i Estats Units. Si el primer, té un ritme de despesa en PAO alt i progressivament creixent, el cas d'Alemanya, model conservador, es troba en una posició intermèdia mentre que Estats Units, representant liberal, té un nivell de despesa en relació al PIB extremadament reduït. Aquestes dades, per tant, remetent als quatre models d'Estats del Benestar que s'han assenyalat al marc teòric i que s'aprofundiran seguidament.

La taula 4.4 afegeix la despesa pública de les polítiques de garantia de rendes de dotze països europeus dels quals s'ha disposat de dades comparades en el període de 1995-2004. Aquests indicadors necessitarien ser complementats amb les reformes laborals que regulen els mercats de treball i que no suposen una despesa directa. D'acord amb

⁵¹ La metodologia de la OCDE harmonitza les dades de despesa considerant com polítiques actives d'ocupació els programes de formació, els incentius a l'ocupació, els programes d'integració de persones amb discapacitats, la creació directa d'ocupació i suport a la recerca d'ocupació. Per la seva part, les polítiques passives d'ocupació inclouen els subsidis i ajuts per desocupació i les jubilacions anticipades. En la despesa total també s'afegeix la despesa relativa a l'administració i els serveis públics d'ocupació.

l'anàlisi de Powell i Barrientos, la nova configuració de benestar té una dimensió clau: les “velles” polítiques passives donen pas al nou objectiu de la “societat activa”. Aquests autors analitzen els models del benestar a la llum d'un indicador que consideren no havia estat prou incorporat en anteriors estudis sobre els règims de benestar: la despesa en les polítiques actives d'ocupació (Powell i Barrientos, 2004).

Taula 4.4. Despesa pública en polítiques d'ocupació a països europeus el 1995 (en percentatge de PIB).

País	Despesa Polítiques Actives		Despesa Polítiques Passives		Despesa Total	
	1995	2004	1995	2004	1995	2004
Dinamarca	1,9	1,8	-	2,7	-	4,5
Països Baixos	1,1	1,4	3,1	2,2	4,1	3,7
Bèlgica	1,4	1,2	3,0	2,4	4,3	3,6
Alemanya	1,3	1,1	2,1	2,3	3,5	3,5
Finlàndia	1,6	1,0	4,1	2,1	5,6	3,0
França	1,2	1,0	2,0	1,7	3,1	2,7
Suècia	2,7	1,2	2,5	1,3	5,5	2,6
Espanya	0,7	0,7	2,6	1,5	3,3	2,2
Portugal	0,7	0,7	1,2	1,3	1,9	2,0
Noruega	1,4	0,8	1,1	1,9	2,5	1,7
Irlanda	1,5	0,6	3,3	0,9	4,7	1,5
Itàlia	0,9	0,8	1,0	0,6	2,0	1,4
Regne Unit	0,5	0,5	1,4	0,3	1,9	0,8

Fonts: OCDE (1996) i OCDE (2006)

En el període temporal 1995-2004, la despesa en polítiques d'ocupació s'ha vist reduïda especialment a causa del retall en la despesa de les polítiques de garantia de rendes, una despesa condicionada a les taxes d'atur de cada moment i que a gairebé a tots els països decreix considerablement. Es pot concloure que les recomanacions de la OCDE (2006) en el sentit reconduir les polítiques amb la intenció d'*activar* a les persones a cercar una feina, han tingut el seu efecte en l'acció pública. La idea de la “trampa de l'atur” que reconsidera les transferències de renda i la connexió entre polítiques socials i ocupacionals han influenciat el debat en el conjunt de països europeus (Erhel i Zajdela, 2004). Dels indicadors de despesa es poden extreure les següents conclusions:

- **Països amb major despesa en polítiques d'ocupació:** Dinamarca, Països Baixos, Bèlgica, Suècia, Alemanya i Finlàndia corresponen als Estats del Benestar més forts i, específicament en el camp de les polítiques actives, són els

Països Baixos i Suècia els que realitzen una major esforç financer. Pel contrari, els països amb Estats del Benestar més febles es troben a la cua en matèria de despesa, destacant el Regne Unit amb el 0,52% del seu PIB destinat a polítiques actives mentre altres països més que dupliquen aquesta xifra.

- **Reducció de la despesa en garantir les rendes en cas de desocupació:** les denominades polítiques passives decreixen en alguns casos de forma radical (els casos de Finlàndia, Irlanda o Regne Unit però també Espanya o Suècia), en pocs països es mantenen casi estables (Alemanya o França) i s'incrementa només en un cas (Portugal). En el cas espanyol, les polítiques passives són les que progressivament reben una menor atenció i així del 2,8% del PIB que es destinava als subsidis per desocupació el 1986 es redueix significativament el 2004 al 1,5%, el que implica una rebaixa d'un punt de la despesa total (OCDE, 1997). Cal considerar que aquest tipus de despesa està relacionada amb la conjuntura econòmica i la taxa d'atur, per tant, en moments de crisi, és lògic que la despesa augmenti.
- **L'aparició de les polítiques actives d'ocupació a Espanya en els anys 90:** en els 80 es destinava el 0,3% del PIB a les mesures actives mentre que el 1995 i 2004, com mostren la taula, ja s'ha més que duplicat aquesta xifra situant-se en el 0,7%.

4.2. RÈGIMS DE BENESTAR I OCUPACIÓ: PAUTES DE CONFLUÈNCIA I DIVERSIFICACIÓ

Reprement els quatre models de benestar, en aquest apartat es determinen un conjunt d'indicadors per contrastar les seves principals característiques en relació a les polítiques d'ocupació. Malgrat les realitats nacionals desborden la simplicitat de les tipologies, l'objectiu serà determinar si continuen els elements diferenciadors que van provocar el naixement dels quatre models de benestar, o si, pel contrari, ens trobem en una situació de creixent confluència d'aquest àmbit d'acció pública. En aquest sentit, l'aparició de la Unió Europea com a actor supranacional podria haver assumit aquest rol per aconseguir una major convergència en els models de benestar i les estratègies d'ocupació. Per últim, es traslladen els Estats del Benestar a l'escenari local per determinar si coexisteixen diferències entre els models de govern locals als diferents països.

A. Eixos d'anàlisi segons règims de benestar: presentació d'indicadors

Per analitzar els quatre models s'ha optat per presentar les dades agregades en tres gran eixos que sustenten les reestructuracions de l'Estat del Benestar a Europa:

1. Les noves pautes de relació entre política social i ocupació: la connexió entre benestar i ocupació a partir de la dimensió *workfare* de les polítiques.
2. El grau de regulació del mercat laboral i el manteniment, enfortiment o afebliment dels drets laborals.
3. El nivell de rigidesa o flexibilitat de les polítiques d'ocupació.

Per facilitar la lectura, en alguns quadres s'ha optat per presentar les dades agregades segons els quatre models i presentar als annexos els indicadors detallats per països. Per últim, es plantegen els principals elements de continuïtat i confluència dels models de benestar i es presenten una comparativa en els règims de govern local.

Eix 1: La vinculació entre protecció social i ocupació

La relació entre polítiques passives i actives de mercat de treball aporta dades rellevants en quant a la relació complexa entre protecció social i ocupació, un espai de política pública que conflueix i es situa com a motor de canvi dels sistemes de benestar. Entre els indicadors presentats s'han cercat dades sobre despesa i cobertura de les persones en situació de desocupació, així com el risc de pobresa en els diferents països, dades que expressen diverses opcions de política pública. La primera taula presenta un conjunt d'indicadors per països mentre la segona els sintetitza per models. Posteriorment, es presenten indicadors que fan referència als continguts i tipus d'intervenció de les polítiques actives i que aporten algunes dades complementàries a les anteriors sobre l'orientació dels programes.

Taula 4.5. La relació entre protecció social i ocupació per països: la dimensió *workfare*

	PAO		Polítiques de garantia de rendes								
	Despesa Polítiques Actives (%PIB)		Despesa Polítiques Passives (%PIB)		Despesa persona desocupada €	Despesa a persona desocupada Espanya a=100	Taxa de reposició subsidi i d'atur	Risc de pobresa abans de transferències socials	Risc de pobresa després de transferències	Risc de pobresa després de transferències socials	
País / Any	1995	2004	1995	2004	2002	2002	2002	2003	2003	Persones ocupades	Persones en atur
Suècia	3,00	1,24	2,54	1,32	11.603	228,2	0,24	29	11	-	-
Finlàndia	1,55	0,98	4,05	2,07	9.600	188,8	0,30	28	11	5	31
Noruega	1,35	0,79	1,10	1,86	-	-	0,43	-	-	-	-
Dinamarca	-	1,83	-	2,66	22.012	433	0,33	24	15	4	37
EB Nòrdics	1,97	1,21	2,56	1,97	10.804	212,5	0,33	27	12,3	4,5	34
França	1,17	0,97	1,95	1,72	9.366	184,2	0,44	26	12	8	31
Alemanya	1,33	1,14	2,14	2,31	13.527	266,1	0,33	24	15	4	37
Bèlgica	1,39	1,15	2,95	2,41	15.767	310,1	0,38	29	15	4	32
Països Baixos	1,06	1,44	3,06	2,23	33.663	662,1	0,53	22	12	8	18
Àustria	0,30	0,60	-	1,39	15.186	298,7	0,34	24	13	6	23
Luxemburg	0,30	0,33	-	0,69	13.111	257,1	-	23	10	8	48
EB Continentals	0,93	0,94	2,52	1,79	16.770	329,7	0,40	24,7	12,8	6,3	31,5
Regne Unit	0,53	0,52	1,41	0,29	3.972	78,1	0,17	26	18	6	54
Irlanda	1,48	0,62	3,25	0,90	11.737	230,9	-	31	21	7	54
EB Anglosaxons	1,01	0,57	2,33	0,59	7.855	154,5	0,17	28,5	19,5	6,5	54
Portugal	0,73	0,70	1,15	1,31	4.061	79,8	0,53	26	19	12	38
Itàlia	0,93	0,79	1,03	0,56	3.415	67,2	0,34	22	19	10	51
Espanya	0,72	0,72	2,60	1,50	5.084	100	0,34	22	19	10	37
Grècia	-	-	-	0,45	1.083	21,3	0,11	24	21	12	39
EB Llatins-Mediterranis	0,79	0,74	1,59	0,95	3.411	67,1	0,33	23,5	19,5	11	41,2

Fonts: OCDE (1996) (OCDE, 2006); Adelantado i Gomà (dades Àustria, Luxemburg i Grècia de 1996); Despesa per persona desocupada: dades UGT, 2002; Indicators sobre risc de pobresa, Comissió Europea, 2005 (les dades de França i Països Baixos són de 2002; Itàlia i Portugal del 2001).

La despesa en polítiques actives d'ocupació i en garantia de rendes constitueix un indicador clau en la relació protecció-ocupació: com s'observa en els quadres, els països nòrdics es situen al capdavant en termes de despesa segons PIB tant en polítiques actives com passives mentre que el model anglosaxó presenta el nivell de despesa més baix i entre els dos extrems es troben els models continentals i llatí-mediterrani. Com indiquen les primeres columnes, el cas espanyol té una despesa de quasi la meitat que el promig dels països escandinaus l'any 2004. Tanmateix, en el model de protecció residual, on es situen els països del sud d'Europa, en els darrers anys les polítiques actives d'ocupació han deixat de ser casi inexistents.

Taula 4.6. La relació entre protecció social i ocupació segons models de benestar

Model / Any	Despesa Polítiques Actives (%PIB)	Despesa Polítiques Passives (%PIB)	Despesa persona desocupada En €	Despesa persona desocupada Espanya=100	Taxa de reposició subsidi d'atur	Risc de pobresa abans de transferències socials	Risc de pobresa després de transferències	Risc de pobresa després de transferències socials	
	2004	2004	2002	2002	2002	2003	2003	Persones ocupades	Persones en atur
EB Nòrdics	1,21	1,97	10.804	212,5	0,33	27	12,3	4,5	34
EB Continentals	0,94	1,79	16.770	329,7	0,40	24,7	12,8	6,3	31,5
EB Anglosaxons	0,57	0,59	7.855	154,5	0,17	28,5	19,5	6,5	54
EB Llatins-Mediterranis	0,74	0,95	3.411	67,1	0,33	23,5	19,5	11	41,2
Mitjana europea	0,87	1,33	17.813	190,9	0,31	25,9	16,03	7,08	40,18

Font: elaboració pròpia a partir de les fonts assenyalades en el quadre anterior.

D'aquests indicadors se'n poden extreure algunes conclusions que s'exposen tot seguit:

- La despesa en polítiques actives i passives disminueix en tots els països en el transcurs de la dècada presentada, en alguns casos decreix més del 50%. Com s'ha mencionat en l'apartat anterior, el comportament de la despesa es troba relacionat a variables conjunturals com la taxa d'atur, per aquest motiu la despesa per persona aturada és més acurada per entendre l'esforç financer que realitzen els països i que mostra que els quatre règims de benestar tenen situacions força diferenciades respecte la protecció social de les persones desocupades. A més, malgrat la tendència general de contenció de la despesa, alguns països continuen tenint intensitats protectores elevades. Aquest és el cas dels Països Baixos, amb un nivell de despesa per persona desocupada que supera els països escandinaus amb 33.663 euros per càpita (excloent el cas holandès, la mitjana de despesa dels països continentals és de 11.160 euros). Bèlgica, en canvi, amb un esforç del PIB en polítiques actives lleugerament superior als Països Baixos (2,41% del PIB), té una cobertura per persona en atur que per sota de la meitat del cas holandès (15.767 euros) però que continua sent comparativament alta en relació als països del sud i els dos anglosaxons que presenten la taula. És interessant, doncs, remarcar l'heterogeneïtat interna dels models malgrat les pautes comunes que els distingeixen.

- La taxa de reposició del subsidi d'atur expressa la caiguda que es produeix en els ingressos de les persones que perden el seu lloc de treball i mostra pautes similars entre els estats, amb l'excepció del cas britànic, amb un nivell considerablement més baix d'intensitat protectora i Grècia, comparativament molt inferior que la resta de països del seu model.

Els sistemes de cobertura per desocupació varien d'un país a un altre tant en la l'extensió d'aquesta cobertura com en la intensitat protectora. A la majoria de països europeus desenvolupats la lògica dels subsidis és obligatòria mentre que a d'altres pot tenir una base voluntària (a Dinamarca i Finlàndia els sindicats poden gestionar el subsidi per desocupació). Mentre el països nòrdics i continentals tenen uns subsidis d'atur considerats generosos, els països anglosaxons tenen pagaments més limitats en quantitat i duració i els països del sud proveeixen subsidis limitats (tot i que Espanya s'apropa més al sistema continental)⁵². La protecció social tradicionalment s'ha vinculat a la contribució en el mercat laboral, una visió *fordista* i productivista de les persones que deixa fora als sectors més exclosos⁵³.

Les dades relatives a la protecció per atur per països i actualitzades són escasses i limitades. És per això que s'han triat indicadors sobre els riscos d'exclusió social i la seva relació amb les transferències socials: la taxa de risc de pobresa expressa el percentatge de persones que es troben amb uns ingressos equivalents per sota del 60% dels ingressos mitjans nacionals. Aquesta taxa és calculada abans de rebre qualsevol transferència social (ingressos originals comptant pensions però excloent altres transferències socials) i després de transferències socials (ingressos totals), uns indicadors que mostren la intensitat de les transferències socials en els diferents països i models:

⁵² Segons es desprèn de les dades de la OCDE (1999), la taxa de cobertura per desocupació és un indicador clau de protecció social i que mostra diferències més radicals entre models d'Estat del Benestar: un ventall que comprèn el 79,1% de persones en atur cobertes per algun subsidi en el cas dels països nòrdics al 20,3% en els països de l'arc llatí-mediterrani l'any 1996. No s'han trobat dades de cobertura actualitzades però les reformes laborals tendeixen a fer pensar que aquests percentatges poden haver minvat (tot i que també són dades que dependran de la conjuntura i seria necessari establir sèries temporals comparatives amb les taxes d'atur).

⁵³ Les polítiques de rendes mínimes han estat considerades la darrera xarxa de seguretat econòmica i assistencial per aquells col·lectius que no han adquirit el dret a rebre les prestacions socials per desocupació. Als diferents països europeus existeix una gran diversitat d'aquests programes en relació al seu contingut i forma d'aplicació. Aquestes polítiques també s'han vist modificades amb els processos de reestructuració dels Estats del Benestar i, específicament, amb la introducció de la filosofia *workfare*, introduint més pressió per a la inserció laboral. En estats descentralitzats com l'espanyol, les Comunitats Autònomes també presenten models diferents de rendes mínimes afegint complexitat a aquestes polítiques d'assistència social (veure Noguera i Ubasart, (2003).

- El risc de pobresa abans de rebre ajuts socials es situa a tots els països per sobre del 20% de la població. Els nivells són força similars entre els models continental i de l'arc llatí (24% de la població) i el model anglosaxó i nòrdic (27%). Aquest indicador expressa diferències importants quan es calcula posteriorment a les transferències: els models anglosaxó i llatí-mediterrani tenen una menor cobertura -el risc de pobresa contínua essent alt, el 20%, malgrat les transferències socials- mentre la correlació en els altres dos models és més positiva, i el risc de pobresa disminueix considerablement -12% de la població que es troba en risc d'exclusió-.
- A més, diferenciant el risc de pobresa entre les persones que es troben en atur o ocupades es copsen diferències entre els models de benestar i el seu grau de protecció per desocupació. D'aquesta manera, mentre les persones en atur que es troben en risc de pobresa es situen entre el 30-35% en els països amb models de benestar més forts, aquest percentatge augmenta al 41% en el cas dels països mediterranis i fins el 54% en els anglosaxons, amb un nivell d'ajuts socials a causa d'exclusió laboral efectivament més baix. En definitiva, el grau d'exclusió i vulnerabilitat de les persones desocupades és més intens en els models anglosaxons i llatí-mediterranis, però inclús els riscos de pobresa de les persones ocupades també apareixen diferències entre els models i queda palesa la debilitat dels Estats del Benestar del sud.

Segons dades de 1996, la cobertura per desocupació marca diferències substancials entre els models: el model escandinau té una taxa de cobertura del 79,1%, el model continental del 56,4%, el model anglosaxó del 57,7%, taxa que cau al 20,3% de promig en els països del sud d'Europa (Adelantado i Gomà, 2000). El cas d'Espanya és el millor situat entre els països de sud: tot i així, perceben un subsidi d'atur el 37,4% de persones desocupades, mentre que el compromís del Ministeri de Treball el 2005 és assolir una cobertura del 66% de les persones en situació d'atur (significaria triplicar la mitjana dels països del sud de l'any 1996)⁵⁴.

Els indicadors presentats demostren dinàmiques diferenciades en els quatre règims de benestar en relació a la cobertura i protecció social per desocupació i els riscos i vulnerabilitats en relació als ingressos. Al mateix temps, la dinàmica de la despesa en matèria d'ocupació ha tendit a augmentar el pes de les polítiques actives en els darrers 25 anys. És per això, que les dades que es mostren a continuació pretenen aprofundir

⁵⁴ Segons dades de 2005 segons el Ministeri de Treball i Afers Socials espanyol (això deixaria en torn de 550.000 aturats i aturades sense rebre prestació).

en el contingut d'aquestes polítiques que es concreten en un ventall força ampli de programes i accions.

Respecte a la tipologia de programes que s'apliquen als Estats del Benestar, el següent quadre mostra elements comuns i de divergència segons la classificació que utilitza la OCDE i la Unió Europea en els seus estudis comparats (les dades sobre despesa per PIB per països es troben als annexos)⁵⁵.

Taula 4.7. Percentatge de la despesa en les polítiques d'ocupació, segons programes, a partir de la despesa segons PIB l'any 2004

	<i>Polítiques actives</i>				<i>Polítiques passives</i>		<i>Total</i>
	<i>Formació</i>	<i>Incentius per l'ocupació</i>	<i>Programes per a col·lectius en risc</i>	<i>Incentius Auto-ocupació</i>	<i>Suport per desocupació</i>	<i>Jubilacions anticipades</i>	
EB Nòrdics	12,8	8,2	15,5	0,3	52,3	10,9	100
EB Continentals	10,5	3,6	13,2	1,1	64,4	7,2	100
EB Anglosaxons	18,8	2,8	12,4	-	56,6	9,4	100
EB Llatins-Mediterranis	14,6	14,6	6,5	3,4	54,5	6,5	100

Font: Elaboració pròpia a partir de OCDE, 2006

Les polítiques actives estan dividides en cinc programes (formació, incentius per l'ocupació, integració laboral de persones amb disminucions, creació directa d'ocupació i foment de l'auto-ocupació) i les polítiques de garantia de rendes en dos (majoritàriament subsidis per desocupació i, en segon lloc, jubilacions anticipades). Tanmateix, aquesta distinció entre programes passius i actius, com s'ha mencionat, s'hauria de matissar ja que, cada vegada més, els subsidis per desocupació es troben condicionats a la participació individual en la recerca d'ocupació i en els programes per "activar" a les persones. En aquesta taula s'ha prescindit de les dades de despesa dels sistemes públics d'ocupació⁵⁶ i s'han considerat que com a programes per a col·lectius

⁵⁵ Concretament, a la cimera de Luxemburg el 1997 es va decidir establir indicadors comuns per poder elaborar anàlisis comparades i, especialment, establir línies d'acció conjuntes.

⁵⁶ A l'annex 6 es presenten les dades per països, incloent la despesa destinada als serveis d'ocupació. El cas britànic pot comportar confusions en el model anglosaxó, doncs no es presenten dades de quatre programes (els incentius i la creació d'ocupació, el foment de l'autocupació i les jubilacions anticipades), per aquest motiu s'han elaborat les dades en base a Irlanda.

en risc els destinats a persones amb discapacitat i la creació d'ocupació per a persones amb especials dificultats d'inserció laboral.

La lectura de les dades de despesa per programes és significativa tant respecte els col·lectius receptors de les polítiques com de la tipologia de la intervenció.

Els programes formatius han estat tradicionalment les polítiques actives més desenvolupades: també el retrat del 2004 sembla confirmar aquesta dinàmica atès que la despesa a tots els països es situa entre el 10-20% del total del pressupost destinat a polítiques d'ocupació. El seu objectiu és millorar l'ocupabilitat de les persones i gran part d'aquestes accions es troben focalitzades en col·lectius concrets.

Els incentius per l'ocupació es refereixen a programes que faciliten la incorporació al mercat laboral de persones en atur o de col·lectius en situació de risc. El cost de la contractació és assumida majoritàriament per la part contractant però gaudint d'una subvenció pública o desgravació en la seguretat social. En el model d'Estat del Benestar mediterrani aquestes accions suposen una despesa similar als programes formatius (11,3% de la despesa en polítiques actives) especialment en el cas italià i espanyol amb una despesa en relació al PIB de 0,25. Però, com es veurà en capítols següents, és a l'Estat espanyol on aquesta estratègia ha marcat una prioritat per sobre d'altres programes com els formatius i la creació directa d'ocupació.

Entre aquests programes que incentiven les contractacions tenen la despesa més baixa Irlanda, Grècia i Noruega (sobre el 0,03 i 0,07 respecte el seu PIB) i el Regne Unit consta sense despesa. Els països nòrdics presenten una gran diversitat en aquestes accions, doncs Dinamarca es situa amb diferència capdavanter (0,46 de despesa respecte el PIB), seguit per Itàlia i Espanya.

Com a tercer bloc de mesures actives es troben els programes destinats a col·lectius en risc que presenten diferències entre els quatre models de benestar analitzats. En aquest sentit, les dades confirmen un model nòrdic amb una forta despesa per la inserció dels sectors més vulnerables, el model continental el segueix amb el 0,35 del PIB, casi el 14% de la despesa en polítiques d'ocupació i el model anglosaxó amb una despesa inferior (0,13 punts del PIB) però, especialment, el cas mediterrani apareix amb la despesa més baixa i el pes relatiu també més feble (6,5% del total en polítiques d'ocupació). Una altra vegada, aquestes dades mostren diversitat internes en els models: els Països Baixos tenen la despesa més alta en una dinàmica similar als països

nòrdics (0,56 del PIB), mentre Finlàndia trenca l'esquema escandinau (0,10 del PIB) i es col·loca al costat de Bèlgica, França o Alemanya. Per últim, Àustria i Luxemburg tenen una despesa similar als models més febles.

Entre aquests programes destinats als col·lectius més vulnerables s'inclouen les accions específiques per a la integració laboral de persones amb discapacitats. En aquest apartat destaca l'esforç pressupostari destinat als col·lectius amb més dificultats als països escandinaus mentre que en el model anglosaxó és comparativament molt menor. Els Estats del Benestar continentals i del sud, novament amb l'excepció holandesa, tenen una despesa entre per sobre del 6%.

També si es desagrega, el pressupost de les polítiques per a la inserció dels col·lectius en risc d'exclusió inclouen una altra política activa per excel·lència: la creació directa d'ocupació. Moltes vegades vinculada al treball social i comunitari i a les contractacions en el mateix sector públic, el cost de les contractacions recau en el finançament públic i beneficia a les persones en situació d'atur de llarga durada i col·lectius amb especials dificultats. Aquest model d'intervenció suposa una transferència de rendes directa a les persones amb més dificultats, a diferència dels incentius per l'ocupació que es dirigeixen a la part contractant, és a dir, al sector empresarial. En aquest cas, les dades agregades per models no són gaire significatives ja que, per una part, no es disposen dades dels països escandinaus i, per altra, els països amb una major despesa en relació al PIB són Bèlgica, França, Irlanda i Països Baixos (entre 0,46 i 0,18 l'any de referència). L'estat Espanyol hi destina el 0,11 del PIB (el 5% de la despesa total), una xifra gens menyspreable en relació a la resta de països del model.

Per últim, els incentius per l'auto-ocupació representen programes innovadors que es poden considerar entre les polítiques actives d'última generació i tenen per objecte fomentar l'esperit emprenedor i donar suport a les persones que volen crear el seu propi negoci. En aquest cas les dades presentades són poc significatives en termes de despesa, segurament per tractar-se de programes relativament nous i perquè no hi ha dades de gran part dels països. Es tracta, doncs, d'una política encara incipient que es comença a promocionar però que s'allunya dels programes focalitzats cap els col·lectius amb més dificultats. És destacable el cas d'Alemanya que destina a aquests programes el 0,13 del PIB, una xifra similar a la despesa en programes de creació directa d'ocupació i que suposen uns 2.800 milions d'euros.

En conclusió, aquestes dades de despesa apunten que els continguts de les polítiques actives d'ocupació són diversos tant pel que fa als seu públic objectiu com l'estratègia d'intervenció en funció dels països. Malgrat en alguns casos no hi ha dades disponibles o són irrellevants, el nivell de despesa per programes mostra algunes tendències i particularitats que es podrien sintetitzar els següents elements:

- El pes encara important a tots els països de les polítiques formatives que vincula l'adequació de la mà d'obra als requeriments del mercat laboral.
- El model nòrdic com a capdavanter en la despesa destinada a col·lectius en risc d'exclusió, mentre que aquest tipus de programa presenta més debilitats en els països anglosaxons i de l'arc llatí mediterrani.
- Segons la tipologia d'intervenció, destaquen els programes per a la creació d'ocupació directa i els incentius per a la contractació, especialment focalitzats a col·lectius de risc. Sobre els primers es tracta d'una transferència directa als col·lectius amb especials dificultats i, per tant, una política directa d'inclusió laboral que es troba molt present a Bèlgica, França, Irlanda i els Països Baixos. Sobre els segons, tendeixen afavorir els col·lectius en risc de forma més indirecta, doncs aquí el sector empresarial fa la tasca de mediació i també es veu afavorit amb les subvencions: Dinamarca, Espanya i Itàlia són els països amb nivell de despesa més alta en aquests programes. Respecte aquestes categories sobre els programes els models de benestar no tenen una correspondència directa i la diversitat nacional és la tònica dominant.
- Els programes per fomentar l'esperit emprenedor i l'autoocupació representen a tots els països una petita part de la despesa en polítiques d'ocupació (1,2% de la despesa en polítiques d'ocupació a tots els països).

Per altra banda, en relació a les polítiques de garantia de rendes, vinculades també a les actives, apareixen els programes per facilitar les jubilacions anticipades del treballadors d'edat avançada, tant de forma parcial com completa, i que tenen com a població beneficiària directa les persones amb més dificultats d'inserció. És per aquest motiu que es discuteix si es tracta d'una categoria passiva, quan en realitat el seu impacte la majoria de vegades serà "activar" a una persona incorporant-la directament a un lloc de treball. En tot cas, es una mostra més de la vinculació directa entre aquestes polítiques i les dificultats per establir una frontera precisa entre unes i altres.

En aquest cas, en els Estats del Benestar escandinaus i continentals els programes per promoure les jubilacions anticipades estan més desenvolupats que als altres models,

especialment en el cas anglosaxó. Tanmateix, aquestes dades s'han de considerar amb precaució davant la inexistència d'aquests programes –o de dades disponibles- a Suècia, Noruega, Països Baixos, Regne Unit i Grècia. Sembla, per tant, una pràctica que no es troba generalitzada entre els països europeus doncs el gruix de la despesa es destina al manteniment d'ingressos de les persones sense ocupació.

Eix 2: Regulació i drets laborals

Per a analitzar les polítiques regulatives s'han triat alguns indicadors de base individual i d'altres referents a aspectes d'organització col·lectiva i força sindical. La correlació entre aquests indicadors mostren models regulatius i nivells de drets laborals amb desigual fortalesa i, com alguns estudis atribueixen, la configuració dels mercats laborals i les seves variables institucionals és un dels factors explicatius principals de les desigualtats laborals i d'ingressos (per exemple, l'estudi estadístic de la Comissió Europea (2005) que selecciona com a factor debilitador de les desigualtats en els ingressos el nivell de despesa en polítiques actives d'ocupació). Entre les variables d'infraestructura institucional, la incidència de les organitzacions sindicals i la cobertura per convenis col·lectius són indicadors clau; dos terços de les persones ocupades a la UE realitzen la seva activitat laboral sota un conveni col·lectiu, tot i que en alguns casos les diferències entre països són destacables. La referència al salari mínim i la seva regulació, la taxa de temporalitat i les hores treballades han estat indicadors triats en aquest eix. La taula següent quantifica aquesta dimensió regulativa del mercat laboral per models de benestar (les dades desagregades per país es troben als annexos).

Taula 4.8. Eix intervenció i drets laborals: la dimensió regulativa

<i>Polítiques Regulatives</i>						
	<i>Hores treballades de mitjana per persona*</i>	<i>Taxa de temporalitat at (% sobre total ocupació)</i>	<i>Salari mínim (% del salari mitjà)</i>	<i>Densitat sindical (% sobre total)</i>	<i>Cobertura negociació col·lectiva (%)</i>	
<i>País / Any</i>	<i>2005</i>	<i>2005</i>	<i>2002</i>	<i>2002-03</i>	<i>1996</i>	<i>2002</i>
EB Nòrdics	1.545	14	-	76,4	84,3	79,5
EB Continentals	1.510	11	52	28,5	91,2	84,6
EB Anglosaxons	1.655	4,7	42	32,1	47	30
EB Llatins-Mediterranis	1.826	19,2	40	13,2	76,3	80

Fonts: OCDE, 2006; Adelantado i Gomà, 2000 (dades de 1996). Dades sobre temporalitat Eurostat, 2006. Densitat sindical European Social Survey 2002/03 (ESS1e05,17 Juny 2004) tractades per Schnabel i Wagner (2007)

* Les hores treballades es calculen sobre les persones ocupades a temps complert.

En primer lloc, les hores anuals treballades per persona té rellevància en tant que es tracta d'un indicador sobre qualitat de vida, conciliació i salut de les persones ocupades. També es troba relacionat amb la productivitat (no sempre amb una correlació positiva⁵⁷) i a la introducció de noves tecnologies que, suposadament, podrien facilitar la reducció de les jornades laborals sense pèrdua de productivitat. Aquesta qüestió s'inscriu en el debat encara obert sobre la reducció de la jornada laboral, una reivindicació històrica del moviment obrer i sindical que es va concretar en els anys 90 en diverses propostes encaminades a establir una jornada setmanal de 35 hores i que a França, tot i que parcialment, va esdevenir llei⁵⁸. És, per tant, un indicador prou expressiu que mostra diferències importants entre països: en els casos dels Estats del Benestar escandinaus i continentals la mitjana de la jornada laboral anual es troba sobre les 1500 hores treballades, la situació augmenta en el model anglosaxó i, sobretot, en els països del sud d'Europa, amb una mitjana de 1.826 hores. El cas espanyol és un dels països que més es treballa a Europa (però amb un dels índex de productivitat més baixos).

⁵⁷ Els càlculs sobre la productivitat del treball calculen el rendiment de la força de treball per hora treballada. A partir del percentatge de Producte Interior Brut per hora treballada, els diferents països mostren disparitats: així, Espanya té un creixement en la seva productivitat de l'1% l'any 2004 (amb una mitjana de 1775 hores treballades per any) i Suècia, en canvi, creix més del doble en productivitat, el 2,46% del PIB mentre la ratio d'hores treballades és menor (1.587 hores). (OCDE, 2006). La mateixa OCDE reconeix que la baixa productivitat espanyola és causada, entre altres motius, per l'excessiva temporalitat del mercat laboral.

⁵⁸ La proposta d'André Gorz de "treballar menys i treballar millor" s'encaminaria a dedicar com a temps de treball les 1.000 hores anuals, sense disminuir ingressos i qualitat de vida. Una xifra força allunyada de les 1.600 hores anuals actuals (Gorz, 1995)

El segon indicador presentat també es troba relacionat amb la voluntat flexibilitzadora dels mercats laborals: el treball temporal ha augmentat significativament com a resultat de les reformes laborals que han introduït noves modalitats de contractació, afectant especialment als joves i les noves incorporacions al mercat laboral. La taxa de temporalitat que es presenta és resultat d'una àmplia enquesta sobre condicions laborals de la Unió Europea (Eurostat, 2006) realitzada el 2005 en els 25 estats membres⁵⁹. De les quasi 200 milions de persones ocupades, el 17,5% ho fan amb contractes amb temps parcial (un 77,6% de les quals són dones). Segons els resultats de l'enquesta, del total de persones ocupades assalariades a la Unió Europea dels 25 països, un 14,5% tenen contractes temporals. Les dades de l'estudi Employment in Europe 2005 –pel conjunt de la UE dels 15 països- confirmen que la taxa de temporalitat és de 13,4% el 2004, un 38,7% corresponent a joves entre 15 i 24 anys, mentre que a la UE dels 25 és de 13,5%. El treball temporal s'ha incrementat, però la proporció d'homes i dones és manté força equilibrada, a diferència de l'ocupació a temps parcial.

Aquest indicador també mostra diferències entre els quatre models, dels quals l'anglosaxó ostenta la proporció més baixa de contractació temporal, el 4,7% seguits a distància el model continental, el 11%, i els països nòrdics, el 16%. Aquestes dades són corroborades per la Comissió Europea (2004), doncs un de cada cinc llocs de treballs creats durant el període 1998-2004 és temporal, amb Espanya (31%) i Portugal (22%) on es produeix amb més intensitat aquest fenomen. El cas espanyol, doncs, té la taxa de contractació és a duració determinada més elevada (13 punts per sobre del següent país, també del sud, Portugal).

En tercer lloc, la quantia del salari mínim⁶⁰ expressa diferències entre règims que tindran conseqüències agreujant o suavitzant les situacions d'infrasalarització i la tendència a la moderació salarial. Un cop més, els països de l'arc llatí tenen el salari mínim menor en relació al salari mitjà de cada país, mentre els països continentals tenen una mitjana 12 punts per sobre. Si a França, el país millor situat dins la seva tipologia, el salari mínim representa el 62% del salari mitjà, a l'Estat Espanyol es redueix al 32%, la regulació més a la baixa. No disposen dades dels països escandinaus ni

⁵⁹ Segons l'estudi, la UE dels 25 té una població de majors de 15 anys de 383,3 milions de persones de les quals el 51,7% són dones. L'atur afectaria a 19,5 milions de persones, el 48,9% dones, i en el cas de la inactivitat assoleix els 163,3 milions, afectant intensament al col·lectiu femení que representa el 61,3%. (Eurostat, 2006)

⁶⁰ Dels 25 estats membres, 18 països tenen legislacions nacionals establint un salari mínim, segons dades de la UE de gener de 2006.

d'Irlanda i Itàlia i el representant del model anglosaxó, el Regne Unit, tampoc supera la barrera del 50%.

Per últim, dos indicadors relacionats amb la fortalesa sindical i la capacitat de reivindicació col·lectiva. La densitat sindical, basada en l'Enquesta Social Europea, assenyala el percentatge de persones ocupades que es troben afiliades a un sindicat segons països. Una dada molt expressiva que mostra diferències importants entre el règim de benestar nòrdic (amb el 76,4% d'afiliació) i el model del sud (el 13,2%) mentre que els països continentals i anglosaxons es situen entre el 28 i el 32%, unes dades de densitat sindical també baixes. Només dos països es desmarquen dels seus respectius models: Itàlia presenta un nivell de sindicació major que la dels països del sud d'Europa (18%) i el comportament de la sindicació a França és més aviat baixa (15%) en relació a la resta de països continentals. En els dos extrems es situen Dinamarca amb una sindicació àmpliament majoritària (83%) i Espanya i Portugal (11%) com a països amb una presència sindical feble entre el conjunt de treballadors i treballadores.

La cobertura per la negociació col·lectiva té una doble lectura: per una part, pot explicar diferents situacions sobre la incidència de les organitzacions sindicals, per l'altra, té efectes directes en la cobertura de drets i en la qualitat de l'ocupació. En les quatre tipologies d'Estat del Benestar apareixen diferents graus de protecció que reben treballadors i treballadores: si tres models mostren un percentatge de persones cobertes del 80%, el contrapunt és Gran Bretanya amb una taxa baixíssima, del 30%, en comparació a la resta de països (no es disposen dades del cas irlandès)⁶¹. En el període 1996-2002 la taxa de cobertura tendeix a decreïxer a tots els països a excepció dels casos de Portugal i Espanya que augmenta lleugerament. Cinc països es troben capdavanters amb el 90% de cobertura: Suècia, Finlàndia, França, Països Baixos i Luxemburg.

Seguint les conclusions d'Adelantado i Gomà (2000), la densitat regulativa dels quatre models de benestar presenta diferències que semblen confirmar-se amb les dades actuals. Si els Estats del Benestar nòrdics i continentals tenen uns nivells de regulació elevats, que es concreten en una major protecció i garantia dels drets laborals la situació canvia en els altres dos models. Així doncs, el model llatí-mediterrani es troba en un nivell entremig però amb pautes desiguals en relació a la regulació laboral doncs

⁶¹ L'impacte del thatcherisme és significatiu en relació a aquest indicador: en la tradició de fortalesa sindical britànica, el 1981 la taxa de cobertura per negociació col·lectiva era del 70% de treballadors i treballadores, mentre que 15 anys després es redueix al 47%.

s'intervé de forma més selectiva a diferència del model anglosaxó que coherent amb la tradició liberal presenta un context d'alta desregulació.

Eix 3: Rigidesa i flexibilitat

Els dos eixos de les polítiques d'ocupació analitzats –protecció i regulació– s'entrecreuen per sintetitzar aquest tercer eix que planteja diferents lògiques de flexibilitat del mercat laboral. En aquest eix, la construcció d'una bateria d'indicadors ha comportat més dificultats, especialment per la seva quantificació i la disposició de dades per a tots els països.

Primer, la taula presenta la taxa de temps parcial⁶² que ha crescut considerablement en les darreres dècades a les economies desenvolupades degut a dos factors: la introducció de criteris de flexibilitat i la incorporació de la dona al mercat laboral. La proporció de dones en llocs de treball a temps parcial és molt superior als homes, en torn el 70% en els països que recull la taula, un biaix que en el cas espanyol arriba al 78% del treball a temps parcial. Així doncs, aquest indicador pot mostrar un alt grau de flexibilitat dels mercats laborals però també assenyalar les discriminacions de gènere que comporta la parcialitat.

Aquesta modalitat de contractació pot suposar avantatges per a la persona treballadora: sempre en funció si aquesta és voluntària i considerant la garantia dels drets laborals i el nivell dels salaris, doncs existeix una relació causal entre temps parcial, infrasalarització i pobresa (femenina). Els països anglosaxons, presenten la proporció més alta d'ocupació a temps parcial –un 21%– seguits del model continental i nòrdic. No obstant això, en el cas del països nòrdics o els Països Baixos (el país amb un índex d'ocupació a temps parcial més elevat, un 35,7% sobre el total d'ocupació) la discriminació de gènere es veu compensada amb unes condicions laborals similars a l'ocupació a temps complet, una situació que es reproduïx de forma similar a Alemanya o Àustria (Miguelez i Prieto, 2004). En aquest sentit, es podria destacar que els models nòrdic i continental ofereixen una marc més flexible de contractació però sense una renúncia radical als drets laborals.

⁶² L'ocupació a temps parcial es refereix a persones que dediquen a la seva ocupació principal menys de 30 hores setmanals. Sobre aquesta qüestió no hi ha un total consens; la OIT recull dades segons la definició de cada país, entenent que el treball a temps parcial es refereix a ocupacions en les què la dedicació és menor que a temps complet.

Taula 4.9. Eix flexibilitat: rotació, parcialitat, auto-ocupació i relacions laborals

	<i>Ocupació a temps parcial (% sobre total ocupació)</i>	<i>Rotació Persones amb un contracte iniciat en els darrers 3 mesos %*</i>	<i>Auto-ocupació % de persones sobre el total d'ocupació</i>	<i>Estructura de les relacions laborals</i> Grau de coordinació i centralització	<i>Organització i distribució de l'ocupació</i>
	2002	2005	2005		
EB Nòrdics	16,1	8,6	9,7	Mitja-Baixa	Flexible
EB Continentals	19,9	4,3	10,3	Mitja-Alta	Rígid
EB Anglosaxons	21,1	4,7	15,8	Baixa	Molt flexible
EB Llatins-Mediterranis	10,5	3,9	28	Alta	Molt Rígid

Fonts: OECD (2006) (dades de parcialitat i auto-ocupació); Eurostat (2006) (dades de temporalitat); i Adelantado i Gomà (2000) (estructura de relacions laborals i organització de l'ocupació).

*Nombre de persones de 15 o més anys que la seva ocupació va iniciar-se en els tres mesos anteriors a la recollida de les dades, l'any 2005.

L'indicador sobre rotació de l'ocupació i temporalitat recull el percentatge de persones que havien signat un contracte durant els tres mesos anteriors a la recollida de la informació. Aquesta rotació pot tenir una vessant positiva quan va acompanyada de protecció i estabilitat i, pel contrari, la temporalitat amb menys drets es situaria en la dimensió de la flexibilitat precaritzadora. Els països nòrdics tenen un percentatge que duplica la resta de models, un model que es mostra més flexible en les contractacions i que presenta més rotació laboral. La situació dels Estats del Benestar del sud contrasta amb aquesta realitat: mentre tenen el percentatge més baix de canvis contractuals en els darrers mesos (3,9%), la taxa de temporalitat del conjunt de l'ocupació (19,2%) figura com la més alta, al mateix temps que el seu nivell de protecció és també molt més reduït entre els models analitzats. Espanya és el país amb més temporalitat i és per tant lògic que tingui un percentatge de persones amb un contracte iniciat en els darrers tres mesos del moment en que es recullen les dades del 8,1% (veure annexos). Els Estats continentals i el Regne Unit (no es disposen dades d'Irlanda) estan en una situació similar, doncs tenen el 4,3 i 4,7% de les persones amb un nou contracte en els darrers mesos. Es podria afirmar, doncs, que la contractació temporal té unes limitacions legals i un grau de protecció diferent entre els països estudiats segons el nivell de drets que es garanteixin.

La tercera columna de la taula presenta la taxa d'auto-ocupació, és a dir, aquelles persones que prenen la decisió d'establir el seu propi negoci o empresa. Les realitats de l'auto-ocupació poden ser molt divergents però alguns estudis els situen com un sector

que gaudeix de menys drets laborals i que, per tant, es troba més desprotegit (Miguelez i Prieto, 2004). Les dades de l'OCDE de l'any 2005 mostren respecte a l'auto-ocupació un panorama diferent entre els models de benestar: els països del sud, amb les estructures d'estat del benestar més febles, tenen un diferencial de deu punts respecte els països nòrdics i continentals. De fet, si s'exclou Espanya (amb una taxa d'auto-ocupació del 18%) la resta de països llatí-mediterranis tenen el 31% de les persones participant en el mercat laboral en la modalitat d'auto-ocupades, el que pot amagar situacions de greu precarietat laboral. El països anglosaxons tenen un nivell lleugerament inferior amb Irlanda amb una taxa similar a l'espanyola. Destaca, després, els nivells d'autocupació més baixos als països del model continental i, sobre tot, escandinau amb proporcions més baixes.

Per últim, el quadre presenta en síntesi algunes diferències en relació a l'estructura de les relacions laborals. El grau de flexibilitat institucional expressa el tipus d'estructura que ostenten la negociació col·lectiva i les relacions laborals (segons el grau de centralització i coordinació). Així, quan l'estructura institucional es troba més concentrada (el model més clàssic keynesià d'estat centralista que negocia amb els grans agents socials i que es reproduïx als països de l'espai llatí-mediterrani) o si tendeixen a descentralitzar-se i descoordinar-se (com sembla produir-se amb els països escandinaus). La tendència a descentralitzar les polítiques actives d'ocupació i fins i tot apropar tímidament algunes de les seves decisions al territori sembla ser la tònica general a tots els països però en canvi, aspectes més controvertits sobre la regulació i la flexibilitat del mercat laboral no han estat proclius a descentralitzar-se.

Quant a la distribució i organització de l'ocupació, la flexibilitat en els llocs de treball destaca si són països amb més flexibilitat en relació a una sèrie d'indicadors (tipus de jornada laboral, vacances, etc). També respecte a la organització de l'ocupació es detecten diferències que van des de la introducció de més flexibilitat als països nòrdics a major rigidesa als països del sud.

En definitiva, es poden detectar diferents models de flexibilitat en funció de la interrelació entre ocupació, protecció social i regulació: el model que ha intentat fer compatible, no sense conflicte, la flexibilitat i la seguretat (model nòrdic), un model tradicionalment més rígid però que comença introduir elements flexibilitzadors però amb certes garanties pels treballadors i treballadores (continental), i els models –anglosaxó i del sud- en els què la flexibilitat ha estat sinònim d'inseguretat i precarietat. Aquestes conclusions es consideraran en el següent apartat.

B. Proposta analítica dels models de benestar a Europa

De les dades analitzades fins ara es desprenen alguns elements de reflexió respecte la continuïtat o confluència dels diferents models “clàssics” de benestar. El debat sobre aquesta qüestió ha generat polèmica entre qui ha defensat la “tesi de la convergència” – situant la globalització com un procés totalitzador- i qui ha observat diferències suficients que sostenen la idea de que persisteixen els règims de benestar però amb debats i propostes de reforma comunes. Per exemple, les conclusions de l'estudi comparatiu realitzat per Lødemel i Trickey (2002) sobre la introducció del *workfare* en els esquemes d'assistència social i ocupació de diferents països mostra la complexitat d'aquestes anàlisis quan l'aplicació pràctica es basa en una gran diversitat de casos. A més, plantejar un procés de convergència dels models comportaria abandonar variables explicatives importants tals com l'entorn polític-ideològic i les apostes dels governs, el grau de mobilització i pressió social o l'herència i tradició de determinats models de polítiques de benestar.

La realitat empírica, per tant, mostra aquesta situació ambivalent entre elements de continuïtat i diferenciació pel que, segurament, el més adequat és plantejar aquestes conclusions obertes al debat. De forma sintètica, com a tendències que conflueixen entre els diferents models de benestar es poden destacar tres:

- L'aparició de noves formes d'ocupació caracteritzades per la precarització -més o menys controlada en funció del model- és una característica compartida entre les societats del capitalisme desenvolupat. La precarietat laboral afecta especialment a determinats col·lectius i, com assenyalen nombrosos estudis, les variables de gènere, edat i origen es situen com a fonamentals; els perfils de dones, joves i immigrants protagonitzen l'exclusió laboral. Aquest escenari no es pot deslligar de determinades opcions polítiques. Els models de benestar tenen en comú la recerca de noves estratègies que, en definitiva, reconsideren o redueixen la protecció social i laboral per introduir a la vegada elements de flexibilitat en el mercat laboral.
- El naixement d'un nova relació entre la protecció social i l'ocupació és segurament l'element clau en els processos de reestructuració del conjunt dels Estats del Benestar. L'aplicació del *workfare*, la idea de la “trampa de l'atur” i la

dependència, la recerca de l'ocupabilitat són les estratègies que tenen per objectiu substituir polítiques de garantia de rendes per programes dirigits a activar a les persones.

- Per últim, un factor clau a considerar és la crisi de l'acció col·lectiva que en altres moments va exercir una funció de forta pressió en el conflicte capital-treball. El poder del sindicalisme ha minvat fins el punt de replantejar el seu rol reivindicatiu i mobilitzador i per optar per la gestió de part de les polítiques d'ocupació, participant en les negociacions i reformes laborals que, de vegades, han significat un retrocés en els drets dels treballadors i treballadores.

En segon lloc, les dades analitzades també apunten que els elements diferenciadors persisteixen: els quatre models d'Estat del Benestar són una tipologia encara avui vàlida i amb significat perquè representen diferents opcions d'intervenció en el mercat laboral i en l'esfera del benestar social. En conclusió, s'observen les següents diferenciacions que es presenten sintetitzades al quadre 4.10:

- El grau de desenvolupament de les polítiques actives d'ocupació, tant en termes de despesa com de model d'intervenció presenten diferències entre les quatre règims de benestar.
- La diversitat en la gestió de la flexibilitat: el model anglosaxó i llatí mediterrani tendeixen a la flexibilitat precaritzadora mentre el model nòrdic i, de forma desigual el continental, apliquen una *flexicurity* amb diferents èmfasis en la seguretat o flexibilitat.
- El nivell de protecció canvia de forma important segons els models així com la seva vinculació a la flexibilitat laboral.

Taula 4.10. Quadre-síntesi: Els models de Benestar a partir dels tres eixos d'intervenció en el mercat de treball

	Eix protecció	Eix regulació	Eix flexibilitat
EB Nòrdics	Protecció forta	Regulació flexible	Flexibilitat
EB Continentals	Desigual	Regulació mitja	Flexibilitat limitada
EB Anglosaxons	Feble	Desregulació forta	Flexibilitat
EB Llatins-Mediterranis	Molt feble i residual	Desregulació selectiva	Combinació rigidesa-flexibilitat

Elaboració pròpia

La noció de flexibilitat es pot entendre des d'una doble visió: per una banda, un escenari de flexibilitat mercantilitzadora aposta per reduir els nivells de protecció laboral i els drets adquirits mentre es liberalitza i desregula el mercat laboral. En l'extrem oposat, es podria considerar una altra opció que mantenint i reforçant la intensitat protectora i els drets laborals defensa una flexibilitat adaptada als nous requeriments de la societat i a les situacions canviants i cicles vitals de les persones (reducció de la jornada, conciliació familiar, connexió amb la formació contínua i l'educació, etc.) i que es podria considerar com a flexibilitat desmercantilitzadora. La concreció pràctica de la flexibilitat no serà unidimensional doncs es poden produir situacions ambivalents i que, lògicament, són resultat de la correlació de forces que s'estableix a cada país (el pes sindical i l'acció col·lectiva, principalment) doncs la clàssica fractura capital-treball emergeix en aquesta confrontació. Però també dependrà de la trajectòria institucional i històrica en cada context nacional. És evident que la flexibilitat exigida pel sector empresarial es situa en el primer model i ha tingut tanta influència com per arribar a identificar el concepte de flexibilitat amb la perspectiva neoliberal.

Així doncs, els criteris flexibilitzadors del mercat laboral s'han aplicat de forma diversa en funció de si s'adopta la via de la seguretat i l'estabilitat en l'ocupació o si, pel contrari, la flexibilització va acompanyada per una reducció dels drets laborals. Les dues tendències dominants a Europa i els debats entorn a aquesta qüestió es situen en aquests dos escenaris que denominarem *flexibilitat amb protecció*, per una part, i *flexibilitat precaritzadora*, per l'altra; dos escenaris, a més, que difícilment poden ser compatibles.

Des de l'aprovació de l'Estratègia Europea d'Ocupació, la Unió Europea ha introduït en el debat la qüestió de la *flexicurity* o *flexicuretat* que gira en torn les possibilitats d'equilibri, complementarietat o intercanvi (*trade off*) entre flexibilitat i seguretat. Els orígens del concepte *flexicurity*, però, s'han de trobar en les reformes del mercat laboral als Països Baixos i que ha originat el debat a altres països europeus. Wilthagen i Tros (2004: 169) parteixen de la següent definició:

“Una estratègia de política pública que intenta, de forma sincronitzada i deliberada, augmentar la flexibilitat dels mercats laborals, l'organització del treball i les relacions laborals, per una banda, i augmentar la seguretat – en l'ocupació i la protecció social- especialment per als grups més febles tant dins com fora del mercat laboral, per l'altra.”

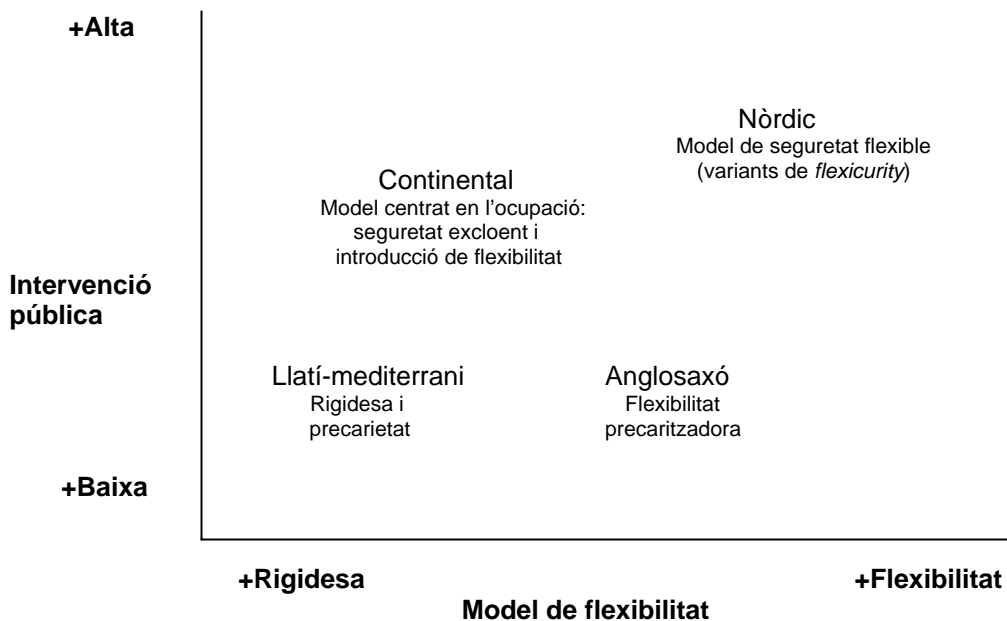
Seguint aquesta idea de *flexicuretat* es considera que les estratègies i polítiques han de coordinar-se i tenir objectius precisos i que en la seva aplicació han d'implicar-se tots els agents i actors del mercat laboral per, incidir, especialment, en els sectors més vulnerables.

El següent gràfic intenta copsar aquests elements diferenciadors entre el grau d'intervenció pública i el model de flexibilitat. Els models de benestar es situen en les dues coordenades segons el nivell d'intervenció pública (especialment considerant el grau de despesa i protecció laboral) i el model de flexibilitat (relacionada al grau de protecció). Lògicament es tracta d'una simplificació doncs és difícil situar en els quadrants els models de forma estàtica, per una part, perquè existeixen diferències importants internes (per exemple, el cas paradigmàtic dels Països Baixos que s'apropa més al model nòrdic) i, per l'altra, perquè es tracta de processos dinàmics en canvi permanent.

El model nòrdic seria el capdavanter en relació al grau d'intervenció pública en les polítiques d'ocupació (més intensitat en la protecció i més nivell de cobertura i despesa) i el seguiria el model continental. Mentre que els països dels Estats del Benestar febles, els llatí-mediterranis i especialment el model anglosaxó destaquen per la intervenció pública residual, sobretot en els indicadors de despesa i articulació de les polítiques actives d'ocupació. En l'eix de la flexibilitat, el model nòrdic avança cap a diferents variants de *flexicurity*, és a dir més flexibilitat però sense desactivar la protecció social i els drets laborals, un cas molt diferent al anglosaxó caracteritzat per la flexibilitat precaritzadora del model neoliberal. En canvi, els models continental i del sud ostenten un menor grau de flexibilitat tot i introduir reformes en aquesta línia: el model continental intenta fer apostes de *flexicuretat* (per exemple Alemanya, a partir d'introduir

contractació temporal però garantint drets) i el model llatí-mediterrani connectaria amb les tendències dels països anglosaxons.

Gràfic 4.1. Els quatre models de benestar segons grau d'intervenció pública i flexibilitat



C. Polítiques de benestar i models de govern local a Europa

Per últim, aquesta part pren en consideració els règims locals que coexisteixen a Europa i la seva contribució a les polítiques de benestar. Els quatre models de benestar tenen correspondència amb diferents règims locals i amb els què es produeixen una articulació particular de les polítiques públiques, especialment en el camp del benestar. Com s'assenyalava al capítol anterior, a Europa han conviscut dues tradicions de govern local: aquella que considerava els ens locals bàsicament com a prestadors de serveis -el model anglosaxó i nòrdic- i la visió de les institucions locals com espais de resolució de conflictes, amb un perfil polític propi –el model francès-. Amb la irrupció dels Estats del Benestar a Europa, la descentralització del poder polític i els canvis que operen a diferents nivells a les societats, aquests dos models es desdibuixen i, en alguns aspectes, comencen a confluir. Per la seva proximitat, els governs locals són les institucions amb més capacitat per fer front a gran part d'aquests nous problemes i fractures gràcies al component de territorialització i personalització que necessiten les polítiques. Les reivindicacions del món local i el seu enfortiment progressiu, per tant, es referiran tant a la seva dimensió polític-decisional com prestacional.

a. La dimensió democràtica i prestacional dels governs locals

A pesar d'aquesta situació d'enfortiment, concretament en el camp del benestar, dels governs locals, les diferències en el panorama europeu semblen persistir donant lloc a règims locals que corresponen als grans models de benestar, tal i com mostra la taula següent.

Taula 4.11. Règims locals a Europa segons les dimensions democràtica i prestacional

Règim local	Dimensió democràtica		Dimensió de prestació	
	<i>Capacitat disseny de polítiques</i>	<i>Identitat col·lectiva local</i>	<i>Capacitat de gestió de recursos</i>	<i>Funcionalitat tècnico-econòmica</i>
Escandinau	Elevada	Dèbil	Alta	Alta
Continental	Mitjana	Potent	Reforçada	Creixent
Anglosaxó	Limitada	Dèbil	Creixent	Alta
Mediterrani	Elevada	Potent	Baixa	Escassa

Font: Brugué i Gomà (1997)

Encara que els règims de benestar presenten varietats internes i els models locals mostren pautes de diversitat en funció de diverses variables (començant per les diferències en l'articulació territorial del poder de l'estat i l'evolució històrica de cada país) el quadre pretén sintetitzar les grans tendències observades en funció de dues coordenades. Seguint l'anàlisi de Brugué i Goma (1997), la lògica democràtica es refereix la capacitat decisional de l'àmbit local, que es configura com un territori amb identificació comunitària, mentre que la capacitat de gestió i les economies d'escala es reflecteixen en la dimensió prestacional. D'aquesta manera, mentre el règim local escandinau reserva a les autoritats locals àmplies capacitats prestacionals i economies d'escala, ja que una bona part dels serveis del benestar són responsabilitat dels governs locals, el factor identitari és més aviat dèbil encara que en el disseny de les polítiques tenen una posició més enfortida que el model anglosaxó. Aquest, tradicionalment, s'havia caracteritzat per prioritzar l'eficiència i la prestació de béns i serveis però mantenint un perfil polític i identitari baix. El període *thatcherista* al Regne Unit va aconseguir desarticlar i afeblir l'espai local en la seva dimensió prestacional,

avocant els governs locals a una situació de crisi de la què s'ha progressivament recuperat amb dificultats. Per la seva part, el règim continental presenta unes pautes de diversitat elevades però s'inscriu en la dimensió política forta i amb unes capacitats d'actuació i una funcionalitat creixent, en bona part per incrementar la cooperació multinivell i en un millor encaix entre els diversos nivells d'administració local. Per últim, els governs locals dels Estats del Benestar llatí-mediterranis tenen una presència política important que es demostra en la capacitat de disseny de polítiques (en el marc del principi de competències generals) i en un sentit identitari fort però que contrasta amb la limitació de recursos i la baixa funcionalitat des del punt de vista tècnic i econòmic.

b. La despesa dels governs locals a Europa

Els indicadors de despesa en relació als governs locals són significatius i assenyalen diferències notables entre països. Per una part, la despesa dels territoris és més alta en els països que es situen en la tradició anglosaxona i en el model d'administració de benestar dels països nòrdics mentre que els governs locals hereus del model francès, on es circumscriu l'estat espanyol, té una participació en els pressupostos públics molt més limitada. Per l'altra, una variable clau és la existència de meso-governos, ja siguin en el cas dels Estats federals (Alemanya, Àustria) o els països descentralitzats –com l'Estat autonòmic- en els quals existeix una unitat de govern intermèdia que assumeix competències rellevants (per exemple, una part de la gestió de les polítiques de benestar que suposen una elevada despesa) i amb processos descentralitzadors que sovint no han afavorit a l'esfera local.

La taula comparativa presenta aquest escenari plural focalitzant l'atenció en la situació financera dels governs locals als 15 països de la UE. Aquests indicadors, mostren els forts contrastos entre els països segons les fórmules de repartiment del poder al territori triades i que s'expliquen, principalment, per la tradició de govern local i l'estructura territorial de l'Estat. Segurament, caldria cercar altres variables explicatives dels models locals com poden ser la participació pública en el conjunt de l'economia, la fortalesa econòmica de cada país, la pressió fiscal, la renda nacional o el nombre de població. La taula 4.12. recull en la primera columna la participació local en la despesa, en segon lloc presenta la despesa en funció de la població i per últim la situació en què troba cada país respecte a aquest darrer indicador l'any 2002.

Taula 4.12. Els models de govern local als països europeus. Dades de 2002.

	Despesa pública local %	Despesa local per habitant (euros per càpita)	Despesa local / UE15
Suècia	45,5	7.416	285,6%
Finlàndia	38,9	5.145	198,1 %
Noruega	-	-	-
Dinamarca	56,5	11.161	429,7%
EB Nòrdics	47,0	7.908	304,47%
França	18,2	2.607	100,4%
Alemanya	14,4	1.879	72,4%
Bèlgica	13,3	1.668	64,2%
Països Baixos	34,8	4.500	173,3 %
Àustria	13,4	2.226	85,7%
Luxemburg	14,5	3.025	116,5%
EB Continentals	18,1	2.651	102,08%
Regne Unit	26,6	2.765	106,5%
Irlanda	26,0	2.874	110,7%
EB Anglosaxons	26,3	2.820	108,60%
Portugal	10,4	603	23,2%
Itàlia	29,6	3.207	123,5%
Espanya	13,1	1.045	40,3%
Grècia	5,5	334	12,9%
EB Llatins- Mediterranis	14,6	1.528	49,98%
Total ponderat UE15	22,5	2.597,21	100%

Font: Elaboració pròpia a partir de FEMP (2006)

El contrast entre la participació dels governs locals en els pressupostos públics dels països nòrdics (47% de mitjana) contrasta amb la situació dels països del sud (14,6%), una situació que lògicament es confirma en la despesa per càpita. Els països continentals mostren pautes similars, amb l'excepció dels Països Baixos en una lògica més propera als països escandinaus, el Regne Unit i Irlanda, amb una participació del

26% en la despesa total, que es situen en la mitja europea. La debilitat de les institucions locals en el cas espanyol s'evidencia en aquestes xifres, doncs la despesa per càpita local es troba en el 40% de la mitjana europea. La seva despesa local per habitant és de 1.045 euros, la tercera més baixa després de Grècia i Portugal, mentre la mitjana europea ponderada és més del doble (2.597 euros per càpita).

Les administracions locals del model nòrdic, doncs, han assumit una part important de la gestió de les polítiques de benestar: Suècia, Dinamarca i Finlàndia als que es pot afegir els Països Baixos, presenten una alta despesa per càpita, especialment el cas danès que amb més de 11.000 euros per habitant quadruplica la mitjana europea. Tanmateix, això tampoc és sinònim de governs locals políticament més forts doncs en molts casos es tracta d'executar polítiques dissenyades en altres esferes de govern. La resta de països presenta situacions heterogènies, així el model anglosaxó es troba en termes de despesa per sobre de la mitjana europea, en els països del model continental es produeix una diversitat respecte la despesa local, amb la situació dels països federals molt similar al model espanyol i, per últim, França amb una fortalesa local lleugerament per sobre en termes de despesa. La situació més extrema és palesa a Grècia i Portugal amb una despesa local per càpita molt per sota del total ponderat a Europa. El model espanyol es situa en aquest context de feblesa estructural local i, en el marc d'aquest model de benestar, el contrast l'aporta Itàlia amb una participació local de casi el 30% en la despesa total de l'estat i uns pressupostos per sobre de la mitjana europea.

c. La persistència de diferències entre els règims locals i de benestar

Resumint els elements presentats, es poden classificar els quatre models de benestar en funció de tres indicadors bàsics que correspondrien a la dimensió conceptual i de valors, la dimensió substantiva i els aspectes d'organització i gestió de l'esfera local.

En relació als aspectes substantius de les polítiques de benestar local, les diferències en relació al grau de desmercantilització i l'orientació universalista o personals dels serveis són evidents: el model escandinau és l'exemple de fortalesa en termes de universalisme i desmercantilització mentre que el model del sud no participa dels serveis universals ni té una presència pública forta de les polítiques socials. Sobre la vessant de la gestió, la flexibilitat i l'orientació estratègica post-burocràtica que ha predominat al model nòrdic, contrasta amb el major pluralisme en la gestió i la integralitat de les polítiques que apareix en els models continental i mediterrani mentre

que el cas anglosaxó ha optat per una major presència del sector privat i pel continuisme del model tecnocràtic propi de l'esquema burocràtic. Per últim, els valors de fons i, per tant, també els impactes de les polítiques són diversos: així, sintèticament, es poden assenyalar les tendències dominants a l'equitat i la redistribució (model nòrdic), la producció i la seguretat (model continental), el predomini del mercat (model anglosaxó) i la versió més assistencialista amb elements d'integració (model mediterrani).

La taula següent resumeix les diferències entre l'extensió i l'oferta en política social, els valors de gestió predominants i, per últim, la dimensió de valors subjacents a les polítiques dels règims de benestar a Europa i les dinàmiques locals.

Taula 4.13. Models de Govern local i la seva correspondència als règims de benestar

Règim local	Extensió i intensitat de l'oferta de benestar local	Aspectes predominants en la producció	Valors polítics subjacents
Escandinau	Predomini serveis universals: desmercantilització alta	Direcció estratègica i flexibilitat organitzativa Agències locals de benestar	Equitat i redistribució
Continental	Equilibri entre serveis universals i personals amb desmercantilització mitjana	Concertació i pluralisme limitat	Protecció i seguretat
Anglosaxó	Equilibri entre serveis universals i personals amb desmercantilització baixa	Dualitat entre model privatista i model burocràtic de base professional	Mercat i elecció consumerista
Mediterrani	Predomini de serveis personals amb desmercantilització baixa	Transició cap a una gestió integrada i més pluralista	Assistència i integració

Font: Brugué i Gomà (1997)

En conclusió, tot i la dinàmica d'enfortiment que viuen de forma transversal els governs locals a Europa encara apareixen diferències en relació a la seva capacitat de prestació de serveis i a la seva dimensió político-identitària configurant diferents règims locals que coincideixen en les seves característiques generals amb els quatre models de benestar presents a Europa.

4.4. L'EUROPEÏTZACIÓ RELATIVA DE LES POLÍTIQUES D'OCUPACIÓ: EL ROL DE LA UNIÓ EUROPEA

Principalment l'aparició de l'atur sever, la pobresa i l'exclusió social, han conduït a replantejar-se el rol del sistema social europeu nascut en la post-guerra, amb una Unió Europea amb 32 milions de persones en edat de treballar que es troben excloses del mercat laboral⁶³. Els estats han establert les seves pròpies línies d'acció en matèria d'ocupació i protecció social, com s'ha analitzat anteriorment. Ara, aquesta part es focalitza en la institució comunitària i la seva influència en les polítiques d'ocupació i s'estructura a partir de tres en nivells:

- En primer lloc, s'introdueix la dimensió social, el denominat pilar feble de la UE, que contrasta amb les prioritats centrades en la competitivitat i que influeixen en l'àmbit laboral. També es pren en consideració les diferents corrents ideològiques que s'expressen en l'arena política europea i de la tensió de les quals neixen els pactes polítics.
- Seguidament, es revisa l'evolució de les polítiques d'ocupació i les grans línies estratègiques sobre aquesta matèria que han marcat els anys 90 fins a l'actualitat introduint els principals acords que donen cobertura a les polítiques i les prioritats d'activació i implicació dels territoris en les mateixes.
- Per últim, s'assenyalen les dimensions regulativa i activa de les polítiques d'ocupació, com els dos àmbits en els quals ha influenciat visiblement la UE a les polítiques dels estats.

A. El dèficit social com a feblesa estructural de la Unió Europea

La "qüestió social" ha estat objecte de constant controvèrsia en el marc del procés d'integració europea. El rebuig al Tractat Constitucional a França i els Països Baixos el 2005, la negativa de Gran Bretanya a acceptar el capítol social, les crítiques provinents dels països nòrdics fins el punt de que Noruega ha rebutjat incorporar-se a la UE, són algunes mostres de que la dimensió social no ha conduït al mateix consens que altres àrees de política pública. Malgrat alguns avenços en l'Agenda Social Europea, l'europeïtzació de les polítiques socials és encara modesta i, de fet, es pot parlar en els

⁶³ El 2004, la taxa d'atur de l'Europa dels 15 és de 8,1% i dels 25 països és de 9% de la població activa, mentre que la taxa d'atur de llarga durada es situa en el 3,4% i 4,1% respectivament (Comissió Europea, 2005). En total, en torn el 40% de les persones desocupades tenen ingressos baixos, segons dades de 2001 (Comissió Europea, 2004).

iniciis del procés d'integració de casi inexistència de les polítiques socials comunitàries. El Tractat de Roma de 1957 i l'Acta Única Europea de 1986 no obrien la possibilitat de crear una política social forta i estratègica sinó que, ans el contrari, els àmbits socials de l'esfera europea eren limitats i de perfil feble⁶⁴. La creació de la CEE responia així a una prioritat: reforçar a Europa com un pol del capitalisme global. Progressivament, però, es van anar creant diversos programes socials, molts d'ells focalitzats en les polítiques actives d'ocupació i la lluita contra la pobresa, sobretot a partir de la dècada dels 90, amb la inclusió de dues estratègies en l'agenda comunitària: els plans contra la pobresa i l'objectiu de reduir l'atur (Adelantado i Gomà, 2000; Gallego, Gomà i Subirats, 2003). Però malgrat això, s'ha produït una desconexió entre les polítiques per crear ocupació i les polítiques socials: és a dir, mentre la reducció de la taxa d'atur ha estat contemplat com una prioritat (entesa com una fita relacionada amb l'augment de la productivitat i la competitivitat i, per tant, a l'esfera econòmica) les estratègies per lluitar contra la pobresa i l'exclusió social no han rebut la mateixa atenció.

Per altra part, en l'esfera de la legitimitat democràtica s'arrosseguen els dèficits d'una Unió Europea allunyada de la ciutadania i amb un parlament que encara no representa un veritable poder legislatiu, malgrat el major pes que ha anat adquirint des de les primeres eleccions el 1979. En el camp polític, la creació i enfortiment de grans coalicions que agrupen les formacions polítiques europees ha visualitzat diferents espais polítics europeus, encara que limitadament. El procés de construcció europea, doncs, no està exempt de conflictes i divisions. Els sectors més *euroesceptics* o bé renuncien a l'espai polític europeu que en la seva vessant més nacionalista i conservadora es concreta en l'extrema dreta francesa o part de la dreta britànica, o bé defensen una lògica estrictament intergovernamental. De forma general, els cercles de la democràcia-cristiana, la socialdemocràcia i les esquerres europees han defensat un rol més actiu de la Unió Europea com a institució supranacional que hauria d'apropar-se a un model més federalitzant.

Aquests enfrontaments s'han concretat en la pugna entre la instauració de sistemes de decisió basats en la unanimitat –donant importància als Estats-Nació sobirans- o en el joc de majories. La lògica intergovernamental, però, ha donat pas a una visió més burocràtica de les institucions europees, ja que la veritable legitimitat es considera que resideix en els Estats membres. Per contra, una visió més democràtica ha defensat el

⁶⁴ El Primer Programa d'Acció Social és aprovat pel Consell el 1974 però el mateix parlament europeu reconeix que la dècada dels vuitanta va ser un període poc actiu en matèria social principalment pel mètode de la unanimitat per prendre decisions al Consell i pel desacord dels països membres respecte les competències que havia d'assolir la comunitat europea (Parlament Europeu, 2000).

reforçament del parlament europeu com a legítim representant de la ciutadania europea i, per tant, que hauria d'assumir un paper més actiu en la presa de decisions. Aquestes diferents ànimes han conviscut en tot els processos de construcció europea i lògicament han dificultat els consensos en un context en el qual competeixen molts interessos que han tingut una expressió directa en les preferències ideològiques.

En el terreny ideològic han conviscut diferents corrents polítiques que han creuat el procés de construcció europea i que han marcat les contradiccions entre una Europa supeditada al capitalisme global i una Europa que intenta avançar en la encara fràgil dimensió social, dos eixos que no han demostrat estar en cap moment equilibrats. La dreta política europea, coincident amb el sector empresarial, ha prioritzat la creació d'una regió dinàmica i competitiva mentre que en el camp social l'agenda ha estat limitada a la solució d'algunes externalitats negatives del procés, entre les que es troba l'atur. Per altra part, una coalició connectada als sectors socialdemòcrates (i part de la democràcia cristiana) s'ha mostrat més conscient dels efectes socials perversos d'una integració que afavoreix per sobre de tot els mercats i, per tant, defensora de mecanismes compensadors. Per últim, un conjunt de forces progressistes marcadament europeistes apostarien, a l'esquerra de la socialdemocràcia, per ampliar les polítiques de benestar de la UE i per aprofundir en els drets socials caminant cap a la universalització dels mateixos (Adelantado i Gomà, 2000).

Mentre la liberalització i privatització propugnada per la UE ha donat lloc a un creixent poder industrial des d'una perspectiva radicalment oposada, els moviments socials i els sectors que defensen l'aprofundiment de l'Estat del Benestar, no han aconseguit traslladar en el debat comunitari les seves demandes o s'ha fet de forma molt puntual⁶⁵. Els espais de reivindicació i acció col·lectiva a nivell europeu són encara limitats però també apareixen exemples interessants de mobilització en l'arena europea: per exemple, el moviment d'oposició a la proposta de Tractat Constitucional⁶⁶ i a la

⁶⁵ Entre els moviments primigenis destaquen les "euomarxes" contra l'atur i la precarietat que van recórrer Europa durant tres mesos l'any 1997 però que, sense el suport dels sindicats majoritaris, van tenir un escàs impacte. Anys més tard, va aparèixer en l'escena de l'acció col·lectiva el denominat "moviment antiglobalització" que no va dubtar en denunciar els continguts neoliberals de la construcció europea. Els moviments socials i l'esquerra alternativa van culminar el procés de mobilitzacions amb la celebració a Florència del primer Fòrum Social Europeu, un espai convertit en referència per les xarxes crítiques europees. Els FSE celebrats consecutivament a París, Londres i Atenes han constituït una oportunitat per debatre i elaborar propostes alternatives en relació al model europeu, entre altres qüestions.

⁶⁶ El Tractat Constitucional presentat per la Convenció Europea el 2003 va rebre crítiques tant per l'elaboració extremadament restringida i elitista com pel seu contingut, especialment per la feblesa amb la que es tractaven els drets socials. La proposta constitucional contenia 465 articles als quals es sumaven una sèrie de protocols i declaracions, un extrem que es justificava doncs es pretenia posar ordre i claredat a la normativa europea.

“Directiva Bolkestein”⁶⁷ que tenia per finalitat la desregulació massiva de tot tipus de serveis.

En tot cas, l'equilibri entre les diferents corrents ideològiques s'expressa en els documents de la UE i en la necessitat d'introduir nous conceptes que generin consensos (com la *flexicurity*). El Comissari d'Economia i Afers Monetaris de la UE, Joaquin Almunia, per exemple, condensa les diferents perspectives amb l'expressió “*economia de mercat social competitiva*” per definir el model europeu (Europea, Abril 2006)⁶⁸.

Probablement, un dels factors explicatius de la marginació de les polítiques socials es podria trobar en la incapacitat dels sectors crítics amb el model europeu d'aglutinar-se en un pol que exercís pressió a les institucions comunitàries i els governs en la defensa de l'Europa social. Altres criteris han prevalgut en el camí per consolidar la integració, criteris vinculats a assolir un entorn econòmic estable i unes economies nacionals sanejades des del punt de vista dels indicadors macroeconòmics⁶⁹. La tensió entre les polítiques econòmiques monetaristes i el model social europeu sempre ha estat present a l'arena comunitària, però en el context de la globalització econòmica l'articulació d'aquests criteris ha estat molt desigual a favor de la “estabilitat econòmica”. Aquest desequilibri ha portat a la creació d'una Unió Europea mancada d'una política social consistent, que històricament s'ha situat als marges del procés comunitari (Kohli i Novak, 2001). Una situació que, segons algunes anàlisis, s'agreuja perquè les

Del conjunt del projecte, casi tres quartes parts (342 articles) corresponien a la Part III on es detallen les polítiques interiors i, específicament els aspectes econòmics de la UE (Europea, 2003). Algunes anàlisis sostenen que la proposta suposava una línia de continuïtat amb les polítiques econòmiques i financeres més neoliberalistes (Pedrol i Pisarello, 2004).

⁶⁷ Presentada l'any 2004, la proposta de Directiva relativa als Serveis en el Mercat Interior deu el seu nom al comissari europeu Frits Bolkestein i té per objectiu eliminar obstacles per la lliure circulació de tot tipus de serveis a Europa, una liberalització que és entesa com l'acompliment dels compromisos de Lisboa per aconseguir “*l'economia del coneixement més competitiva i dinàmica del món*”. Diverses associacions, partits polítics i sindicats van crear un front per mobilitzar contra l'aprovació d'aquesta normativa per considerar-la un atac radical a l'Estat del Benestar i per les seves conseqüències negatives en els drets laborals. El Parlament Europeu finalment va aprovar la Directiva de liberalització dels serveis amb una aliança entre els grups popular, socialista i liberal i amb l'oposició de l'Esquerra Unitària Europea i els Verds (<http://europa.eu.int/eur-lex>; www.stopbolkestein.org).

⁶⁸ Així sintetitza els objectius globals de la institució: “La Unió Europea es troba fermament compromesa amb el desenvolupament sostenible, basat en un creixement econòmic equilibrat i en l'estabilitat de preus, una economia de mercat social competitiva, alts nivells d'educació i progrés social i una protecció i millora avançada del medi ambient. La renovada Agenda de Lisboa és un component essencial per assolir l'objectiu del desenvolupament sostenible, permetent a la UE utilitzar el motor d'una economia més dinàmica amb el combustible d'una ambició social i ambiental més àmplia. Les sinèrgies entre les dues estratègies permetran a Europa moure's cap a una societat més dinàmica i sostenible”.

⁶⁹ Es podria assenyalar com exemple l'informe del Grup d'Alt Nivell, el què és palesa la preocupació per convertir a Europa en un espai competitiu front Estats Units i Àsia, i sobretot davant el creixement de Xina. Les seves recomanacions han estat assumides per les institucions comunitàries: “*Països i regions rivals estan obrint-se camí i amenaçant la posició d'Europa en la lliga de la economia global*”, per aquest motiu “*Europa necessita més creixement i més persones treballant*” per aconseguir més competitivitat (High-Level-Group, 2004).

regulacions en matèria social han disminuït a escala europea mentre els problemes que es deriven de la precarietat i l'exclusió social s'accentuen i polaritzen la societat (Picht, 2005).

L'Agenda Social 2005-2010 estableix com a primera prioritat la creació d'ocupació a través de la revisió dels compromisos de Lisboa i la modernització dels mercats laborals i considerant, que al mateix temps, s'ha de protegir els sectors més vulnerables. Al marge de les bones intencions que es recullen als documents comunitaris, les dificultats per impulsar una política social comuna són evidents. Es poden destacar dos indicadors que mostren la feblesa de la dimensió social:

- a. El component voluntarista dels mecanismes a través dels quals s'aproven i s'apliquen les línies estratègiques comunitàries en matèria social i d'ocupació.
- b. Les limitacions del pressupost de la Unió Europea que s'expressa especialment en les partides socials.

a. El Mètode Obert de Coordinació i els Plans Nacionals

L'Agenda Social Europea, aprovada a Niça l'any 2000 tenia per objectiu dinamitzar la vessant més social de la UE. Malgrat les protestes per la seva tímida, s'adquiria el compromís d'elaborar Plans Nacionals d'Acció per a la Inclusió Social i el mateix any, els estats membres van acordar al Consell Europeu de Lisboa millorar la coordinació en la lluita contra l'exclusió social i la pobresa assenyalant el 2010 com l'horitzó per eliminar la pobresa a la UE i reduir dràsticament l'atur. A Lisboa també es va plantejar una fita estratègica comunitària: desenvolupar una economia competitiva basada en el coneixement i la tecnologia capaç de promoure el creixement econòmic sostenible, la cohesió social i la creació de més i millors treballs.

Aquests objectius comuns s'haurien d'assolir amb una metodologia – el Mètode Obert de Coordinació⁷⁰- i uns instruments –els Plans d'Acció Nacionals- que facilitarien l'harmonització de les polítiques, l'establiment d'indicadors comuns i la transferència de bones pràctiques. És així quan comencen a aprovar-se als estats membres aquests Plans que han de ser revisats per la Comissió i el Consell Europeu i que han de cenyir-se a les fites quantificades marcades per la política comunitària (Cameron, 2001):

⁷⁰ L'Estratègia Europea d'Ocupació va inaugurar aquest nou mètode de treball a la UE (el *Open Method of Co-ordination*) basat en cinc principis clau: subsidiarietat, convergència, gestió per objectius, avaluació i control de les polítiques a cada país i aproximació integrada de les polítiques actives d'ocupació amb altres camps de política pública afins (Direcció General d'Ocupació de la UE).

- Els Plans Nacionals d'Acció per a l'Ocupació⁷¹, elaborats a partir de 1998 i de revisió anual.
- Els Plans Nacionals d'Acció per a la Inclusió Social, desenvolupats a partir de 2001 i de revisió bianual.

El mètode obert de coordinació implica que els estats membres accedeixen a cooperar de forma voluntària assumint el compromís d'aplicar les estratègies aprovades per la Unió. El problema, com s'ha analitzat posteriorment, és que si no existeixen mecanismes de pressió i control, la motivació dels països per aconseguir els objectius comunitaris és escassa (High-Level-Group, 2004)⁷². A més, el discurs de la descentralització de les polítiques cap als territoris sense la transferència de més capacitats i recursos pot no només ser insuficient sinó encobrir retalls en la despesa social.

Aquest estil "neo-voluntarista" s'ha concretat, doncs, en el principi de coordinació que regeix les polítiques d'ocupació, l'innovador *Open Method of Coordination*. Aquest mètode ha substituït qualsevol intent d'homogeneïtzació de les polítiques socials afavorint una molt lleu europeïtzació dels sistemes nacionals en detriment de la creació d'un sistema europeu unificat de protecció social. Degut a la seva configuració innovadora en xarxes i la promoció de la concertació entre agents socials i econòmics, aquest model ha estat denominat *post-jeràrquic* (Streek, 2003). El Mètode Obert de Coordinació ofereix un marc per posar en comú les accions dels estats membres i desenvolupar directives, indicadors i objectius compartits així com intercanviar bones pràctiques i formulacions dels plans nacionals, però sempre donant una ampli marge de maniobra als estats i, en definitiva, sense apostar per l'harmonització dels sistemes socials. A més, els mecanismes de presa de decisions en relació a la majoria de les polítiques socials es basa en la unanimitat, fet que dificulta enormement el procés de convergència en el camp del benestar. És un sistema que s'ha aplicat especialment en el camp de les polítiques actives d'ocupació a través de l'Estratègia Europea d'Ocupació (Zeitlin i Trubek, 2003).

⁷¹ Espanya l'aprova el 1998, sota el govern del PP, el Pla d'Acció per a l'Ocupació del Regne de Espanya: estableix un seguit de mesures estructurades en els quatre pilars marcats per la UE i tres línies estratègiques clau: potenciar les polítiques actives front les passives, continuar el diàleg social i la descentralització a les Comunitats Autònomes i impulsar els contractes a temps parcial.

⁷² Veure l'estudi comparatiu de l'Institut de Govern i Polítiques Públiques (IGOP) sobre els Plans d'Inclusió dels diferents països europeus que mostren una gran diversitat en l'estructura i continguts de les estratègies d'ocupació (Subirats, 2004).

b. Les limitacions pressupostàries

El limitat pressupost de la Unió és ja suficientment explicatiu de les seves debilitats financeres, especialment en el camp de les polítiques de benestar. Els tres fons estructurals, FEOGA (política agrària), FEDER (fons regionals) i FSE (fons social), representen aproximadament el 37% del pressupost comunitari, que en la seva totalitat no pot superar el 1,24% del PIB europeu. A més, la política agrària, amb més de la meitat del total d'aquests fons, és tradicionalment l'estratègia forta de la UE en termes financers.

El quadre mostra les grans partides pressupostàries l'any 2006⁷³ i la projecció per 2013 que es calcula amb un increment total de 37 bilions d'euros.

Taula 4.14. Pressupostos de la Unió Europea 2006 i projecció per 2013 (en bilions d'euros)

Partides pressupostàries	2006		2013		Diferencial 2006-2013	
	€	%	€	%	€	%
1. Competitivitat pel creixement i l'ocupació	8,8	7,3	25,8	16,3	17	+9
2. Cohesió pel creixement i l'ocupació	37,8	31,3	50,1	31,6	12,3	+0,3
3. Preservació i gestió dels recursos naturals	56,0	46,4	57,8	36,5	1,8	-9,9
4. Ciutadania, llibertat, seguretat i justícia	2,3	1,9	4,5	2,8	2,2	+0,9
5. La UE com a soci mundial	11,2	9,3	15,7	9,9	4,5	+0,6
6. Altres despeses	4,6	3,8	4,5	2,9	-0,1	-0,9
Total	120,7	100	158,4	100	37,7	-

Font: elaboració pròpia a partir de dades de la Comissió Europea (2006).

En la categoria de competitivitat pel creixement s'inclou les polítiques de foment de la investigació i innovació, educació i formació, programes i xarxes de transport i energia a la UE així com polítiques pel mercat únic i polítiques d'acompanyament. Aquesta partida es veurà afavorida amb la transferència de fons fins ara destinats a l'agricultura i els recursos naturals. Així, del 7,3% del pressupost de 2006 que s'hi destinava, el 2013 podria transformar-se en el 16,3%, un increment de 17 bilions d'euros. En segon lloc, el finançament de la cohesió pel creixement i l'ocupació, que recull les polítiques de

⁷³ El pressupost de la Unió Europea és aprovat pel Consell i el Parlament –que el transforma en llei– a proposta de la Comissió Europea, institució encarregada posteriorment de la seva gestió. Els Estats membres també donen el seu consentiment del que seran les despeses de les institucions comunitàries.

convergència destinada als estats i regions menys desenvolupats i a la cooperació fronterera, també creixerà lleugerament (12 bilions d'euros més el 2013). El 2006 casi la meitat del pressupost es destina a la preservació i gestió dels recursos naturals –les previsions mantenen la quantitat en termes absoluts- i, en canvi, les polítiques de ciutadania, llibertat, seguretat i justícia tenen l'1,9% del total del pressupost i la previsió és duplicar aquesta quantitat en set anys.

L'Estratègia Europea d'Ocupació impulsada des de 1997 és l'instrument per establir unes bases comunes en la matèria però mantenint l'autonomia de cada Estat per desenvolupar la seva pròpia política d'ocupació. El pressupost de 2006 per ocupació i afers socials ascendeix a 11.934 milions d'euros (comparativament és una xifra similar a la despesa del Regne Unit destinada a les polítiques d'ocupació -13.700 milions-) i mostra que potencial de la Unió Europea per elaborar polítiques pròpies és limitat.

Així doncs, l'influència comunitària en les polítiques socials i, concretament, en el camp de l'ocupació, es produeix sobretot per altres vies. La dotació pressupostària d'aquestes polítiques denota la seva debilitat però és una situació que afecta especialment als països del sud i mediterranis amb nivells de despesa social –incloent les polítiques actives d'ocupació- inferior. A més, els seus mercats laborals presenten taxes d'ocupació més baixes, específicament en el cas de les dones, i, per tant, necessiten un esforç més gran per adaptar-se als objectius europeus. A més, els models de benestar continentals i del sud han patit un impacte de les reformes europees més fort amb els requeriments de reorientar les polítiques de garanties de rendes cap a l'activació (Ballester, 2005). La paradoxa, però, es produeix quan els països europeus han d'acomplir els compromisos econòmics de controlar el dèficit públic mentre que una veritable política d'ocupació reclamaria un augment de la despesa.

B. La dimensió discursiva en matèria d'ocupació

Aquest apartat té per objectiu assenyalar les principals línies discursives i acords que s'han elaborat en instàncies comunitàries, especialment durant els anys 90 i a partir de l'aprovació de l'Estratègia Europea per a l'Ocupació. El Llibre Blanc sobre Creixement, Competitivitat i Ocupació ha estat un document de referència, aprovat el 1993 en un context de crisi de l'ocupació. Elaborat sota la presidència de Jacques Delors, va obrir el debat sobre com dinamitzar els mercats de treball i crear una economia competitiva⁷⁴.

⁷⁴ El Llibre Blanc de Jacques Delors de 1993 sosté que cal potenciar el creixement econòmic per crear ocupació. Algunes anàlisis sostenen que aquest informe “representa l'expressió més acabada de la retòrica keynesiana amb la qual la socialdemocràcia de mercat tracta de distingir-se dels neoliberals” (Moran, 2001).

La filosofia d'aquest document marcarà les polítiques europees en els següents anys, bàsicament amb la idea de que la recerca de la competitivitat és una prioritat connectada a l'àmbit de l'ocupació. En conseqüència, les polítiques d'ocupació comunitàries han tingut més un valor en tant que intervencions per reforçar l'economia de la regió que com a polítiques destinades a millorar la qualitat de vida i la inserció laboral dels sectors més exclosos. Malgrat això, com es comentarà posteriorment, la UE ha intervingut amb l'aprovació d'algunes directives dirigides a la regulació dels mercats de treball i les relacions laborals i en la promoció de polítiques actives d'ocupació.

És a la reunió del Consell Europeu a Luxemburg el 1997 que es produeix un reforçament de la política dirigida a crear ocupació, entenent la inserció laboral com el mecanisme fonamental d'inclusió social i amb la voluntat d'establir paral·lelament altres polítiques inclusives. La denominada *Cimera de l'ocupació* de Luxemburg es va celebrar en un context marcat per les mobilitzacions contra l'atur i amb una majoria de governs d'esquerra a Europa, significativament a França s'inaugurava el nou govern de coalició socialista, comunista i verda, factors que van facilitar tractar aquesta temàtica. Els acords concrets per fomentar l'ocupació, un àmbit sobre el qual la UE no té competències, es centraven especialment en desenvolupar les polítiques actives d'ocupació a tots els estats membres, en especial vinculades als aspectes formatives i aquelles dirigides als col·lectius amb major risc com són joves, persones aturades de llarga durada o amb menys habilitats i formació.

Aquests acords eren un intent de desenvolupar les idees plantejades al Llibre Blanc sobre Creixement, Competitivitat i Ocupació i a les resolucions del Consell Europeu a Essen el 1994. De forma simbòlica, en aquest Consell els caps d'estat i de govern de la Unió van declarar que el creixement econòmic era una condició necessària però no suficient per crear ocupació i que, per tant, calia establir polítiques concretes per reduir l'atur i reforçar la dimensió social de la Unió Europea, concretament les estratègies per crear ocupació i les polítiques destinades al col·lectiu més vulnerables⁷⁵. Per primera vegada s'explicita en la instància política decisiva que s'han de promocionar polítiques actives d'ocupació. Però els resultats no representen una "política pública" en sentit estricte; són, més aviat, aproximacions comunes per dissenyar polítiques d'ocupació i inserció laboral.

El mercat, d'aquesta manera, es perfila com la solució a l'atur i el benefici privat es mostra com el motor de l'activitat econòmica.

⁷⁵ Les cinc àrees d'acció prioritària acordades a Essen contemplaven: més inversió en formació professional, augment de la intensitat en la creació d'ocupació, la reducció dels costos laborals indirectes, la millora de la eficàcia de les polítiques de mercat de treball i la millora en les polítiques destinades als grups socials més afectats per l'atur com joves i persones aturades de llarga durada.

Aquest impuls que es concreta l'Estratègia Europea per l'Ocupació (EEO) connecta amb els objectius de la estabilitat i la disciplina pressupostària, per una banda, i el foment de polítiques actives per crear ocupació, per l'altra. Entre els acords estableix l'elaboració per part de tots els estats membres de Plans d'Acció per a l'Ocupació a partir de quatre pilars en els quals s'emmarquen els programes i accions concretes:

- **Pilar I: Millorar la capacitat d'inserció professional i la ocupabilitat:** implica fomentar les polítiques actives d'ocupació i la millora de l'ocupabilitat introduint l'activació i reduint i condicionant la protecció social de les polítiques de garanties de rentes.
- **Pilar II: Desenvolupar l'esperit d'empresa:** facilitar la creació i manteniment d'empreses, especialment PIME, modificant el sistema tributari i els costos laborals.
- **Pilar III: Millorar l'adaptació de les empreses:** articular oferta i demanda i modernitzar l'organització laboral per introduir contractes més flexibles.
- **Pilar IV: Reforçar les polítiques d'igualtat d'oportunitats entre homes i dones:** l'objectiu és augmentar la taxa d'activitat femenina i de les persones amb discapacitats i ajudar a la conciliació entre vida familiar i laboral.

A més, el Consell Europeu, seguint les recomanacions de la Comissió, ha d'aprovar cada any una sèrie de prioritats que hauran d'aplicar els estats membres (*Employment Guidelines*⁷⁶) i les dues institucions comunitàries han d'examinar els Plans d'Acció Nacional i presentar un informe establint noves línies d'actuació (*Joint Employment Report*). Per últim, el Consell Europeu podrà decidir, per majoria qualificada, recomanacions específiques proposades per la Comissió (*Recommendations*). És així com el denominat "procés de Luxemburg" estableix un seguit d'actuacions per promoure les polítiques d'ocupació que impliquen planificar, establir prioritats, fer seguiment, avaluar i reorientar quan sigui necessari, teòricament un itinerari complet de política

⁷⁶ Les *Employment Guidelines* marquen les línies estratègiques que han de seguir les polítiques dels estats membres. L'any 2001 es consensuava revisar els sistemes de subsidis per evitar la denominada 'trampa de la pobresa' amb l'objectiu d'establir incentius per les persones aturades i inactives i, per tant, que els estats membres adequessin les polítiques de garantia de rendes. (*Guideline 2: A more employment friendly approach: benefits, taxes and training systems*) La *Guideline 3* focalitzava la seva atenció en l'ocupació per a la gent amb més edat per tal que romangui al mercat laboral així com impulsar polítiques actives per millorar la recerca d'ocupació: serveis d'ocupació eficaços, mobilitat geogràfica i promoció ocupacional eren les fites principals. Per altra part, el pilar de la ocupabilitat ha esdevingut fonamental com a element transversal de les polítiques actives reivindicant al mateix temps l'acció local i identificant oportunitats pels mercats laborals locals.

pública però que es centra en el disseny i la supervisió de les polítiques aplicades pels estats.

Alguns estudis apunten a la tendència en favor del mercat de la EEO, en consonància amb el model liberalitzador i privatitzador de la política econòmica europea però incorporant algunes mesures socials importants. Malgrat aquestes contradiccions de fons, és evident que la institució supranacional ha incidit en les polítiques d'ocupació estatals ja sigui a partir de l'establiment de línies estratègiques comunes per a tots els estats o utilitzant les capacitats regulatives i d'acció pròpies (Ballester, 2005).

La modernització del model social europeu i les dificultats per establir polítiques d'ocupació comunes

La “modernització del model social europeu” va irrompre a l'agenda comunitària el 1997 quan s'introdueix un capítol sobre ocupació al Tractat d'Amsterdam i es va reprendre amb força al Consell Europeu de Lisboa de l'any 2000. En aquell moment, la Comissió Europea va acordar una estratègia que es centrava en la creació d'ocupació, un aspecte considerat clau tenint present la baixa taxa d'ocupació i l'atur de llarga durada estructural, agreujats pels desequilibris territorials. A més, es considerava que si els sistemes socials no estaven adaptats a les noves realitats (en termes demogràfics, d'estructura mercat laboral, pensions, sistemes de salut...) el risc de l'augment de l'atur, la pobresa i l'exclusió apareixia amb més força. Així, l'Agenda Social Europea es basava en crear ocupació relegant altres polítiques socials i d'inclusió a un segon pla: el resultat era una aposta que fos capaç de combinar dinamisme econòmic, creixement de l'ocupació i cohesió social.

En el pla discursiu, els acords van destacar com a estratègia de futur la creació de l'ocupació, per una banda, i el foment de les noves tecnologies i l'economia digital, per l'altra, supeditant la modernització del model europeu a la creació d'una economia basada en la innovació tecnològica i el coneixement. En aquest sentit, el motor d'Europa s'havia de basar en una permanent recerca de la competitivitat i el capital humà i la seva adaptació als nous entorns econòmics eren una peça cabdal. Aquests acords, que tampoc no es van concretar en iniciatives, van rebre fortes crítiques pel fre que suposaven al “model social europeu”. D'aquesta manera, l'Agenda 2000, referent pressupostari per el període 2000-2005, va reduir de la despesa en política social mentre es consolidaven les línies estratègiques de promoció de l'ocupació.

Tanmateix, en la pràctica concreta els resultats han estat poc satisfactoris i el 2005 es va decidir revisar l'estratègia d'ocupació per reajustar-la. Amb un discurs sovint confús, el Consell Europeu⁷⁷ ha considerat que per assolir una major cohesió social a la UE és fonamental implementar la EEO i continuar l'estratègia de Lisboa. Així doncs, tant les directrius per a l'ocupació com les directrius generals sobre política econòmica s'aproven en coherència amb aquesta estratègia: en síntesi, les noves polítiques d'ocupació han d'estar en consonància amb les reformes de mercats de serveis, de productes financers i "*interactuar positivament*" amb les polítiques macroeconòmiques orientades al creixement i a l'ocupació. El consell decideix, doncs, les noves directrius d'ocupació pel període 2005-2008 que es recullen en el següent quadre (Directrius integrades núm. 17 a 24).

Directrius de la Unió Europea per a l'ocupació 2005-2008

- Polítiques d'ocupació amb l'objectiu de la plena ocupació, la millora de la qualitat i la productivitat del treball i l'enfortiment de la cohesió social i territorial.
- Enfocament del treball basat en el cicle de la vida.
- Mercats laborals inclusius, augmentar l'atractiu del treball i fer que el treball sigui remunerat per als sol·licitants d'ocupació, entre aquestes les persones més desfavorides i inactives.
- Millorar l'adequació a les necessitats del mercat laboral.
- Promoure la flexibilitat combinada amb la seguretat de l'ocupació i reduir la segmentació del mercat laboral, prestant la deguda atenció al paper dels interlocutors socials.
- Assegurar que l'evolució dels costos laborals i els mecanismes de fixació dels salaris afavoreixin l'ocupació.
- Ampliar i millorar la inversió en capital humà
- Adaptar els sistemes d'educació i formació en resposta a les noves exigències en matèria de competències.

Després d'un primer objectiu genèric -plena ocupació i cohesió social- s'introdueix com a missió reduir la segmentació del mercat laboral i aconseguir seguretat i flexibilitat, dos elements presentats com necessàriament compatibles. També l'impuls de mercats de treball inclusius ha de tenir en compte especialment el desenvolupament de noves fonts d'ocupació a l'àmbit local i en relació a l'adaptabilitat de oferta i demanda de treball, s'assenyala revisar les modalitats contractuals⁷⁸ i les disposicions sobre temps de treball.

Aquestes grans fites es troben condicionades a les necessitats del mercat de treball i, en conseqüència, als requeriments del sector empresarial europeu a partir dels quals

⁷⁷ Decisió del Consell de 12 de juliol de 2005 relativa a les Directrius per a les polítiques d'ocupació dels Estats membres (2005/600/CE)

⁷⁸ Inicialment a la directriu 21 que promou la flexibilitat i seguretat es feia una referència en positiu al "nivell de flexibilitat ofert pels contractes temporals i permanents" que finalment va ser eliminada.

s'hauran de dissenyar les polítiques en relació a l'educació, l'adaptabilitat i millora del capital humà, la formació al llarg de tota la vida i, especialment, en el control dels costos laborals i salaris. Encara que s'articulen mecanismes d'inclusió laboral, es tracta d'un discurs que prioritza el creixement econòmic per sobre les necessitats socials i subordina la política d'ocupació a la recerca de competitivitat. La segmentació del mercat laboral es reconeix com un problema greu a Europa però no s'estableixen polítiques al respecte, més aviat s'aprofundeix en la liberalització dels mercats com ho ha demostrat la denominada directiva Bolkenstein, ja aprovada pel Parlament Europeu, i els resultats de la qual poden anar en direcció contrària a la creació d'ocupació de qualitat.

Àmpliament citat pels document comunitaris, l'estudi sobre "l'estat de la qüestió" de l'estratègia de Lisboa elaborat pel Grup d'Alt Nivell (2004), conegut com l'Informe Kok (Wim Kok, ex-primer ministre holandès, va presidir-lo) realitza un balanç crític en relació a d'assoliment dels objectius marcats en el terreny ocupacional, qüestionant la manca de voluntat política en un context caracteritzat per la poca coordinació, les prioritats en conflicte i una agenda europea massa sobrecarregada (encara que també reconeix que esdeveniments externs a la UE no han facilitat la seva posada en marxa). En aquest informe es plantegen millores pel funcionament de les estratègies d'ocupació i creixement que han estat incorporades per les institucions comunitàries⁷⁹: concretament en l'esfera laboral es cita aplicar les polítiques d'aprenentatge al llarg de la vida i la creació de parteneriats amb l'objectiu de crear ocupació i afavorir el creixement.

La referència a la *flexicurity* en el discurs comunitari

El concepte de *flexicurity*, que té com a font d'inspiració les polítiques neerlandeses i daneses⁸⁰, comença a estar de moda en cercles de la UE i expressa aquesta particular combinació entre els requeriments de flexibilitat dels mercats laborals amb la necessària seguretat en l'ocupació. Aquest model es presenta com una tercera via entre l'economia de mercat liberalitzada i les xarxes de seguretat social que caracteritzaven els Estats del

⁷⁹ Concretament, s'estableixen cinc àrees de política pública prioritària: l'aposta per la societat del coneixement, amb l'objectiu d'atreure i aprofundir en la recerca científica (I+D i promoció de les tecnologies de la comunicació i la informació); afavorir el mercat intern (lliure circulació de bens i capital i creació d'un únic mercat de serveis); potenciar un ambient més favorable pels negocis (reduir procediments administratius, millorar la legislació per facilitar la creació de nous projectes empresarials); aplicar amb urgència les recomanacions de la European Employment Taskforce en matèria ocupació; sostenibilitat ambiental (innovar i fomentar el desenvolupament sostenible) (High Level Group, 2004).

⁸⁰ Algunes anàlisis consideren el cas de Dinamarca com a referència pels seus resultats en creació d'ocupació i reducció de l'atur gràcies a les polítiques actives que combinen seguretat i flexibilitat. Es així com neix el concepte de *flexicurity* que es basaria en l'adaptabilitat a l'entorn global al temps que manté un sistema de benestar que protegeix de les conseqüències socials més negatives (Madsen, 2002).

Benestar escandinaus. L'aposta de Dinamarca intenta vincular una alta flexibilitat, mesurada sobretot en termes de mobilitat laboral, i una seguretat social basada en potents sistemes de subsidis per desocupació i polítiques actives d'ocupació. En aquest sentit, la cobertura per desocupació a aquest país contradiu les directrius que han marcat les institucions europees amb l'objectiu de reduir la despesa pública i controlar el dèficit (tot i que el cas de danès va reduir l'any 1996 els quatre anys de cobertura per desocupació per un màxim de dos anys) però aquest sistema també ha rebut crítiques en el sentit de que pot produir efectes perversos com l'expulsió del mercat laboral dels sectors considerats menys productius o afavorir la reducció del pressupost en polítiques actives o passives per tal d'acomplir els criteris de convergència econòmica europea (Madsen, 2002).

És així com el consell europeu reunit el març de 2006 va considerar que aquesta podria ser la resposta per assolir una millora de la competitivitat i, al mateix temps, preservar el model social europeu. De forma simbòlica, aquesta trobada va ser resumida amb tres paraules: ocupació, igualtat i *flexicurity* (Europea, Abril 2006). En breu, la filosofia és crear una xarxa de seguretat amb la suficient flexibilitat per tal que les empreses i el món dels negocis aconseguixin l'adaptabilitat per competir en l'economia global. El Llibre Verd de la Comissió Europea, de l'any 2006, pretén obrir un debat sobre el dret laboral per promoure una modernització basada en la flexibilitat i la seguretat de l'ocupació basant-se en la perspectiva de la flexisuretat.

Aquesta proposta, però, ha estat criticada pels termes en què s'ha presentat. La Confederació Europea de Sindicats ha denunciat que el model *flexicurity* és utilitzat com una via per abandonar la protecció de l'ocupació en el sentit d'afavorir a l'"acomiadament lliure" a canvi de reforçar subsidis i polítiques actives i, en definitiva, promoure la "mobilitat protegida" en el millor dels casos⁸¹. En aquest sentit, la CES s'ha pronunciat en contra de la idea subjacent d'aquesta proposta: substituir la protecció del lloc de treball i a la persona que l'ocupa per programes de suport als treballadors i treballadores acomiadats o que canvien d'ocupació. És més, consideren que la utilització del cas danès és errònia doncs a pesar de que la seva legislació pot resultar permissiva en relació als acomiadaments, és compensada per una negociació col·lectiva que limita notablement les possibilitats d'acomiadament. Per exemple, en relació al període de temps en què s'ha de notificar un acomiadament, els països

⁸¹ Durant la presidència austríaca de la UE, el comissari d'Ocupació, Afers Socials i Igualtat d'Oportunitats, Vladimir Spidla, va referir-se a la introducció de la *flexicurity* en un discurs davant els ministres de treball amb una metàfora: "si el vaixell s'enfonsa, no s'intenta salvar el vaixell sinó la gent que està a bord" (ETUC-CES, June 2006)

nòrdics tenen els terminis més elevats que la resta de països europeus, i això suposa incrementar les possibilitats de recol·locació i reduir el risc d'atur de llarga durada (ETUC-CES, June 2006).

Efectivament, el Llibre Verd considera explícitament que s'haurien de modificar les fórmules clàssiques de contractació per promoure una major flexibilitat, revisant aspectes rellevants com l'acomiadament improcedent i els terminis d'avís d'acomiadaments que tenen una intensa relació amb la seguretat de l'ocupació. Com algunes anàlisis apunten, les al·lusions a la flexibilitat ara acostumen a anar acompanyades a les referències a la seguretat de l'ocupació, per evitar utilitzar el concepte de flexibilitat com a sinònim de desregulació dels mercats de treball (Edwards i Révauger, 2000). Tanmateix, la defensa de la flexibilitat laboral –en el sentit liberalitzar les regulacions- és el comú denominador de les propostes de la Unió Europea així com d'altres institucions com la OCDE.

C. Les polítiques europees d'ocupació: regulació i activació

Una primera aproximació a les polítiques d'ocupació distingeix entre les accions destinades a regular el mercat laboral, les polítiques de garantia de rendes i les polítiques actives d'ocupació. La Unió Europea ha influenciat amb més o menys intensitat en aquestes dimensions però sobretot ha intentat assumir un lideratge estratègic que li permetés establir línies d'acció prioritàries o, com a mínim, plantejar i obrir debats (com ho fa el recent Llibre Verd). Mentre que en les polítiques de regulació del mercat laboral, la Unió Europea ha intentat influir a partir de diverses normatives, en les polítiques de garanties de rendes no ha tingut un paper actiu. En canvi, en el cas de les polítiques actives, la UE ha mostrat un especial interès, a partir de finals de la dècada dels 80 i sobretot durant els anys 90 fins a l'actualitat. En aquest apartat, s'introduiran les principals mesures regulatives que han impulsat les institucions comunitàries per després analitzar el camp de les polítiques actives d'ocupació.

a. La regulació comunitària del mercat laboral

En matèria regulativa, la Unió Europea ha aprovat una sèrie de directives, especialment al llarg dels anys 90, amb l'objectiu a garantir els drets laborals a escala comunitària i

ordenar les relacions laborals⁸². Específicament algunes d'aquestes lleis pretenien protegir a les persones en cas d'acabament de relació contractual, altres es referien a l'organització de la jornada i a la protecció de les formes atípiques de treball, normatives que intentaven regular la temporalitat i el temps parcial i, per tant, que reconeixien la debilitat dels drets laborals en aquestes tipologies de contractació. Tanmateix, aquestes normatives actuen com a marc general ja que la protecció de les condicions laborals i els aspectes de regulació del mercat de treball recauen en els Estats.

El Llibre Verd presentat per la Comissió Europea l'any 2006 incideix com a eix principal en l'enfocament de la flexicuretad i critica les reformes de les legislacions nacionals sobre protecció de l'ocupació d'inicis dels 90: textualment, considera que es van centrar *“fonamentalment en la relaxació de les normes vigents per augmentar la diversitat contractual”* amb la conseqüència d'una creixent segmentació del mercat laboral (Comissió, 2006). El principal repte polític que es planteja és aconseguir un mercat de treball flexible i inclusiu i, per aconseguir-ho, consideren que els Estats membres haurien de revisar el grau de flexibilitat previst en els seus contractes clàssics⁸³ i evitar la fragmentació contractual (concretament, els terminis de preavis, els costos i procediments d'acomiadament individual i col·lectiu o la definició d'acomiadament improcedent, en la línia del que apuntava l'Informe Kok) per evitar les modalitats alternatives d'ocupació davant la impossibilitat d'adaptar els contractes tradicionals. En definitiva, l'èmfasi de la flexicuretad sembla estar més del costat de la flexibilitat, amb la modificació de les rigideses que segons la Comissió –encara- presenta el Dret laboral i que impedeixen *“afrontar el repte d'adaptar els contractes als canvis i d'aprofitar les oportunitats que ofereix la mundialització”*.

Un repàs per la normativa laboral de la Unió Europea (taula) assenyala la seva rellevància en alguns àmbits: per exemple, la directiva sobre acomiadaments col·lectius de 1992 va marcar un punt d'inflexió pel seu caràcter proteccionista i, posteriorment, es van aprovar normatives relacionades a aspectes d'organització de la jornada i regulació de les formes atípiques d'ocupació en un moment marcat per la creixent precarització laboral. Aquestes directives van significar intents d'establir un marc concertat de drets laborals a escala europea tot i que les realitats nacionals presenten diferències prou significatives que demostren que la seva influència és limitada. Un altre àmbit

⁸² Per una anàlisi exhaustiva del Dret Laboral de la Unió Europea dels 15 països, veure els dos volums de l'informe *The Evolution of Labour Law* (1992-2003) i els resultats de la conferència específica a Leiden, sota la presidència neerlandesa, l'any 2004.

⁸³ L'informe emfatitza la necessitat de reformar els contractes “clàssics” entenen el model que es basa en una ocupació permanent a temps complert, unes relacions laborals regides pel Dret laboral i l'existència d'un agent contractador únic i responsable de les obligacions que li corresponen com a part que contracta.

d'intervenció força conflictiu recau en la regulació de les relacions laborals i en aquesta àrea es va impulsar la Directiva dels Comitès d'Empresa Europeus de 1994 i l'Estatut de la Societat Europea de 2000.

A més de les directives amb rang de llei comunitària, la Comissió va incidir en altres aspectes amb l'elaboració d'Opinions i Recomanacions; així, la Recomanació sobre el treball a domicili o la Opinió sobre salari just de 1993, que tot i tractar-se de textos amb rang menor tenen un important valor simbòlic. Per altra part, es va crear l'Agència Europea de Condicions de Treball i l'Agència Europea de Salut Laboral i es va posar en marxa els programes de salut laboral. El quadre següent recull les principals regulacions del mercat de treball i les relacions laborals que en forma de directiva ha aprovat la Unió Europea segons grans àmbits d'actuació.

Taula 4.15. Directives i regulacions de la UE en matèria de mercat de treball i relacions laborals

Temporalitat i Parcialitat Laboral	Organització del Temps de Treball	Inici i Terminació de la Relació laboral	Salut Laboral	Participació i qualitat de l'ocupació
-Protecció salut laboral contractes atípics (1991) -Protecció de l'ocupació juvenil (1994) -Treball a temps parcial (1997 i 1998) -Treball Temporal (1999) - Proposta de Directiva sobre condicions de treball en relació a les Empreses de Treball Temporal (2002)	-Organització del temps de treball (1993) -Organització del Tempo de treball II (2000) -Desenvolupament sectorial de las directives sobre temps de treball (1993 i 2000)	-Protecció de treballadors per transferència de propietat (1977) -Protecció de treballadors per insolvència (1980 i 2002) -Protecció de treballadors per acomiadament col·lectiu (1975 i 1992) -Prova d'existència de relació contractual	-Salut Laboral (DSL) (1980) -Marc de Salut Laboral (DSL) (89)	-Comitès de Empresa Europeus (1994) -Estatut Societat Europea (2000) -PD (Proposta de Directiva) Marc de participació de treballadors -PD. Estatut de Cooperatives i Mútues Europees
	-Recomendació Ocupació a Domicili -Agència Europa de Condicions de Treball (Dublín)	-P.Codi d'acció por regulació d'ocupació	-Agència Europea de Salut Laboral -4ºPrograma-Marc de Salut Laboral (96-2000)	-Opinió sobre Salari just (1993) -Rec. participació treballadors en beneficis -Procés Val Duchese Opinions conjuntes -Convenis col·lectius Europeus -Programes de combat de discriminacions (2001 a 2006)

Fonts: Comissió Europea i Adelantado i Gomà, 2000.

Per altra part, s'han produït alguns avenços en el pla de la concertació europea entre organitzacions sindicals i patronals amb alguns acords sobre convenis col·lectius

europèus (el sector ferroviari i energètic és el primer el 1990) i que han donat com a resultat algunes regulacions (permisos de maternitat/parternitat, temps parcial, ocupació temporal, regulació sectorial de l'organització del temps de treball. També en matèria de programes i directives per fomentar la igualtat de gènere i els programes de lluita contra la discriminació han estat dos esferes que s'han incorporat posteriorment a les polítiques comunitàries. Respecte a l'igualtat entre homes i dones, la UE ha creat estructures específiques per tractar aquesta qüestió i ha aprovat diverses directives i altres normes específiques⁸⁴. La Directiva de 2006 del Parlament Europeu i del Consell, refon normatives anteriors sobre l'aplicació del principi de igualtat d'oportunitats i igualtat de tracte entre homes i dones en matèria d'ocupació.

En l'àmbit regulatiu, la Unió Europea, mancada d'un pressupost potent, havia estat inicialment més activa que en altres tipus d'intervenció en el mercat laboral però a finals dels 90 la producció normativa tendeix a decréixer, segurament per l'aposta més decidida en polítiques actives d'ocupació. Amb tot, aquestes regulacions no suposen la consecució de drets laborals reconeguts supranacionalment (Adelantado i Gomà, 2000). Entre els sectors crítics amb aquest marc limitat de drets laborals es troba el moviment sindical europeu, encapçalat per la CES, que assenyala l'excessiva timidesa amb la que la UE regula el mercat laboral i s'ha oposat a algunes de les seves decisions com la directiva de temps de treball i la directiva de serveis, organitzant 'euromanifestacions' en contra i reclamant un aprofundiment en els drets laborals europeus i la protecció laboral.

b. Les polítiques actives d'ocupació: un àmbit emergent

Es poden determinar dues idees-força que donen cobertura a les polítiques i en les quals s'ha produït un ampli consens a la UE, encara que amb diferències substantives sobre els continguts.

- **La incorporació de l'ocupació i la seva dimensió d'activació com a temàtica prioritària** a la Unió Europea que connecta tant amb els sectors que defensen una política social i de protecció de l'ocupació activa com a aquells que conscients de la importància del capital humà pel desenvolupament econòmic, aposten per la modernització dels sistemes d'ocupació amb la idea de fer-los més eficients i adaptats a les necessitats del mercat.

⁸⁴ Per una visió crítica de l'aplicació de la transversalitat de gènere i les contraccions en alguns àmbits de política pública veure els articles de WIDE, la xarxa feminista europea; per exemple, *Gènere a la Unió europea: per tota arreu i enlloc* (Painter i Ulmer, Octubre 2002).

- **La dimensió local de les polítiques que implica defensar la descentralització** de les polítiques actives d'ocupació, amb un discurs que valora les aportacions de sectors no institucionals i promou la coordinació entre actors al territori. La connexió Unió Europea-local donarà lloc a programes com els Pactes Territorials per l'Ocupació o les iniciatives comunitàries Equal per combatre desigualtats als mercats laborals. Per tant, a la perspectiva de l'ocupació considerada el nexa principal per aconseguir la inserció social i ocupacional s'afegeix l'elaboració d'estratègies cooperatives, pactes i partenersats on participen actors del món privat, públic i el tercer sector (Evers, 2003).

En relació a les polítiques actives d'ocupació la Unió Europea ha tingut segurament el rol més actiu sobre el conjunt de les polítiques laborals i ha aportat elements d'innovació: per una banda, fomentant la formació com a pilar bàsic per assolir recursos humans preparats, per l'altra, valorant el territori, l'espai local, com l'òptim per desenvolupar el conjunt de polítiques actives i la creació de xarxes i sinergies cooperatives. Però també en termes pressupostaris ha tingut un rol promotor i multiplicador de recursos, especialment en el cas dels països en el context d'Estats del Benestar febles en els que les polítiques actives no havien constituït mai una prioritat. Per exemple, en el cas espanyol, entre el 2002 i 2004, els fons europeus van aportar el 7,5% de la despesa total en polítiques d'ocupació. Si es consideren només les polítiques actives d'ocupació, el finançament comunitari va suposar el 20% de la despesa (FEMP, 2004). Creat a principis dels anys seixanta, el Fons Social Europeu ha estat l'instrument financer per millorar les oportunitats d'ocupació a partir de grans objectius que han suposat inversió en els diferents territoris i regions de la Unió Europea⁸⁵. Per la seva part, la Comissió Europea proposa en el marc del FSE, les Iniciatives Comunitàries amb una perspectiva transnacional i d'experimentació.

És així com s'estableixen a partir de 1997 dos nous programes que són referents de les polítiques comunitàries en l'àmbit de la creació d'ocupació i als quals, més tard, s'afegeixen els programes EQUAL, que reuneixen diferents línies d'acció:

- Nous jaciments d'ocupació, amb el finançament de 82 experiències que s'inscriuen en l'estratègia de desenvolupament. Aquestes iniciatives ja havien estat mencionades al Llibre Blanc i tenen una evident connexió amb l'esfera local doncs es plantegen una sèrie d'àrees potencials en les quals crear

⁸⁵ Juntament amb el FSE, la UE s'ha dotat dos instruments per finançar la seva política de cohesió: El Fons Europeu de Garantia Agrícola (FEOGA) i el Fons Europeu de Desenvolupament Regional (FEDER).

ocupació. Els àmbits d'activitat són molt variats però es caracteritzen per la proximitat: serveis de la vida quotidiana com serveis de cura, a domicili; noves tecnologies; serveis comunitaris, culturals i d'oci; serveis del medi ambient (Suso Araico, 1999).

- Pactes Territorials d'Ocupació, amb l'impuls de 60 pactes pilots, dels quals 6 es van desenvolupar a Espanya, que pretenen mobilitzar als agents d'un territori per aconseguir, principalment, crear i millorar l'ocupació però també amb altres continguts vinculats a la política industrial, les relacions laborals, els nous jaciments. La Comissió Europea va aprovar aquesta línia de finançament aportant recursos del Fons Social Europeu (FSE) i el Fons Europeu de Desenvolupament Regional (FEDER) (Gibert, Lope i Rosetti, 2002).
- Iniciatives comunitàries EQUAL, finançades a través del FSE formen part del programa europeu per combatre les desigualtats i discriminacions vinculades al mercat laboral i tenen un fort component territorial, innovador i cooperatiu, aportant dinamisme i suport a l'experimentació en el marc les polítiques locals d'ocupació⁸⁶. El seu objectiu és desenvolupar els compromisos de l'Estratègia Europea d'Ocupació i el Procés d'Inclusió Social, reconfigurant les anteriors iniciatives comunitàries⁸⁷ i establint una única línia d'actuació. Des d'una lectura en clau de gènere, el fet de passar d'un programa concret –el Now-, a introduir aquesta qüestió com a centre en les polítiques actives –en les iniciatives Equal- representa un avenç per transversalitzar la lluita per la igualtat en el conjunt de les polítiques actives d'ocupació.

Aquestes accions i estratègies són sintetitzades en el quadre següent distingint les que són de *primera generació* d'aquelles que contenen elements de tipus més innovador tant pels continguts com per les formes d'aplicació.

⁸⁶ La seva denominació és "Cooperació Transnacional per a Promocionar Nous Mètodes de Lluita Contra les Discriminacions i les Desigualtats de tota Classe en Relació amb el Mercat Laboral". Els objectius de les iniciatives EQUAL són explícits: "*la recerca de noves formes de lluita contra la discriminació i la desigualtat, que són els més importants factors d'exclusió*" a partir de "*la plena ocupació, la qualitat i productivitat en el treball i cohesió i mercat de treball inclusiu*" (CE, 2003: 3).

⁸⁷ Les Iniciatives Comunitàries anteriors havien tingut per finalitat la lluita contra l'exclusió, la igualtat de gènere i l'adaptació del capital humà als canvis en els sistemes productius: Youthstart, Now, Horizon, Integra (focalitzats en diversos col·lectius vulnerables) i Adapt.

Taula 4.16. Principals estratègies i polítiques actives d'ocupació a la UE

	Estratègies marc d'ocupació	Polítiques de Formació	Polítiques d'ocupació de base local	Polítiques de promoció de l'ocupació
Polítiques de Primera Generació	Llibre Blanc de Delors (1993) Acords d'Essen (1994)	Programes: COMETT (86-94) i EUROTECNET (90-94) de formació tecnològica. PETRA (88-94) de Formació per a joves. FORCE (91-94), formació continua.	Programes: LEDA, SPEC i LDEI (1989-1995) de suport a las iniciatives locals d'ocupació i desenvolupament econòmic.	Conjunt d'iniciatives Pre-Amsterdam: xarxes d'informació (NEC/MISEP SYSDERM/EURES);
Polítiques de Nova Generació	Tractat d'Amsterdam: Capítol i comitè d'ocupació Acords de Luxemburg: Estratègia Europea d'Ocupació (1997) Cimera de Lisboa (2000) Llibre Verd (2006)	- Programa LEONARDO DA VINCI (1995-2005). -Agència CEDEFOP de Tsalònica -Agència Europea de Formació de Turí	-Programa de Nous Jaciments d'Ocupació -Programa de Pactes Territorials - Programa Equal	Plans Nacionals per a l'Ocupació Plans Nacionals per a la Inclusió Social

Font: web de la Comissió Europea i Adelantado i Gomà, 2000.

En la primera columna s'expliciten les principals estratègies d'ocupació que des del Llibre Blanc de Delors han marcat la política comunitària. En les columnes posteriors es detallen les polítiques en l'àmbit formatiu, sobre el qual la UE s'ha mostrat força activa amb la creació d'agències específiques. Per altra part, les polítiques de base local estableixen un vincle quasi directe entre la Unió i l'esfera territorial i condicionen la creació de xarxes cooperatives per fomentar l'ocupació i lluitar contra l'exclusió laboral.

En darrer lloc, la taula assenyala un conjunt de mesures per la promoció de l'ocupació es concreten en les xarxes creades per analitzar i establir fonts d'informació comunes i la promoció, a escala estatal –i recollint el conjunt de polítiques actives- dels Plans dissenyats a escala estatal a partir de les directrius europees que s'aproven cada any. S'han considerat també els Plans Nacionals per a la Inclusió Social, doncs incorporen un important nombre d'accions per la inserció en el mercat laboral dels col·lectius amb més dificultats.

Els Plans Nacionals d'Acció són considerats de nova generació en el sentit que intenten aglutinar i coordinar totes les polítiques d'un mateix àmbit –promoció de l'ocupació, en el primer cas, i la inclusió, en el segon- amb l'objectiu d'implementar accions més efectives i racionalitzar el conjunt de mesures. Un altre objectiu és implicar a les diverses esferes de govern en la consecució dels objectius i en la seva elaboració també prenent part els actors amb més influència i que col·laboren en l'aplicació de les polítiques. Per tant, els Plans volen ser innovadors en aquest doble sentit: incorporar la realitat de govern

multinivell, per una part, i enfortir la dimensió relacional de les polítiques per promoure l'ocupació i la inclusió social.

Per últim, a partir de la EEO, les polítiques actives s'han articulades en torn el concepte d'ocupabilitat que ha estat assumit des de diferents perspectives per tots els Plans Nacionals i les polítiques actives dels Estats i que s'ha desenvolupat al Capítol 2. La institucionalització d'aquest concepte, malgrat les seves ambigüitats per concretar-lo en política pública, remet bàsicament a l'activació de les persones a partir de l'assumpció d'habilitats (tècniques, socials, etc.) i, explícitament, la motivació i bona predisposició a treballar. En definitiva, la inserció laboral és converteix en l'objectiu clau per superar discriminacions i desigualtats i com el mecanisme per acabar amb l'exclusió social, en detriment d'altres polítiques socials de tipus més proteccionista i de base universal.

Recapitulant: punts forts i febles de les polítiques d'ocupació de la Unió Europea

Encara que els estats són els que defineixen i apliquen les polítiques d'ocupació, la Unió Europea ha assumit, paulatinament, un rol de lideratge a partir de l'establiment de les grans línies d'actuació i el plantejament de debats sobre com reorientar les intervencions en el mercat de treball. Les polítiques actives d'ocupació han estat uns dels àmbits en els que les institucions comunitàries han centrat els discursos: creixement i ocupació són les dues prioritats que els països de la Unió han traslladat als Estats. A més, els continguts de les polítiques actives d'ocupació s'han basat en la noció de l'ocupabilitat i la reconsideració de les polítiques de garanties de rendes en la línia del que s'ha definit com polítiques *workfare*.

En síntesi, les polítiques actives d'ocupació han centrat la pràctica política comunitària en matèria social, introduint nous programes de tall innovador, amb una connexió amb els territoris i promovent l'agència en l'elaboració i aplicació d'aquestes polítiques. La col·laboració entre nivells de govern es troba també molt present, especialment d'àmbit regional i local sota la supervisió de l'estat. Les dues orientacions de les polítiques de la Unió Europea que tenen com a finalitat la integració social i ocupacional -la inserció social lligada a l'ocupació i la cooperació en els territoris- es veuran reflectides lògicament en el món local. No obstant això, el factor de la competitivitat també és incorporat com a prioritat en aquestes polítiques donant com a resultat una estratègia d'ocupació més centrada en el creixement econòmic i la reducció de l'atur que en l'atenció i protecció de les persones i la creació d'ocupació de qualitat. Els plantejaments del Llibre Verd de 2006 així ho confirmen, doncs la flexicuretat és entesa

principalment des de la vessant de la flexibilitat per les empreses, com ho expressa les crítiques als models “clàssics” de contractació.

Tanmateix, mentre determinades polítiques han patit un procés clar de centralització europea, com és el cas de les polítiques monetària i macro-econòmica, en altres sectors d'acció pública s'ha aplicat el “principi de subsidiarietat” i un estil voluntarista a través del qual cada govern decideix fins on aplica les orientacions europees. Així, els discurs de l'activació és prou ampli i vague com donar cabuda a polítiques amb filosofies i enfocaments molt diferents (Serrano Pascual, 2005). El fet que la UE té poders per actuar en el camp econòmic i fiscal i en part de la política agrària mentre, en canvi, l'aplicació de les decisions en altres matèries depèn dels governs de cada país, provoca desajustaments i desequilibris entre les polítiques dels països. D'aquesta manera, la promoció de les polítiques actives d'ocupació, en les que la UE ha centrat el seu discurs, s'han aplicat a diferents velocitats als països europeus (com s'ha vist en la primera part del capítol) i ha deixat una sensació de fracàs i de necessitat de major revisió i control d'aquestes intervencions.

A més, des d'una perspectiva més estructural, aquestes propostes d'activació de les polítiques laborals i d'atenció als sectors més vulnerables per crear mercats laborals inclusius, es veuen limitats pels constrenyiments que imposa la UE en matèria fiscal i econòmica. Això implica que en el mercat laboral incideixen altres polítiques, a més de la les estrictament dirigides a crear ocupació: la política econòmica (que es concreta en les Guies de Política Econòmica General), la política fiscal i la política monetària són les peces bàsiques sobre les què es sustenta el conjunt de l'acció pública. La subordinació de la Estratègia Europea d'Ocupació, tal i com recull el Tractat d'Amsterdam, a la política econòmica general mostra un estat permanent de tensió entre els elements “socials” i “econòmics” de la política europea i reflecteix, al mateix temps, l'enfrontament polític a Europa i la correlació de forces que en cada conjuntura és capaç d'imposar les seves tesis. En el contingut dels documents de la Unió Europea es reflecteixen les “ànimes” que conviuen a Europa i que han de cercar un equilibri constant per després convertir-se en acció pública⁸⁸.

Una mirada més global a la política comunitària aboca a conclusions més pessimistes pel que fa a la dimensió social europea i la creació d'ocupació de qualitat: malgrat les

⁸⁸ Aquestes contradiccions es reflecteixen, per exemple, en les estratègies per la sostenibilitat que la Unió Europea ha volgut promoure i que intenta compatibilitzar amb el foment d'una Europa industrialitzada i competitiva, on l'element productiu és una prioritat.

contínues reorientacions i contradiccions en el procés de construcció europea, un objectiu ha prevalgut per sobre de tots: la idea de fer una economia forta i competitiva. “Benvinguts a l’Europa de les multinacionals” és el títol del primer capítol d’Europa S.A., un llibre que analitza l’entramat de *lobbies* que exerceixen una important influència en les decisions de les institucions comunitàries i que qüestiona de forma oberta la naturalesa democràtica de les mateixes (Balanyà, Doherty, Hoedeman, Ma’anit i Wesselius, 2002). La política social i de promoció de l’ocupació es troba condicionada, per tant, a les prioritats en matèria econòmica, pilar fonamental d’una Unió Europea que ja no troba en el keynesianisme la seva inspiració.

Capítol 5. Exclusió i biografies laborals: ruptures i precarietats

INTRODUCCIÓ

Abans d'introduir les polítiques d'ocupació a Espanya i Catalunya, aquest capítol té per objectiu analitzar els principals problemes dels mercats laborals que les polítiques públiques, objecte d'estudi d'aquesta recerca, pretenen respondre. Per fer-ho, es presentaran indicadors significatius sobre la configuració dels mercats laborals i els processos d'exclusió laboral que se'n deriven per al cas català i espanyol i, en alguns casos, amb dades comparades de la Unió Europea. L'anàlisi pretén oferir un retrat descriptiu i el més actualitzat possible d'aquestes problemàtiques, abordant els processos que es produeixen al mercat laboral i que adopten una doble lògica:

- Els processos d'inclusió/exclusió que es concreten, bàsicament, en atur i inactivitat.
- L'exclusió laboral dins el mercat laboral que s'expressa en les condicions de treball mercantil i les noves formes d'ocupació que emergeixen.

Les dades estadístiques pretenen quantificar aquestes realitats i, en el darrer apartat, es complementaran amb algunes vivències concretes d'exclusió laboral. Com algunes recerques han mostrat, les trajectòries de vida expressen una realitat difícil de mesurar i les múltiples dimensions d'exclusió social presenten angles complexos i difícils d'encabir en uns paràmetres quantitius. A més, els testimonis personals aporten una mirada subjectiva de la persona que pateix aquests problemes i impliquen una explicació amb veu pròpia sobre la seva situació. Amb la intenció d'*humanitzar* la fredor de les xifres, es presenten algunes cites que, tot i descontextualitzades del relat de vida de cada persona, recullen aquestes experiències de trencament i exclusió laboral i expressen com les conseqüències de l'atur i la precarietat desborden l'àmbit estrictament laboral o econòmic.

Per altra banda, el primer capítol plantejava la crítica al concepte de treball que, normalment, només reconeix les activitats sota relacions mercantils. Pel contrari, el treball és tot allò necessari per la reproducció de la societat i per satisfer les necessitats col·lectives i individuals. Tot i partir d'aquesta premissa, les dades presentades ara es

concentren en el treball que es produeix sota formes mercantils que són les úniques a les quals presten atenció les polítiques d'ocupació. Però cal remarcar que, en concret, el col·lectiu de les dones és el més perjudicat per aquesta concepció limitadora i esbiaixada del treball. Les condicions concretes que reproduïx el mercat laboral són, en definitiva, només una part d'una realitat més complexa que pot comportar vulnerabilitat i exclusió social.

Per l'elaboració d'aquest capítol s'han triat diverses fonts: per l'anàlisi de l'atur s'han utilitzat bàsicament dades de l'Enquesta de Població Activa que s'han complementat amb alguns indicadors de la OCDE i de la Organització Internacional del Treball. Els indicadors presentats pel Servei d'Ocupació de Catalunya a la seva memòria de 2005 han estat la base per comparar els tres àmbits territorials de referència (Catalunya, Espanya, Unió Europea) juntament amb algunes estadístiques de l'Anuari de Relacions Laborals del Ministeri de Treball. Per altra part, s'han incorporat alguns resultats puntuals dels baròmetres d'opinió del Centre d'Investigacions Sociològiques, l'Enquesta Estructura Salarial, l'Enquesta de Qualitat de Vida en el Treball que elabora el Ministeri de Treball i els sondejos del Centre d'Estudis d'Opinió de la Generalitat de Catalunya, així com de l'Institut d'Estadística de Catalunya. Per últim, les cites concretes sobre exclusió laboral s'han extret de diversos estudis qualitius sobre trajectòries de vida que es presenten en l'apartat final.

5.1. ATUR I INACTIVITAT: L'EXPULSIÓ DEL MERCAT LABORAL

L'atur, la forma més radical d'exclusió laboral, suposa la negació del "dret al treball" tant reconegut per la Constitució Espanyola de 1978 com incomplet⁸⁹. Les polítiques d'ocupació i, particularment, les accions per a la inserció laboral, han intentat donar resposta casi exclusivament a aquesta situació de carència d'ocupació tant per a les persones que el cerquen com aquelles que tenen dificultats afegides i en situacions de major vulnerabilitat però que expressen la voluntat o necessitat de participar en el mercat laboral. L'exclusió en l'accés a una ocupació, especialment quan es produeix de forma prolongada, té conseqüències que poden anar més enllà de la manca de remuneració, especialment quan les persones no tenen accés a prestacions o aquestes són molt limitades.

⁸⁹ Article 35 de la Constitució Espanyola de 1978: "*Tots els espanyols tenen el deure de treballar i el dret al treball, a la lliure elecció de professió o ofici, a la promoció a través del treball i a una remuneració suficient per satisfer les seves necessitats i les de la seva família, sense que en cap cas pugui veure's discriminat per raó de sexe*".

En l'esfera de les percepcions, un dels problemes que més preocupen a la ciutadania es troba vinculat a l'ocupació, com ho recullen els baròmetres d'opinió del Centre d'Investigacions Sociològiques. És significatiu que tot i la consideració que la taxa d'atur a Espanya es troba en un mínims històrics, les enquestes del CIS apunten que encara avui la desocupació es considerada un dels problemes de primera magnitud. Els estudis d'opinió desprenen que l'atur, l'habitatge i els problemes de tipus econòmic són les principals preocupacions que afecten personalment a les persones entrevistades. Però també quan la pregunta es refereix als principals problemes que en general pateix la societat espanyola, l'atur apareix amb diferència com una de les primeres respostes, en un nivell molt similar que la immigració (encara que els problemes relacionats amb la qualitat de l'ocupació es troben bastants punts per sota segons el baròmetre d'opinió de 2006)⁹⁰.

El concepte de l'atur i la seva quantificació és una construcció social i política ja que s'han d'establir uns criteris i límits per definir-lo. Això es demostra en que a nivell internacional no hi ha un acord respecte el seu mètode de càlcul. L'atur de les persones considerades actives ha estat l'objectiu per excel·lència de les polítiques d'ocupació i quantificar-les, sovint de forma obsessiva, un dels temes més debatuts i analitzats. És evident que avaluar l'atur d'un país és políticament sensible perquè entren en joc la credibilitat i legitimitat dels governs i de la seva política econòmica i la percepció i situació de la cohesió social.

Així doncs, l'evolució de la taxa d'atur i d'activitat té un vinculació directa amb el cicle econòmic: especialment, el nivell de desocupació és considerat un dels indicadors clau de l'estat de l'economia d'un país i el seu comportament genera respostes constants per part dels poders públics, fruit de l'alarma o pressió social. Però al mateix temps les

⁹⁰ Segons el Baròmetre d'opinió del CIS de novembre 2006, entre els principals problemes que existeixen a l'Estat, l'atur concentra el 40% de respostes (en el cas de demanar tres respostes) i el 18,8% com a única resposta. Si la pregunta es concreta en el problema que més afecta personalment a l'entrevistat/da, el 12% de la mostra respon l'atur (un resultat similar que els problemes l'habitatge i de tipus econòmic, les tres respostes més repetides, i, significativament, l'immigració en aquesta pregunta baixa al 5%). En canvi, els problemes vinculats a la qualitat de l'ocupació ocupen un nivell bastant més baix en l'escala de preocupacions: així, com a multiresposta rep el 9,9% (a diferència del 40% de respostes de l'atur) i com a problema principal a Espanya el 2,5%. Paradoxalment, si les respostes es discriminen per la variable classe social, els resultats són molt similars i, per tant, atur i immigració són considerats els problemes principals a la societat espanyola al marge de l'estatus socioeconòmic. El nombre de respostes que destaquen la qualitat de l'ocupació es manté força igualat excepte en la categoria de "velles classes mitges" que agrupa a empresaris, autònoms i agricultors i que consideren molt per sota aquesta problemàtica. Les respostes una dècada abans, en plena crisi econòmica, expressaven que l'atur era una problemàtica molt més present: entre els tres problemes que més afecten a la societat espanyola, l'atur tenia un 80% de respostes, però els problemes de qualitat de l'ocupació ni tan sols apareixien. L'atur rebia el 46,8% de les respostes de la mostra com un dels problemes que més afectaven personalment (Baròmetre abril 1995). En definitiva, a pesar de que en l'actualitat les taxes d'atur no es troben en un cicle alcista com altres períodes, la situació del mercat laboral continua estant present en l'imaginari col·lectiu com una de les qüestions que causa més incertesa i preocupació.

fronteres entre l'atur i la inactivitat esdevenen difuses, una confusió que s'accentua per la manca de consens internacional en la definició d'aquestes categories.

En aquest apartat s'utilitzaran, principalment, les dades de l'Enquesta de Població Activa (EPA). A pesar de la disparitat de les fonts estadístiques⁹¹, en els darrers anys, els resultats de l'EPA no difereixen massa de les dades d'atur registrat, que sempre havien estat considerablement menors. No obstant això, cal advertir de les seves limitacions perquè alguns fenòmens no es troben recollits com, per exemple, el migratori o el treball reproductiu.

En el context mundial, la taxa d'atur és aproximadament del 6%, el que representa que 195 milions de persones no tenen una ocupació, de les quals el 58% són homes (segons dades de la OIT de 2006, veure Annex 1). En el cas espanyol, la taxa d'atur oscil·la entre el 7 i el 9% de la població activa. Encara que la seva evolució ha estat positiva, l'atur denominat estructural, al marge de la conjuntura econòmica, ha estat difícil de reduir. L'any 1984 les taxes d'atur masculina i femenina segons la EPA es situaven respectivament en el 18% i 23% a l'Estat espanyol i, una dècada més tard, en plena crisi econòmica, també era summament elevada: el 20% pels homes i el 31% per les dones es trobaven sense ocupació, unes dades que contrasten amb la taxa d'atur dels darrers anys. La incorporació de les dones al mercat laboral des dels anys 80 ha anat acompanyada d'un creixement en paral·lel de l'atur femení, sempre molt superior al dels homes. Aquest és el factor explicatiu principal, segons Torns (2000), del fenomen que denomina la "tolerància social" a la desocupació: no existeix consciència col·lectiva de la relació entre atur i exclusió social, especialment, perquè aquest binomi es sustenta en fortes desigualtats de gènere. L'atur, en definitiva, no seria percebut un problema tant greu perquè afecta sobretot a dones, una exclusió laboral que també inclou la categoria d'inactives atès que el treball domèstic no és considerat.

⁹¹ Les dues fonts per calcular l'atur a Espanya han estat, per una banda, l'atur registrat a les oficines de l'INEM i, per l'altra, l'Enquesta de Població Activa. L'EPA és una enquesta de periodicitat trimestral realitzada per l'Institut Nacional d'Estadística amb una mostra àmplia (aproximadament 200.000 persones en 65.000 llars). Els problemes que generaven aquests dos mecanismes és que donaven resultats força diferenciats i la polèmica sobre les mancances i potencialitats de cadascun ha estat constants. L'aspecte més sensible per determinar és la definició de "recerca activa de feina" i que va motivar canvis en l'enquesta a partir de 2001. Amb la nova metodologia, l'EPA no contempla com persones aturades aquelles que segueixen estudis reglats i s'estableixen nous criteris més limitadors per quantificar les persones que busquen una feina activament. Fins el moment, s'acceptava com a "persona aturada" aquelles inscrites com a demandants d'ocupació durant tres mesos. A partir de 2002, s'exigeix una major "activació" de la persona i que aquesta tingui contacte amb els serveis d'ocupació, és a dir, s'inscriu i s'informi sobre les ofertes o rebí propostes de feines; en cas contrari, es consideraran com persones inactives. El resultat és que moltes persones abans considerades aturades es transformen en "inactives". El 2005 novament s'introdueixen modificacions amb l'objectiu de modernitzar l'enquesta i aplicar la normativa europea.

Taula 5.1. Taxes d'atur, inactivitat i desigualtat a Espanya i mitjana europea (any 2005)

	<i>Taxa d'atur</i>	<i>Atur llarga durada*</i>	<i>Taxa activitat femenina</i>	<i>Hores treballades de mitjana per persona</i>	<i>Taxa de temporalitat (% sobre total ocupació)</i>	<i>Coefficient de Gini</i>
Espanya	9,2	32,6	57,7	1.775	33,3	31
Mitjana europea	6,8	33,6	65,3	1.634	12,2	29,7

* Atur de llarga durada: percentatge d'atur de més de 12 mesos sobre el total de persones desocupades
 Font: Elaboració pròpia a partir de OCDE, 2006.

Recuperant alguns indicadors del capítol anterior sobre els països europeus, el quadre 5.2. mostra les dades de cas espanyol comparades amb la mitjana dels països presentats. Un retrat comparat ràpid destaca com la taxa d'atur, la inactivitat femenina i la temporalitat és superior a la mitjana europea en el període assenyalat mentre l'atur de llarga durada es situa en posicions similars, de la mateixa manera que l'índex de desigualtats socials en establert pel coeficient de Gini. Respecte l'indicador sobre hores treballades, el cas espanyol (amb 140 hores anuals més) es situa entre els països amb un còmput d'hores més alt, juntament a Itàlia i Grècia.

En definitiva, en relació als problemes de desocupació, en el cas espanyol la intensitat de l'atur és més elevada que als països de la Unió Europea analitzats, les persones aturades es troben més desprotegides i el biaix de gènere i edat és més present, com es presentarà continuació.

El principal problema al què responen les polítiques: l'atur

Com a primera constatació, les variables sexe i edat esdevenen factors claus d'exclusió del mercat laboral. Com assenyala el següent quadre, la taxa d'atur a Europa, Espanya i Catalunya es troba en nivells similars, segons l'EPA de 2004⁹² (una situació que contrasta amb les dades anteriors de 2005 en les què, a més d'incloure Noruega, mostra el comportament canviant d'aquest indicador).

⁹² Les dades majoritàriament són de l'any 2004, actualitzades el 2005 en alguns casos, sobre Espanya, Catalunya i Unió Europea (dels 15 països). Si no s'assenyala el contrari, es refereixen a l'any 2004. Les fonts utilitzades per Espanya i Catalunya són la Memòria del Servei d'Ocupació de Catalunya (SOC), l'EPA de 2004 i per la Unió Europea les dades de la Oficina d'Estadística de la UE (Eurostat) i l'Enquesta de la Força de Treball Comunitària (EFT).

Taula 5.2. L'expulsió del mercat laboral: dades comparades sobre atur l'any 2004

	Catalunya	Espanya	UE-15
Taxa d'atur (15 i més anys)	9,37%	10,56%	9,0%
Homes	7,21%	7,76%	8,0%
Dones	12,26%	14,55%	10,2%
Taxa d'atur de llarga durada	3,5%	2,1%	4,1%
(Aturats/es que cerquen feina des de fa 12 mesos o més / població activa total)			
Homes	2,7%	1,2%	3,5%
Dones	4,5%	3,2%	4,8%
Nombre d'ofertes vacants per persona desocupada*	0,16	0,07	-
Coefficient d'atur juvenil	10,6%	10,5%	8,3%
% d'aturats/es de 15 a 24 anys sobre la població total de 15 a 24 anys			
Homes	9,1%	9,7%	9%
Dones	12,1%	11,3%	7,7%

*Dades MTAS i Idescat 2003

Fonts: Memòria SOC, 2004; EPA, 2004.

La lectura de les dades mostra algunes divergències entre els territoris, especialment en referència a la variable edat i sexe. Es poden extreure les següents conclusions:

1. **La taxa d'atur femenina continua essent molt més alta**, quasi el doble que la masculina en el cas espanyol i català: es situa cinc punts percentuals per sobre a Catalunya i gairebé set en el cas espanyol, dades que contrasten amb la Unió Europea dels quinze, amb una diferència menys desequilibrada entre l'atur d'homes i de dones. Les dades que es presenten en aquest capítol mostren un escenari laboral dominat per lògiques patriarcal.
2. **L'atur de llarga durada constitueix una dada significativa d'exclusió laboral intensa**: les persones que es troben més d'un any en situació d'atur i no aconseguen (re)insertar-se en el mercat laboral formen part dels col·lectius amb més risc d'exclusió social i pobresa i les dones novament són les més afectades. A Catalunya l'atur de llarga durada és de 3,5% el 2004, amb casi dos punts percentuals de diferència entre homes i dones, un situació pitjor que al conjunt de l'estat i només mig punt per sota de la UE. Del total de persones aturades un 17% porten més de dos anys cercant feina i constituint un dels col·lectius més vulnerables i amb més dificultat de reingrés al mercat laboral (segons dades de l'EPA 2005 pel conjunt de l'estat). Per altra part, segons dades del Ministeri de Treball i l'Idescat, com assenyala el quadre anterior, les ofertes de feina vacants per persona desocupada és en el cas català de 0,16,

mentre el cas espanyol és situa en 0,07 ofertes per persona aturada, una mitjana més baixa encara.

3. **El procés d'adultocratització de l'ocupació** s'expressa en l'expulsió de les persones de més edat del mercat laboral i en les dificultats d'accés de les més joves, que han de viure més situacions de temporalitat i rotació. Si el col·lectiu femení es troba especialment perjudicat dins i fora del mercat de treball, caldria destacar també la situació més vulnerable del col·lectiu jove i, concretament, les dones joves. El percentatge de joves (de 15 a 24 anys) en situació d'atur és del 10%, dos punts percentuals més que la mitjana europea i en el cas de les dones tres punts més que l'atur juvenil masculí durant el 2004.
4. **La cobertura per desocupació** és un indicador de política pública fonamental en relació a aquests tres problemes presentats. És important assenyalar, com es recull més endavant, que la situació de l'atur sense subsidi que inclou a les persones sense ocupació que no reben una prestació per atur, fet que suposa un major vulnerabilitat social. En el cas de la població inactiva, també es pot produir aquesta situació, agreujada perquè aquestes persones poden no estar comptabilitzades com desocupades.

La inactivitat: fenomen voluntari?

El fenomen complex de la inactivitat és considerat per part dels governs una de les problemàtiques vinculades al mercat laboral claus a combatre, com ho corroboren els informes i les estratègies en matèria d'ocupació acordades per la Unió Europea. La inactivitat remet a les persones que per diversos motius decideixen mantenir-se al marge del mercat laboral i no cercar una feina. El càlcul de la població inactiva presenta problemes, sobretot per la mateixa definició de la categoria. La frontera entre atur i inactivitat és difusa, més encara quan la inactivitat no és resultat d'una decisió voluntària. Per exemple, les dificultats per definir aquestes situacions es mostren quan l'Enquesta de Població Activa (2005) introdueix la categoria de "persones aturades que compatibilitzen l'atur amb la inactivitat". D'aquestes persones gairebé la meitat es dediquen a feines de la llar, majoritàriament dones, mentre que altres són estudiants, persones amb discapacitats o jubilades. El quadre següent il·lustra aquest fenomen amb algunes dades, presentant les taxes d'inactivitat de les persones entre 15 i 64 anys i les diferències segons sexe així com la taxa de creixement d'oferta de mà d'obra.

Taula 5.3. Taxa d'inactivitat (2004)

	Catalunya	Espanya	UE-15
Taxa d'inactivitat (15-64 anys)	25,2%	30,1%	30,1%
Homes	15,5%	18,4%	22,3%
Dones	34,9%	41,9%	37,8%
Creixement oferta de mà d'obra variació interanual de l'oferta de mà d'obra (ocupats + aturats 15 a 64)	0,3%	1,8%	1,0%
Homes	-1,2%	0,8%	0,6%
Dones	2,3%	3,3%	1,5%

Font: SOC, 2005.

La població inactiva a Espanya és una de les més altes a Europa i afecta especialment a les dones, moltes d'elles concentrades en el treball reproductiu i de cura. L'any 2004 la taxa d'inactivitat va ser del 30% però les dones, duplicant la taxa dels homes, representen un 40% d'aquest segment de població. Per la seva part, en el cas català, la inactivitat és cinc punts per sota que la espanyola, amb el 25% de la població inactiva (encara que la taxa femenina és més del doble que la masculina). És significatiu que en el cas de les dones és produeix un creixement superior d'ocupació derivat de taxes d'atur més elevades i que també podria derivar-se dels esforços que les polítiques concentren sobre aquest col·lectiu. Respecte el cas del creixement dels llocs de treball, el segon indicador presentat, mostra diferències importants entre Catalunya (0,3%) i Espanya (1,8%) amb un creixement més important en el cas de l'ocupació femenina, segurament degut a les altes taxes d'inactivitat d'aquest sector.

Per últim, caldria mencionar els problemes relacionats a incapacitats per desenvolupar una ocupació. La impossibilitació es refereix a l'exclusió institucional del mercat laboral que es troba principalment relacionada amb problemes de salut i socio-sanitaris. En aquest cas les persones són declarades incapacitades per treballar per motiu de discapacitats o malalties cròniques greus, tant físiques com mentals i són les institucions públiques les que decideixen si aquestes persones poden o no accedir al mercat laboral. La incapacitat també representa una dificultat greu afegida per a la inserció laboral i es configura com un factor de risc d'exclusió: l'EPA recull aquestes dades en funció d'una incapacitat permanent un any abans de l'entrevista. L'abandonament del treball per malaltia o discapacitat agreuja aquesta situació quan es produeix sense reconeixement institucional.

L'atur sense prestació

El grau de cobertura per desocupació és un indicador rellevant de política pública doncs té conseqüències directes en les circumstàncies de l'exclusió laboral. L'atur sense prestació representa una situació de major vulnerabilitat degut a la inexistència d'ingressos econòmics vinculats a l'ocupació i, en conseqüència, la vulnerabilitat i el risc d'exclusió social es multiplica. També en aquest cas els canvis en la regulació laboral han incidit en afavorir l'acomiadament, per una part, mentre s'ha reduït la cobertura de la protecció social, per l'altra, especialment a través d'endurir l'accés al subsidi per desocupació. Algunes noves modalitats de contractació ni tan sols reconeixen el dret a rebre un subsidi mentre que les polítiques passives són substituïdes per polítiques que tenen com a principal intenció activar a les persones i motivar-les a cercar feina. Aquesta filosofia es presenta com inqüestionable; un exemple és l'informe de la Comissió d'Experts sol·licitat pel MTAS abans de l'aprovació de la reforma laboral 2006 denominat «Més i millor ocupació en un nou escenari socio-econòmic: per una flexibilitat i seguretat laborals efectives» (2005: 70):

“Els canvis legislatius de 2002 han recuperat, al menys en part, les mesures de contenció i reducció de la despesa pròpies de l'anterior dècada, tornant a endurir les condicions i requisits del dret a la prestació contributiva i al subsidi assistencial. La reformulació de la noció de col·locació adequada il·lustra aquest retorn, com també il·lustra sobre la confusió de tècniques, barrejant sense l'obligada claredat mecanismes d'enduriment de la prestació amb altres que procuren coordinar la vessant passiva i activa de la política d'ocupació, l'extensió a la protecció per atur del denominat compromís d'activitat, inicialment projectat per a actuar en relació amb la renda activa d'inserció. Amb la generalització d'aquest compromís, el sistema de protecció per desocupació s'enfoca com un conjunt d'accions destinades no només a atendre la pèrdua de l'ocupació, sinó també a accentuar els deures del treballador de col·laborar activament en la seva reinserció laboral”.

Segons el Ministeri de Treball, Catalunya es situa com les comunitats capdavanteres en relació a la cobertura per desocupació. Tanmateix, les dades no són massa fiables degut a que en el seu càlcul només es comptabilitzen les persones en situació d'atur registrat. Com afirma Toharia (2005: 131): *“Per increïble que sembli no es té una idea gaire exacta del grau de la cobertura de les prestacions per atur”*. Les dades del Ministeri situen la taxa de cobertura en torn el 65% mentre que els càlculs de l'EPA donen resultats molt inferiors amb només el 25% les persones aturades receptores d'un subsidi. Aquesta disparitat de resultats es mostra també en les dades de l'INE i

l'Idescat: el 2003 a Catalunya hi havia una taxa de cobertura bruta del 85,8%, més alta que l'espanyola, el 63,8%⁹³.

5.2. L'EXCLUSIÓ DINS EL MERCAT LABORAL: LA PRECARITZACIÓ DE L'OCUPACIÓ

Les noves formes d'ocupació han ampliat les categories de la precarietat degradant les condicions de treball i afectant especialment a alguns col·lectius i a les persones que s'incorporen per primera vegada al mercat laboral. La precarietat laboral, a més, mostra una relació directa amb els processos d'exclusió i vulnerabilitat social. La precarització de l'ocupació i l'atur s'haurien de encabir en un procés ampli de modernització perquè són la resposta a les necessitats de l'esfera productiva i les conseqüències de les reestructuracions industrials i la competitivitat mundial (Castel, 1997). En aquesta secció es presentaran dades en relació a la participació en el mercat laboral, els col·lectius més perjudicats i la relació amb el nivell de formació, afegint algunes reflexions i indicadors en torn el fenomen precari.

Amb el sorgiment de les noves relacions contractuals ha irromput la inseguretats en el manteniment d'una relació laboral, segurament un dels components principals de la precarietat. Això ha estat conseqüència d'una opció de política laboral que, com es veurà en el capítol següent, s'ha concretat en reformes laborals que han consolidat el que es podria denominar "*la producció normativa de la incertesa*" (Lapuente i Ortiz de Villacian, 2000: 117). El resultat ha estat un enfortiment progressiu de la posició empresarial i un mercat laboral en el qual l'atur i la precarietat formen ja part de la "normalitat". Com apunta Recio (2004), l'experiència de la crisi econòmica i l'atur massiu podria explicar el grau d'acceptació de les condicions laborals precàries doncs la carència d'una ocupació es percebuda i viscuda com l'exclusió laboral més intensa.

Així doncs, com a punt de partida i connectant amb el marc teòric, la precarietat s'intensifica però no és un fenomen nou:

- La precarietat laboral forma part de l'estructura del sistema capitalista i és conseqüència de l'explotació i la recerca del màxim benefici sense garantia de

⁹³ La taxa de cobertura bruta s'obté dividint la suma dels beneficiaris de prestacions contributives (per desocupació total), més els beneficiaris de prestacions assistencials econòmiques, pel total d'atur registrat (Idescat, 2006)

drets laborals. La precarietat és discriminació i implica una intensificació d'aquesta explotació laboral i la pèrdua de drets socials i laborals que abans eren garantits de forma universal. Segons la OIT (2006), 507 milions al món són persones treballadores pobres, que sobreviuen amb menys d'un dolar al dia.

- La precarietat afecta especialment a determinats col·lectius en els que les variables sexe, edat i origen impliquen una ruptura que s'afegeix a la classe social. El procés d'incorporació de les dones al mercat laboral ha anat acompanyat d'una reducció dels seus drets, mentre l'ocupació es crea sota les noves condicions, afectant en especial als sectors joves o que s'incorporen per primera vegada al mercat laboral. També el fenomen migratori ha estat utilitzat per pressionar a la baixa les condicions laborals i, per tant, les persones novingudes pateixen les condicions laborals més precàries. En definitiva, les discriminacions a determinats col·lectius en el mercat laboral són evidents quan es tracta de dones, joves i immigrants⁹⁴.
- La precarietat colonitza espais laborals que anteriorment no eren (tan) precaris. En aquesta rebaixa de les condicions de treball es suma també el sector públic, tot i que amb menor intensitat que el privat, i suposa el trencament del concepte d'ocupació digna i permanent que havia predominat en l'administració pública. Tampoc s'escapa de les condicions laborals precàries el tercer sector, el món de les organitzacions no governamentals que moltes vegades realitzen tasques que abans es trobaven sota provisió directa pública.
- Amb les condicions precàries també es produeixen processos de construcció de noves subjectivitats. La precarietat també és simbòlica, crea i desenvolupa noves formes de vida i identitat.
- A més de les dificultats materials, les conseqüències de la precarietat comprenen altres esferes de la vida: limiten sinó anul·len la participació i la reivindicació col·lectiva, començant per la sindicació. La constant inseguretat pot acabar afectant, a un nivell més personal, a l'esfera emotiva i de les relacions humanes. Les dificultats per accedir a un habitatge, els problemes de salut, les dificultats a l'accés formatiu, la carència de xarxes comunitàries, es sumen a un llarg etc que es poden sumar a la precarietat laboral.

⁹⁴ El mateix marc regulatiu del mercat de treball es pot considerar discriminatori en tant que les darreres reformes laborals –sobretot dirigides a reduir la temporalitat– es dirigeixen a col·lectius concrets; en el moment que existeixen tipologies específiques de contractació precària per grups d'edat, per dones o persones amb especials dificultats, s'està discriminant i estigmatitzant encara que l'objectiu sigui reduir l'ocupació eventual.

Seguint la conceptualització de Cano, *treballs precaris* serien aquells que redueixen la capacitat dels treballadors per planificar i controlar el seu futur; la *precarietat*, seria la vulnerabilitat social i econòmica que han de patir les persones i la *precarització* el procés que qüestiona els drets que donaven seguretat a l'ocupació (Cano, 1998). Aquest autor identifica quatre dimensions de la precarietat laboral: la inseguretat de l'ocupació, la degradació de les condicions laborals, la insuficiència en els ingressos salarials i el procés de reducció de la protecció social. A més, aquesta aproximació a la precarietat analitza graus i modalitats de la mateixa que es troben presents a les diferents formes d'ocupació i, que per tant, impedeix diferenciar entre treballadors precaris i treballadors no precaris, tal i com Cano analitza (1998: 208):

“El procés precaritzador espanyol s’ha caracteritzat per una pressió sobre les condicions laborals del conjunt de treballadors que inclou no només l’augment de l’eventualitat sinó també una reducció de la protecció legal de l’estabilitat de l’ocupació dels treballadors fixes i una destrucció dels llocs de treball estables, substituïts en termes nets per ocupació temporal. Sense negar l’existència de segmentació en el mercat de treball espanyol, s’ha de dir que no existeixen en general barreres rígides entre els segments si ens atenem a les seves condicions reals de treball i ocupació, a la vegada que s’aprecia un moviment precaritzador des del sector primari –que redueix la seva dimensió- cap el secundari. El procés de precarització afectaria així al conjunt dels treballadors encara que adopti formes i dimensions diverses”.

La participació en el mercat laboral i les discriminacions d’edat i gènere

L'altra cara de l'atur és la participació en el mercat laboral, motiu pel qual es presenten algunes dades respecte l'ocupació. Com ja s'ha vist en relació a l'atur, en aquest cas les taxes d'ocupació desagregades per edat i sexe també expressen desigualtats específiques.

Efectivament, la taxa d'ocupació de les dones no arriba al 50% en el cas espanyol, mentre a Catalunya és lleugerament superior, el 57,5%. Les diferències entre homes i dones mostren evolucions més negatives en els casos espanyol i català que la mitjana europea presentada, especialment entre el col·lectiu de més edat: entre els 55 i 64 anys el diferencial entre homes i dones és a Catalunya de 30 punts. En aquest col·lectiu de més edat la població ocupada disminueix considerablement (la taxa d'ocupació es situa entre 40-45%). Principalment, les causes de l'atur han estat els acomiadaments i el tancament d'empreses que en els darrers anys s'han produït degut l'impacte del capitalisme global i la recerca de major competitivitat de les empreses, que decideixen traslladar la seva producció, inclús amb beneficis, a altres països amb costos laborals més baixos. També el mateix Estat ha promogut les jubilacions anticipades i les ha assumit en els casos de reestructuració productiva, ja sigui per processos de

privatització i reconversió industrial (Lapiente i Ortiz de Villacian, 2000). També és remarcable que la creació d'ocupació és més favorable per a les dones, amb un creixement interanual del 4,7% i el 2,5% a Espanya i Catalunya respectivament, triplicant el cas dels homes.

Taula 5.4. Taxa d'ocupació per edat i sexe (2004)

	Catalunya	Espanya	UE-15
Taxa d'ocupació (15-64)	68,2%	62,6%	63,7%
Homes	78,8%	75,4%	71,4%
Dones	57,5%	49,7%	56,1%
Diferències home-dona en ocupació	21,3 pp	25,7 pp	15,3 pp
Taxa d'ocupació (15-24)	44,8%	37,7%	37,8%
Homes	51,1%	44,0%	41,2%
Dones	38,2%	31,2%	34,3%
Diferència home-dona taxa ocupació (15-24)	12,9 pp	12,8 pp	6,9 pp
Taxa d'ocupació (25-54)	79,2%	73,3%	77,3%
Homes	89,4%	86,5%	85,5%
Dones	68,8%	59,9%	69,1%
Diferència home-dona taxa ocupació (25-54)	20,6 pp	26,6 pp	16,4 pp
Taxa d'ocupació (55-64)	44,6%	41,6%	40,6%
Homes	60,2%	59,2%	50,5%
Dones	29,8%	25,1%	31,2%
Diferència home-dona taxa ocupació (55-64)	30,4 pp	34,1 pp	19,3 pp
Creixement interanual ocupació	0,4%	2,7%	0,5%
Homes	-1,1%	1,5%	0,1%
Dones	2,5%	4,7%	1,0%

Font: SOC, 2004.

L'ocupació vinculada als processos formatius

La variable formativa es converteix en un indicador clau respecte els processos d'inserció laboral i les dades sobre ocupació i atur així ho determinen: a més nivell d'estudis més possibilitats d'accés al mercat laboral i menor desigualtat entre homes i dones. Lògicament aquest és un indicador rellevant en tant que el nivell d'estudis té una relació directa amb la posició social i al mateix temps, com diversos estudis indiquen, el sistema educatiu té un impacte reproductor d'aquestes desigualtats, lluny del mite de

l'ascens social a través de la formació. Tanmateix, la formació ha estat tradicionalment la política activa per excel·lència, s'ha repetit casi obsessivament que el gran problema del mercat laboral era justament la manca d'habilitats formatives. Les dades, però, són significatives i mostren aquest biaix de classe: la taxa d'ocupació de persones amb estudis superiors és del 82% a Catalunya i la diferència entre homes i dones és de 5 punts percentuals, mentre l'atur és més intens en els sectors amb nivell de formació més baix. La taxa d'ocupació de persones que no arriben a la segona etapa dels estudis de secundària disminueix fins el 40% mentre el diferencial entre homes i dones s'amplia fins els 27 punts pel cas català.

Com mostren els indicadors de la taula 5.5, la situació de la formació en els casos espanyol i català empitjora en relació als quinze països de la UE: mentre a Catalunya el 62,9% dels joves de 20 a 24 anys han acabat la secundària, les xifres europees arriben al 76,4%, mostrant la dimensió del fracàs escolar. També en termes de formació respecte al total de la mostra de la EPA, la situació no és massa optimista: mentre a Catalunya declaren haver rebut formació les quatre setmanes anteriors a la realització de l'enquesta el 2,9% de les persones, pel cas espanyol és del 5,2% i a la UE el 9,4%, unes xifres que poden indicar que malgrat la formació ha estat una de les polítiques actives més desenvolupades en els darrers anys, la cobertura de la població entre els 25 i 64 anys és encara feble. El següent indicador ho exemplifica mostrant el percentatge de joves entre 18 a 24 anys que abandonen de forma prematura els estudis: si les dades europees assenyalen que és el 15,9%, en el cas català i espanyol aquesta xifra es duplica, afectant més als homes.

Les desigualtats entre dones i homes tot i ser elevades són menys dramàtiques en l'Europa dels 15 i, en canvi, s'aprofundeix la bretxa en el cas espanyol. Novament, l'Enquesta d'Estructura Salarial de 2002 destaca que les diferències entre salaris respecte les diferents titulacions són importants i el sou anual creix en paral·lel al nivell d'estudis. Les persones sense estudis o que no van completar l'educació primària van percebre uns ingressos salarials inferiors en un 35% al salari mitjà, mentre que les persones llicenciades universitàries aquell any van rebre una remuneració d'un 76% per sobre.

Taula 5.5. El binomi ocupació i formació (2004)

	Catalunya	Espanya	UE-15
Taxa d'ocupació -estudis superiors- (16 anys i més) (1)	82,2%	76,2%	76,5%
Homes	84,7%	80,2%	78,4%
Dones	79,7%	72,3%	74,5%
Difer.home-dona ocupació (estudis superiors)	5,0 pp	7,9 pp	3,9 pp
Taxa d'ocupació -estudis 2a etapa secundària- (16 anys i més) (2)	65,5%	59,6%	62,0%
Homes	72,9%	68,9%	68,0%
Dones	58,4%	50,1%	55,8%
Difer.home-dona ocupació (estudis 2n cicle secundària)	14,5 pp	18,8 pp	12,2 pp
Taxa d'ocupació -estudis inferiors 2a etapa secundària- (16 anys i més) (3)	40,6%	38,8%	33,5%
Homes	54,7%	54,5%	45,0%
Dones	27,6%	24,6%	24,3%
Difer.home-dona ocupació (estudis inferiors 2n cicle secundària)	27,1 pp	29,9 pp	20,7 pp
Població de 25 a 64 anys que ha participat en educació i formació (4)	2,9%	5,2%	9,4%
Homes	2,7%	4,7%	8,6%
Dones	3,1%	5,7%	10,2%
Joves de 20 a 24 anys que han finalitzat com a mínim la segona etapa de l'educació secundària (5)	62,9%	62,5%	76,4%
Homes	56,2%	55,2%	73,8%
Dones	69,8%	70,0%	79,1%
Joves de 18 a 24 anys que abandonen prematurament els estudis (6)	31,5%	30,4%	15,9%
Homes	39,1%	37,2%	18,1%
Dones	23,6%	23,2%	13,6%

Font: SOC, 2005

(1) Ocupats/es amb estudis superiors / població amb estudis superiors

(2) Ocupats/es amb estudis de 2a etapa de secundària (inclou FP) / població amb estudis de 2a etapa de secundària (inclou FP)

(3) Ocupats/es amb estudis inferiors a 2a etapa de secundària / població amb estudis inferiors a 2a etapa de secundària

(4) Persones de 25 a 64 anys que han respòs haver rebut educació i/o formació en les quatre setmanes precedents a l'enquesta. Pels casos espanyol i europeu la font és la EFT.

(5) Joves de 20 a 24 anys que han assolit almenys el nivell 3 de la CINE-1997 (segona etapa d'educació secundària). Pels casos espanyol i europeu la font és Eurostat.

(6) Joves de 18 a 24 anys que no segueixen cap ensenyament o formació en les darreres quatre setmanes i que han assolit com a màxim, la primera etapa d'educació secundària, és a dir, el nivell 2 de la CINE

Per altra part, en relació a l'àmbit formatiu, el fenomen de la desqualificació es troba vinculat a processos més globals vinculats a l'esfera productiva i, sobretot, a les situacions de reestructuració econòmica i d'aplicació de noves tecnologies al món del treball. La continua necessitat de reciclatge i formació en determinats sectors també pot afectar a les persones menys qualificades o amb impediments per requalificar-se. La desindustrialització i la pèrdua de llocs de treball en aquest sector suposen un greuge

per les treballadores i treballadors amb formació i experiència però que aquesta no s'adequa als nous requeriments del mercat laboral. En aquest sentit, la formació contínua o el reciclatge hauria de ser una política activa per impedir la desqualificació, aplicant els objectius de l'aprenentatge al llarg de tot el cicle de vida com ja propugnen les directrius europees.

La competitivitat ferotge és la que relega a les persones menys formades i amb menys habilitats a les situacions d'exclusió del mercat laboral, doncs com a afirma Castel, suposa la desqualificació dels menys aptes (Castel, 1999: p.408).

“El ‘gerenciament participatiu’ exigeix la mobilització de perícies no sols tècniques sinó també socials i culturals, què van a contrapèl amb la cultura professional de la majoria dels assalariats. Quan, en el marc de la recerca de flexibilitat interna, l'empresa intenta adaptar les qualificacions dels treballadors a les transformacions tecnològiques, la formació permanent pot funcionar com una selecció permanent. El resultat és la invalidació dels ‘treballadors que envelleixen, amb massa anys o no el suficient formats com per a reciclar-se, però massa joves per a la jubilació. (...) Però l'empresa també fracassa en la seva funció integradora dels joves. A l'augmentar el nivell de les qualificacions exigides per a l'ingrés, desvaloritza a una força de treball inclús abans de que hagi entrat en servei”.

El concepte “analfabetisme digital” també expressa aquestes limitacions formatives que afecten especialment a alguns col·lectius apartats de les noves tecnologies produint el que s'ha anomenat la “bretxa digital” (OIT: 2002). Un indicador sobre aquest procés de ruptura social i desigualtats el dona l'accés i ús d'internet (dones, àrees rurals, nivells de formació, edat...).

Una altra vessant de la desqualificació es troba relacionada als canvis i les percepcions sobre la formació i qualificació i el desequilibri que es produeix entre formació i titulacions i les demandes del mercat laboral. El fenomen de la “supraqualificació” també implica que les persones ocupin llocs laborals per sota de les seves qualificacions, una situació que es produeix específicament entre les persones nouvingudes a les societats del primer món (Generalitat de Catalunya, 2006).

Noves formes d'ocupació: temporalitat, parcialitat i treball per compte propi

Les dades estadístiques confirmen l'augment de les denominades noves formes d'ocupació. La següent taula recull aquestes “modalitats d'ocupació” que inclouen la contractació a temps parcial, temporal i per compte propi, situacions, per altra part, que presenten pautes diferenciades i que no han d'anar acompanyades necessàriament de condicions precàries.

Taula 5.6. Noves formes d'ocupació (2004 i 2005)

	Catalunya	Espanya	UE-15
Noves formes d'ocupació* (Assal.temps parcial+durada determinada+treball per compte propi) / total ocupats	42,3%	50,9%	37,2%
Contractes temporals signats el 2005 (Contractes temporals / total contractes)	-	91%	-
Ocupació de durada determinada (Contractes durada determinada / total contractes)	17,5%	25,2%	9,5%
Homes	16,0%	23,0%	10,1%
Dones	19,6%	28,7%	8,7%
Ocupació a temps parcial (Contractes temps parcial / total contractes)	7,5%	7,3%	14,2%
Homes	2,5%	2,1%	4,2%
Dones	14,5%	15,1%	25,9%
Ocupació per compte propi (Treball compte propi / total ocupats)	17,8%	18,2%	14,7%
Homes	20,6%	20,6%	18,6%
Dones	14,0%	14,4%	9,6%

Fonts: SOC, 2005 i Anuari de Relacions Laborals, 2005.

*Si no s'assenyala el contrari les dades es refereixen a l'any 2004

En breu, els indicadors sobre noves modalitats de contractació desprenen les següents conclusions:

- **Les noves formes d'ocupació agrupen a Catalunya el 42% de les contractacions** i en el cas espanyol suposen la meitat dels contractes laborals, una xifra 13 punts menor a la UE. La situació catalana mostra un panorama laboral en el què les noves formes d'ocupació es troben arrelades i encara a distància dels estàndards europeus però també contrasta amb la realitat espanyola. Això és especialment significatiu en relació a la temporalitat.
- **El contracte a temps parcial ocupa al 7,5% de les persones, majoritàriament dones, mentre el contracte de durada determinada representa el 17,5% a Catalunya i el 25% a l'Estat** i disminueix en el cas europeu al 9,5% de la població ocupada. Les dones són el col·lectiu més afectat i, lògicament, les persones més joves. Per últim, el treball per compte propi representa entre el 17-18% del total a Catalunya i Espanya. També en aquesta categoria s'inclouen una àmplia diversitat de situacions, tanmateix, la sortida laboral de l'autoocupació, especialment com a recurs per a la reinserció laboral, pot suposar una limitació dels drets laborals.
- **La nova contractació continua sent majoritàriament temporal, a pesar dels ajuts per a la contractació indefinida:** dels 17.165 contractes registrats, el 91% són temporals, un comportament similar als cinc anys anteriors. Aquesta

excessiva temporalitat sovint es troba fora de la legalitat⁹⁵. El 40% dels contractes temporals són d'obra i servei i, a més, la legislació afavoreix que les empreses subcontractades utilitzin aquesta modalitat de contracte. El 50% de la contractació temporal s'empara en l'eventualitat de la contractació: així doncs, el contracte eventual és el contracte estrella del sistema espanyol de contractació temporal. El col·lectiu jove és el més perjudicat per la temporalitat: el 71% de les persones entre 16 i 24 anys tenen contracte temporal (Anuari de Relacions Laborals, 2005)

La temporalitat, en definitiva, és un dels problemes més greus del mercat laboral a l'estat espanyol, reconegut per les mateixes institucions i amb un diferencial de 15 punts respecte la mitjana europea (14,2% de la població assalariada el 2005, Eurostat). Les dades de la OCDE (2006) presentades a l'inici del capítol mostren un nivell de temporalitat encara més alt el 2005: el 33% que contrasta amb el 12,2% de la mitjana europea. A més, les dinàmiques del mercat laboral a escala catalana i espanyola mostren un diferencial d'entre 8 i 10 punts percentuals en relació a la taxa de temporalitat. Caldria analitzar detingudament les característiques productives i les estratègies empresarials com a factors que poden explicar aquestes diferències i es podria explorar també com a hipòtesi les diferències en el context institucional, és a dir, l'estructura de les relacions laborals i les polítiques d'ocupació que s'han aplicat als diferents territoris en els darrers anys, especialment la intervenció dels governs locals en aquesta matèria.

Altres expressions de la precarietat: infrasarització i accidentalitat

La precarietat també s'expressa en altres condicions més enllà de la temporalitat de les relacions laborals, com és el nivell dels salaris. En aquest sentit, es pot considerar que la política de moderació salarial aplicada a Espanya ha aconseguit que els costos salarials es veiessin progressivament reduïts a pesar del creixement de la productivitat i l'augment de la mà d'obra assalariada (Recio, 1998). L'Informe del Banc d'Espanya (2005) atribueix el dinamisme del mercat laboral i la creació d'ocupació al llarg del darrer cicle econòmic a aquesta reducció dels costos laborals reals per a les empreses. La

⁹⁵ Així ho reconeix l'Informe d'Experts (2005) encarregat prèviament a la reforma laboral. La Inspecció de Treball de la Generalitat de Catalunya, que ha d'investigar irregularitats en les contractacions, també considera que es produeix un abús dels contractes temporals: a Catalunya el primer semestre de 2006 es van detectar 3.412 contractes que van haver de convertir-se en fixos, el 60% en el sector serveis i majoritàriament contractes per obra i contractes eventuais per circumstàncies de la producció. El 2005 la xifra de contractacions temporals fraudulentament va ser de més de 6.500 relacions contractuals però aquesta situació contrasta amb les sancions "insuficients" segons la Direcció de Relacions Laborals de la Generalitat (El País, 29 d'agost de 2006).

infrasararització o els ingressos laborals insuficients són un factor important de vulnerabilitat que es produeix amb més intensitat en els contractes a temps parcial i temporals.

L'Enquesta d'Estructura Salarial de 2002⁹⁶ mostra que els contractes de duració determinada tenen un salari mitjà inferior del 40% dels guanys mitjans anuals dels contractes indefinits. També la discriminació de gènere s'expressa en els baixos sous doncs segons l'enquesta el salari promig anual femení és el 71,1% del masculí. Caldria analitzar el tipus de contractació, jornada i ocupacions, però les diferències salarials entre dones i homes és sempre negativa per a les primeres i en totes les activitats econòmiques i ocupacions: en conjunt, el salari mitja de les dones és un 30% inferior al masculí. L'estudi sobre desigualtats salarials a Catalunya entre 1995 i 2000 també mostra aquesta situació on la flexibilitat i el gènere esdevenen les variables explicatives clau (González Calvet, Mir Artigues i Gil Estallo, 2002). Aïllant la variable sexe i igualant la resta de condicions, la diferència entre el salari de dones i homes és del 20% produint-se al mateix temps una "segregació ocupacional" que perjudica a la promoció laboral de les dones, inclús en l'administració pública, el sector més igualador. A més, la infrasararització afecta més als contractes a temps parcial, dels quals el 80% corresponen a dones tant a Espanya com a Catalunya. No és sorprenent, així, que els baixos sous són una de les principals raons d'insatisfacció amb la feina segons l'Enquesta de Qualitat de Vida en el Treball que elabora el Ministeri de Treball⁹⁷.

La correlació entre condicions precàries i major accidentalitat demostra la pèrdua de control sobre la qualitat de l'ocupació i les garanties de salut laboral. Novament, la temporalitat és la protagonista en un context en el què la sinistralitat laboral tant a Espanya com Catalunya presenta taxes elevades. Amb contractació temporal, inclús en sectors d'elevada perillositat, la preocupació per la formació (també per evitar riscos laborals) és encara menor i les dades mostren la perversitat en l'abús de la temporalitat i la subcontractació d'empreses per prestar determinats serveis, perdent tot control

⁹⁶ L'Enquesta Estructura Salarial realitzada per Institut Nacional d'Estadística es va efectuar el 2002 però no va ser publicada fins el novembre de 2004, un retard en la seva difusió que va generar crítiques. Aquesta enquesta quatrianual es realitza des de 1995 i el 2002 es va acordar els criteris per a tota la Unió Europea. Segons la darrera enquesta, el salari mig es situa en 19.802,45 euros, mentre el salari brut anual més freqüent és encara més baix, 12.503,29 euros. La corba de Lorenz desprèn que el 20% de treballadors amb salaris més baix disposa del 8% de la massa salarial, mentre que les persones assalariades amb sous més alts acumula més del 26% del total. L'índex de Gini construït és de 0,34 per al conjunt de l'Estat (molt similar al 0,32 del 2003) (Comissió Europea, 2005)

⁹⁷ L'objectiu de l'Enquesta de Qualitat de Vida en el Treball del Ministeri de Treball i Afers Socials (2003 – 2004) és conèixer les situacions i l'entorn de les persones ocupades i les seves percepcions sobre les condicions i relacions laborals. En general, aquesta darrera enquesta mostra resultats positius la percepció de l'ocupació (sobre el total de la mostra), però apareix com a principal raó d'insatisfacció en la feina el baix sou (el 24,6% de les persones enquestades) a distància d'altres problemes (horari, duresa de la feina, poca estabilitat, mal ambient laboral, males condicions físiques).

sobre l'activitat i la qualitat de l'ocupació. D'aquesta manera, del total d'accidents laborals que s'han produït al llarg de 2005, el 52% corresponen a persones amb contracte temporal⁹⁸ (mentre la temporalitat representa el 25% de l'ocupació).

La subocupació i l'economia submergida, factors intensificadors d'exclusió laboral

A diferència de l'ocupació a temps parcial, la denominada subocupació és la impossibilitat de treballar tota la jornada laboral de forma involuntària. Tot i que l'ús del concepte subocupació s'identifica sovint amb condicions precàries o irregulars, l'EPA estableix que per subocupació s'ha d'entendre la situació d'aquelles persones que desitgen treballar més hores i estan disponibles per fer-ho però en canvi habitualment treballen menys hores setmanals que les que corresponen a una jornada completa en la seva branca d'activitat.

Caldria també assenyalar la situació de manca absoluta de drets que comporta l'economia submergida o informal, en les que es produeixen relacions laborals amb contractes verbals o sense cap acord entre les parts ni garanties laborals. El càlcul de l'economia submergida és complex, diversos estudis la situen en torn el 15 i el 25% del PIB en el cas espanyol. Segons un estudi de la Comissió Europea el 2002, l'economia informal havia augmentat a Espanya fins el 22% (per sobre de la mitjana dels països de la OCDE i més propera a països en vies de desenvolupament o als casos d'Itàlia i Grècia).

Un dels col·lectius que més pateixen la precarietat laboral és sens dubte la immigració extracomunitària, especialment quan els afecta a la regularització i la carència dels permisos de treball i residència i en conseqüència es veuen abocats a l'economia submergida. Normalment les fonts d'informació no recullen aquest fenomen en la seva complexitat ni parteixen de la mateixa definició d'immigrant, i és especialment oculta la realitat de les persones sense regularització. El sondeig de l'any 2006 del Centre d'Estudis d'Opinió de la Generalitat de Catalunya focalitzat en els perfils i valoracions de la immigració marroquina, equatoriana, romanesa i xinesa –persones empadronades en un municipi català amb anterioritat de més d'un any- assenyala com els principals problemes de la societat d'acollida a les situacions d'atur, la precarietat laboral i l'accés a l'habitatge. Sobretot el mercat laboral apareix com un motiu de preocupació: tres de

⁹⁸ L'any 2005 es van comptabilitzar 890.872 accidents en jornada de treball dels quals 935 van ser mortals. La meitat de les persones accidentades tenien contracte temporal (Anuari de Relacions Laborals, 2005).

cada quatre persones enquestades tenen una ocupació però majoritàriament temporal i la taxa d'atur representa el 16% de la mostra, molt més alta que la taxa d'atur del conjunt de la població (tot i que l'atur, normalment, és més baix en el cas de les persones nouvingudes).

Per altra part, segons el sondeig citat, les persones –tot i algunes diferències entre nacionalitats- realitzen tasques menys qualificades que en els seus països d'origen, produint-se una concentració d'homes en el sector de la construcció i de dones en el servei domèstic, dos sectors amb un alt nivell de precarització (Generalitat de Catalunya, 2006). Els resultats d'aquest estudi confirmen les desigualtats per raó d'origen que es produeixen en el mercat laboral: mentre les persones arribades d'Amèrica del Nord i de la Unió Europea van tenir un salari superior al mitjà l'any 2002, els treballadors i treballadores d'altres nacionalitats van obtenir entre el 25 i el 35% menys que la mitjana (casi un 3% de la mostra de l'Enquesta Estructura Salarial de 2002 correspon a persones amb nacionalitat estrangera).

5.3.TRAJECTÒRIES D'EXCLUSIÓ: LA PRECARIETAT LABORAL COM A FACTOR DETERMINANT

En aquest apartat es presenten vivències de la precarietat en primera persona que mostren fins a quin punt les situacions de l'atur i l'ocupació precària dificulten les trajectòries vitals i inclús vulnereu la construcció d'identitats, les relacions humanes i afecten als problemes per a articular l'acció reivindicativa i la solidaritat. Diverses recerques han optat pel mètode de les entrevistes en profunditat i les històries de vida a partir de testimonis que posen de manifest el caràcter multidimensional dels processos d'exclusió social. Així doncs, en aquest últim apartat que tanca el capítol, s'han incorporat alguns fragments d'aquestes entrevistes, retalls d'històries de vida que expressen la fragilitat i inestabilitat que pateixen les persones.

Les metodologies qualitatives s'han utilitzat abastament per estudiar els processos d'exclusió laboral⁹⁹ amb l'objectiu d'ampliar el coneixement sobre aquestes situacions des de les experiències concretes de les persones que viuen aquestes situacions i amb aproximacions que intenten comprendre les trajectòries i els mecanismes d'exclusió. En aquest recull no s'ha realitzat una sistematització de les recerques en aquest camp sinó

⁹⁹ Per exemple, la tesi doctoral d'Antonio Santos Ortega (2004) "Trajectòries socials de l'atur de llarga durada" basada en entrevistes obertes en profunditat.

que s'han recollit cites de quatre investigacions: En primer lloc, dues recerques de l'Institut de Govern i Polítiques Públiques de la Universitat Autònoma de Barcelona recullen diversos relats de vida de persones que viuen situacions de vulnerabilitat i marginació intenses (Subirats, 2005; Subirats, 2006). Els itineraris vitals d'aquestes dones i homes tenen com a comú denominador desigualtats estructurals que s'aprofundeixen quan es combinen amb altres factors d'exclusió que els impedeix qualsevol oportunitat de sortir de la seva situació. Els testimonis expliquen les greus dificultats i mancances que pateixen i les problemàtiques sempre afegides a les situacions de pobresa i misèria econòmica. La majoria d'aquestes trajectòries tenen en comú les situacions d'exclusió en relació al mercat laboral i l'ocupació. En aquest sentit, la inestabilitat laboral és normalment una situació afegida a un ventall de problemàtiques però la possibilitat de tenir feina tampoc representa una sortida.

En segon lloc, es presenten cites extretes de dos processos de recerca i reflexió col·lectiva sobre la flexibilitat precaritzadora que tenen un component trencador i compromés. Vinculades als moviments socials, no es tracta d'investigacions convencionals: la primera està circumscrita a Màlaga i la segona a Madrid i recullen experiències, relats i conversacions sobre les vivències de la precarietat (Otra Malaga, 2004; Precarias a-la-deriva, 2004).

L'atur i la precarietat com a vivència d'exclusió

Les històries de vida deixen testimoni de les conseqüències de l'exclusió laboral i la precarietat que superen les qüestions econòmiques i materials. Els problemes de salut física i mental, agreujats quan es pateix una discapacitat, són al mateix temps causa i conseqüència de l'exclusió del mercat laboral. El deteriorament de la salut es troba també vinculat a les situacions d'infrahabitatge i, en general, a una "exclusió social heretada" on apareixen altres carències i problemes afegits (drogodependències, violència, presó i estigmatització, la inaccessibilitat a la formació...). Aquestes situacions s'accentuen sobretot quan es viuen de forma isolada i ni les xarxes de suport institucional o el tercer sector són capaces de contrarestar aquestes sensacions, ni tan sols els casos aïllats de suport mutu i solidaritat. Els relats mostren com la societat nega i invisibilitza aquestes persones i les condemna, en alguns casos, a assumir com inevitable una situació percebuda com injusta. Això comporta que una de les persones afirmi: "*No em considero creient, el cert és que no crec ni en mi mateix*" (2006, 154).

Les trajectòries d'exclusió s'amplifiquen quan la protagonista és una dona. La dimensió de gènere emergeix com un factor que accentua les desigualtats -com ja s'ha comprovat amb indicadors quantitativs- sobretot quan la situació és de monomarentalitat o s'afegeix la discriminació per raó d'origen. Les situacions de violència sexista, acompanyades de dependència econòmica i emocional, s'agregen a causa del desemparament institucional i social.

Algunes d'aquestes persones tenen en comú l'accés a alguns serveis socials que suposen la única via per a la supervivència. Cap testimoni diu tenir un subsidi d'atur així que els pocs ingressos provenen de feines informals i esporàdiques, enormement precàries, o de la Renda Mínima d'Inserció.

Aquí es recullen algunes fragments de testimonis com l'Antonio, receptor d'una Renda Mínima d'Inserció, que explica la seva posició social sense oportunitats i amb factors agreujants degut a problemes d'alcoholisme, una breu estadia a la presó, episodis de violència i la inestabilitat i precarietat laboral com a problema de fons constant. També el cas d'una dona que amb moltes dificultats intenta sortir endavant amb els seus fills, i que s'afegeix una situació d'isolament i explotació pel fet de ser immigrant. La situació de depressió aguda del Jaume o les dificultats afegides per una discapacitat de la Maria José, que s'agreuja amb l'ocupació que realitza.

Taula 5.7. Exclusió social i laboral: fragments d'històries de vida

Antonio (2006: 123)	<i>"Mai he tingut massa contractes, casi sempre contractes "basura" que no apareixen ni a la seguretat social. Una vegada vaig passar quatre anys en una empresa fent obres i durant tot aquell temps no em van assegurar. En els papers, només consta que he treballat dos anys, he treballat i després no surt res! També he estat aturat, fins cinc i sis anys, però sense cobrar atur. Llavors feia coses així d'"estranquis".</i>
Fátima (2006: 142)	<i>"No trobo feina. Estic farta. Estic apuntada a tots els llocs, vaig anar a una empresa de treball temporal però em van dir que no podia treballar sense el permís (...) La darrera feina que vaig tenir va ser en la neteja. Recordo que durant el meu darrer embaràs quan ja estava de set mesos, la senyora em va dir: "Mira, Fátima, no tens assegurança i si et passés alguna cosa seria un problema. Queda't a casa fins que neixi la teva filla".</i>
María Jose (2006: 167, 174, 175)	<i>"Mai he viscut, sempre he malviscut. La meua vida ha estat el treball. Era pobre i sabia que si deixava de treballar m'anava a convertir en el que soc ara: més pobra encara. No se el que és anar al cinema, comprar una revista, anar al bar a prendre un cafè. El que més m'ha marcat en la vida ha estat el naixement del meu fill. Ell és el motor que m'ajuda a seguir lluitant, però estic cansada. El meus problemes són la paga i la incapacitat".</i> <i>"Ahir em mirava al mirall i pensava: "no haig d'estar trista". Però m'està costant molt. L'any passat no podia ni parlar, no sortia ni al carrer. Sempre estava plorant. He estat dos anys amb tractament psicològic, medicant-me per la depressió".</i> <i>"L'any passat va millorar una mica la depressió, però la tristesa és tan gran. Vaig començar a cobrar dos-cents setanta tres euros, aquest any he cobrat dos-cents vuitanta i ara m'han pujat la pensió a tres-cents vuitanta, però en la Seguretat Social m'han dit que aquest és la quantitat que cobraré fins que em mori. Em sento maltractada per les institucions. Vaig anar a la Generalitat per a que em donessin la incapacitat absoluta, he anat dues vegades als tribunals, però sempre me l'han denegat. Probablement aquesta és la raó que m'enfonsi en la depressió: la pobresa".</i>
Relat d'un home (2005, 50)	<i>"Jo el que voldria és que em seguissin donant els PIRMI, que me s'acaba ara, em penso, al desembre..., i que em donessin la llarga enfermetat o..., ja ho he provat però..., no la donen, no sé per què. I, jo... és que no puc treballar! No puc treballar, perquè veig que em poso massa nerviós".</i>
Relat d'una dona (2005, 50)	<i>"Jo ni altre ofici podia fer, perquè tinc la columna vertebral malament, tinc les mans malament (...) i llavors, clar, aquí va venir la meua tristesa"</i>

Fonts: Subirats, 2005; Subirats, 2006.

El fenomen polièdric de la precarietat

En els casos següents, les i els protagonistes no es troben en situacions d'exclusió social extrema però sobreviuen, pateixen i resisteixen a la precarietat. L'objectiu explícit dels processos d'investigació que reuneixen diversos testimonis també és conscienciar per mobilitzar i actuar. La recerca realitzada a Màlaga considera la precarietat laboral, la situació de les persones immigrants i els impactes de l'especulació immobiliària en aquest territori com a punt de partida. En la seva recerca-activista, el col·lectiu Precarias a la Deriva decideix recollir experiències -que denominen "derives"- de precarietat que creuen les vides quotidianes en cinc sectors precaritzats i feminitzats

com són l'àmbit domèstic, el sector del *telemarketing*, la traducció i docència d'idiomes, l'hostaleria i, en el camp de la salut, la professió d'infermeria. La idea de xarxa en la qual es van agrupant i entrellaçant les vivències i situacions és concreta en la noció de deriva en la qual la quotidianitat és també font de resistències i espai polític des del qual transformar.

Taula 5.8. Inestabilitat i vulnerabilitat: fragments d'històries de vida 2

<p>Tècnica d'Inserció Sociolaboral (2004: 41, 42)</p>	<p><i>"El treball que jo faig és formació laboral i orientació per a l'ocupació. Les persones que arriben acostumen a ser casi totes usuàries dels Serveis Socials que tenen unes expectatives. La treballadora social la deriva a una orientadora laboral, que e suposa la ajudarà a trobar feina. Quan tinc a una persona davant, podria ser jo la que estigués a l'altre costat de la taula. El treball és molt inestable, el contracte igual és de tres mesos que e dos setmanes"</i></p> <p><i>"Et sents una mica impotent perquè jo no puc fer intermediació amb les empreses (...). [Els serveis d'orientació laboral] l'ajuntament els posa per dir: tenim un programa d'ocupació que és genial i amb els que inserirem laboralment a tantes persones. I tots els anys fan la seva presentació davant les empreses i mitjans de comunicació per dir hem ajudat a no sé quants col·lectius desfavorits o hem inserit laboralment a no se quants toxicòmans, no se quantes dones"</i></p> <p><i>"Com afecta estar en precari? Doncs si l'equip d'intervenció social comença un treball amb una família, després a l'educador li tallen el contracte i el contracte una altra vegada als tres mesos amb una altre programa diferent, el treballador social es queda sol i ha de portar no sé quantes zones més perquè a l'altre treballadors social l'han acomiadat i han posat a un altre nou."</i></p>
<p>Treballadores d'una cadena alimentària (2004, 65)</p>	<p><i>"Estàvem tots en condicions tan precàries que et donava cosa protestar perquè podies perdre el treball. La situació era o et poses del costat del poder o directament ets el seu enemic... No tenia ganes de tornar a casa meva i agafar una depressió, o tornar amb un dolor d'esquena terrible i a sobre no poder dir res i haver d'estar amb un somriure... Però és que necessitàvem tant els diners que agafes qualsevol cosa i ells s'aprofiten de la teva necessitat"</i></p> <p><i>"El pitjor dels sindicats és que no se'ls veu en els llocs de treball, aquest és el principal problema. Si vas a reclamar alguna cosa, potser t'assessorin una mica i fins i tot et poden enviar algun inspector. Però no estan a l'escena laboral, no haurien de permetre que passessin aquestes coses"</i> (treballadores sense contracte, algunes sense documents)</p>

Font: Otra Màlaga, 2004

La Taula 5.8. presenta testimonis de la recerca de Màlaga que mostren com la precarietat condueix a una pèrdua del control sobre l'activitat i acaba vivint la precarietat qui treballa i qui rep el servei perquè limita i afecta a la qualitat de la intervenció. Paradoxalment, les primeres cites es refereixen a una tècnica d'inserció sòcio-laboral, un sector amb uns nivells de precarietat laboral alts. Les pressions per treballar per objectius en un servei que tracta persones amb problemes greus d'inserció social mostra la insensibilitat de l'administració pública que utilitza la subcontractació de

serveis com a pràctica habitual (en aquest cas, és una treballadora de l'empresa contractada que presta uns serveis a un ajuntament en el marc d'un projecte europeu).

Novament les dificultats de l'acció col·lectiva, la impotència i el bloqueig a qualsevol reivindicació, encara més si es tracta de persones en situació irregular. Les crítiques als sindicats per la seva incapacitat també apareixen perquè no defensen els drets de les persones en pitjors condicions al mercat laboral.

Per últim, algunes cites de dones que treballen en precari, en unes condicions que són viscudes com a conflicte permanent i "deshumanització". Les condicions del treball de cura que recau en dones immigrants tenen generalment una situació de sobreexplotació extrema i s'agreuja perquè és una feina que no és valorada socialment i de la que es disposa de mà d'obra barata. L'experiència individualitzadora de la precarietat porta a una d'aquestes treballadores a considerar que un dels problemes més greus és l'impediment de la reivindicació col·lectiva motiu pel qual la precarietat és viscuda de forma encara més contradictòria i negativa. La darrera cita exemplifica les dificultats d'alguns segments del treball autònom o per compte propi, amb menys cobertura per drets laborals i, al mateix temps, més riscos.

Taula 5.9. Gènere, origen i exclusió laboral: fragments d'històries de vida 3

<p>Treballadora domèstica. (2004, 33)</p>	<p><i>"...perquè una s'aixeca pel matí, perquè tot i que es treballi a mitja jornada, una és mare, muller, i a més jo tinc a la meua mare aquí, també soc filla, llavors tinc que estar fent les coses, ordenant tot, una mare mai descansa, és la primera en aixecar-se i la última en allitar-se"</i></p>
<p>Teleoperadora (2004, 35)</p>	<p><i>"El problema que s'acostuma a tenir en aquest treball és que comences a fer les coses el millor que pots, però no pots, si és que no ho pots fer bé, perquè no és la teua feina arreglar res, només és aguantar, llavors, això si que és dur perquè, doncs això, que algú t'estigui explicant alguna cosa que realment et dona pena que l'home porti dos dies sense telèfon, i no poder dir-li, doncs miri, donis de baixa perquè no s'ho solucionarem."</i></p>
<p>Treballadora domèstica (2004: 98,99).</p>	<p><i>"S'arriba d'Ecuador amb moltes il·lusions, pensant que la teua vida canviarà, que aconseguiràs tots els teus objectius i aquí et trobes amb una dura realitat. Sense considerar els teus sentiments, que has deixat a la teua família allà, estàs aquí en unes condicions d'instabilitat tant laboral com social, amb desinformació".</i></p> <p><i>"El portar uniforme és traumàtic (...) Només has d'acomplir la teua feina, has de ser un robot. (...) Les persones que treballem com internes estem incomunicades del món (...) estem incomunicades, desinformades, ens aïllen per impedir que coneixem les condicions en les quals estem i puguem organitzar-nos per millorar-les"</i></p> <p><i>"No ens paguen pel treball intel·lectual, emocional que oferim, només en paguen i malament pel treball físic. L'experiència de vida que portem cadascú, per això no ens paguen, ni el reconeixen, però d'ella si se'n beneficien. El treball que fem és molt important: ens dediquem a cuidar nens i gent gran en la seva gran majoria".</i></p>
<p>Treballadora precària, (2004: 147-150)</p>	<p><i>"Els processos de recerca de treball són durs. Són processos igual de dues setmanes o molt més, jo crec que entre dos setmanes i tres mesos, poden variar, per tot aquest temps has d'estar a disposició de qui oferta el treball, que si "vine ara", que si "ara no", que si "vine la propera setmana, a tal hora", i després perdre allí dos o tres hores i ets a expenses de que et truquin, perquè no saps si t'han agafat fins que et truquen. Es deshumanitza. No només l'entrevista, clar, també el treball posterior. Jo crec que, a part de la precarietat, una altra característica dels treballs d'ara és la deshumanització"</i></p> <p><i>"Jo crec que l'empresa és molt espavilada i fa un filtre amb les entrevistes de treball, amb el tens que et té en espera i els cursos de formació, un filtre de paciència, perquè qualsevol persona que tingui dignitat no aguanta un curs de formació no pagat de cinc dies després del qual et poden negar el treball"</i></p> <p><i>"Els conflictes els portes sobre tot fora, quan arribes a casa teua, surts amb la gent (...) La meua experiència ha estat que et queixes, "no et preocupis que hi ha vint persones esperant ocupar el teu lloc de treball"</i></p> <p><i>"El perill és que la precarietat és que no et permet organitzar-te, et talla molts llaços, t'individualitza tant que no veus que la teua situació sigui col·lectiva i que es podria treure a la llum"</i></p>
<p>Investigadora (2004: 185)</p>	<p><i>"La irrupció de la oficina a casa suposa, també, aportar recursos propis pels mitjans de producció. L'ordinador el vaig comprar jo, pago internet, el telèfon fix, el mòbil, les fotocopies i les impressions. El mateix passa amb els llibres, diaris, revistes i etcèteres. Aquesta és l'autonomia del florent treball autònom?"</i></p>

Font: Precàries a la Deriva, 2004

5.4. LA CENTRALITAT DE L'OCUPACIÓ: NOTES CONCLUSIVES

La crisi que ha irromput als països capitalistes desenvolupats s'expressa a partir de dos fenòmens: l'exclusió del mercat de treball en forma d'atur i inactivitat, per una banda, i les condicions laborals precàries amb l'aparició de les anomenades noves formes d'ocupació, per l'altra, que afecten de forma severa a determinats col·lectius. Es tracta de problemàtiques que no poden desvincular-se ja que es solapen construint trajectòries laborals on es poden presentar situacions d'atur i de precarietat de forma intermitent. Com s'assenyalava en el primer capítol, els problemes complexos vinculats a l'esfera laboral constitueixen una de les esferes de reproducció de les desigualtats i de l'exclusió social fonamentals. Però, a més, les discriminacions del mercat laboral estan associades a altres àmbits on també es reproduïen desigualtats i exclusions.

Com a elements de síntesi de les dades presentades al capítol es pot destacar els següent:

- **Les taxes d'atur a Espanya i Catalunya** oscil·len entre el 9% i 10% de la població activa i, especialment, les variables edat i sexe marquen diferències significatives: joves, dones i persones de més edat viuen les situacions més vulnerables respecte el mercat laboral.
- **L'atur de llarga durada** presenta situacions de més risc d'exclusió social i pobresa i les dones novament són les més afectades. Casi un terç de les persones desocupades es troben en aquesta situació: a Catalunya l'atur de llarga durada és de 3,5% i a Espanya el 2% (2004) i, del total de persones aturades, un 17% porten més de dos anys cercant feina (dades EPA del 2005 per a l'Estat) el que constitueix un procés de cronificació de l'atur. Aquestes situacions d'exclusió del mercat laboral són especialment greus sense el dret a una prestació per desocupació.
- **L'inactivitat és un fenomen complex i feminitzat** que no sempre té una base totalment voluntària i que presenta dificultats de quantificació. En el cas espanyol, segons dades de l'EPA, la taxa d'inactivitat del 30% és similar a l'europea dels 15 països i en el cas de les dones duplica la taxa masculina.
- **Les taxes d'ocupació mostren el revers de les situacions d'atur:** en el cas espanyol i català la diferència entre homes i dones és de més de 20 punts percentuals amb una taxa total del 65%, similar a la Unió Europea dels 15. A més edat, més desigualtats entre homes i dones respecte la seva participació al

mercat de treball. La formació esdevé una altra variable rellevant: a més nivell d'estudis, més possibilitats d'aconseguir un lloc de treball.

- **Les noves formes d'ocupació**, considerant el treball temporal, temps parcial i per compte propi, acullen al 50% de les persones que treballen a l'Estat, el 42% a Catalunya. És especialment greu la temporalitat, entre el 25 i el 33% a l'Estat, menor en el cas català. Altres fenòmens que s'han assenyalat com a dimensions de la precarietat són els baixos salaris, l'accidentalitat, la desqualificació o l'ocupació en l'economia submergida.
- **Les discriminacions per raó de sexe, edat i origen** en l'àmbit laboral són elements comuns en nombrosos estudis i anàlisis sobre el mercat de treball.

Els indicadors presentats en aquest capítol manifesten com les relativament baixes taxes d'atur en alguns països occidentals amaguen l'altra cara, menys visible, de la precarietat laboral, que s'han il·lustrat amb fragments d'històries de vida. En aquest sentit, el model anglosaxó és paradigmàtic per aquesta normalització de l'ocupació precària (Gran Bretanya o Irlanda tenen una taxa d'atur inferior al 5% l'any 2005) i, especialment, el "miracle" nord-americà que ha aconseguit reduir l'atur a través de la creació accelerada d'ocupació i l'aparició de la categoria de "treballador pobre". Per aquest motiu, no és cap novetat considerar que un dels fenòmens més significatius del mercat laboral espanyol i català ha estat el procés de precarització accelerada que, com es planteja en el capítol següent, no només ha estat producte de canvis globals en l'esfera productiva i econòmica sinó també resultat d'una determinada opció política.

Paradoxalment, la precarietat laboral no ha irromput amb la força esperada en el debat polític i encara menys en l'agenda pública. Molt recentment comença a introduir-se aquesta qüestió, en alguns casos de forma tangencial, en determinats documents oficials. Exemples són la Llei d'Ocupació de 2003 i la reforma laboral de 2006 acordada entre el govern i les principals organitzacions patronals i sindicals a escala estatal. En primer lloc, la Llei d'ocupació de 2003 destaca com els principals fronts d'intervenció la situació dels col·lectius amb més dificultats, la temporalitat i les taxes d'atur. Així doncs, la mateixa llei assenyalava les següents grans tendències de canvi que pressionen per renovar els instruments de política pública:

- La creació d'ocupació en etapes expansives però amb una taxa d'atur difícil de reduir i taxes d'ocupació baixes, especialment per les dones.
- La incidència de l'atur en determinats col·lectius, especialment d'atur de llarga durada que s'agreugen per les mancances formatives, dificultats de mobilitat

geogràfica i funcional de la mà d'obra i desequilibris en els mercats laborals que s'accentuen degut als desequilibris territorials.

- La temporalitat i inestabilitat laboral com a característica dominant de la nova ocupació.
- La limitada incidència dels serveis públics d'ocupació com a instrument d'intermediació.
- L'evolució demogràfica que comporta noves incorporacions de joves i envelliment de la població activa, mentre el fenomen de la immigració ha renovat els recursos humans.

Per la seva part, la reforma laboral de 2006 acordada entre el govern i les principals organitzacions patronals i sindicals que, a pesar de l'evolució considerada positiva del mercat laboral espanyol, constata amb preocupació l'alta temporalitat i el reduït volum d'ocupació. D'aquesta manera, es reconeix que s'ha produït en els darrers anys un increment de la població ocupada i activa i un descens de la taxa d'atur (en torn el 9% el 2006), però constatant que l'atur encara es situa per sobre de la mitjana europea i el mercat laboral presenta seriosos inconvenients per acomplir els compromisos de l'Estratègia de Lisboa.

És a dir, a pesar del discurs triomfalista respecte l'evolució del mercat laboral espanyol (reproduït des d'instàncies de govern i organismes com l'OCDE) s'admet que la situació de determinats treballadors i treballadores és d'una intensa vulnerabilitat, especialment en el cas de les dones, joves i persones amb discapacitat. Així la Llei per a la millora del creixement i l'ocupació de 2006¹⁰⁰, la qual retrata aquest context d'exclusió laboral:

“Entre aquests problemes, la superació dels quals es troba entre els objectius principals d'aquest reial decret-lei, figuren la reduïda taxa d'ocupació i activitat de las dones espanyoles, el que la taxa d'atur encara no superi lleugerament a la mitja de la Unió Europea, essent especialment elevada en el cas dels joves, les dones i les persones amb discapacitat, la persistència de segmentacions entre contractes temporals i indefinits i, sobretot, l'alta taxa de temporalitat, la més alta de la Unió Europea, i per sobre del doble de la mitja d'aquesta. En relació amb la taxa de temporalitat, a més són rellevant els nivells particularment alts de les corresponents als joves, les dones, els treballadors menys qualificats i de menors salaris i els treballadors amb discapacitat.”

Entre les polítiques catalanes destaca l'Estratègia Catalana d'Ocupació aprovada recentment que assenyala explícitament la precarietat laboral com el principal problema del mercat laboral i la seva vinculació als processos d'exclusió i al constant risc de pèrdua de l'ocupació (ECO, 2006: 6):

¹⁰⁰ Reial-Decret Llei 5/2006, de 9 de juny, per a la millora del creixement i l'ocupació.

“Es posa de manifest també que el risc elevat de desocupació, exclusió social i pobresa va acompanyat de baixos nivells d'estudis i de llocs de treball temporals, poc qualificats i mal remunerats, i que el risc per a les persones aturades que s'incorporen a la població ocupada però en ocupacions de baixa qualificació i que no requereixen formació és tornar a estar aturades en un termini no excessivament llarg.”

Les polítiques de mercat laboral tenen una relació directa amb les polítiques econòmiques i el model de benestar social pels quals opta una societat i es troben, al mateix temps, constretes pels processos globals i el model d'acumulació capitalista. Per tant, el mercat de treball és resultat d'un context econòmic determinat que inclou l'opció per un model productiu i una específica orientació cap el creixement econòmic (Toharia, 2005). L'atur i la precarietat són problemes que es troben en el cor del sistema capitalista però les polítiques d'ocupació poden agreujar o atenuar-los. En definitiva, les variables polítiques i institucionals configuren el model de mercat laboral i poden inclús condicionar les estratègies empresarials. Lluitar contra l'atur però a costa de precaritzar més el mercat laboral o apostar per la qualitat de l'ocupació i la protecció social són opcions i preferències que es concreten en les polítiques públiques, una qüestió que abordarà el proper capítol.

Capítol 6. Les polítiques actives d'ocupació a Espanya i Catalunya

INTRODUCCIÓ

L'objectiu d'aquest capítol és presentar una aproximació a la política d'ocupació que s'ha desenvolupat a Espanya i Catalunya, especialment en la seva vessant d'activació, i que ha condicionat les polítiques actives d'ocupació en altres escales de govern. Com s'ha analitzat, en el continent europeu han conviscut diversos models de benestar, entre els quals els països del sud s'han caracteritzat per tenir nivells de protecció baixos i polítiques actives d'ocupació febles. La perspectiva comparada entre tipologies de benestar ha estat el punt de partida per analitzar el cas espanyol i, en aquest capítol, aprofundir en les principals estratègies d'ocupació que es desenvolupen a Espanya i Catalunya i que s'han considerat analitzar de forma conjunta degut a la seva confluència i interrelació.

El capítol consta de tres parts: en un primer apartat, es presentarà breument l'evolució de les polítiques d'ocupació a l'Estat, amb algunes referències a la realitat catalana. S'ha considerat que per entendre les polítiques d'avui calia realitzar una mirada retrospectiva donat que l'herència històrica defineix en gran part el model actual. El següent apartat serà el gruix del capítol i es centrarà en les polítiques actives d'ocupació desenvolupades a Espanya i Catalunya a partir de tres subapartats: les estratègies polítiques i les principals línies d'acció; els aspectes estructurals relacionats al marc competencial i la xarxa d'actors que incideix en aquestes polítiques; l'oferta i continguts de les PAO. El retrat més recent analitzarà documents i estudis realitzats en els darrers cinc anys i, especialment, a partir dels canvis de govern a Espanya i Catalunya. Per últim, es presentarà una síntesi interpretativa de l'evolució de les polítiques d'ocupació a partir de tres eixos: què s'ha realitzat en matèria regulativa, en relació a la dinàmica que connecta polítiques passives i actives i, per últim, la compatibilització entre flexibilitat i seguretat. També es presenten les conclusions del capítol a partir de les coordenades conceptuals, substantives i operatives de les PAO.

6.1. EVOLUCIÓ I ETAPES DE LES POLÍTIQUES D'OCUPACIÓ

Si s'hagués de resumir de forma succinta l'evolució de les polítiques laborals en els darrers vint anys aquest estaria caracteritzada pel continuisme en els seus aspectes essencials. Els subseqüents governs s'han decantat per aprofundir en una mateixa línia d'acció: desregulació del mercat de treball acompanyada de reduccions dels drets laborals i socials –especialment, de la cobertura prestacional per atur- i ampliació de les possibilitats d'activació individual i suport en la recerca de feina. Les PAO han estat possiblement un dels àmbits de política pública en els que s'ha produït un avenç més important, ja que d'una situació de marginació en els inicis de la transició política s'ha situat com una peça angular del discurs polític, en gran part gràcies a l'impuls de la Unió Europea.

Però a diferència d'altres països europeus, en el cas espanyol les PAO no van començar a articular-se fins entrada la dècada dels 80 i principalment en els anys 90 davant la necessitat de fer front a les elevades taxes de desocupació, d'aquí la seva feblesa també actualment. Les polítiques de garantia de rendes van predominar establint un model reactiu de política pública lluny d'una aposta decidida per les capacitats productives i formatives i la creació d'ocupació des dels poders públics. A més, en la dimensió de la desregulació, la liberalització del mercat laboral ha ampliat els marges decisionals de les empreses en les condicions d'entrada, permanència i sortida del mercat de treball que ofereixen als treballadors i treballadores, produint impactes especialment negatius sobre la qualitat de l'ocupació que, com el capítol anterior detallava, han aguditzat la dinàmica de precarietat laboral, ara per ara, expansiva.

La trajectòria de la política d'ocupació es pot resumir en cinc etapes, en funció de l'acció política i les intervencions dels respectius governs a Espanya i Catalunya:

1. **La dictadura franquista: repressió i autoritarisme**

El franquisme va desenvolupar unes relacions laborals basades en la repressió i la prohibició de l'articulació col·lectiva de la classe treballadora, una situació que indubtablement afavoria al sector empresarial. Sota aquest context autoritari i amb les primeres reaccions organitzades sindicals, el règim franquista no va mostrar interès per introduir polítiques actives d'ocupació. Únicament, es van començar a elaborar els primers plans formatius (el Programa de Promoció Professional Obrera, aprovat el

1964) per intentar donar resposta als canvis que reclamava el teixit productiu i ocupacional dels anys 60. El 1970 es va constituir l'INEM (*Instituto Nacional de Empleo*) amb l'objectiu principal de gestionar la intermediació laboral i el sistema de protecció per desocupació i l'any 1973 es va crear el Servei d'Acció Formativa. Dos anys més tard, en plena crisi econòmica mundial, es van integrar les polítiques d'ocupació al Servei d'Ocupació i Acció Formatives del Ministeri de Treball, un primer intent de coordinar tot el sector. Malgrat això, les polítiques actives d'ocupació van continuar jugant un paper testimonial, i davant el desequilibri entre capital i treball és lògic que no es produís cap pressió per desenvolupar polítiques públiques en aquest àmbit. A més, cal recordar que en l'àmbit laboral el franquisme va tenir fonamentalment un rol repressor: va il·legalitzar qualsevol organització i representació obrera i va prohibir el dret a vaga i a la negociació col·lectiva, mentre cercava legitimitat amb alguna intervenció paternalista de protecció laboral (Martínez Lucio, 1998).

2. Els Pactes de la Moncloa: període experimental i de transició democràtica

L'acord signat el 1977 entre les principals forces polítiques parlamentàries, els denominats Pactes de la Moncloa van marcar l'inici d'un procés de transició política amb l'aposta per un determinat model econòmic, així com les bases del futur Estat del Benestar. El Pacte va ser el primer pas per a la implantació d'una política econòmica que tenia com a principal repte l'estabilització econòmica a partir del control de la inflació i, sobretot, de la moderació salarial. Per altra part, van ser els inicis del procés desregulador i flexibilitzador del mercat laboral en la línia de les reivindicacions empresarials, un reclam de "modernització" que convivia amb el continuisme de les relacions laborals autoritàries del període franquista (Recio, 1998).

De forma incipient, es va començar a establir un marc laboral centralitzat i acompanyat de polítiques d'ocupació mentre el sindicalisme i la mobilització social pressionaven per assolir millores socials i laborals. En aquest període es va configurar el model de relacions laborals (la Llei d'Estatut dels Treballadors de 1980 i la Llei Bàsica d'Ocupació de 1981) i els primers acords sobre ocupació. En matèria de concertació, es va institucionalitzar un model neocorporativista (que s'havia configurat a Europa en el context fordista de les dècades dels 60 i 70) amb una correlació de forces favorable a les organitzacions empresarials que van exercir una major influència mentre els sindicats obtenien recursos i legitimitat. Tanmateix, en el cas espanyol, l'aplicació del model neocorporativista es va trobar amb problemes per les condicions en què es començava a desenvolupar -context particular de la transició política i transformacions

en l'esfera productiva- i que va afectar especialment a la capacitat d'incidència de les organitzacions sindicals (Lope, 1991).

En aquesta etapa, marcada per la crisi econòmica i el creixement de l'atur, la reacció del govern va ser potenciar les polítiques de garanties de rendes en detriment de la promoció de l'ocupació i la formació però ja es va començar a utilitzar un instrument que es generalitzarà com a política activa: el foment de la contractació dels col·lectius amb més dificultats a partir de la reducció de les cotitzacions a la seguretat social.

A Catalunya, l'acció de govern, en mans de Convergència i Unió i presidit per Jordi Pujol des de 1980, es va centrar en la consolidació institucional i la legitimació del seu caràcter nacionalista (Recio, 1998). La crisi econòmica va afectar més profundament però el govern de la Generalitat, sense competències en matèria laboral, va adoptar una posició reivindicativa de les mateixes però sense assumir un rol actiu en la promoció de l'ocupació. En aquesta etapa, es va crear el Consell Econòmic i Social, un espai pioner a l'Estat, com a ens d'interlocució, debat i reflexió entre agents socials i govern de la Generalitat tot i la marginació d'aquest àmbit de política pública.

En resum, un cop superada la dictadura, en aquest moment històric es va marcar un doble objectiu: la consolidació democràtica i l'economia de mercat. El consens es basava en l'aposta pel mercat i en la necessitat de compensar les seves fallides amb un sistema públic de redistribució i protecció social. També era un objectiu, doncs, articular les noves regles de joc de la democràcia liberal i afavorir la consolidació de les noves Comunitats Autònomes com espais polítics de presa de decisions i amb capacitat d'incidir en l'economia (Trullen, 1993). Però en un context de crisi, la recuperació econòmica va convertir a les polítiques laborals en subsidiàries i les demandes de l'empresariat de més flexibilització es van veure reforçades.

3. L'etapa de govern del PSOE 1982-1996: desregulació laboral intensa i inici de polítiques actives per promoure l'ocupació

Aquesta etapa es distingeix pels successius governs del PSOE i per la incorporació espanyola a la Comunitat Econòmica Europea el 1986. Les polítiques d'ocupació van prendre més preponderància, especialment les polítiques de garantia de rendes, mentre es van començar a definir les polítiques actives d'ocupació (el 1986 es triplica la despesa en termes de PIB respecte tres anys abans). Per la seva part, les Comunitats Autònomes van iniciar els seus propis plans per promoure l'ocupació, malgrat no gaudir

de competències en aquesta matèria.

Durant els anys 80, es van iniciar els primers programes de formació amb l'aprovació del Pla Nacional de Formació i Inserció Professional (Plan FIP) el 1985, el primer d'aquestes característiques, amb el què es va aconseguir un increment significatiu de la despesa pública en formació. Entre aquests programes, les Escoles Taller per a joves aturats encara és vigent. Des del 1985 fins el 1993 la formació d'aturats i ocupats havia estat responsabilitat exclusiva de l'INEM, moment en que comença el procés de descentralització cap a les autonomies. Amb l'entrada d'Espanya a la CEE el 1986 els nous recursos per a programes formatius incrementen les possibilitats per les PAO i faciliten a les Comunitats Autònomes, encara sense competències, a establir polítiques ocupacionals gràcies al co-finançament.

Per altra part, en aquest període es van començar a aprovar reformes puntuals sobre aspectes rellevants de les condicions de treball, com l'ampliació de les possibilitats dels contractes temporals i l'ampliació de les possibilitats d'acomiadaments¹⁰¹. La reforma de 1984, que instaura noves modalitats de contractació i la contenció de salaris, provoca una important contestació social. Un moment àlgid va ser la vaga general de 1988, que va afavorir l'augment de la cobertura de la protecció d'atur. Per altra part, les Comunitats Autònomes van iniciar polítiques pròpies de rendes mínimes o salaris socials destinats a famílies (i no de base individual) dirigides als sectors amb més dificultats i riscos d'exclusió (Guillen i Valiente, 2004).

En aquest període, de forma progressiva, es va augmentar la despesa de les polítiques actives d'ocupació i es van començar a vincular-se a les prestacions per atur. Però, sobretot, aquest serà el període de les reformes legislatives més importants sobre els aspectes regulatius del mercat laboral. Les línies d'acció més neoliberals per reformar el mercat de treball van prendre força, en un moment de crisi econòmica aguda i augment de l'atur. Les perspectives que conceben l'atur com un problema individual van prendre força i van ser utilitzades per endurir les condicions d'accés als subsidis, especialment el 1992 amb un pla que és contestat amb una vaga de mitja jornada. El model de negociació centralitzada entre govern, patronal i sindicats es va consolidar encara que amb dificultats, principalment perquè les organitzacions sindicals es van trobar

¹⁰¹ L'Acord Nacional d'Ocupació (ANE) de 1982 i l'Acord Interconfederal, un any després, es va signar amb el suport dels dos grans sindicats, mentre que l'Acord Econòmic i Social (AES) de 1984 va rebre l'oposició de CCOO per introduir facilitats en els acomiadaments col·lectius en petites empreses. L'AES va ser signat entre el govern, les patronals CEOE i CEPYME i UGT i tenia com objectiu combatre la desocupació a partir de grans línies d'actuació i amb un increment del pressupost destinat a les polítiques d'ocupació, entenent que calia invertir en polítiques actives al temps que s'iniciava el procés desregulador.

incapaces d'aturar les reformes que reduïen els drets laborals adquirits. Més aviat, en algunes circumstàncies, els sindicats van participar d'aquestes reformes que van implicar l'afavoriment de noves formes d'ocupació, mentre que altres acords més garantistes no eren acomplerts per part del govern (Lope, 1991).

La crisi del keynesianisme es produeix en un escenari de col·lapse econòmic que afecta amb especial magnitud a la política econòmica i laboral i que suposarà l'enfortiment de les idees renovades de l'escola liberal clàssica (Trullen, 1993). Els governs del PSOE dels anys 80 van començar a aplicar aquest paradigma neoliberal, iniciant una intensa desregulació¹⁰² del mercat laboral i de fre salarial que als 90 s'aprofundeix. Aquesta estratègia va obtenir el beneplàcit del govern català, més concretament, de la força política que el conformava i que va donar suport al govern espanyol quan aquest ho va necessitar.

Els plans d'ocupació que s'aplicaven eren limitats però els fons arribats de la Unió Europea van multiplicar la despesa directa en polítiques actives. L'any 1993 es va crear el FORCEM (Fundació per a la Formació Continua en la Empresa) fruit d'un acord entre les principals organitzacions patronals i sindicats, els quals passen a gestionar la formació de la mà d'obra ocupada¹⁰³. Tanmateix, els sectors conservadors i les organitzacions empresarials consideraven les polítiques actives com subsidiàries d'una política per fomentar la capacitat d'inversió empresarial.

En definitiva, en aquest període, com afirma Recio (1998) les polítiques laborals es centraran en la reducció dels aspectes més garantistes dels drets laborals i en l'afavoriment al sector empresarial a partir de la forçar la mobilitat laboral i abaratir el cost de la mà d'obra. Són els inicis de la "construcció jurídica de la precarietat" (Cachon i Palacio, 1999) amb alguns intents de les organitzacions sindicals de frenar-ho: la vaga general de 1988 assoleix alguns dels objectius però el 1994, en canvi, no aconsegueix retirar una reforma que suposa la legalització de les Empreses de Treball Temporal com agents d'intermediació en el mercat laboral, trencant el monopoli de l'INEM, i l'aparició de noves modalitat de contractació temporal. En aquests anys, l'estratègia passiva encara va ser la dominant tot i que amb importants retalls en les quanties i la duració dels subsidis, juntament amb la desregulació laboral, animada per l'onada

¹⁰² L'any 1986 representa el moment del gir radical en el procés de desregulació del mercat laboral: es van reformar la Llei d'Estatut dels Treballadors i la Llei Bàsica d'Ocupació, considerades massa "proteccionistes" el 1985.

¹⁰³ La formació contínua és una política dissenyada de forma concertada a nivell central, amb l'excepció del País Basc (on existeix una entitat pròpia tripartita de gestió). El reclam per part del govern de la Generalitat de transferir aquestes competències s'ha plasmat en l'Estatut de 2006 i els pactes de govern.

liberalitzadora que va comportar el Tractat de Maastricht de 1992.

4. El govern del Partit Popular 1996-2003: continuisme i èmfasi en les estratègies actives

En un context de fort augment de la temporalitat i la precarietat laboral, el Partit Popular va començar la seva acció de govern amb voluntat conciliadora i signant acords amb els principals agents socials. Malgrat la dinàmica econòmica expansiva, des de 1997 les taxes de temporalitat afecten a un terç de la població ocupada. Amb l'objectiu declarat de promoure l'estabilitat en l'ocupació, els Acords Interconfederals per a l'Estabilitat de l'Ocupació signats l'any 1997 van suposar la tercera gran reforma laboral que incorpora noves modalitats de contractació indefinida que trenquen les fórmules de contractes fixes existents fins els moment i que afavoreixen les condicions de sortida del mercat laboral i, per tant, l'acomiadament. El 2001 es va impulsar una nova reforma en aquest mateix sentit, posant l'èmfasi en promoure els contractes indefinits i limitar l'abús dels temporals, així com fomentar la participació en el mercat laboral de les dones i els col·lectius amb dificultats.

Les PAO comencen estar al centre del debat; especialment amb un enfocament que dóna protagonisme als actors socials i les vincula al territori. Els Pactes per l'Ocupació a les Comunitats Autònomes i a escala local són un intent de crear espais que donin joc a accions experimentals i adaptades a la realitat de cada mercat de treball. Aquest impuls promogut per Unió Europea es va reactivar el 1998 amb l'elaboració del primer Pla d'Acció per la Ocupació del Regne d'Espanya.

Pel contrari, en el cas de les polítiques de garantia de rendes la prioritat és la seva limitació: el 2002 l'aprovació del Reial Decret-Llei de reforma de la protecció per atur va redefinir i restringir l'accés a aquesta prestació, en coherència amb els canvis promoguts per l'anterior govern. Les persones aturades hauran de signar un contracte amb l'oficina d'ocupació i es redefineix la noció d'ocupació adequada. Com sosté Ballester (2005) aquesta reforma és un bon exemple de les polítiques *workfare* i de la connexió de les polítiques nacionals amb l'Estratègia Europea d'Ocupació que defensa revisar els sistemes de subsidis per desocupació: les noves regles i restriccions per rebre un subsidi estaran vinculades a l'obligació de la recerca activa de feina i a l'acceptació d'un lloc de treball adequat segons uns paràmetres més amplis en favor de les oficines d'ocupació.

5. La llei d'Ocupació de 2003 i el retorn del PSOE al govern: Pacte social i aplicació de l'estratègia europea

El 2003 s'aprova la Llei d'Ocupació (Llei 57/2003 de 16 de desembre) que pretén reorganitzar i ordenar les competències i la normativa en matèria d'ocupació després dels processos de descentralització de les competències i de l'aplicació de noves polítiques europees. Aquest mateix any, a Catalunya es produeix un canvi de govern que estarà conformat per tres forces progressistes¹⁰⁴ i que aplicarà una línia política similar.

Segons la nova llei, les PAO són valorades com el principal instrument d'activació front l'atur i s'estableixen itineraris personalitzats dirigits a col·lectius prioritaris, al temps que es reforcen dues estratègies paral·leles: la "recerca activa de feina" i la "mobilitat geogràfica i funcional". Novament la normativa representa un aprofundiment de l'estratègia *workfare*, articulant les polítiques de garantia de rendes i actives, i introduint condicions per poder gaudir d'un subsidi. També respon a les demandes de mobilitat geogràfica interna que reclama històricament la patronal. La llei crea el nou Sistema Nacional d'Ocupació, entès com el conjunt d'estructures i accions per promoure de forma descentralitzada i coordinada la política d'ocupació. Encara que la llei s'aprova sota el govern del Partit Popular, el nou govern del PSOE el 2004, continua amb una línia similar respecte la política d'ocupació. Així, es reconeix explícitament en el Pla Nacional d'Acció per a l'Ocupació (PNAE) de 2004: el govern aposta pel continuisme de la política d'ocupació de l'anterior govern, introduint alguns aspectes de canvi per tal d'ajustar l'estratègia als requeriments de convergència europea.

Els marcs d'interlocució social també mostren la coincidència entre els dos governs. La Declaració en Favor del Diàleg Social signada el 2004 assenyala els dos dèficits principals del mercat laboral espanyol: la baixa taxa d'ocupació i l'elevada temporalitat, dos objectius que seran recollits pels Plans Nacionals. Per aquest motiu, es considera aplicar activament les línies mestres dissenyades al Consell de Lisboa i invertir en aquells sectors més proclius a fomentar la competitivitat com l'educació i la formació, les infraestructures, la recerca i el desenvolupament, la innovació i les polítiques ambientals i industrials. En el mateix sentit es concreta el maig del 2006 l'Acord per a la millora del creixement i de l'ocupació que representa una nova reforma laboral consensuada entre sindicats i patronal, l'objectiu de la qual és reduir la temporalitat i augmentar el volum de

¹⁰⁴ Partit dels Socialistes de Catalunya (PSC-PSOE) – Ciutadans pel Canvi, Esquerra Republicana de Catalunya, Iniciativa per Catalunya Verds – Esquerra Unida i Alternativa. (14 de desembre de 2003) "Acord per a un Govern catalanista i d'esquerres a la Generalitat de Catalunya".

l'ocupació, sobretot a partir d'un instrument: les bonificacions a les empreses per contractar determinats col·lectius amb més dificultats d'inserció. Aquest període es desenvoluparà més endavant.

La taula 6.1. presenta una síntesis de les polítiques d'ocupació a partir dels tres instruments bàsics d'intervenció, des del 1977 fins l'actualitat, i la resposta en termes de negociació i conflicte amb els agents socials majoritaris.

Com s'assenyala, en una *primera generació* de polítiques es van assentar les característiques bàsiques del sistema d'ocupació però encara amb una feblesa estructural de les polítiques actives. Durant la transició, el consens va marcar les pautes d'interacció entre els principals actors implicats –patronal i sindicats- doncs el govern estava interessat en legitimar la seva acció en un moment crucial de consolidació democràtica. Una *segona generació* de polítiques va estar marcada per la desregulació del mercat de treball que també va incloure la reforma a la baixa de les prestacions d'atur, estratègies que van ser contestades socialment per part de les organitzacions sindicals amb dues vagues generals el 1988 i 1994. La onada neoliberal no es va aturar aquí, però les polítiques de *tercera generació* van incorporar elements innovadors com la reorganització de la jornada i els tímids intents de reducció de jornada laboral (a l'administració pública) i l'exploració de nous mecanismes d'activació, accions que es van voler emmarcar en processos de concertació territorial més estructurals. L'estratègia de Lisboa i els fons europeus van facilitar el discurs i la pràctica per experimentar noves polítiques. Aquest clima de consens i la signatura de pactes no va evitar una nova convocatòria de vaga general l'any 2002 a partir de l'aprovació d'urgència del Decret-Llei, que posteriorment el govern va matissar en alguns dels aspectes més durs. A partir de l'aprovació de la nova llei i, sobretot, amb l'arribada del nou govern, es produeix un retorn a la calma social amb l'impuls de la Declaració per al Diàleg Social del 2004 i la prioritització de les polítiques actives d'ocupació.

Taula 6.1. Síntesi de les principals polítiques d'ocupació i contestació social

<u>Etapes</u>		Marc Polítics: Negociació i conflicte	Polítiques Regulatives	Protecció per desocupació	Polítiques Actives
1a Generació	1977 – 1987	Pactes de la Moncloa Acords socials: consens per establir les regles del joc i la consolidació democràtica	Establiment del marc laboral bàsic	Marc prestacional mínim	Quasi inexistència Inici feble de programes formatius: Pla FIP
2a Generació	1988-1996	Vaga general de 1988 Vaga de mitja jornada el 1992 Vaga general de 1994	Desregulació intensa: Reformes laborals del 1984 i 1994 Flexibilitat a través de la introducció de contractes temporals	Decret 1992: Reducció de la cobertura por atur	Reforç polítiques formatives Plans de foment de l'ocupació Intermediació i orientació laboral Inici descentralització de la Formació Ocupacional
3a Generació	1996 - 2003	Reforma laboral consensuada de 1997 Promoció de pactes per l'Ocupació a escala autonòmica i local Vaga general 2002	-Noves formes d'intervenció: intents d'introduir la jornada laboral (les 35 hores a nivell local o autonòmic) -Reforma laboral de 1997: flexibilitat i estabilitat amb facilitats per l'acomiadament	-Minimització de la despesa pública: nous retalls Decret-Llei de 2002. -Cobertura de les prestacions d'atur de les més baixes d'Europa	Procés descentralització gestió de les PAO a les CCAA Exploració nous Jaciments d'Ocupació Pactes territorials amb un fort component de PAO
	2003-2006	Negociació: Acord en la Declaració per al Diàleg Social 2004	Acord per a la millora del creixement i de l'ocupació 2006	Llei d'Ocupació 2003 Filosofia <i>Workfare</i>	Llei d'Ocupació 2003 Augment despesa i major centralitat de les PAO Subvencions per a la contractació: instrument fort

Elaboració propia

L'evolució de la despesa pública en polítiques d'ocupació

Per finalitzar aquesta síntesi evolutiva de les polítiques d'ocupació, es presenten dades globals sobre la despesa en polítiques d'ocupació que mostren com s'ha produït un increment progressiu de la despesa en polítiques actives. Un augment, però, que es destacable perquè ha estat un àmbit de política pública abandonat. Encara persisteix la feblesa estructural d'aquestes polítiques que col·loquen al cas espanyol clarament en el

model de benestar més residual de l'Europa occidental. Per tant, els països europeus del sud mostren pautes de despesa similars i comparativament més baixes que altres models d'Estat del Benestar a Europa. La taula 6.2. mostra una sèrie temporal de la despesa pública a Espanya destinada a les polítiques d'ocupació en un període de 30 anys i en relació al seu Producte Interior Brut.

Taula 6.2. Despesa pública en les polítiques d'ocupació a Espanya: 1983-2004 (en percentatge de PIB)

Any	Despesa Polítiques Actives	Despesa Polítiques Passives	Despesa total %PIB
1983	0,23	2,73	2,96
1986	0,64	2,89	3,46
1993	0,53	3,17	4,12
1995	0,72	2,60	3,32
2004	0,72	1,50	2,22

Font: Espina (1991), Toharia (1996), OCDE (2006)

Com aspectes destacables, cal assenyalar el salt important de les polítiques actives d'ocupació l'any 1986, moment en què la despesa es triplica respecte tres anys abans. Aquest increment no es pot desvincular de l'ingrés en la Comunitat Europea que sempre ha tingut un discurs de foment d'aquest camp d'acció pública. A més, les polítiques de mercat de treball es troben lògicament relacionades amb el cicle econòmic. Així, l'any 1993, punt àlgid de la crisi i amb unes taxes d'atur elevades, la despesa en prestacions augmenta fins el 3,17% del PIB mentre es produeix una contenció en el cas de les polítiques actives. En aquell moment, el govern es va decantar per augmentar els recursos en les polítiques de protecció per atur i aturar la despesa en polítiques actives, a pesar de que les explicacions sobre les causes de la desocupació ja es centraven en aspectes microeconòmics (Cruz, 2001). A finals de la dècada dels 90 l'atur va retrocedir però també es va començar en termes de despesa les limitacions que s'imposen en l'accés als subsidis: despesa decreix fins el 1,5% del PIB l'any 2004 mentre les polítiques actives es mantenen igual.

En termes de despesa, la relació entre polítiques de garantia de rendes i polítiques actives ha estat sempre favorable a les primeres, normalment tres i quatre vegades per

sobre. Així, l'any 1983 les polítiques de garanties de rendes suposaven el 92% de la despesa total en polítiques d'ocupació i deu anys després, en un context d'atur que supera el 20% de la població activa, les polítiques passives encara representaven el 86% de la despesa total. L'any 2004 les polítiques d'ocupació redueixen considerablement la seva despesa perquè s'introdueixen limitacions a les polítiques de sosteniment de rendes, que en aquest moment representen el 68% de la despesa total. Una de les explicacions fonamentals és la introducció de la filosofia *workfare* que planteja canvis de fons en els instruments d'intervenció dels governs i qüestiona la validesa de les transferències econòmiques. En el cas espanyol, el discurs centrat en l'activació arriba tard i la despesa és encara insuficient i, al contrari del que es podria esperar, no augmenta en proporció al decreixement que es produeix en les polítiques passives.

6.2. LES POLÍTIQUES ACTIVES A ESPANYA I CATALUNYA: CONTEXT, ESTRATEGIES I LÍNIES D'ACCIÓ

L'anàlisi que es presenta a continuació pretén oferir un retrat actualitzat de les PAO, especialment a partir de l'aprovació de la nova llei del 2003 que reordena les polítiques d'ocupació. A més, en aquest període d'anàlisi els governs espanyol i català coincideixen parcialment en el color polític: l'any 2004 el PSOE arriba al govern central i a Catalunya, un any abans, s'inaugura l'experiència del govern tripartit, amb el PSC, ERC i ICV-EUiA. En aquest període s'inicien les negociacions per elaborar el nou Estatut de Catalunya amb la finalitat de reordenar i actualitzar el marc competencial i jurídic. Entre ambdós governs sembla produir-se sintonia en matèria laboral, coincident en el diagnòstic dels problemes més crítics dels mercats de treball i en les línies d'acció per resoldre'ls. En termes generals, a més de les variables de tipus polític-ideològic, les principals tendències que han condicionat les polítiques d'ocupació han estat les següents:

- El procés de descentralització. Seguint les mateixes directrius que altres països europeus, la gestió de les polítiques actives a l'estat espanyol s'ha descentralitzat paulatinament, tot i que gran part de la definició de les polítiques es troben encara en mans del govern central. En la seva majoria, les PAO han estat regulades pel Ministeri del Treball i l'INEM¹⁰⁵, organisme que, des de la seva creació, va assumir la gestió de

¹⁰⁵ La Constitució Espanyola de 1978 reserva en el seu Article 149 com a competències exclusives de l'Estat les referents a la legislació laboral i a les bases i coordinació de la planificació general de l'activitat

les àrees més importants de política d'ocupació: les polítiques passives, la formació ocupacional, el foment de l'ocupació i l'orientació professional. Aquesta situació es va modificar degut a dues circumstàncies; per una part, la reforma laboral de 1994 va trencar el monopoli de l'INEM en la intermediació laboral i amb la creació dels denominats *Serveis Integrats per a l'Ocupació* (SIPes), per l'altra, Catalunya va inaugurar competències en gestió de les PAO l'any 1998 (veure quadres als annexos amb els traspassos competencials a les Comunitats Autònomes) tot i que ja havia rebut el 1992 les polítiques de formació ocupacional.

-La territorialització i la concertació social. Les PAO han estat implementades per entitats públiques de caràcter local i supralocal, com les Comunitats Autònomes, Ajuntaments, Diputacions, Consells Comarcals, agents socials, entitats privades sense ànim de lucre, empreses privades, etc. Intervenien en el seu disseny i implementació una xarxa àmplia d'actors que cada vegada més tendeixen a consensuar les actuacions encara que les relacions siguin complexes i sovint amb posicionaments contraposats. Aquesta concertació s'ha materialitzat en la signatura de Pactes per l'Ocupació a nivell autonòmic i local en els quals organitzacions sindicals i patronals adquireixen més protagonisme.

-Reconsideració i connexió de les polítiques passives i actives: a partir de determinats valors de fons, s'han aplicat progressivament reformes que intenten vincular les prestacions i subsidis per desocupació amb l'activació de les persones, entesa com la recerca de feina i la reinserció laboral. El que hem denominat la dimensió *workfare* de les polítiques d'ocupació també s'expressa en el cas espanyol explícitament en l'enfocament individual de les polítiques i en la recerca de l'ocupabilitat. La seva justificació no utilitza el llenguatge explícit i agressiu de les estratègies *workfare* més radicals però el seu avenç és produeix amb un seguit de reformes que resulten sistemàtiques en el temps. En definitiva, es tendeix cap a la limitació de les polítiques passives per intentar fer pivotar les polítiques d'ocupació en torn les estratègies actives.

- La coordinació europea. L'aplicació de les orientacions de política econòmica i de política d'ocupació, a través de les Directrius i Guies d'Ocupació i els Plans Nacionals d'Acció per a l'Ocupació i els Plans per a la Inclusió Social mostren la creixent influència de la UE en aquest camp de política pública. A més, el Mètode Obert de Coordinació planteja directrius comunes i el seguiment d'aquestes polítiques a partir de la seva quantificació i avaluació, que condicionarà el repartiment de fons europeus (FSE). El

econòmica.

finançament aportat pels Fons Estructurals de la UE ha motivat l'augment progressiu de la despesa pública en PAO a partir de l'ingrés d'Espanya l'any 1986¹⁰⁶. De fet, la incidència de la Unió Europea conjuga les tres dinàmiques assenyalades prèviament: descentralització, xarxes territorials més plurals i reconsideració del vincle entre polítiques actives i garantia de rendes.

Aquesta anàlisi de les PAO a escala estatal i catalana s'ha estructurat en les següents parts:

- Les estratègies i els fonaments polítics: discurs i línies prioritàries
- Els elements institucionals i relacionals: l'articulació multinivell de les esferes de govern i la xarxa d'actors de la política
- L'oferta i els continguts de les polítiques actives d'ocupació

A. El marc estratègic i les línies prioritàries

En aquesta part s'introdueixen les grans prioritats dels governs de l'Estat i de Catalunya en matèria de polítiques actives d'ocupació. En els documents més recents es constaten dues idees:

- En primer lloc, els governs expressen la seva voluntat de concertar les polítiques amb els agents socials i de facilitar la cooperació entre escales de govern, per aquest motiu, són d'interés els acords conjunts que s'han concretat. Però, el pactes tanquen, en general, la negociació als "agents socials més representatius" excloent la interlocució a altres organitzacions amb menys implantació.
- En segon lloc, de forma més o menys explícita, les noves estratègies aborden algunes crítiques al model de polítiques actives d'ocupació establert i, més en general, de les polítiques laborals. Així, s'introdueix la necessitat de modernitzar els instruments d'acció, una mirada més estratègica i global, i noves formes d'intervenció que moltes vegades esmenen línies d'actuació anteriors. Alguns exemples són la preocupació per l'excés de temporalitat i les dificultats per

¹⁰⁶ Com exemple, pel període 1994-1999 l'Estat espanyol va ser el major beneficiari de les subvencions del FSE (amb 1.364 bilions de pessetes), als que caldria sumar els ajuts destinats a iniciatives comunitàries *Empleo (Now, Horizon, Integra)*, *Youthstart* i *Adapt* (que van suposar 118.000 milions de les antigues pessetes).

arribar a alguns dels col·lectius que més ho necessiten així com el fracàs implícit que es reconeix d'alguns instruments emprats en el passat; la necessitat d'introduir noves tecnologies i connectar les xarxes del sistema ocupacional en les escales autonòmica, estatal i europea; la consolidació dels sistemes públics d'ocupació (amb l'increment del personal i la millora de la seva retribució i condicions) i la recuperació dels sistemes públics d'intermediació laboral; el reforçament de l'anàlisi i avaluació contínua de les PAO, etc.

L'onada desreguladora del mercat laboral a partir dels 90 ha estat tan intensa –en termes de fragmentació del mercat laboral i limitació de drets- i les conseqüències socials tan greus que els nous acords i accions semblen un tímid intent d'esmenar-les, modificant o suavitzant alguns dels seus aspectes més durs. En tot cas, aquestes reformes, algunes d'elles més garantistes i en la línia de promocionar les PAO, no deixen de ser limitades i sempre vinculades a grups socials específics. Per tant, es cap cas es tracta de canvis estructurals, sinó que introdueixen algunes modificacions a les polítiques que tenen voluntat de pal·liar els efectes de la desprotecció social i laboral més intensa. Tanmateix, els documents aprovats a escala estatal tenen un discurs en el qual no reconeix en cap moment les causes de l'excessiva precarietat. S'assenyala la temporalitat com una de les realitats que s'han de modificar però sense qüestionar la legislació que la permet i evitant establir nous mecanismes de control i sanció més rigorosos. L'Estratègia Catalana per l'Ocupació aprovada el 2006 és precisa en aquest sentit i es planteja abordar noves polítiques per combatre la precarietat laboral.

Seguidament, l'anàlisi es situa en el context més recent i pren com a referència diversos documents i acords marcs que doten d'orientació i continguts les PAO, tot i que es presenten algunes pinzellades que es consideren importants sobre accions realitzades anteriorment. Els textos considerats han estat els següents:

- A escala estatal s'han considerat la Llei d'Ocupació de 2003, el Programa de Reformes de 2005, el Marc Polític de Referència 2000-2006, l'Acord per a la millora del creixement i de l'ocupació de 2006 i els Plans Nacionals per a l'Ocupació.
- A escala catalana, a més dels pactes de govern que marquen les grans línies d'acció política, l'Acord Estratègic per la Competitivitat de l'Economia Catalana de 2005 i l'Estratègia Catalana per l'Ocupació de 2006, seran els documents marc analitzats.

Encara que l'acció pública té una importància fonamental en la configuració del mercat laboral, caldria matissar que són finalment les pròpies empreses amb les seves estratègies i polítiques de contractació les que tenen un rol central en la creació/destrucció d'ocupació i en la promoció/limitació de la precarietat laboral.

Creixement i ocupació: els conceptes clau en la política econòmica de l'Estat

El binomi creixement-ocupació concentra l'atenció dels documents estratègics del govern central demostrant com les grans directrius europees impacten en les prioritats nacionals. El Programa Nacional de Reformes d'Espanya (PNR)¹⁰⁷ aprovat l'octubre de 2005 i el Reial Decret Llei de 2006 per a la millora del creixement de l'ocupació així ho certifiquen. La política d'ocupació, per imperatiu europeu, ha d'esdevenir un eix central de la política econòmica dels països de la Unió Europea i malgrat l'evolució considerada positiva del cas espanyol (creixement de la taxa d'ocupació i del PIB per càpita) el govern es planteja assolir o apropar-se als objectius marcats a la cimera de Lisboa (una taxa d'ocupació de 66% el 2010, encara que inicialment era del 70%). Per aconseguir-ho, estableix set línies d'actuació entre les què es troben l'augment i la millora del capital humà¹⁰⁸ per aconseguir competitivitat i el diàleg social per acometre les reformes al mercat laboral.

Del Programa Nacional de Reformes d'Espanya es poden extreure dues conclusions: en primer lloc, recull les principals línies d'actuació en matèria d'ocupació però des d'una vessant estrictament econòmica, és a dir, coordinades i vinculades a l'estratègia econòmica global del govern i al marge de les polítiques de benestar. En segon lloc, el programa cita la voluntat del Govern d'Espanya d'elaborar aquest Programa de Reformes amb la participació de la societat espanyola, però, com succeeix en general amb les estratègies en matèria econòmica, el debat i la participació es limita només als actors socials considerats representatius¹⁰⁹.

¹⁰⁷ El Programa de Reformes és l'estratègia a mig termini per corregir les debilitats de l'economia del país. En ell es recullen les directrius aprovades al Consell Europeu de març de 2005 que es van basar en l'Informe Kok presentat l'any anterior i que defensava, davant una certa inoperància dels estats, una reorientació i relançament de l'Estratègia de Lisboa. És així com la Unitat Permanent de Lisboa creada pel Govern espanyol va elaborar el Programa de Reformes basant-se, com la resta de països europeus, en l'augment de la productivitat i l'ocupació.

¹⁰⁸ Com s'apuntava en la part teòrica, la teoria del capital humà parteix de la concepció productivista de les persones i, per tant, els objectius del sistema educatiu i les polítiques d'ocupació és aconseguir la màxima coincidència entre el capital humà i les necessitats del mercat. El concepte capital humà és inclòs en un dels eixos d'actuació de les reformes de l'Estat.

¹⁰⁹ Entre els participants que van expressar les seves prioritats en l'elaboració del programa i podran fer seguiment es trobaven els interlocutors socials en matèria econòmica i laboral (CEOE-CEPYME, UGT i CCOO), les Cambres de Comerç, les dues cambres del Parlament, les CCAA i les Corporacions Locals a través de la FEMP. La llista de participants de la societat espanyola es tanca amb les contribucions de la

Per analitzar la política d'ocupació, primer caldrà prendre en consideració el marc normatiu i els acords que s'han aprovat i, per això, cal retrocedir a la nova llei d'ocupació de 2003. Els propers apartats presenten una síntesi de les idees-força i les principals línies d'actuació contingudes en els principals textos i acords a escala estatal i catalana.

El nou marc normatiu i les prioritats de les polítiques actives d'ocupació

Des de 1980, quan va ser aprovada la Llei Bàsica d'Ocupació, el mercat de treball s'ha modificat substancialment, així com el context europeu i global. Aquests canvis i l'aparició de nous actors en les polítiques d'ocupació han estat la justificació per elaborar la Llei d'Ocupació de 2003 que, especialment, atorga un espai central a les PAO. En el pla de la concertació, l'Acord per a la millora del creixement i de l'ocupació, signat el 2006, es configura com el pacte de referència per consensuar la política d'ocupació entre govern i els principals agents socials i desenvolupar la llei. A més, els Plans Nacionals d'Acció per a l'Ocupació esdevenen l'espai de coordinació de totes les accions d'aquest àmbit.

El quadre recull els objectius que segons la llei han de tenir les PAO i que es plasmen en instruments com la orientació, la formació i el foment d'ocupació. És destacable que el concepte d'ocupació va acompanyat pels adjectius "estable i de qualitat" i que es prioritzen mesures destinades als col·lectius en situació o risc d'exclusió social. També com a elements transversals apareix la igualtat entre dones i homes i la igualtat d'oportunitats com a principis que haurien de guiar a totes les polítiques. Malgrat la referència a la sensibilitat de gènere, el text normatiu utilitza sempre les expressions genèriques en masculí.

Aquesta llei destaca la necessitat d'oferir serveis d'ocupació eficaços per a les persones sense feina a partir d'una atenció preventiva i personalitzada i posant èmfasi en els col·lectius més desfavorits, entre els que es destaquen les persones amb discapacitats. Com a prioritats assenyalava la "recerca activa" i la "mobilitat geogràfica i funcional" que connecten amb l'aposta per potenciar les polítiques actives, supeditar les

prestacions econòmiques a aquestes i forçar la mobilitat (una de les qüestions tradicionalment més reclamades per l'empresariat).

Taula 6.3. Objectius de les polítiques actives segons la Llei d'Ocupació

Objectius de les polítiques actives d'ocupació	<ul style="list-style-type: none"> a) Informar i orientar cap a la recerca activa de feina. b) Formació professional ocupacional i continua i qualificar per al treball. c) Facilitar la pràctica professional. d) Creació d'ocupació, especialment estable i de qualitat. e) Fomentar l'autoocupació, l'economia social i les petites i mitjanes empreses. f) Promoure la creació d'activitat que generi ocupació. g) Facilitar la mobilitat geogràfica. h) Polítiques destinades a inserció laboral de persones en situació o risc d'exclusió social.
Objectius transversals	<ul style="list-style-type: none"> Igualtat home-dona Igualtat d'oportunitats i no discriminació

Font: Elaboració pròpia a partir de la Llei d'ocupació, 2003.

Concretament, la llei recull tres línies d'innovació en les polítiques d'ocupació:

1. L'aplicació de noves tecnologies de la informació i comunicació a les polítiques d'ocupació per aconseguir polítiques més eficaces.
2. Una nova orientació de la política social: de l'assistència passiva als incentius per a la reinserció laboral.
3. L'obertura dels agents privats als serveis d'informació, col·locació i intermediació.

Mentre la primera és resultat de la necessària modernització dels sistemes d'ocupació (les crítiques especialment es dirigeixen als serveis d'intermediació públics i la coordinació de les PAO en general), les altres dues marquen estratègies de fons del sistema de benestar, connectant amb l'orientació dominant a la resta de països europeus. Per una part, la dimensió *workfare* que pretén substituir l'assistencialisme per l'activació i que es tradueix en condicionar cada vegada més les prestacions d'atur i els ajuts econòmics directes. Per l'altra, implica intensificar més la cooperació amb el sector privat, doncs una part important de la intermediació ja es troba en mans d'empreses.

En la concreció operativa, s'estableix la creació d'un organisme autònom, el Sistema Nacional d'Ocupació¹¹⁰ (que substitueix l'INEM) i que serà el responsable de les

¹¹⁰ Aquest organisme autònom es troba integrat pel Servei Públic d'Ocupació Estatal i els Serveis Públics de les CCAA i tindrà tres instruments d'acció i coordinació: el Pla Nacional d'Acció per a l'Ocupació; un

estructures i accions per promoure l'ocupació al conjunt de l'Estat i supervisar l'aplicació de les directrius acordades per la UE. La llei d'Ocupació considera els Plans Nacionals d'Acció per l'Ocupació, en marxa des de 1998, com els principals instruments per planificar les polítiques d'ocupació i han de ser aprovats amb la consulta de les CCAA i les organitzacions patronals i sindicals més representatives.

Els documents analitzats assenyalen les polítiques actives d'ocupació com el veritable instrument front la desocupació, complementades amb les prestacions econòmiques per atur. En aquest sentit, les avaluacions que realitza la mateixa Comissió Europea dels Plans Nacionals espanyols destaquen l'avenç que s'ha produït en les PAO, especialment per l'impuls que reben a escala regional i local i per la seva elaboració concertada a partir de pactes que confereixen legitimitat i representativitat a aquestes polítiques. Així, el pressupost que s'ha destinat a les mesures d'activació dels Plans Nacionals ha crescut considerablement per part de les Comunitats Autònomes i com recull l'informe d'avaluació de la Comissió Europea (2002) el seu pressupost ha passat de representar un 7% el 1997 a gairebé el 17% el 2001 i destaca el foment de l'esperit emprenedor i empresarial com una de les polítiques en les que més esforços s'han dedicat a escala local.

En conclusió, per atendre als grans desafiaments de l'economia espanyola, la modernització de les polítiques actives es presenta com una de les fites pendents i per aconseguir-ho les propostes plantegen reorientar les polítiques a partir de les següents prioritats:

- La individualització de les polítiques que es concreta en itineraris d'atenció personalitzada de les persones demandants d'ocupació, sempre tenint present els requeriments personals i professionals.
- L'orientació a col·lectius específics¹¹¹, en la línia de la individualització de les accions i, especialment, per prevenir l'atur de llarga durada es marquen uns col·lectius prioritaris (s'assenyalen joves, dones, persones discapacitades i/o aturades de llarga durada de més de 45 anys).

Programa Anual de Treball concensuat; i el Sistema d'Informació dels Serveis Públics d'Ocupació. Aquest Sistema Nacional, en el què no hi participa cap representació local, mostra com la coordinació de les polítiques actives es realitza centralitzadament tot i que amb la participació de les CCAA.

¹¹¹ Els acords de la Comissió de Política Social del Congrés de Diputats van incloure un tractament preferent per als col·lectius amb majors dificultats d'inserció laboral i una menció explícita a la integració laboral dels treballadors immigrants.

- Les bonificacions i ajuts pel sector empresarial com a instrument de política pública amb un pes específic i considerant les empreses com el filtre o intermediari actiu entre les polítiques i les persones beneficiàries últimes. La reducció de les cotitzacions empresarials és el principal instrument per augmentar la contractació indefinida (l'Acord de 2006 suposa la conversió de contractes temporals a partir de bonificacions¹¹², ampliant les de l'acord de 1997)
- Polítiques actives més eficients i millora de les polítiques de garantia de rendes: ampliar l'actuació del Sistema Nacional d'Ocupació i la protecció de treballadors sense ocupació, reconsiderant algunes limitacions a les prestacions i subsidis d'atur que perjudicaven especialment a sectors més vulnerables (persones en atur de llarga durada, treballadors agraris, contractacions fixes discontinues, majors de 45 anys sense càrregues familiars). Millorar els serveis d'activació, per exemple, acordant que els demandants d'ocupació inscrits a l'atur rebin en un termini no superior als sis mesos algun tipus d'oferta d'intermediació, formació professional o inserció laboral, segons estableix l'acord de 2006.
- Limitació de la temporalitat i inseguretat laboral: Establir accions per reduir la successió de contractes temporals i controlar amb més rigor la subcontractació d'obres i serveis entre empreses (amb l'augment de personal d'Inspecció de Treball i Seguretat Social¹¹³, per exemple).
- La voluntat de concertació de les polítiques amb els agents socials més representatius que configuren una xarxa restringida en la què les relacions són força sistemàtiques i basades en el consens.

Per últim, dues consideracions referents a aspectes substantius de les polítiques a escala estatal: en primer lloc, l'assumpció que una de les vies per modernitzar les polítiques és incorporant, encara més, el mercat en la seva gestió. L'objectiu d'obrir els serveis d'informació, col·locació i intermediació als agents privats representa un enfortiment de la tendència privatitzadora que ha caracteritzat les polítiques d'ocupació a Espanya i l'assumpció que a través del mercat s'assolirà més eficàcia en les intervencions. A més, si els serveis d'intermediació ja es troben en part en mans dels

¹¹² Les bonificacions el nou programa per convertir treball temporal en fix afecta a uns determinats col·lectius: dones (en situació d'atur, víctimes de violència domèstica, reinserció després de maternitat o períodes d'inactivitat), aturats inscrits durant com a mínim 6 mesos, joves entre 16 i 30 anys, majors de 45 anys, persones amb discapacitats i persones en situació d'exclusió social. També s'inclou la possibilitat de bonificacions per contractes a temps parcial. Els col·lectius d'immigrants són contemplats específicament només en la part de l'acord destinada al control i inspecció de l'ocupació irregular que afecta específicament a aquest sector.

¹¹³ El cos d'inspectors passa de 772 Inspectors i 799 subinspectors a 904 i 968, respectivament, a finals de 2007.

operadors privats en detriment dels serveis públics, més mercat podria significar un rol encara més residual dels sistemes públics dels quals es critica la seva eficàcia.

En segon lloc, l'ús terminològic per referir-se a les persones destinatàries de les polítiques com "usuaris" mostra una concepció passiva d'aquests col·lectius afectats per l'exclusió laboral, que no tenen cap capacitat d'incidència ni espai per defensar els seus interessos, ja sigui de forma individual o col·lectiva, ni participen en el disseny i desenvolupament dels programes. Tot i que el concepte usuari és més neutral que el de "client", un llenguatge que apropa la gestió pública a la privada, està allunyat d'una idea de ciutadania crítica. En aquest sentit, el debat és limitat i els espais de consens establerts per definir les polítiques actives d'ocupació són, generalment, limitats a uns pocs actors.

El canvi de govern a Catalunya i la nova estratègia d'ocupació

El 14 de desembre de 2003 les tres forces polítiques que van constituir el nou govern van signar l'Acord per a un govern catalanista i d'esquerres a la Generalitat de Catalunya, conegut com el "Pacte del Tinell". PSC-CpC, ERC i ICV-EUiA reediten l'acord després de les eleccions del 1 de novembre de 2006: el pactes de 2003 i 2006, per tant, conformen documents de referència de les polítiques públiques que es desenvoluparan a Catalunya. En alguns aspectes, com aquells relatius al món del treball, el nou govern presenta propostes que podrien considerar-se rupturistes, en algunes matèries, respecte el govern anterior de CiU. En primer lloc, perquè el marc competencial és ara més favorable al govern català i les polítiques actives d'ocupació han rebut un impuls considerable. Però també perquè els governs de CiU no van tenir mai un actitud proactiva o innovadora en relació a les accions del mercat laboral –la gestió dels cursos de formació ocupacional en va ser una mostra-. Això no vol dir que el govern català en mans de la coalició nacionalista conservadora hagi restat passiu davant les polítiques laborals: la seva incidència es va produir sobretot a escala estatal a través del suport parlamentari al govern espanyol i participant activament en algunes reformes laborals aprovades al Congrés de Diputats (Recio i Rosetti, 2001).

El nou govern que sorgeix de les eleccions del 2003 va intentar mostrar un gir estratègic respecte l'anterior administració demostrant que la seva acció en l'àmbit laboral serà

una prioritat¹¹⁴. Així, en el programa de govern de 2003, concretament a la part referida a “ocupació i treball”, s’assenyala que a pesar del creixement econòmic i la reducció de l’atur, s’han de solucionar una sèrie de problemàtiques del mercat de treball. La diagnosi considera bàsicament tres desequilibris: el dèficit de formació, la concentració de l’atur en determinats col·lectius i territoris i, per últim, els excessius nivells de precarietat, temporalitat i sinistralitat laboral.

En els compromisos de govern destaquen tres nivells:

1. La dimensió relacional i d’interacció i el marc de relacions laborals català: tradicionalment, el diàleg i la concertació social ha caracteritzat les relacions laborals a l’àmbit català amb la voluntat d’acordar els grans objectius estratègics en matèria econòmica i social amb els principals agents socials¹¹⁵.

2. La diagnosi sobre el mercat laboral: els acords de govern coincideixen en que és urgent reduir la precarietat i temporalitat – fins i tot, l’acord de 2006 recull el compromís d’elaborar un “pla de xoc”- així com l’accidentalitat laboral i potenciar instruments de control del frau. L’augment de l’ocupabilitat de les persones aturades i la focalització de les accions integrals i personalitzades als col·lectius amb situacions més desfavorables són també elements comuns que tenen per objectiu evitar la dualització del mercat laboral, així com incidir en l’increment de la població activa. La formació també ocupa un espai rellevant, tant la reglada, contínua i ocupacional, i estableix una visió de l’educació transversal que aconsegueixi integrar els subsistemes de formació professional¹¹⁶. Per últim, la flexibilitat i l’adaptabilitat són presents com a prioritats però vinculades a la qualitat de l’ocupació i es defensen a través de polítiques de conciliació laboral i personal.

3. La importància del territori: l’acord de 2003 recull el compromís de crear acords a escala local per descentralitzar els serveis d’ocupació, acords que anirien acompanyats de competències d’ocupació i formació. No obstant això, els aspectes vinculats a la

¹¹⁴ El nou govern es reclama catalanista i d’esquerres i la sensibilitat laboral vinculada a les organitzacions sindicals majoritàries es pot observar en el programa de govern. La Secretaria General del Departament de Treball és ocupada durant quasi tres anys per Ciriaco Hidalgo, membre destacat d’UGT (Secretari de Política Institucional d’UGT de Catalunya durant els anys anteriors).

¹¹⁵ El 1998, moment de rebre les competències en matèria de polítiques actives d’ocupació, es va signar el Pacte per a l’Ocupació entre agents socials i govern. Anys més tard, un cop aprovat l’Estatut d’Autonomia, és reclama novament la creació d’un marc de relacions laborals propi i un enfortiment de les institucions d’àmbit català, com el Tribunal Laboral de Catalunya. El pacte de govern de 2006, planteja desplegar l’aprovat Acord Estratègic per la Internacionalització de l’economia catalana.

¹¹⁶ De fet, aquesta voluntat integradora apareix a tots els acords i documents al llarg dels 90 tant de l’Estat com de Catalunya, per exemple al Pacte per a l’Ocupació de 1998

descentralització dels serveis d'ocupació no són presents de forma directa en el Pacte de 2006, i només incorpora la modernització, millora i descentralització del SOC sense cap concreció més.

Algunes temàtiques, però, no coincideixen en els pactes, per exemple aquelles accions relatives a la regulació i enfortiment dels drets laborals. La possibilitat d'establir un salari mínim i la introducció de la jornada laboral de 35 hores setmanals són línies d'acció que ja no es van incloure en el programa de 2006. En aquests dos casos no s'han establert polítiques al respecte i les dificultats del seu desplegament pot haver conduït a compromisos més pragmàtics. En canvi, en el Programa de l'Entesa apareixen noves mesures: l'elaboració d'un pla per promoure noves ocupacions vinculades al sector de la cura de les persones, una oportunitat que sorgeix després de l'aprovació de la llei estatal de la dependència i que obre les possibilitats a l'expansió dels serveis socials. Amb l'aprovació de l'Estatut de 2006, el nou marc competencial amplia la capacitat de decisió del govern de la Generalitat i així, per exemple, el nou pacte de govern incorpora el reclam de traspasar la formació contínua i la reivindicació clàssica d'un marc de relacions laborals propi.

El quadre sintetitza les prioritats de govern en l'àmbit de l'ocupació d'ambdós pactes, el 2003 i 2006 i que constitueixen les idees-força i compromisos que guien l'acció pública¹¹⁷.

¹¹⁷ Cal tenir present que també apareixen intervencions relacionades a l'àmbit laboral situades entre altres propostes com les destinades a col·lectius específics (joves, persones en situació de pobresa i exclusió, etc.) i, concretament, en relació a les polítiques de benestar i acció social, doncs també s'explicita la transversalitat de les polítiques en l'àmbit de l'ocupació, serveis socials, educació, habitatge i salut. Al mateix temps, alguns compromisos que apareixien inicialment a l'apartat d'ocupació, són desplaçats a altres epígrafs (com és el cas de la recuperació i captació de mà d'obra de descendència catalana i el retorn d'emigració universitària o la xarxa d'oficines de contractació a l'origen).

Taula 6.4. Estratègies de govern en relació a l'ocupació: del Pacte del Tinell a l'Entesa Catalana pel Progrés

Acord per a un govern catalanista i d'esquerres a la Generalitat de Catalunya (2003)	Programa de l'Entesa Nacional pel Progrés (2006)
<p>1. Reduir la temporalitat en la contractació fins a situar-la en les taxes similars a la mitjana de la Unió Europea (15 països) i aplicar un pla per reduir la sinistralitat laboral.</p> <p>2. Desenvolupar un pla integrat de polítiques actives d'ocupació, per tal de potenciar l'ocupabilitat de les persones aturades.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Pla de xoc per reduir la precarietat laboral i l'economia submergida: <ul style="list-style-type: none"> -Potenciar l'acció de la Inspecció de Treball en relació al control de la contractació. -Assolir el traspàs de la Inspecció de Treball a la Generalitat. -Impulsar un pla especial adreçat a les polítiques d'estabilitat laboral per a joves. -Mesures de limitació de les subcontractacions en determinats sectors. - Pla Integral de l'Ocupabilitat dels Joves o acompanyament dels joves en la transició de l'escola al món del treball. • Accions per fer front a la sinistralitat. • Consolidació del Tribunal Laboral de Catalunya.
<p>3. Desenvolupar les potencialitats del territori per crear ocupació i establir els acords locals per l'ocupació que integraran les empreses, la formació i l'administració local, que exercirà competències en matèria d'ocupació i formació.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Aprofundir en la modernització, millora i descentralització del SOC.
<p>4. Realitzar un Pla Integral català de formació professional (ocupacional i continuada) i concretar el traspàs dels fons i competències de formació contínua a Catalunya.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Culminar el procés d'integració dels tres subsistemes de formació professional. • Incrementar la col·laboració i la interrelació entre els departaments d'Educació i Treball i Indústria per a la planificació i gestió de la formació ocupacional. • Materialitzar definitivament el traspàs dels fons i les competències en matèria de formació contínua (FORCEM) a Catalunya. • Crear un sistema per a la formació professional al llarg de tota la vida.
<p>5. Establir un marc de negociació col·lectiva a Catalunya, que vetlli per evitar les discriminacions laborals, en particular les de gènere, redueixi la temporalitat, promogui la seguretat en el treball, eviti el treball irregular.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Aprofundir en el marc de relacions laborals a Catalunya.
<p>6. Conciliació de la vida laboral i la personal i familiar: flexibilitat i adaptació a les necessitats de les persones.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Aprovar i aplicar un Pla estratègic per a la conciliació de la vida familiar i laboral.
<p>7. Evitar la dualitat en el mercat de treball amb mesures com plans de recerca personalitzats d'ocupació i de formació, amb particular atenció als col·lectius més vulnerables o amb dificultats especials.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Crear un programa especial per a col·lectius amb especial dificultat d'inserció laboral (joves, dones, majors 45 anys, persones amb discapacitat), amb els serveis següents: assessorament laboral, formació continuada, assessorament per a les persones emprenedores i borsa de treball. • Aconseguir que l'ocupació autònoma assimili els seus drets i deures als de l'ocupació assalariada, i que augmenti el seu reconeixement social i laboral.
<p>8. Convergència amb les taxes d'activitat europees, en especial pel que fa a la taxa d'activitat femenina i de la gent jove.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Treballar per mantenir els actuals ritmes de creació d'ocupació i augmentar la taxa de participació de les dones, dels joves, dels majors de 45 anys i dels immigrants.
<p>9. Establiment d'un salari mínim de referència en tots els convenis col·lectius d'àmbit català.</p>	
<p>10. Impulsar, mitjançant el necessari acord social, la implantació progressiva de la jornada de 35 hores.</p>	
	<ul style="list-style-type: none"> • Promoure un Pla de foment de noves ocupacions lligades al sector de l'atenció a les persones.

Font: Síntesi a partir de l'Acord per a un govern catalanista i d'esquerres a la Generalitat de Catalunya (2003) i el Programa de l'Entesa Nacional pel Progrés (2006)

L'Acord estratègic per a la competitivitat de l'economia catalana

Un pas important en relació a la concertació de la política laboral a Catalunya va ser la signatura l'any 1998 del Pacte per l'Ocupació a Catalunya entre sindicats, organitzacions empresarials i la Generalitat¹¹⁸. Amb aquest acord es va pretendre consensuar les accions necessàries entre els principals actors col·lectius per dinamitzar el mercat laboral i promoure l'ocupació un cop s'assumien la totalitat de competències en la gestió de les polítiques actives d'ocupació. En aquell moment i seguint les directrius aprovades al Consell Europeu extraordinari de Luxemburg el 1997, el govern de la Generalitat va considerar clau arribar a un compromís col·lectiu en el moment que assumia les responsabilitats en matèria de polítiques actives. Les necessitats de legitimitat i consens van promoure que el diàleg entre agents socials, que havia estat quasi monopoli estatal, també es formalitzés a escala autonòmica i local.

Bàsicament, el Pacte de 1998 tenia per objectius fer efectives les noves competències, millorar els programes existents i fer front a les noves exigències i demandes socials, recollint noves línies d'acció en el camp de les polítiques d'ocupació. Així, ja s'inclouen l'exploració de nous jaciments d'ocupació, les subvencions i crèdits en bones condicions per les empreses que creïn llocs de treball o la reestructuració de la jornada de treball, començant per l'eliminació de les hores extraordinàries. En aquest acord ja es destacava la necessitat d'establir mecanismes i instruments concertats per impulsar polítiques actives que es concretaran en diversos terrenys.

Aquesta tradició pactista a Catalunya¹¹⁹ es concreta en diversos acords i negociacions. L'any 2004, el Govern i les organitzacions sindicals i empresarials van signar la *Declaració per a un Acord estratègic per a la internacionalització, la qualitat de l'ocupació i la competitivitat de l'economia catalana*. Un any després arriba, l'*Acord estratègic per a la competitivitat de l'economia catalana*, la finalitat del qual era augmentar la competitivitat a partir de la millora de la productivitat de l'economia. Però no es tracta només d'un acord sectorial sinó que té un sentit estratègic i global en el què s'inclouen projectes connectats a diferents àmbits de política pública i departaments de la Generalitat.

¹¹⁸ Signen el Pacte la Generalitat de Catalunya, els sindicats UGT i CCOO i les organitzacions empresarials PIMEC-SEFES i Foment del Treball Nacional.

¹¹⁹ La constitució del Consell Econòmic i Social com un espai neocorporatiu és una iniciativa pionera a l'Estat en els 80 i, més recentment, l'Acord de 2005 crea el Consell Català de Diàleg Social i Participació per racionalitzar les estructures de participació ja existents a Catalunya.

En la vessant relacional, el pacte va ser signat pel govern i els principals agents socials¹²⁰ i va articular la participació en una comissió de treball i diverses comissions sectorials en les que van participar persones expertes i membres de les organitzacions que donaven suport: s'estableixen 7 línies de treball i en total participen en el procés 150 persones. Val a dir que la presència és predominantment masculina (només el 16% són dones), fet que, en part, podria explicar l'absència de la dimensió de gènere en el document o entre les propostes remarcades com a prioritats. Per altra part, tot i l'esforç d'anàlisi i consens entre una diversitat important de persones provinents de diferents institucions (universitats, grups d'interès, fundacions, empreses, organismes públics, etc.) no es produeix un procés participatiu obert a la ciutadania o altres organitzacions que també podrien aportar la seva opinió (com és habitual, el sindicalisme minoritari no està present). Per tant, en la línia dels Plans Estratègics en els què les consultes sobretot es circumscriuen a persones expertes i institucions reconegudes, la participació acaba sent limitada i elitista. El fet que es tractin temes sensibles i conflictius pot haver condicionat que aquest tipus d'espais prioritzin una "participació experta" més capaç de generar consensos i hagin estat poc proclius a aplicar mecanismes de participació més plurals i innovadors.

En relació als continguts, aquest pacte cita els problemes de precarietat i la importància de millorar el marc de relacions laborals vinculant la flexibilitat a una major estabilitat laboral, i mencionant els aspectes estructurals i de cohesió social que cal potenciar.

"En un nou context internacional caracteritzat per la fort competència d'economies amb baixos costos salarials, la nostra capacitat competitiva no pot basar-se en els avantatges de costos o en la precarietat laboral. Per tant, les propostes posen un èmfasi especial en els dèficits estructurals: infraestructures en general, formació de la població activa; recerca i desenvolupament; transferència de tecnologia; finançament de les pimes; projecció internacional i atracció d'inversions exteriors."

L'Acord, prèvia diagnosi, presenta un total de 24 propostes prioritàries -amb la seva assignació pressupostària quan ha estat possible- a les que es sumen altres accions concretes. Entre les prioritats també hi són presents les PAO a través de la millora del Servei Català d'Ocupació (SOC) i l'establiment d'un model de gestió descentralitzat que faciliti l'atenció personalitzada. És destacable la diversitat de temes que es tracten i la voluntat de conjugar en un mateix acord estratègic polítiques socials i econòmiques, polítiques vinculades al territori i a la sostenibilitat. Alguns exemples d'aquestes prioritats són l'accés sostenible als polígons industrials, la millora de la mobilitat de les

¹²⁰ Van ser signants de l'Acord les organitzacions empresarials PIMEC, Foment del Treball, FEPIME, els sindicats CCOO i UGT, el President de la Generalitat i els Departaments de Treball i Indústria, de Comerç, Turisme i Consum i d'Economia i Finances.

persones i el foment del transport públic, la millora de la capacitat de la xarxa elèctrica, el foment de les exportacions o l'aprovació d'un Pla estratègic del Turisme.

En matèria d'ocupació i cohesió social les propostes¹²¹ contempnen un seguit de línies d'acció amb un grau de concreció molt desigual. Així, de forma genèrica es planteja la millora del SOC i la seva descentralització, tal i com recullen els pactes de govern o l'elaboració del Pla d'Inclusió Social de Catalunya que ja s'ha posat en marxa establint una línia de finançament específica per als ens locals. Amb un grau de especificació major s'incorpora la necessitat de fer front als tancaments o acomiadament de les grans empreses, sobretot lligades al teixit industrial.

La qualitat de l'ocupació com a principal repte: l'Estratègia Catalana per a l'Ocupació

El febrer de 2006 sota el lideratge del Departament de Treball i Indústria es va aprovar l'Estratègia Catalana per a l'Ocupació (ECO) 2006-2008 i el Pla General d'Ocupació de Catalunya. Aquesta estratègia de caràcter transversal (participen tots els Departaments de la Generalitat en la seva elaboració) en consonància amb les directrius europees i estatals (l'EEO, el Pla Nacional d'Acció per a l'Ocupació, el Pla Nacional de Reformes) es presenta com l'oportunitat d'assolir un acord ampli entre forces polítiques, administracions públiques i agents socials que no s'havia aconseguit amb el primer Pla General d'Ocupació aprovat el juliol de 2003. Un element clau en l'elaboració de l'Estratègia Catalana i el Pla és la perspectiva transversal de les polítiques d'ocupació considerant que s'han d'articular tant a les intervencions econòmiques (indústria, promoció empresarial, projectes innovadors, comerç, etc.) com al benestar social (educació, inclusió social, etc.). Tot i que encara és aviat per valorar el seu desenvolupament, l'ECO es concreta en un conjunt de línies d'acció en el camp de l'ocupació: la seva anàlisi, per tant, esdevé interessant perquè ofereix reflexions sobre el

¹²¹ Poden destacar-se les següents línies d'intervenció: millorar el SOC i potenciar la descentralització de les PAO; la recol·locació de persones per processos de tancament o de deslocalització d'empreses; la millora de la negociació col·lectiva i foment de la participació del diàleg social; la igualtat d'oportunitats en l'àmbit educatiu, social i laboral de les persones immigrades, creant en el SOC una Comissió d'Immigració específica; actuacions en el marc de la negociació col·lectiva per a un model de competitivitat sostenible i responsable i que afavoreixi una major flexibilitat i estabilitat en les relacions laborals; promoure la seguretat i salut laboral a partir del Pla de Govern per la prevenció de riscos laborals 2005-2008; millora dels serveis de les persones en situació de dependència i impulsar el Pla d'Inclusió Social de Catalunya.

mercat laboral i sobre l'orientació estratègica de les polítiques d'ocupació a Catalunya i, especialment, pel seu caràcter anticipatiu i visió a llarg termini¹²².

El document parteix d'una sèrie de reflexions sobre les canvis que s'han produït en l'esfera del treball i assenyala com a preocupació central la precarietat i la qualitat de l'ocupació. En síntesi, els plantejaments destaquen el nou context de superació dels esquemes homogenis de l'etapa industrial i l'aparició de noves formes d'ocupació marcades per la diversitat dels temps de treball, dels llocs de prestació de serveis i de les condicions de treball, amb la pressió i la rapidesa com a característiques de les noves feines. Això ha comportat el creixement de la temporalitat, en part perquè aquests nous treballs són efímers i canviants però també perquè les dicotomies entre el temps de l'ocupació i el temps per la vida personal o entre el treball autònom i per compte d'altri són més difuses.

Com a respostes al diagnòstic que planteja l'ECO, destaquen dues línies estratègiques:

- Èmfasi en la flexibilitat: La prioritat en la creació de l'ocupació ha d'incorporar "flexisuretat" per tal d'"*incrementar la quantitat i qualitat de l'ocupació a Catalunya*" i específicament repensar les polítiques i instruments per poder combinar adequadament "*les garanties de seguretat per al treballador en la seva vida familiar amb la necessària flexibilitat organitzativa que es demana en els àmbits productius*". L'organització i distribució de l'ocupació es concretaria en reduir el temps de treball tant per crear i repartir ocupació com per augmentar la qualitat de vida. En aquest sentit, s'apunta la necessitat de reduir el temps de treball "laboral" per incentivar la conciliació familiar i assolir més participació femenina en el mercat laboral i més presència masculina en l'activitat laboral domèstica¹²³. Les polítiques de flexibilitat pactades del mercat laboral, com les presenta l'ECO, serien, per exemple, noves modalitats de contractació adaptades a les circumstàncies de cada sector o àmbit d'activitat laboral i que haurien d'estar vinculades a les polítiques econòmiques i socials, especialment

¹²² Les aportacions a la ECO realitzades pels diferents departaments de la Generalitat assenyalen que per assegurar l'estabilitat de les relacions laborals i evitar la destrucció d'ocupació són necessàries mesures que no sempre estan en mans de la Generalitat: per exemple, la reforma de la contractació temporal per evitar el seu abús, millorar la tipologia de contractes i augmentar les sancions per frau, controlar la contractació i subcontractació i un major control dels acomiadaments col·lectius obligant a les empreses a elaborar un pla social. Normalment, els documents oficials no es refereixen mai a la precarietat explícitament ni plantegen canvis en la regulació com ho fa l'Estratègia Catalana.

¹²³ És la única menció que es fa al document sobre la consideració que el treball reproductiu és també treball i el distingeix del "laboral". Apareixen mencions específiques a les polítiques d'igualtat, a diferència dels documents prèviament citats, però en general el text no explicita la dimensió de gènere.

les prestacions econòmiques de caràcter contributiu o assistencial, sempre amb l'objectiu d'arribar als col·lectius més desfavorits.

- Èmfasi en el territori: Afavorir el traspàs de competències als governs locals amb les condicions i finançament necessaris i descentralitzar progressivament els serveis d'ocupació. El foment dels pactes i el major protagonisme dels agents institucionals, sindicals i empresarials del territori també formen part de l'estratègia així com dotar de recursos suficients els Plans Locals d'Ocupació que segueixen l'estratègia europea en relació als objectius quantitatius i qualitatis i els col·lectius d'atenció prioritària. Per tant, la planificació, execució i avaluació de les polítiques d'ocupació ha d'estar més arrelada al territori i els consorcis serien un nou instrument jurídic per fer efectiva aquesta descentralització de les decisions. El govern català va plantejar el projecte de descentralitzar les PAO a través de la creació de consorcis amb l'objectiu de concertar les polítiques entre els agents del territori i entenent que era important ampliar els marges decisionals i de gestió de les corporacions locals tinguin més marge de maniobra i capacitat de gestió¹²⁴. Encara que s'han aprovat la constitució d'alguns consorcis, es tracta d'un projecte no exempt de dificultats d'aplicació que han frenat la seva posada en marxa.

B. El govern multinivell i la xarxa d'actors

A més de les orientacions de la UE i els tractats comunitaris que s'incorporen a l'ordenament jurídic, el marc constitucional estableix una divisòria clara respecte les

¹²⁴ Participarien en els Consorcis la Generalitat de Catalunya, els ajuntaments implicats, el Consell Comarcal, les Diputacions i les organitzacions sindicals i patronals a partir d'un conveni anual on es detallaran totes les accions. Es tractaria de descentralitzar el disseny, planificació, gestió i avaluació del conjunt de polítiques actives d'ocupació en un àmbit territorial determinat. Sobre aquesta qüestió, la creació de consorcis resta oberta a qualsevol àmbit territorial. La Generalitat tenia previst iniciar un procés estandaritzat de constitució de consorcis que va començar amb la signatura d'un consorci a nivell comarcal (Vallès Occidental) i municipal (L'Hospitalet de Llobregat) l'any 2006. El SOC seria la institució de supervisió dels consorcis i responsable de signar un conveni marc per regular les seves relacions, les pautes de funcionalment i el finançament destinat. Segons les seves bases de constitució, els Consorcis estarien formats per les entitats cooperadores que ho desitgin i la Generalitat de Catalunya amb una representativitat ja prèviament assignada (40% Generalitat de Catalunya; 30% Entitats locals; 15% Organitzacions sindicals més representatives; 15% Organitzacions empresarials més representatives) i la presa de decisions haurà de ser per majoria qualificada d'un 60%, percentatge en el que hauran d'estar representats els diferents grups consorciats. Algunes crítiques a aquest projecte des del món local apunten a l'elevat pes que encara s'atribueix la Generalitat, a més de les dificultats, en alguns casos, de definir les organitzacions "més representatives", una qüestió que ha comportat conflictes en alguns territoris. Algunes incerteses també es referien al perill de convertir els consorcis en espai més de tramitació i gestió tot i que també genera expectatives respecte la possibilitat de dissenyar polítiques des de la plurianualitat i donar coherència i continuïtat als programes municipals.

competències laborals. La Constitució Espanyola de 1978 reserva en el seu article 149 com a competències exclusives de l'Estat les relatives a la legislació laboral i a les bases i coordinació de la planificació general de la activitat econòmica, així com la legislació bàsica i el règim econòmic de la seguretat social. Com a marc normatiu estatal un referent fonamental és la Llei Bàsica d'Ocupació de 1980, les seves posteriors reformes legislatives, i la més recent Llei d'Ocupació de 2003 que té per objectiu reordenar i adaptar l'àmbit legislatiu laboral.

Com a altres països europeus, en el cas espanyol també s'ha produït un procés descentralitzador de les competències i es va acabar amb el monopoli públic en la gestió dels serveis d'ocupació, obrint la intermediació laboral a tant actors públics com privats (des de la reforma laboral de 1994, apareixen les Empreses de Treball Temporal com a mediadores i competidores amb els serveis públics). A partir de 1992, es va iniciar la descentralització cap a les Comunitats Autònomes de la Formació Ocupacional i a partir del 1998 Catalunya i Galícia van assumir les competències executives de les PAO en la seva totalitat¹²⁵. Però al marge de les competències transferides, les CCAA ja havien desenvolupat prèviament els seus propis programes de formació, intermediació i foment de l'ocupació. A més, a través de les competències delegades s'havien transferit a les institucions autonòmiques l'execució de la legislació laboral que elaborava el govern central, assumint una funció complementària a l'administració central.

Tanmateix, segons la Llei d'Ocupació 2003, és el Ministeri de Treball i Afers Socials el màxim responsable i coordinador de la política d'ocupació, el que mostra l'encara orientació centralista d'aquestes polítiques ja que una bona part de les estratègies i decisions en matèria laboral romanen en mans de l'Estat. Les CCAA, en el marc dels seus Estatuts d'Autonomia, desenvolupen en el seu territori la política d'ocupació, el foment de l'ocupació i l'execució de la legislació laboral i els programes transferits. Un instrument important de coordinació i planificació són els Plans Nacionals, elaborats per l'Estat en col·laboració amb agents socials i organitzacions socials a partir de les directrius europees. En aquest sentit, s'observa com les directrius de la Unió Europea han promogut la interacció i col·laboració de les diverses esferes de govern però al mateix temps continua atorgant protagonisme als Estats en el disseny i control de les polítiques d'ocupació. A més, és una competència exclusiva de l'Estat la gestió de les prestacions per atur, tot i que el seu traspàs ha estat una reivindicació per part d'algunes forces polítiques i governs autonòmics.

¹²⁵ Totes les Comunitats Autònomes tenen transferides les PAO excepte el País Basc, que reclama les competències en polítiques de garantia de rendes i actives.

El següent quadre recull el repartiment competencial de les polítiques d'ocupació.

Taula 6.5. Competències i esferes de govern de la política d'ocupació

Estat	Comunitats Autònomes	Local
<ul style="list-style-type: none"> -Legislació laboral i planificació general de la política d'ocupació -Legislació bàsica i règim econòmic de la Seguretat Social -Coordinació de la política d'ocupació -Polítiques de garantia de rendes: gestió de les prestacions per atur -Aprovació de normes de rang legal i aprovació de les disposicions sobre polítiques actives d'ocupació. -Aprovació dels Plans Nacionals d'Acció per a l'Ocupació i els Plans per a la Inclusió Social 	<ul style="list-style-type: none"> -Desenvolupament de la política d'ocupació -Foment de l'ocupació -Execució de la legislació laboral i de programes transferits -Col.laboració en els Plans Nacionals d'Acció per a l'Ocupació, i per a la Inclusió Social -Cooperació amb els ens locals 	<ul style="list-style-type: none"> - Aplicació i gestió de les polítiques actives d'ocupació

Font: Elaboració pròpia a partir de la Llei d'Ocupació 2003.

La normativa de 2003, per primera vegada, assenyala de forma explícita la contribució local a les polítiques d'ocupació i destaca la seva capacitat d'adaptabilitat i ajustament a les necessitats del territori, encara que les competències no es transfereixen. La llei deixa en mans de les CCAA la responsabilitat de coordinar les institucions locals i la seva participació en les polítiques i es reconeixen els Serveis Públics d'Ocupació autonòmics com els agents col·laboradors de les entitats locals. A més, la llei diferencia les competències estatals (aprovació de legislació per part del Congrés) d'aquelles que assumeix el govern central. Per altra part, en els mecanismes de coordinació entre Estat i Comunitats, els ens locals no es mencionen (ni a la Conferència Sectorial d'Afers Laborals organ de coordinació entre administració de l'Estat i les CCAA on especialment s'elaboren els Plans Nacionals, ni en el el Consell General del Sistema Nacional d'Ocupació, l'òrgan consultiu de caràcter tripartit, on participen representants de les CCAA i els agents socials més representatius). Inclús quan es determina que els Serveis Públics d'Ocupació podran coordinar-se amb altres entitats per desenvolupar les polítiques tampoc es cita específicament a les entitats locals, el que mostra l'existència encara d'una visió secundària de les administracions locals en la legislació estatal.

En conclusió, malgrat el reconeixement legislatiu de les administracions locals, el seu reforçament en el nou marc legal és encara limitat. Els municipis poden, a través del principi de competències generals, impulsar tot tipus d'activitats al seu territori, però les polítiques actives d'ocupació es troben supeditades a un esquema general definit per altres nivells de govern, el que impedeix exercir plenament la seva capacitat d'autonomia en l'àmbit l'ocupacional.

Per altra part, en el context català, un dels objectius de l'aprovació del nou Estatut de Catalunya era la revisió i actualització legal i, en conseqüència, incorporar les noves competències com és el cas de la gestió de les polítiques actives d'ocupació. De forma general, l'article 42 del text de 2006, estableix que els poders públics han de vetllar per la plena integració social, econòmica i laboral de les persones, especialment aquells sectors en situació de pobresa i risc d'exclusió social. Les PAO són un instrument més de lluita contra l'exclusió en el camp laboral i les capacitats del Govern de la Generalitat per determinar acció pública pròpia són força àmplies. La taula recull les competències que en matèria de treball i relacions laborals es troben sota responsabilitat de la Generalitat.

Taula 6.6. L'Estatut d'Autonomia de Catalunya de 2006 i les polítiques d'ocupació

Competències en Treball i Relacions Laborals de la Generalitat

- Les polítiques actives d'ocupació, que inclouen la formació dels demandants d'ocupació i dels treballadors en actiu, i també la gestió de les subvencions corresponents.
- La intermediació laboral, que inclou la regulació, l'autorització i el control de les agències de col·locació amb seu a Catalunya.
- Les relacions laborals i les condicions de treball.
- Les qualificacions professionals a Catalunya.
- La negociació col·lectiva i el registre dels convenis col·lectius de treball.
- Els procediments de regulació d'ocupació i d'actuació administrativa en matèria de trasllats col·lectius entre centres de treball situats a Catalunya.
- La prevenció de riscos laborals i la seguretat i la salut en el treball.
- La potestat sancionadora de les infraccions de l'ordre social, en l'àmbit de les seves competències.
- La determinació dels serveis mínims de les vagues que tinguin lloc a Catalunya.
- El control de legalitat i, si escau, el registre posterior dels convenis col·lectius de treball de les empreses que aconsegueixen la seva activitat exclusivament a Catalunya.
- Els instruments de conciliació, mediació i arbitratge laborals.
- L'elaboració del calendari de dies festius que ha de regir a tot el territori de Catalunya.

Font: Estatut d'Autonomia de Catalunya, 2006

A nivell europeu, la institució comunitària tot i no tenir competències assignades gaudeix d'un grau d'influència significativa perquè els estats li cedeixen marges importants de

decisió per establir directrius i guies d'acció, declaracions i compromisos, especialment des de la EEO. L'Estat continua tenint un rol predominant, especialment en el camp regulatiu i en les polítiques de garantia de rendes, és el responsable d'aplicar l'EEO i d'analitzar i fiscalitzar el que realitzen les CCAA. Si les CCAA tenen una capacitat d'incidència més aviat feble en les grans polítiques que regulen el mercat laboral i en les polítiques de protecció per atur, això quedaria matisat ja que, per una banda, les CCAA han pogut desplegar polítiques pròpies de regulació de les relacions laborals i aspectes centrals de l'ocupació vinculats a la seva qualitat (protecció de l'ocupació, gestió de la jornada, prevenció de riscos, salut laboral, etc) i, per l'altra, les comunitats autònomes han aprovat polítiques pròpies de rendes mínimes, configurant-se règims de benestar autonòmics on aquesta és una de les variables diferenciadores. A més, han assumit una paper rellevant de gestió i readaptació de les directrius europees i del govern central en matèria de PAO. Per últim, l'esfera local té una casi nul·la incidència en les polítiques regulatives i en els prestacions per atur però en l'àmbit de les PAO recupera capacitat d'acció, tot i que en gran mesura supeditada als recursos i programació d'altres administracions.

Taula 6.7. Polítiques d'ocupació i govern multinivell: capacitat d'incidència en la presa de decisions

	Regulatives	Garantia de Rendes	Actives
UE	Mitja	Baixa	Mitja-alta
Estat	Alta	Alta	Alta
CCAA	Baixa-Mitja	Mitja	Mitja-alta
Local	Baixa	Baixa	Mitja

Elaboració pròpia

El mapa d'actors institucionals i no institucionals

Segons el marc constitucional i legal existent, l'Estat assumeix un rol predominant en la xarxa institucional de les polítiques d'ocupació, però el trencament del monopoli central va afavorir l'aparició de nous actors. El següent quadre els sintetitza –els recursos i la incidència dels quals és notablement diferent- i els distribueix en tres esferes¹²⁶: en

¹²⁶ Recollim el concepte d'*esfera* segons l'utilitzen de forma abstracta Adelantado, Noguera i Rambla (2000) per definir les diferents dimensions de l'estructura social: l'esfera estatal, mercantil, relacional i domèstic-

primer lloc, l'esfera pública o estatal amb el seu aparell institucional i administratiu, en segon lloc, l'esfera mercantil, en tercer lloc, l'esfera relacional i associativa, l'espai on es mouen associacions i moviments amb diferents motivacions i recursos com poden ser les patronals, sindicats o moviments reivindicatius.

Com és lògic, l'esfera pública té el rol fonamental en la presa de decisions i aplicació de les polítiques actives d'ocupació: el Ministeri de Treball i Afers Socials exerceix el lideratge en disseny de les PAO i en la coordinació, aplicació i supervisió de l'Estratègia Europea d'Ocupació i, a nivell autonòmic, és el Servei d'Ocupació de Catalunya (SOC)¹²⁷, l'organisme autònom adscrit al Departament de Treball, que té per funcions desenvolupar les polítiques actives d'ocupació a Catalunya seguint les indicacions de l'Estratègia Europea d'Ocupació i els Plans nacionals per a l'Ocupació. La Unió Europea, per la seva part, estableix línies d'acció i grans directrius que es reforcen amb les iniciatives comunitària i, per últim, aquest mapa complex multinivell es trasllada a l'espai local on s'articulen les diverses administracions locals. A més dels ajuntaments, les Diputacions Provincials i els Consells Comarcals en el cas català, han tingut un rol proactiu amb les PAO i de suport als ens locals.

Taula 6.8. Actors de les polítiques actives d'ocupació

Esfera pública	<p>Estatal: Ministeri de Treball Autonòmica: Conselleria de Treball i Indústria, Servei d'Ocupació de Catalunya Local: Ajuntaments, Consells Comarcals, Diputacions. Unió Europea (Fons Social Europeu i Direcció General d'Ocupació)</p>
Esfera mercantil	<p>Teixit empresarial Centres de formació privats, acadèmies i escoles Empreses que reben subvencions Empreses de Treball Temporal</p>
Esfera relacional - associativa	<p>Organitzacions empresarials Organitzacions sindicals Entitats sense ànim de lucre i organitzacions amb finalitats socials (fundacions, associacions, ONGs) Moviments socials</p>

Elaboració pròpia

familiar. L'esfera relacional és presentada amb dues sub-esferes, l'espai associatiu i espai comunitari, mentre que l'esfera familiar i domèstica es refereix a les activitats que es produeixen a les unitats de convivència, denominades treball reproductiu i que la societat patriarcal ha assignat a les dones.

¹²⁷ Creat mitjançant la Llei 17/2002, de 5 de juliol, d'ordenació del sistema d'ocupació i de creació del Servei d'Ocupació de Catalunya

En un context de *govern relacional*, el rol monopolista en l'acció pública i la concertació en el disseny amb els grans agents socials es veuen modificats amb l'aparició de nous actors i l'aprofundiment del caràcter cooperatiu del procés de les polítiques. Per una banda, una part del teixit empresarial col·labora directament, tant en el seu disseny com en l'implementació, sobretot en l'àmbit local on la proximitat ho facilita i quan ho ha fet ha obtingut beneficis tangibles (per exemple, quan el Gremi de Forners d'una ciutat demana col·laboració a l'ajuntament per realitzar un curs de formació ocupacional per a joves amb el compromís de contractar-los). A més, algunes empreses s'han pogut beneficiar de fons públics a partir de convocatòries en les que han rebut subvencions per crear ocupació innovadora, per realitzar cursos de formació, orientació, etc. En el sector privat, destaquen les Empreses de Treball Temporal amb un rol actiu en la intermediació laboral.

Per altra part, l'esfera relacional reuneix grups d'interès i organitzacions amb diferents pautes de relació i incidència en les polítiques. En primer lloc, les organitzacions sindicals majoritàries, CCOO i UGT, continuen concentrant la representació del treball en tots els àmbits de negociació, en detriment d'altres sindicats amb una influència menor¹²⁸. És així, com en els pactes locals, per exemple, en general no es contempla la possibilitat d'incloure altres forces sindicals¹²⁹. Per la part del patronal, l'altre gran interlocutor de les polítiques d'ocupació, centralitza la representació a escala estatal la CEOE i a Catalunya, Foment del Treball, PIMEC i FEPIME, mentre en l'àmbit local hi ha més diversitat i fragmentació (fins i tot produint-se conflictes sobre la representativitat de cada organització). Com els grans sindicats, les patronals també han participat de la gestió de les polítiques -tot i que en menor mesura que els primers- i les pautes dominants d'interacció entre els principals agents socials i el govern a la llum dels acords i pactes signats la negociació i el consens semblen ser i el mateix succeeix a escala autonòmica¹³⁰. En l'espai associatiu, nombroses i diverses entitats sense ànim de lucre, com les empreses d'inserció, reben subvencions per la prestació de determinats serveis i en el cas dels pactes territorials més potents algunes d'elles són

¹²⁸ Per exemple, el sindicat CGT tot i tenir implantació estatal s'ha vist permanentment marginat de tot procés negociador o pacte degut al seu pes electoral molt distanciat dels sindicats majoritaris. També els seus posicionament reivindicatius i d'arrel anarcosindicalista, no han facilitat una participació activa i s'han decantat, en canvi, per un rol més mobilitzador contra la precarietat (va ser l'únic sindicat estatal que va donar suport a les Euromarxes contra la Precarietat de 1999).

¹²⁹ Algunes excepcions s'han produït amb el sindicat USO que ha participat a algunes comissions de treballs dels Pactes per a l'Ocupació.

¹³⁰ El rol de la patronal ha estat en molts casos caracteritzat per la inhibició i la passivitat. Per exemple, en la signatura del Pacte per l'Ocupació de Catalunya de 1998, Foment del Treball no van voler signar el preàmbul doncs no es reconeixia que el creixement econòmic i la competitivitat eren el principal motor de creació d'ocupació i es matissava aquesta idea amb la necessitat de polítiques específiques. Malgrat aparèixer a l'acord la voluntat de reduir la jornada, la patronal des del començament va sostindre que no s'aplicaria.

consultades i incorporades. En aquest cas les entitats sense ànim de lucre són col·laboradores amb l'administració en la gestió de les polítiques d'ocupació.

A banda d'aquests actors socials més estructurats i organitzats, apareixen moviments socials que, des de posicionaments reivindicatius i alternatius, denuncien la precarietat, lluiten per evitar acomiadaments i tancaments d'empreses, estableixen de forma autònoma oficines d'informació-acció sobre la precarietat, inicien recerques basades en l'acció-participativa, etc¹³¹. Les formes d'actuació d'aquests moviments sovint adopten la forma de xarxes amb un alt grau d'informalitat, de base assembleària, on hi poden participar sindicats o organitzacions polítiques però caracteritzats principalment per estar poc estructurats i per prioritzar la conscienciació i la mobilització des de postures crítiques a les polítiques públiques. L'impacte d'aquests moviments en les polítiques d'ocupació és, per tant, limitat o gairebé nul doncs no es prenen en consideració en cap marc de negociació, ni tan sols local. Tampoc està entre els seus objectius la participació en espais institucionals i el seu treball es produeix, la majoria de vegades, de forma intermitent o reactiva, en l'àmbit local (o metropolità) i també establint contactes i xarxes amb altres territoris (per exemple, en el marc del Fòrums Socials). No obstant aquesta absència d'interacció amb altres actors, és important assenyalar-los perquè la seva influència simbòlica pot ser rellevant: primer, ajudant a situar el problema de la precarietat vinculada a l'ocupació i a altres àmbits de la vida (com els moviments que denuncien la precarietat en l'accés a l'habitatge o la lluita en suport a les regularitzacions de les persones nouvingudes) i, en segon lloc, introduint concepcions sobre el "treball" trencadores dels esquemes dominants, per exemple des de postures antipatriarcal (Precarias-a-la-deriva, 2004).

Per últim, caldria una menció específica al sector "oblidat" en el mapa d'actors d'aquestes polítiques perquè la seva marginació en tot el procés es podria qualificar casi d'absoluta: les persones que són receptores d'aquestes intervencions i, per tant, els col·lectius que pateixen de forma més intensa la precarietat laboral i les situacions d'atur. Més enllà de la representativitat que assumeixen les organitzacions sindicals i els espais de mobilització on la participació és oberta, les persones beneficiàries de les

¹³¹ Es podrien assenyalar, per exemple, el procés descentralitzat dels MayDay nascuts a Itàlia a partir de la convocatòria el primer de maig de 2001 a Milà que s'ha anat repetint de forma multitudinària en aquesta ciutat. A l'Estat espanyol es van convocar manifestacions a partir de 2004 en algunes ciutats. En l'àrea metropolitana de Barcelona l'Assemblea MayDay ha estat un d'aquests espais que ha intentat situar la precarietat en el centre del conflicte. També la Xarxa contra els Tancaments d'Empreses i la Precarietat, nascuda l'any 2003 en el àrea de Barcelona, ha reunit a diversos col·lectius per oposar-se a la precarietat i els tancaments i acomiadaments provocats per les deslocalitzacions de diverses empreses industrials. En clau estatal, Baladre és una coordinadora de lluites contra l'atur, la pobresa i l'exclusió social que s'ha sumat a les reivindicacions per establir una Renda Bàsica.

polítiques tenen atribuït un rol passiu, invisible. Paradoxalment, l'activació de les persones no passa per la seva capacitat d'implicació en les polítiques o en els mateixos processos d'inserció, reconduint i decidint sobre el seu propi itinerari; de fet, la concertació que s'ha potenciat en els darrers anys no es concreta mai en obrir processos participatius a les persones a les quals van dirigides les accions, ni en un nivell de consulta o valoració de les polítiques. Això, com es comentarà més endavant, és degut principalment a l'enfocament individualitzador i en certa mesura paternalista de les polítiques actives d'ocupació.

C. Els continguts de les polítiques actives d'ocupació

Un cop analitzat els discursos i les grans línies estratègiques, situat el context institucional i relacional de les polítiques, aquesta part explorarà els principals instruments d'intervenció i els continguts que conformen les polítiques actives d'ocupació a escala estatal i catalana. L'objectiu serà presentar què s'ha fet en els darrers anys a partir d'una síntesi de les principals actuacions, necessària per entendre la dinàmica d'aquestes polítiques a nivell territorial. Per tant, es presentaran els principals instruments de política pública que emanen principalment de les directrius europees i els plans nacionals i algunes dades de despesa relacionades.

Des de 1998 s'han aprovat anualment els Plans Nacionals d'Acció per a l'Ocupació (PNAE, en les sigles en castellà) que ordenen i coordinen el conjunt de polítiques d'ocupació que es desenvolupen a les diverses esferes de govern seguint les prioritats comunitàries. En l'elaboració d'aquests documents és liderada per una Comissió Interministerial coordinada pel Ministeri de Treball i Afers Socials i també hi participen els principals interlocutors socials (agents socials, diverses Organitzacions No Governamentals i associacions d'economia social). Aquests Plans, per tant, seran el document de referència per realitzar l'anàlisi que es presenta a continuació que s'estructura en quatre punts:

1. L'estructura de l'oferta de les polítiques actives i els instruments utilitzats
2. Polítiques formatives, intermediació i promoció de l'ocupació: principals instruments de PAO
3. Projectes innovadors: el factor territorial i la iniciativa comunitària Equal
4. Les prioritats en funció de la despesa en les diverses polítiques

1. Estructura marc de l'oferta i principals instruments d'intervenció en les PAO

Les polítiques actives d'ocupació representen un camp de política pública complex per la varietat d'instruments i opcions d'intervenció que aglutinen, així com la participació dels diversos nivells de govern. Les dues taules així ho mostren: la següent recull quatre directrius europees¹³² que operen com a marc d'intervenció de l'Estat i que a partir dels Plans estatals s'hauran de plasmar en programes i accions concrets que aplicaran els diferents nivells de govern.

Com s'assenyala a la següent taula, especialment rellevants són la directriu 1 que agrupa una gran part de les polítiques actives i la directriu 7 focalitzada als col·lectius en situació d'exclusió laboral i connectada amb el Pla Nacional per a la Inclusió Social. La directriu 4 es centra en l'esfera educativa i, de forma particular, en l'aprenentatge permanent i la formació contínua. Per últim, la directriu 8 porta per títol "*fer que treballar resulti rentable*" on s'inclouen, per una part, les propostes per reduir el nombre de "treballadors pobres" i, per l'altra, les connexions entre polítiques actives i passives (la dimensió *workfare*) amb alguns aspectes relacionats a la regulació del mercat laboral.

¹³² Entre les prioritats europees, s'han escollit les directrius que poden considerar-se estrictament com a polítiques actives d'ocupació segons la definició de la qual parteix aquesta recerca. Per tant, les altres directrius poden contenir elements d'activació concrets (per exemple si es connecten amb les polítiques de garanties de rendes) però, principalment, són accions vinculades a l'àmbit regulatiu i la promoció empresarial i, en alguns casos, connecten directament amb la política econòmica del govern:

Directriu 2. Creació de llocs de treball i esperit d'empresa: destinada al foment empresarial, creació i manteniment de PIMES, autoocupació, foment de l'economia social i de l'esperit emprenedor.

Directriu 3: Facilitar l'adaptabilitat i mobilitat en el mercat laboral combinant seguretat amb flexibilitat i destacant el paper dels interlocutors socials. Augmentar la productivitat i revisar el marc regulador per frenar la temporalitat. S'inclouen accions de prevenció de riscos laborals.

Directriu 5: Augmentar l'oferta de mà d'obra i promoure la prolongació de la vida activa. Bonificacions de cotitzacions per permanència de persones de més edat en el mercat laboral (s'inclouen en la Directriu 8) i règim de regulació laboral per les persones estrangeres a Espanya.

Directriu 6: Igualtat entre homes i dones. Mesures de conciliació de la vida familiar i laboral per a les dones, foment de l'ocupació femenina i lluita contra la discriminació.

Directriu 9: Regularització del treball no declarat amb mesures fiscals d'incentivació i d'inspecció i sanció.

Directriu 10: Subvencions globals per a iniciatives locals d'ocupació, incentius regionals per reduir desequilibris territorials, promoció de la mobilitat geogràfica.

Taula 6.9. Directrius europees i polítiques actives en el Pla Nacional d'Acció per l'Ocupació

Directrius europees	Polítiques
<p>Directriu 1 Mesures actives i preventives en favor de les persones en atur i inactives</p>	<p><u>Millora de les capacitats</u> Formació ocupacional Programes de formació-ocupació Creació d'ocupació d'interès social Creació d'ocupació per persones amb discapacitats Orientació per l'ocupació i assessorament per l'auto-ocupació</p> <p><u>Foment de l'ocupació</u> Suport a l'auto-ocupació Tècnics/es per al Desenvolupament Local Subvencions a la contractació</p>
<p>Directriu 4 Fomentar el desenvolupament del capital humà i l'educació permanent.</p>	<p>Formació de persones ocupades</p>
<p>Directriu 7 Promoure la integració de persones desfavorides en el mercat laboral</p>	<p>Accions per inserir laboralment a persones desfavorides: joves, persones amb discapacitat, persones immigrants, persones en risc d'exclusió i en situació d'atur de llarga durada Reduir l'abandonament escolar</p>
<p>Directiu 8 Fer rentable el treball a través d'incentius a l'ocupació.</p>	<p>Bonificacions Connexió polítiques passives i actives</p>

Font: Elaboració pròpia a partir de PNAE, 2004.

Les polítiques actives d'ocupació apareixen de forma transversal a totes les directrius i, per tant, no es troben totes les accions recollides en el quadre. D'aquesta manera, la Directriu 10 menciona específicament la importància de la creació d'ocupació a escala local i l'aportació dels fons europeus en coherència amb aquest objectiu, així com la modernització i coordinació dels serveis d'ocupació. Les accions que recull tenen, doncs, una dimensió d'activació: polítiques de tipus transversal com el foment de la mobilitat geogràfica amb ajuts per trasllat de domicili i, més en general, el propòsit d'augmentar l'habitatge de lloguer per facilitar la mobilitat laboral o bé accions per la sostenibilitat ambiental capaces de crear ocupació que ajudin a reduir els desequilibris regionals. També cal destacar la directriu que té per objectiu combatre les desigualtats entre homes i dones i que recull compromisos per a l'activació del col·lectiu femení.

En l'acció pública, les directrius europees s'ajusten a la realitat de cada país i, per tant, el Ministeri de Treball i Afers Socials estructura la seva oferta en quatre grans línies

d'intervenció que es concreten en diferents programes i que suposen una despesa econòmica directa: la gestió i foment de l'ocupació, incloent la promoció de l'economia social; les bonificacions de quotes de la seguretat social; la formació professional ocupacional, on es situen els programes Escoles Tallers, Cases d'Oficis i Tallers d'Ocupació i, per últim, la formació contínua. Com assenyala la taula 6.10, l'Estat destina partides pressupostàries pròpies a aquests programes que després són gestionats per les Comunitats Autònomes i Corporacions locals.

Taula 6.10. Línies estratègiques, polítiques i accions de l'Estat

Línia estratègica	Política	Accions concretes
Foment de la Inserció i Estabilitat Laboral	Foment i gestió de l'ocupació	-Contractació de persones aturades en obres i serveis d'interès general i social -Millorar l'accés a l'ocupació en general -Bonificacions en les quotes de Seguretat Social de les empreses per a crear ocupació estable. -Intermediació laboral: Servei Públic d'Ocupació i entitats sense ànim de lucre (descentralització a les CCAA)
	Formació professional ocupacional	-Formació ocupacional per persones en atur -Formació contínua
	Escoles Tallers, Cases d'Oficis i Tallers d'Ocupació	Combinació de formació i pràctiques laborals (joves en el marc de recuperació del patrimoni artístic-històric, cultural i natural; majors de 25 anys per noves ocupacions), línia de finançament per les entitats públiques o privades sense ànim de lucre, i per l'establiment d'ajuts salarials per les persones que hi participen.
Foment de l'economia social i del FSE	Ajuts econòmics i tècnics per fomentar la creació i consolidació de Cooperatives i de Societats Laborals.	

Font: Elaboració pròpia a partir de FEMP, 2004 i PNAE, 2004.

Per altra part, com s'assenyalava en el marc teòric, les polítiques d'ocupació es poden distingir entre les que es troben orientades a l'oferta o a la demanda. Les primeres es focalitzen en combatre l'exclusió laboral concentrant-se en les persones mentre que les polítiques de demanda estarien relacionades al context socio-econòmic i, per tant, a afavorir un entorn procliu a la creació d'ocupació. Mentre les polítiques d'oferta tenen una connexió més directa amb l'àmbit del benestar i l'atenció a les persones, les segones es troben més vinculades a la promoció econòmica i el model de desenvolupament. El quadre resumeix algunes de les principals intervencions d'activació laboral segons la seva orientació cap a l'oferta o la demanda i les classifica en funció de si es tracta de polítiques tradicionals o innovadores.

Taula 6.11. Polítiques d'oferta i de demanda i enfocaments tradicionals o innovadors

	Polítiques tradicionals	Polítiques innovadores
Polítiques d'oferta	Formació ocupacional i contínua Programes de formació-ocupació Intermediació i assessorament	Itineraris integrals d'inserció laboral Polítiques transversals i focalitzades en col·lectius concrets Projectes europeus
Polítiques de demanda	Plans d'ocupació al sector públic Bonificacions a les empreses	Suport a l'autoocupació Foment de l'economia social Nous jaciments d'ocupació Xarxes territorials i iniciatives comunitàries (programes Equal)

Elaboració pròpia

Per polítiques tradicionals s'han assenyalat els instruments predominants de política pública com la formació i la intermediació o algunes de les polítiques més potents de creació d'ocupació considerades clàssiques. Les polítiques tradicionals corresponen als tres grans blocs d'acció considerats com el pilar de les PAO: en el primer bloc, les polítiques formatives tenen per objectiu la millora dels sistemes educatius i de formació per avançar en la qualificació professional de la població. El segon bloc de polítiques el constitueix els sistemes d'intermediació entre oferta i demanda de treball, juntament amb l'orientació i assessorament laboral. En tercer lloc es poden considerar un conjunt d'accions de promoció de l'ocupació, algunes d'elles experiències innovadores relacionades al que s'anomenaven *polítiques de tercera generació*.

Com a polítiques innovadores s'entén l'exploració de noves vies que contrasten a les anteriors, tant pels continguts com per el mètode d'aplicar-les i que moltes vegades neixen davant la incapacitat o ineficàcia de les polítiques més tradicionals. Especialment, aquestes polítiques tenen en comú la importància de la proximitat per dur-les a terme. Es poden considerar en aquest nucli algunes accions per motivar i inserir a les persones en el mercat laboral (itineraris personalitzats, integració de polítiques) o per crear ocupació a partir de noves estratègies com els nous jaciments, el foment de l'economia social com via d'inserció laboral alternativa, l'autoocupació (també es podrien incloure serveis que van destinats al foment de l'esperit emprenedor, a la creació d'empreses però que ja no es considerarien específicament PAO). Es poden destacar entre els elements innovadors la creació de xarxes territorials entre diferents actors, institucionals i socials, que intercanvien experiències i coneixements i cooperen en diversos projectes.

Els enfocaments cap a l'oferta i la demanda sovint coincideixen en algunes línies d'intervenció com els projectes europeus EQUAL que prioritzen accions d'adaptabilitat i lluita contra la discriminació amb altres elements vinculats a la creació i dinamització de l'ocupació. Cal, però, remarcar que la complementarietat d'aquestes polítiques és permanent i que aquestes classificacions en alguns casos poden resultar artificials ja que, generalment, els diferents instruments de política pública s'intenten compatibilitzar.

2. Les prioritats segons la despesa en les polítiques

Una primera referència en relació a la despesa en l'àmbit ocupacional és la relació entre les polítiques actives i les polítiques de garantia de rendes: la despesa ha estat tradicionalment molt asimètrica en favor de les polítiques de protecció per situacions d'atur. A més, com s'ha vist a l'inici del capítol en les sèries temporals de despesa, durant molt temps la dimensió de l'activació no havia estat una prioritat. Aquesta relació desigual entre la despesa de les dues dimensions de la política comença a canviar durant els anys 90 i fins l'actualitat quan el pressupost per les polítiques actives comença a créixer¹³³.

La taula següent detalla la despesa de tres anys (1991, 1996 i 2004) referida als diferents programes d'ocupació segons la classificació de la OCDE: la formació ocupacional, les mesures destinades a la joventut, subvencions per la creació d'ocupació i incentius, accions a favor de les persones discapacitades i, per últim, la despesa vinculada al funcionament dels serveis públics d'ocupació. Si el 1991 es destinava el 20% del pressupost a PAO, l'any 2004 van representar el 32% del pressupost total.

¹³³ Això s'exemplifica en el nombre de persones ateses pels Serveis d'Ocupació El 1998 participen en alguna acció d'inserció 1.285.330 persones (amb una ratio de 1,02 accions per beneficiari/a), l'any 2003 es van fer accions destinades a 1.410.719 persones aturades diferents (amb una ratio de 1,34) i en el 76% dels casos es va actuar quan encara no s'havien superat els 6 o 12 mesos d'atur. Aquest augment d'accions per persona suposa un esforç per introduir itineraris personalitzats i integrals per les persones en situació d'atur o inactivitat. Per altra part, un total de 631.292 persones en atur es van incorporar a una ocupació a través d'un contracte que va rebre alguna bonificació –bonificacions estatals, o subvencions estatals i autonòmiques- (PNAE, 2004).

Taula 6.12. Despesa en polítiques de mercat de treball a Espanya: 1991-2004 (en % del PIB)

Programes	1991	1995	2004
Formació ocupacional	0,18	0,32	0,16
Mesures destinades als joves	0,05	0,09	0,04
Incentius per a l'ocupació	-	-	0,26
Subvencions per la creació directa d'ocupació i contractació	0,40	0,31	0,11
Mesures en favor de persones amb discapacitats	0,01	0,01	0,07
Serveis públics d'ocupació i administració de programes	0,12	0,09	0,08
TOTAL POLITIQUES ACTIVES	0,76	0,82	0,72
Prestacions per desocupació	2,85	2,47	1,47
Jubilacions anticipades	0	0	0,03
TOTAL POLITIQUES PASSIVES	2,85	2,47	1,50
Total polítiques d'ocupació	3,60	3,29	2,22
<i>% Polítiques passives sobre la despesa total</i>	<i>79%</i>	<i>75%</i>	<i>68%</i>

Fonts: Toharia, 1998 i OCDE, 2006.

En breu, des de la dècada dels 90 van començar a aparèixer amb força les polítiques per incentivar a l'ocupació, especialment a partir de 2004 es concreten en desgravacions i subvencions per a la contractació de persones en atur (suposen el 0,26% del PIB). En canvi, les ajudes per a la creació directa de la contractació, normalment vinculada al sector públic, disminueixen considerablement, una política clàssica de creació d'ocupació que s'abandona per nous instruments per fomentar la contractació des de les empreses.

Per altra part, s'observa que la despesa en formació ocupacional té un comportament irregular doncs es produeix un significatiu augment el 1995 respecte el 1991 per reduir-se novament en el 0,16% del PIB. Al mateix temps, es produeix un augment de la despesa dels programes destinats a la inserció laboral de persones amb discapacitats, tot i estar lluny de l'esforç que es realitza a altres països europeus (per exemple a Suècia, la despesa en aquest col·lectiu especialment discriminat al mercat laboral representa el 0,49% del PIB).

Prenent com a referència el període 2004-2006, segons dades pressupostàries del MTAS (2006), es mostren els pressupostos en polítiques d'ocupació. En aquests tres

anys, es produeix un creixement de les polítiques actives del 12%, malgrat que en termes relatius les polítiques de garantia de rendes augmenten més (un 22%).

Taula 6.13. Pressupostos de les polítiques d'ocupació 2004-2006 (en milions d'euros)

	2004	2005	2006	Diferència 2006/2004 (en %)
Polítiques actives	5.910	6.372	6.676	12%
Protecció per atur	10.907	12.475	13.345	22%
Pressupost total	16.817	18.847	20.021	18,9%

Font: Pressupost MTAS (2006).

El quadre següent detalla el finançament de les polítiques actives en els Pressupostos Generals de l'Estat de 2005 i les prioritats per programes.

Taula 6.14. Polítiques i finançament per al foment de l'ocupació (en milions d'euros)

Polítiques	2005	%
Foment i gestió de l'ocupació	3.735,67	59,9
Bonificacions de quotes de la Seguretat Social	2.270,00	36,4
Gestió i foment de l'ocupació	1.465,67	23,5
Formació professional ocupacional	1.985,59	31,9
Formació Continua	1.131,59	18,2
Formació Professional Ocupacional	854	13,7
Escoles Taller, Cases d'Oficis i Tallers d'Ocupació	492,61	7,9
Desenvolupament de l'Economia Social del FSE	19,32	0,3
Total Polítiques Actives d'Ocupació	6.233,19	100,0
Aportacions del FSE	794,77	12,8

Font: Elaboració pròpia a partir de FEMP, 2004

De la lectura d'aquestes dades se'n desprenen les següents conclusions:

- La partida més important es destina a les bonificacions de les quotes de la seguretat social (36%) i en termes relatius és la que més creix en el període 2002-2005.
- En segon lloc, el conjunt de programes de gestió i foment de l'ocupació suposa casi una quarta part del total del pressupost, el 23%.

- La Formació representa l'altra política activa amb pes, a la què es destina el 30% del pressupost: més de la meitat, el 18% respecte el total correspon a la formació contínua, una política que s'ha rellançat en els darrers anys.
- Els programes més tradicionals (Escoles Tallers, Cases d'Oficis i Tallers d'Ocupació) tenen pressupostat gairebé 500 milions d'euros que seran gestionats al territori i representen el 8% del pressupost total.
- El foment de l'economia social té un pressupost molt limitat en relació a la resta de programes, que no arriba als 20 milions d'euros, tot i que es consigna com una línia d'acció política amb entitat pròpia. La realitat, però, mostra que l'esforç en aquesta matèria és encara residual.

Aquestes dades, però, mostren parcialment el pes d'aquestes accions ja que les Comunitats Autònomes i els Governos Locals generen els seus propis programes i també contribueixen amb recursos propis als programes existents -recursos extres, per exemple, per la compra de materials o despeses de gestió i personal-. L'estudi realitzat per la FEMP i la Secretaria General d'Ocupació del Ministeri considera que es destinen uns 5.400 milions d'euros a polítiques actives en el conjunt de l'Estat sumant les aportacions de les diverses administracions (i sense contemplar les bonificacions que són competència única estatal). Així, als 4.000 milions que corresponen a l'Estat, les CCAA aportarien uns 1.000 milions d'euros i les administracions locals 400 euros (ajuntaments, diputacions i cabildos). Entre els anys 2002 i 2003, l'aportació de les CCAA a les polítiques destinades a persones en atur (corresponent a la directriu 1) és del 15% mentre que altres polítiques actives depenen exclusivament de l'Estat, com les bonificacions i rebaixes dels costos en seguretat social. Concretament, per l'any 2004 la despesa aportada per les CCAA en aquesta matèria va ser de 517 milions d'euros al que cal sumar el finançament comunitari i local (FEMP, 2004).

Les Comunitats tenen, doncs, les seves pròpies estructures polítiques i de gestió per desenvolupar les polítiques d'ocupació. En el cas català, l'encarregat de definir i gestionar la política d'ocupació de la Generalitat de Catalunya és el Departament de Treball¹³⁴ a través del SOC i la Direcció General d'Ocupació. La distribució del pressupost de la Generalitat de Catalunya, però, expressa algunes dificultats que afronten determinats departaments, com Treball, per elaborar polítiques públiques

¹³⁴ El Departament de Treball havia estat tradicionalment vinculat a Unió Democràtica de Catalunya. Amb canvi de les forces polítiques del govern de la Generalitat, en el període 2003-2006 s'afegeix al Departament les competències d'indústria i a partir de 2006, amb la reedició del govern d'Entesa es converteix en Treball i Consum, sempre en mans del PSC. El fet que durant 23 anys Treball estigués en mans del "soci menor" de la federació nacionalista podria ser un indicador de l'escassa importància que s'atorgava a les matèries d'ocupació. Amb el canvi de govern el 2003 el PSC es reserva aquesta cartera.

pròpies i accions innovadores. El motiu d'aquesta situació podria explicar-se per les prioritats polítiques però, sobretot, es deu a que una part important del pressupost es concentra en els àmbits d'actuació finalistes¹³⁵ que requereixen una forta despesa, mentre la resta de departaments disposen d'un pressupost molt més limitat.

Segons les dades pressupostàries de 1994 un total de set departaments obtenen cadascun menys del 2% del pressupost, entre els que s'hi inclou Treball amb el (Ramió, 1995). Específicament, al Departament de Treball l'any 1994 li correspon el 1,93% del total del pressupost (24.165 milions de pessetes, uns 150 milions d'euros) destinat a funcions bàsicament de foment i control, uns recursos que, a més, es troben concentrats en els capítols 1 i 4 de remuneració del personal i de transferències corrents respectivament. L'any 1999, un cop assumides les competències de PAO el pressupost de Treball augmenta un 20% (30.308 milions de pessetes, uns 190 milions d'euros), quantitat que representa en relació al pressupost total de la Generalitat el 1,80%. Segons la Llei de Pressupostos de la Generalitat de Catalunya de 2005, les despeses del Departament de Treball i Indústria representen un 2,4% del total, un augment considerable fins els 518 milions d'euros (cal assenyalar, però, que es sumen les competències d'indústria).

Taula 6.15. Evolució del pressupost del Departament de Treball de la Generalitat de Catalunya 1994-2005

	1994	1999	2005	
			Departament	Ocupació
Pressupost total (en milions d'Euros)	150	190	518	327
Pes en relació al total del Pressupost de la Generalitat	1,9%	1,8%	2,4%	1,5%

Fonts: Llei de pressupostos de la Generalitat; Memòria del SOC 2004, dades de 1994: Ramió (1995).

Actualment, la promoció de l'ocupació en mans del SOC s'estructura en tres línies d'acció: aquella destinada al suport de les persones en la seva inserció laboral, les polítiques de suport a les empreses i la innovació i, per últim, un paquet important d'accions i suport per al desenvolupament local. El pressupost del SOC experimenta una evolució alcista: el 2000 era de 237 milions d'euros i quatre anys després experimenta un creixement de casi el 20% (en el 2004 són 292 milions euros, el què representa el 1,5% del total de la despesa de la Generalitat d'aquell any). Segons dades del Departament de Treball, el 2005 les polítiques d'ocupació experimenten un augment pressupostari de més de 37 milions d'euros respecte l'any anterior, un total de 327

¹³⁵ L'any 1994 concentraven els departaments de Sanitat i Educació el 70% de la despesa (Ramió, 1996), deu anys més tard els correspon el 50% de la despesa total (Llei de Pressupostos de la Generalitat de Catalunya de 2005)

milions d'euros. (SOC, 2004; Llei de pressupostos de la Generalitat de Catalunya, 2004).

Des d'una perspectiva quantitativa, aquest increment del pressupost en matèria d'ocupació es mostra en els diferents períodes de govern tant en termes de pressupost com en nombre de persones beneficiàries: per l'etapa 2000-2003 la despesa total en polítiques d'ocupació va ascendir a 914 milions d'euros i 686.549 persones usuàries; durant el període 2004-2006 es van assolir els 961 milions amb 1.009.990 persones participant en els serveis (veure dades desagregades per programes a l'annex 9).

3. Formació, intermediació i foment de l'ocupació

Aquests tres àmbits de les PAO -la formació, la intermediació i el foment de l'ocupació- s'han articulats en xarxes de polítiques públiques particulars i conformen el gruix de les polítiques actives. És per aquest motiu que s'introdueixen per separat encara que tendeixen a coordinar-se cada vegada més.

a) La formació ocupacional

La formació laboral, destinada tant a la població ocupada i aturada, ha estat tradicionalment una de les polítiques actives més potents. A tots els països europeus la inversió destinada a formació professional complementària a la reglada és força elevada i en els pressupostos públics aquest tipus de formació es troba connectada a les polítiques actives de mercat de treball. Segons s'ha recollit a la taula 6.14, el 32% de la despesa en PAO estatal l'any 2005 s'ha destinat a formació professional, el 13,7% a formació ocupacional i el 18% al reciclatge¹³⁶.

Existeixen nombrosos programes de formació ocupacional que són gestionats i subvencionats per tot un ventall d'actors que van des de l'UE fins les entitats locals. Una de les diferències radica en l'administració que els subvenciona i aquella que els

¹³⁶ La formació contínua té un caràcter econòmic ja que té l'objectiu d'actualitzar la mà d'obra i mantenir la competitivitat de les empreses. Però també té una lògica social ja que es tracta d'una reassignació de recursos públics destinats als treballadors ocupats i que pretén alhora impedir que aquests perdin l'ocupació però també pot significar un ajut per als col·lectius amb especials dificultats o amb una posició laboral més feble (Garrell, Salvadó i Vives, 2000). Tanmateix, la formació contínua a l'estat no ha estat mai una aposta forta ni del govern ni de les empreses i encara se li atribueix un paper menor i normalment va dirigida al personal més qualificat com a formació estratègica per a l'empresa que a treballadors de nivells inferiors. El 2004 va aplicar-se un nou mecanisme de bonificacions en les quotes de la Seguretat Social per a les empreses que realitzin accions formatives amb l'objectiu de agilitzar i fer més eficient la gestió d'aquesta política. Segons indica el PNAE (2004) s'ha fet un esforç inversor important en el reciclatge del personal ocupat destinant més del doble de finançament entre 1997 i 2001 (de 382 a 862 milions d'euros).

gestiona. En aquest sentit, en la gestió de la formació laboral han adquirit un pes important un conjunt de centres privats concertats que es dediquen a donar formació professional i que reben subvencions públiques. En la implementació i gestió de la formació laboral, doncs, es configura una xarxa de la política amb característiques pròpies, diferent a altres àmbits de les polítiques actives.

En el cas català, en la formació ocupacional es va aplicar el mateix esquema operatiu que a l'Estat: l'atorgament de subvencions en base a les demandes rebudes, considerant que les entitats col·laboradores, ja siguin administracions locals, entitats sense ànim de lucre o empreses, eren les millors intermediàries per detectar les mancances i necessitats formatives. Les polítiques de formació ocupacional han estat un dels àmbits del Departament de Treball al que s'ha destinat un major esforç pressupostari, doncs tradicionalment era considerat una peça imprescindible per adequar el perfil dels treballadors i les treballadores a les exigències del procés de producció i com la millor fórmula per combatre l'atur. Però la planificació i l'adequació de la formació a les necessitats del mercat de treball es va demostrar poc encertada, per la seva manca de transparència i eficàcia i fins i tot per l'aparició de casos d'alguns casos de frau i corrupció¹³⁷.

En definitiva, malgrat destinar gran part del pressupost de les polítiques actives i ser una de les competències que primer es van assumir, la formació ocupacional va ser durant molts anys un àmbit d'intervenció sense una orientació estratègica clara. El nou govern de Catalunya va marcar com objectiu reordenar la formació ocupacional i el 2004 es va realitzar un cens de centres col·laboradors amb l'objectiu de reconsiderar la gestió dels recursos destinats a la formació i introduir criteris de qualitat i foment de la innovació. Les polítiques de formació¹³⁸ continuen gestionades majoritàriament per centres de formació (gairebé realitzen el 40% dels cursos de formació ocupacional segons dades de 2005 del SOC) mentre que els ajuntaments tenen un total de 7,8% del total dels cursos i altres entitats públiques el 15%. En relació a les persones destinatàries del cursos de formació ocupacional, el 45% de les places van destinades a aturats i

¹³⁷ Els casos de corrupció van aparèixer tant a l'Estat com a Catalunya. El 'cas Pallerols' va ser el més conegut doncs implicava el desviament de fons destinats a la formació ocupacional de persones en atur per al partit Unió Democràtica de Catalunya. Aquesta pràctica il·legal es va dur a terme entre 1994 i 1999 i va suposar la congelació dels fons europeus.

¹³⁸ La Generalitat també gestiona els vuit CIFO (Centres d'Innovació i Formació Ocupacional) especialitzats en diverses branques i distribuïts per tota Catalunya. El seu objectiu és oferir formació referent per la seva qualitat tant a persones en atur com ocupades. La creació d'aquests centres es va realitzar als anys 70s quan es van establir els primers plans formatius i el 1992, amb el traspàs de les competències de formació ocupacional a Catalunya, van integrar-se al Departament de Treball. De fet, es tracta d'una herència del passat, quan la gestió de la formació era un monopoli públic i es va decidir crear tota una xarxa de centres de formació a l'Estat.

aturades als que s'afegeixen el 16% dels cursos per col·lectius amb especials dificultats i programes específics (igualtat home-dona, perfils de baixa qualificació). El 21% restant de places va dirigit a les persones ocupades, doncs una part important la formació es destina al reciclatge.

El model de gestió privada dels recursos públics ha estat criticat perquè no ha garantit la qualitat dels cursos de formació i per la manca de planificació prèvia i anàlisi de les necessitats formatives. A més, els qüestionaments del model van més enllà de les apostes operatives en el sentit que no garanteixen que les persones que més ho necessiten puguin accedir a aquests recursos públics¹³⁹.

b) Intermediació entre oferta i demanda de treball i orientació laboral

A tots els països de la Unió Europea existeixen Serveis Públics d'Ocupació i, en la majoria dels casos, es troben centralitzats en agències governamentals. Aquestes agències públiques van ser creades a alguns països als anys cinquanta, però no és fins a mitjans dels vuitanta que es decideixen ordenar i racionalitzar aquests serveis. Aquestes reformes prenen diversos camins: en el cas espanyol, a partir de la reforma laboral de 1994, es va triar el model en el que conviuen centres de col·locació privats en competència amb el servei públic (seguint els exemples d'Alemanya, Àustria, Holanda o Suècia). Una part important d'aquests serveis ha consistit en l'assessorament i orientació en la recerca d'ocupació especialment als col·lectius que pateixen més problemes d'inserció en el mercat laboral. Per trencar la suposada rigidesa del mercat laboral espanyol van introduir-se les noves modalitats contractuals temporals i amb aquestes la legalització de les Empreses de Treball Temporal (ETT), concebudes per intermediar en aquells sectors que necessiten mà d'obra temporal.

El trencament del monopoli de l'INEM com a servei d'ocupació, a més de comportar una indefinició sobre el seu paper, va obrir la possibilitat d'articular aquests serveis a nivell regional o local. Algunes comunitats autònomes van decidir dissenyar el seu propi

¹³⁹ Com indiquen Garrell, Salvadó i Vives (1999) els mateixos indicadors de l'INEM han demostrat que els cursos de formació ocupacional no arriben als col·lectius amb més problemes i es produeixen discriminacions en l'accés, per exemple segons nivell formatiu i edat. Segons dades de 1998, les persones aturades sense estudis o amb estudis primaris representen el 38% de la població desocupada però no arriben als 12% dels beneficiaris dels cursos. Pel contrari, les persones en atur amb estudis universitaris són només el 9% de la població total aturada en aquell moment i suposen el 14% dels alumnes de formació ocupacional. El biaix també es produeix per edats: les persones desocupades majors de 45 anys són el 25% del total i només el 5% de l'alumnat i, en canvi, la població menor de 25 anys representa el 20% dels aturats i són el 45% de les persones que segueixen cursos de formació. , xifres que demostren una greu disfunció en el disseny i implementació dels cursos.

model de serveis de col·locació. Els casos més representatius van ser Catalunya on es concreta la creació del Servei Català de Col·locació¹⁴⁰ i el País Basc.

És així com les agències d'intermediació es configuren en un mapa complex d'organismes públics i privats que ha comportat dificultats per la seva coordinació i resultats poc eficaços. L'equilibri entre entitats d'intermediació privada i pública és un dels elements d'indefinició mentre que les empreses han adquirit un rol cada vegada més creixent en els serveis d'intermediació (ja siguin les empreses de selecció de personal o les empreses de treball temporal).

Actualment, a Catalunya són les Oficines de Treball de la Generalitat (OTG), antigues oficines de l'INEM disperses en tot el territori, les responsables de la intermediació i constitueixen el punt de referència de tots els programes que gestiona el SOC. A més de la tasca de confluïr oferta i demanda de col·locació, les OTG inscriuen a les persones ocupades o en atur en els registres oficials i informen sobre els diferents programes d'inserció laboral. Els serveis d'intermediació, a més, es troben integrats a la xarxa europea Eures (European Employment Services) promoguda per la Comissió Europea i els serveis d'ocupació de l'Espai Econòmic Europeu amb l'objectiu de facilitar la lliure circulació dels treballadors en el marc de la Unió Europea (UE) i la mobilitat de la mà d'obra¹⁴¹.

Juntament a la intermediació entre oferta i demanda d'ocupació, els serveis d'orientació i assessorament han esdevingut altres objectius dels serveis d'ocupació¹⁴² i també es

¹⁴⁰ El 1995 el govern català va crear el SCC, un òrgan pioner a l'Estat, que assumia les funcions d'una agència de col·locació sense ànim de lucre en l'àmbit territorial de Catalunya i connectava a les persones demandants de feina amb el conjunt de programes d'ocupació. Per realitzar la seva tasca intermediadora es va dotar d'una extensa xarxa de centres col·laboradors tant públics com privats que participaven de les polítiques actives d'ocupació (entitats tals com patronals, sindicats, gremis i col·legis professionals, consells comarcals, ajuntaments, empreses, universitats, etc.). Aquest servei, totalment voluntari per a les persones usuàries, va utilitzar les tecnologies de la informació i comunicació per facilitar un contacte àgil i directa entre usuaris del servei, convertint-lo en una experiència innovadora (de fet es va cedir el programari a altres administracions autonòmiques). El 1998 van ser transferides es antigues oficines de l'INEM (74 en total) creen la xarxa d'Oficines de Treball de la Generalitat (OTG) que es van sumar al SCC no sense disfuncions per integrar els serveis.

¹⁴¹ A Catalunya, l'any 2004, es va crear un projecte experimental: el Sistema d'Informació Laboral en Origen (SILO) per acomplir el compromís contingut en el "Pacte del Tinell". Es tracta d'un servei d'intermediació a l'estranger per coordinar la demanda i oferta de mà d'obra que s'ha obert a Varsòvia i Bogotà.

¹⁴² Els serveis d'orientació havien estat gestionats per l'INEM a través dels SIPes (*Servicios Integrales de Promoción de Empleo*), entitats públiques o privades sense ànim de lucre que prestaven serveis d'orientació professional. Els programes IOBE (*Información y Orientación para la Búsqueda de Empleo*) en el marc dels SIPes eren el mecanisme d'intermediació amb l'objectiu d'oferir atenció personalitzada i estava destinat a col·lectius o àrees específiques. La clau del model era intentar integrar la participació d'entitats públiques i privades que tinguessin com a objectiu oferir serveis per millorar l'ocupabilitat de les persones: es tractava de serveis com entrevistes, qualificació professional, programes personalitzats de formació-ocupació, assessorament, etc. Catalunya, tot i que la competència estava en mans de l'Estat, va gestionar el seu propi programa, els IORO (Informació i Orientació per la Recerca d'Ocupació) que també es basava en la lògica de contractació de centres col·laboradors i, per tant, descentralitzada i orientada al mercat. El

troben inserits en els itineraris d'inserció. De fet, gairebé totes accions per inserir laboralment incorporen aquest acompanyament i assessorament ja que, normalment, el primer contacte amb els serveis d'ocupació consisteix en aquesta fase d'informació. Els ajuntaments han desenvolupat, per la seva part, diverses estratègies per atendre a les persones i derivar-les cap als recursos que més necessiten (els denominats Club de la Feina són un exemple). A partir dels anys 90, l'objectiu de la millora de l'ocupabilitat i la mobilització de les persones aturades condueix a establir itineraris integrats per assolir la inserció laboral; per tant, és necessari coordinar tots els esforços formatius, d'orientació i inserció i aconseguir una atenció personalitzada.

c) La promoció i creació d'ocupació

De forta inspiració keynesiana i amb referents com el New Deal d'Estats Units en els anys 30s, una fórmula clàssica per crear ocupació van ser els plans que el mateix sector públic impulsava i que consistien en la contractació per a realitzar tasques d'interès social. En el cas espanyol aquestes polítiques es van concretar en els Plans d'Ocupació que estan principalment dirigits a les administracions públiques amb l'objectiu que contractin determinats col·lectius amb dificultats intenses d'inserció laboral. Les subvencions i ajuts cobreixen les despeses salarials i de seguretat social en la seva totalitat o parcialment i els programes ofereixen experiència i pràctica professional amb l'objectiu d'assolir la integració laboral dels treballadors un cop acabada l'obra o servei. Les administracions públiques i els organismes autònoms s'han beneficiat d'aquestes polítiques així com entitats i institucions sense ànim de lucre.

Però entre aquestes polítiques de foment de l'ocupació destaquen les bonificacions a les quotes de la seguretat social com un dels principals instruments promoguts en els darrers anys. Aquesta política estableix diversos tipus de contractacions que poden gaudir d'incentius directes (subvencions, exempcions o deduccions fiscals o de la càrrega social) o incentius indirectes (marc regulador diferent a l'ordinari) normalment van destinades al foment de la contractació de col·lectius específics¹⁴³.

En els pressupostos de l'Estat de 2005 es podia observar que les polítiques de foment i gestió de l'ocupació representen el 60% de la despesa total i entre aquesta un 36,4% es

model de les accions IOBE va ser criticat perquè suposava una massificació que impedia la personalització i flexibilitat necessàries, a més que continuaven el criteri quantitatiu de persones ateses com a element central de l'avaluació (Diputació de Barcelona, 2002)

¹⁴³ Algunes d'aquestes polítiques, degut a que no suposen una despesa pressupostària directa, no han estat considerades en els cor de les PAO si bé el govern espanyol ha interpretat que aquest tipus d'accions per fomentar la contractació tenen un caràcter actiu. De fet es tracta d'intervencions de regulació del mercat laboral amb un component directe de creació de l'ocupació.

destina a les bonificacions de quotes de la seguretat social. Aquesta política de demanda considera a les empreses o entitats contractadores com el principal actor per crear ocupació i es constitueixen així en els actors intermediaris entre la política pública i les persones destinatàries, principalment col·lectius amb especials dificultats en situació d'atur. Algunes interpretacions consideren que si bé la contractació pública directa té una lògica desmercantilitzadora per la relació directa entre administració i els col·lectius que se'n beneficien, en el cas de les bonificacions la intermediació i el marge de discrecionalitat està en mans de l'empresa, tot i que l'objectiu és també arribar als col·lectius que més ho necessiten (Garrell, Salvadó i Vives, 2000). Tant l'estratègia de les bonificacions com la creació directa d'ocupació són dos vies que s'han intentat compatibilitzar però, com s'ha demostrat amb les dades pressupostàries, les segones han estat les prioritzades mentre la despesa en la contractació directa en el sector públic s'ha reduït.

4. Polítiques de tercera generació: el factor territorial

Les iniciatives comunitàries EQUAL s'han considerat recollir específicament perquè reuneixen totes les "condicions" de les altres polítiques: les seves línies d'actuació preferent tenen polítiques des de l'oferta i la demanda i el contingut de les accions són multitemàtiques i transversals, inclouen elements formatius, itineraris d'inserció, assessorament, prospecció, anàlisi del mercat laboral, etc. superant en alguns casos l'àmbit laboral. Impulsades per la UE, en aquestes accions participen tots els nivells de govern en la seva gestió, però les instàncies de govern i actors territorials les protagonistes de seva implementació. El funcionament en xarxa, l'experimentació i l'orientació innovadora i la seva transferència són elements que col·loquen als projectes Equal entre les polítiques d'ocupació de tercera generació.

La promoció de l'ocupació s'ha concretat en iniciatives que s'han implementat sobretot a escala territorial: és el món local el que apareix com especialment innovador i promotor de noves polítiques actives¹⁴⁴. Un exemple són els nous filons d'ocupació que conjuguen una estratègia per combatre l'atur amb la resposta a necessitats individuals o col·lectives no cobertes i suposen explorar noves fonts de feina que poden ser desenvolupades amb l'impuls de polítiques públiques. El *Llibre Blanc de Delors* de 1993

¹⁴⁴ A Catalunya, la Llei de Barris, amb un aportació de recursos extraordinaris per establir polítiques d'inserció laboral, seria un exemple d'aquesta centralitat del territori i de la necessitat de programar i dissenyar des dels propis ajuntaments considerant les accions per l'ocupació de forma transversal i incloent-les en altres polítiques públiques de transformació integral.

va llençar el debat sobre la importància d'intervenir en l'economia i en l'exploració dels nous jaciments com una via possible per crear ocupació i fins i tot com una línia prioritària a la comunitat europea. Aquestes experiències ja s'havien començat a impulsar molt abans, sobretot gràcies a la voluntat de les entitats locals.

Aquestes iniciatives tenen molta relació amb els denominats "serveis de proximitat": preparació d'entorns urbans, serveis a domicili, millora dels habitatges, seguretat, transport col·lectius locals, seguretat, patrimoni cultural, gestió de residus o activitats de protecció del medi ambient. Els nous jaciments d'ocupació prenen sentit en relació a les transformacions que han viscut les societats a les darreres dècades i que provoquen noves necessitats. Bàsicament, els nous filons d'ocupació són activitats dirigides a solucionar aquestes demandes i necessitats que configuren mercats incomplets, tenen un àmbit territorial concret i són relativament intensius en treball (Jimenez, Barreiro i Sánchez, 1999). Aquestes característiques són les que fan dels filons un via atractiva per crear ocupació, especialment a escala local i poden agrupar-se en quatre grans àrees (Cachon i Palacio, 1999):

- Serveis de la vida quotidiana (cura d'infants o gent gran, serveis a domicili, aplicació de noves tecnologies)
- Serveis de millora l'entorn de vida (millora d'habitatges, energies renovables, millora dels espais urbans, seguretat, transports col·lectius)
- Serveis culturals i d'oci (nous fenòmens turístics, valorització del patrimoni cultural, desenvolupament cultural local, l'esport)
- Serveis de medi ambient (gestió de residus, gestió de l'aigua, protecció de zones naturals, control de contaminació).

Altres línies interessants d'actuació es refereixen a actuacions que tenen per objectiu facilitar una planificació rigorosa i adaptada als canvis en l'esfera productiva i l'estructura social. Es així com han proliferat els espais d'anàlisi i prospectiva del mercat laboral amb línies de finançament específiques. Es a dir, en la fase del disseny de les polítiques i inclús en el seguiment i avaluació, es feien necessaris nous instruments. Els espais d'estudi i observatoris també han estat reforçats amb personal específic: amb foment del desenvolupament local s'han creat les figures dels Agents d'Ocupació i Desenvolupament Local (AODL)¹⁴⁵

¹⁴⁵ L'any 2003 a Catalunya es van donar 468 places d'AODL per un import d'11 milions d'euros i el finançament d'estudis i campanyes vinculades a l'ocupació va ser de 2 milions d'euros que es van atorgar a institucions locals (SOC).

Les iniciatives EQUAL

Les iniciatives comunitàries EQUAL tenen com a finalitat combatre les desigualtats i discriminacions que es produeixen al mercat laboral a partir de l'exploració de noves oportunitats als territoris. Els projectes EQUAL iniciats a partir de l'any 2000 s'emmarquen en l'Estratègia Europea d'Ocupació i en el Procés d'Inclusió Social i pretenen impulsar experiències i bones pràctiques que puguin ser compartides transnacionalment¹⁴⁶, la idea de "laboratori" els distingeix d'altres polítiques tot i que al mateix temps implica un finançament específic, focalitzat i que requereix co-finançament.

Aquesta idea de laboratori vinculada als projectes EQUAL té una doble lectura:

- Es tracta de projectes innovadors basats en l'experimentació local i, per tant, no són polítiques d'abast general sinó que es seleccionen les propostes: el factor voluntari és rellevant doncs es basen a les iniciatives presentades pels actors del territori.
- Es tracta de polítiques que es concreten en accions focalitzades i amb uns recursos limitats doncs co-financien els projectes i reclamen un esforç financer propi.

El mercat laboral és converteix en un objectiu clau per superar discriminacions i desigualtats i com el mecanisme per acabar amb l'exclusió social. La filosofia és que aquestes polítiques tinguin una perspectiva "des de la oferta", és a dir, al sector empresarial i sobretot "des de la demanda", les persones que han de millorar i desenvolupar competències i coneixements.

Els projectes s'han desenvolupat a partir de dues convocatòries (la 2a convocatòria al 2004 ja ha comptat amb els 25 països de la UE¹⁴⁷). Un dels elements que la Comissió

¹⁴⁶ Comissió Europea, Brussel·les, 30.12.2003 (COM(2003) 840 final), Comunicació de la comissió al consell, al parlament europeu, al comitè econòmic i social europeu i al comitè de les regions per la que s'estableixen les orientacions relatives a la segona fase de la Iniciativa comunitària EQUAL per el que respecta a la cooperació transnacional per a promoure nous mètodes de lluita contra totes les formes de discriminació i desigualtat en relació amb el mercat de treball, «Lliure circulació de les bones idees». Segons la segona convocatòria de la Iniciativa Comunitària EQUAL els criteris per valorar els projectes tenen en compte elements com la cooperació institucional i transnacional, l'enfocament temàtic i integral, la innovació i la capacitat de transferència així com la complementarietat i, per últim, dos elements de fons transversals: la igualtat d'oportunitats i la concentració en els col·lectius i grups amb més dificultats i discriminacions en el món laboral.

¹⁴⁷ Així, s'inclou a la 2a Convocatòria la lluita contra la discriminació de la població romaní i l'atenció a les víctimes de les xarxes de tràfic de persones.

Europea ha valorat com més positius és l'associació, a partir de les "Agrupacions de desenvolupament" (*Development partnerships*) de diversos agents que comparteixen esforços i recursos per desenvolupar les iniciatives. Aquestes AD reuneixen a actors socials heterogenis i segons dades de la CE (2003) un de cada tres responsables dels Equal és una Organització No Governamental, una xifra similar a les organitzacions públiques (veure quadre als annexos).

La Comissió ha atorgat especial importància a la primera fase dels projectes per tal de debatre col·lectivament i aportar reflexions tant entre els agents de cada projecte com entre els contactes internacionals, amb la idea de consolidar les xarxes i els intercanvis. Aquestes aliances s'han reforçat, doncs, a partir de l'aprovació dels Equal, aprofundint els aspectes relacionals que ja incorporaven les iniciatives comunitàries Empleo i Adapt i la transferència de bones pràctiques¹⁴⁸.

Els Equal han introduït elements innovadors en les polítiques actives d'ocupació com el foment de la responsabilitat social de les empreses i la qualitat de l'ocupació o la promoció de l'economia social. També respecte a les persones novingudes es considera una necessitat aconseguir la seva integració i lluitar contra les actituds racistes i xenòfobes que es produeixen al mercat laboral i a la societat en general¹⁴⁹.

Durant el període 2000-2006 els Fons Estructurals es destinen als tres objectius prioritaris, finançant accions contra l'atur i pel desenvolupament dels recursos humans. Les polítiques actives d'ocupació, la formació professional i la situació laboral de les

¹⁴⁸ Per al període 1994-1999 la Unió Europea va desenvolupar 13 iniciatives comunitàries, 11 de les quals corresponien a política regional (a través dels fons FEOGA i FEDER) i dues eren de caràcter social, Adapt i Empleo, gestionades pel FSE. La iniciativa comunitària Empleo creada després de l'aprovació del Llibre Blanc de la Comissió Europea sobre Creixement, Competitivitat i Ocupació, tenia per finalitat la creació d'ocupació per als col·lectius amb més dificultats i s'articulava a partir de diferents línies d'actuació: els projectes Now (destinats a dones), Horizon (persones amb discapacitats), Integra (persones amb especials dificultats i situacions d'exclusió), Yothstar (joves menors de 20 anys). La iniciativa Adapt es dirigia a persones que necessitaven requalificar-se i adaptar-se als canvis productius i al sector empresarial. (Informació extreta de la UAFSE)

¹⁴⁹ Les iniciatives es concentren en els següents sectors: Discapacitat: dirigides als sectors empleadors amb l'objectiu d'oferir i adaptar les seves ofertes d'ocupació a persones amb discapacitat; Perllongar la vida activa dels treballadors/es: fomentar la planificació estratègica dels recursos humans i la gestió del anomenat "factor edat" a partir d'un enfocament "preventiu"; Creació d'empreses per part de persones aturades o inactives: nous mètodes per donar accés a la creació empresarial dels col·lectius més vulnerables, especialment vinculat al suport financer; La contribució de les persones immigrants al creixement econòmic i a l'ocupació: estratègies de diversitat per a les empreses; Adaptabilitat al mercat laboral: tecnologies de la informació i comunicació aplicades a les ocupacions; Aprenentatge permanent: educació i formació innovadores per donar eines bàsiques d'aprenentatge; Segregació per sexes en sectors i professions: vinculats a centres d'educació primària i secundària per lluitar contra els rols i estereotips de gènere; Compartir responsabilitats a la llar i cura de persones: paternitat activa, repartiment tasques, etc.; Responsabilitat social de las empreses, especialment Pymes; Reintegració per lluitar contra l'exclusió amb un enfocament preventiu per intentar reduir l'atur de llarga durada, i per exemple a col·lectius com ex-reclusos i recluses.; L'economia social per crear més ocupació i millorar la seva qualitat.

doncs són tres prioritats del FSE, en consonància amb l'EEE i el PNAE, que també es concreta en els Equal. Els territoris es classifiquen en tres objectius en funció de les seves problemàtiques, com mostra el següent quadre.

Taula 6.16. Objectius dels Fons Estructurals europeus i territoris

	Objectiu 1	Objectiu 2	Objectiu 3
Territoris	Regions menys desenvolupades (PIB per càpita inferior al 75% de la mitjana comunitària)	Zones amb deficiències estructurals i en crisi que no corresponen al Obj.1., amb menys del 18% de la població de la UE.	Regions que no es trobin en l'objectiu 1
Objectiu	Desenvolupament i ajustament estructural	Reconversió econòmica i social	Adaptació i modernització de les polítiques d'educació, formació i ocupació
Fons	FEDER, el FSE, la Sección Orientación del FEOGA y el IFOP.	FEDER, el FSE. y la Sección Garantía del FEOGA	FSE
Cas espanyol	Andalucía, Asturias, Canarias, Castilla la Mancha, Castilla y León, C.Valenciana, Extremadura, Galicia, Murcia, Ceuta y Melilla. (Cantàbria de forma transitòria)	Aragón, Baleares, Cataluña, Madrid, Navarra, País Vasco, y La Rioja.	Aragón, Baleares, Cataluña, Madrid, Navarra, País Vasco, y La Rioja.

Font: Elaboració pròpia a partir de documents de la UAFSE.

La gestió dels projectes Equal a l'Estat espanyol és un exemple d'activació del govern multinivell i de la permanent necessitat de col·laboració i treball en xarxa. Els recursos provinents del FSE estan gestionats per la UAFSE (Unitat Administradora del Fons Social Europeus) situada al Ministeri de Treball i Afers Socials i depenent de la Secretaria General d'Ocupació i de la Direcció General de l'Economia Social, del Treball Autònom i del FSE. La seva funció és vetllar i promoure que s'acompleixin els objectius fixats i també intervé en la negociació amb la Comissió Europea i coordina les diferents esferes de govern implicades en el desenvolupament de les accions; estatal, autonòmica i local. Concretament, la UAFSE gestiona els fons juntament amb les CCAA i els organismes de gestió de de l'Estat i canalitza les ajudes del FSE.

Els EQUAL s'estructuren en quatre eixos d'intervenció amb la seva dotació pressupostària i línies d'actuació que decideix cada país en funció de les seves prioritats. El següent quadre assenyala els quatre eixos, el percentatge del pressupost total que els correspon i les àrees temàtiques triades per a Espanya, que en total desenvolupa 369 projectes¹⁵⁰. Com es pot observar, els eixos 1 i 4 relatius a la inserció laboral i la igualtat d'oportunitats entre homes i dones són els més dotats econòmicament i suposen el 66,2% del pressupost total.

¹⁵⁰ A més, s'afegeixen dos eixos -un sobre sol·licitants d'asil, del qual s'encarreguen els organismes competents, i un altre de suport tècnic del programa- però que suposen menys del 5% del pressupost del programa.

Taula 6.17. Eixos i àrees temàtiques de les iniciatives comunitàries Equal

Eixos	Àrees temàtiques Estat	Total projectes	Percentatge pressupost
1. Capacitat d'inserció laboral	1.- Facilitar l'accés i la reincorporació al mercat laboral	120	35%
	2.- Combatre el racisme i la xenofòbia en relació amb el mercat de treball.	20	
2. Foment de l'esperit d'empresa	3.- Obrir el procés de creació de empreses a tots i totes.	62	14,9%
3. Adaptabilitat	4.- Promoure l'adaptabilitat de les empreses i els/les treballadors/es.	62	15,1%
4. Igualtat d'oportunitats	5.- Conciliar la vida familiar i la vida professional.	54	31,2%
	6.- Reduir els desequilibris entre homes i dones i donar suport a la eliminació de la segregació en el treball.	69	

Font: Elaboració pròpia a partir de documentació oficial sobre les iniciatives Equal.

En el cas de l'estat Espanyol, el pressupost total per a la programació dels Equals 2000-2006 és de 524,5 milions d'euros (dels quals més 258 euros corresponen a la 2a convocatòria): les zones que corresponen a l'Objectiu 1 rebran el 75% del finançament dels projectes i els territoris que no són Objectiu 1, com el cas de Catalunya, tindran el 50% del projecte subvencionat per la Unió Europea. Això significa que, a més de permetre innovar en les polítiques locals d'ocupació, l'impacte en termes de recursos econòmics és força important.

6.3. SÍNTESI INTERPRETATIVA I IDEES CLAU

L'anàlisi sobre els models de benestar europeus s'ha articulada a partir de tres grans eixos de la política d'ocupació que ara es recuperen per sintetitzar aquest capítol. Serà el punt de partida per tancar l'anàlisi de les polítiques actives d'ocupació a Espanya i Catalunya. Les conclusions es presentaran en tres apartats: els compromisos polítics, la dimensió substantiva de les polítiques i la dimensió operativa i relacional.

Els eixos d'anàlisi de les polítiques laborals

A partir de finals de la dècada dels 80 i especialment durant els anys 90, les polítiques laborals a l'Estat espanyol prenen un gir important: per una part, s'accentua la flexibilització del mercat laboral a través de la seva desregulació, per l'altra, les polítiques de garantia de rendes (prestacions i subsidis per desocupació) són progressivament limitades i condicionades, mentre l'activació de les persones en situació d'atur esdevé central en el discurs polític dominant. Les polítiques actives d'ocupació a Espanya i Catalunya parteixen dels condicionants generals en matèria de política econòmica i social i, lògicament, es troben vinculades al conjunt de la política laboral que pretén ser coherent en tots els àmbits d'intervenció. Per altra banda, el context conjuntural, les característiques pròpies del mercat laboral i el model econòmic i les estratègies empresarials, seran variables rellevants en la configuració d'un determinat marc de relacions laborals i de política pública.

Els tres eixos d'anàlisi marquen la relació entre els principals instruments de política d'ocupació:

A. L'eix protecció social i ocupació

La connexió entre política social i ocupació s'intensifica i es reorienta a tota Europa, una tendència que també es troba present en el cas espanyol. Aquesta interrelació, sobretot coneguda en l'àmbit anglosaxó com *workfare*, es concreta en una major coordinació de les polítiques d'ocupació passives i actives. A Espanya això es produeix bàsicament per la via d'endurir l'accés i la quantia de les prestacions i subsidis per atur, incrementar els controls i, al mateix temps, impulsar polítiques actives. D'aquesta manera, l'objectiu de la inserció laboral es converteix en la màxima prioritat de les polítiques d'ocupació i és així com les polítiques actives d'ocupació adquireixen protagonisme començant per un

augment de la despesa. Tanmateix, cal matissar que aquesta connexió que a altres països europeus s'ha aplicat des de fa anys, arriba tard a l'Estat i s'aplica amb menys eficàcia, fet que es podria explicar per la manca d'un debat públic a fons en torn aquestes qüestions. Per altra part, la despesa en polítiques actives continua encara baixa en comparació amb altres països europeus i el seu grau d'eficàcia i coordinació amb altres polítiques d'ocupació ha estat sempre un objectiu present fins a l'actualitat.

B. Eix regulació i drets laborals:

En matèria regulativa, el govern central ha optat per aplicar una perspectiva nítidament neoliberal, sobretot a partir dels anys 90, en un context global de crisi de les idees keynesianes. La reducció dels drets laborals a escala estatal ha configurat un mercat de treball en el què la precarietat i la temporalitat comencen a ser els principals problemes mentre es redueix la taxa d'atur. Paradoxalment, s'ha instal·lat un discurs hegemònic que defensa les polítiques actives com a principal instrument d'acció política però evita posicionar-se sobre el marc regulador del mercat laboral. Des d'aquesta perspectiva, les reformes desreguladores del mercat laboral que s'han produït des de fa vint anys serien irreversibles.

C. Eix flexibilitat-seguretat:

En el model espanyol la flexibilitat és entesa des de la visió més mercantilitzadora segons la qual les forces del mercat s'han d'autoregular per si mateixes i afavorir al màxim la part contractadora. El debat plantejat a altres països i a la Unió Europea sobre l'aplicació d'esquemes de *flexicurity* (encara que en la seva concreció els aspectes de la seguretat restin en un segon terme) no ha arribat als *policy makers* de l'Estat. Només s'apliquen aïlladament fórmules flexibilitzadores que no comporten reduir drets (acords puntuals per reduir la jornada laboral, polítiques de conciliació familiar, etc.) però que es beneficien alguns col·lectius concrets, principalment en l'administració pública, i de forma limitada.

Continguts, aspectes relacionals i dimensió operativa de les PAO

Les variables que han condicionat les polítiques actives d'ocupació a l'Estat i a Catalunya i es sintetitzaven, a l'inici del capítol, eren les següents: els processos

descentralitzadors i la concertació social a tots els nivells, el discurs per l'activació que supleix la lògica de la protecció social i, per últim, la cobertura de la d'aquest conjunt de canvis. Tot això ha donat lloc a una sèrie de prioritats de govern:

- Elaborar polítiques per crear llocs de treball contribuint a reduir la desocupació i a incrementar la taxa d'activitat, establint incentius per a la reinserció.
- Lluitar contra totes les formes de discriminació en l'accés al mercat laboral.
- Qualificar els recursos humans, millorant la seva ocupabilitat i adaptabilitat als requeriments del mercat laboral.

Les polítiques actives adopten fórmules d'intervenció individualitzadores i focalitzades als col·lectius específics, especialment per prevenir l'atur de llarga durada. És així com emergeixen un ventall molt ampli de programes que tenen diferents lògiques d'intervenció: entre els objectius explícits es troba també assolir més eficàcia i flexibilitat en la combinació d'aquestes mesures. Entre els instruments més potenciats en els darrers anys per part de l'Estat es troben les bonificacions per promoure contractes indefinits per als col·lectius amb més dificultats d'accés al treball amb l'objectiu de reduir l'alta taxa de temporalitat. La gestió de la resta de polítiques actives es troben en mans de les Comunitats, establint un conjunt de programes de foment de l'ocupació i de formació com a paquets importants, al costat dels quals es troben accions com les Escoles Tallers, Cases d'Oficis i Tallers d'Ocupació i altres de tipus més innovador, com la promoció de l'economia social i l'exploració de nous jaciments.

Encara que les administracions locals no gaudeixen de competències, la gran majoria de PAO necessiten ser aplicades des de la proximitat, tant per la focalització de les accions com per la promoció de pactes entre els agents del territori. Per aquest motiu, s'han intensificat les línies de col·laboració amb els governs locals i es defensa una la planificació, execució i avaluació de les polítiques més arrelada al territori.

De forma sintètica es recullen les següents reflexions conclusives en relació als continguts de les polítiques actives i la seva dimensió operativa i relacional. Les polítiques desenvolupades a l'Estat i Catalunya tenen elements coherents que es sintetitzen en el quadre següent i a continuació es presenten algunes de les idees principals.

Taula 4.18. Síntesi de les idees clau: les dimensions de les PAO

<p>Dimensió conceptual i discursiva</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Una concepció individualitzadora del problema de l'exclusió laboral • Ocupació i creixement com a prioritats de la política del govern estatal. • Reducció de la temporalitat sense modificar l'estructura del mercat laboral i afavorint la flexibilitat.
<p>Dimensió substantiva</p>	<ul style="list-style-type: none"> • La descentralització, l'adaptabilitat territorial i el disseny estratègic són tendències que conviuen amb l'herència centralista i la rigidesa de les actuacions més tradicionals • PAO adaptades al mercat: prioritat compatibilitzar creixement econòmic, competitivitat i ocupació de qualitat. • Oferta diversificada de programes: s'accentuen les polítiques focalitzades en els col·lectius amb més dificultats d'inserció laboral i les bonificacions per a la contractació. • Transversalitat limitada de les polítiques d'ocupació respecte la política social: s'intenten connectar sobretot amb les polítiques de garantia de rendes. • Limitacions conceptuals: el concepte de treball mercantil com a totalitzador del treball (excepte l'Estratègia Catalana d'Ocupació).
<p>Dimensió operativa i relacional</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Discurs de la modernització, compatibilització entre gestió privada i pública dels serveis d'ocupació. • La fragmentació de programes dificulten la gestió integrada i transversal de les polítiques actives d'ocupació. • Lideratge públic per a la concertació social: a escala estatal i catalana es promou la cultura de pactes entre govern i agents socials, en alguns casos obrint la participació a altres actors. • En la vessant prestacional, xarxes d'actors densa i diversa, en la fase decisonal, xarxes d'actors tancades i elitistes. • La participació dels usuaris en l'elaboració de les polítiques no és considerada ni s'introdueixen processos participatius. • Avenços però encara dificultats per coordinar el govern multinivell.

- La individualització de les polítiques i l'adaptació al mercat

Les polítiques d'oferta, aquelles destinades als col·lectius i les persones en situació d'atur, tenen per objectiu promoure l'ocupabilitat i adaptabilitat de les persones al mercat laboral. Les diferents accions contemplan plans individualitzats tals com la informació i orientació laboral personalitzada, treball amb aspectes personals vinculats a la motivació, formació i recerca activa de feina, itineraris específics, etc. La fragmentació de programes, però, dificulten una visió integrada i transversal dels processos d'inserció. Al mateix temps, la modernització dels sistemes d'ocupació es sustenta en una nova relació *workfare* que, tot i que no es planteja de forma radical, implica un

enduriment dels controls i la idea de forçar la mobilitat geogràfica al temps que s'introdueixen itineraris d'inserció laboral i incentius per a l'ocupació.

La focalització en col·lectius i la lògica de la discriminació positiva dominen el disseny de les PAO a Espanya i Catalunya: per exemple, amb les bonificacions per a les contractacions, que condueixen a una estigmatització dels mateixos. En el cas de les dones, es percep un creixent interès en superar l'enfocament focalitzat per l'objectiu de la igualtat però no s'aplica la perspectiva de gènere en el conjunt de les polítiques.

- La lluita contra l'exclusió social centrada en l'ocupació

Segons les principals polítiques, la inclusió social s'ha de produir principalment per l'ocupació. Les línies d'acció que podrien tenir un impacte més desmercantilitzador són les més febles o incipients: exploració de nous jaciments, foment de l'economia social i les empreses d'inserció, etc. En conseqüència, l'exclusió laboral és entesa únicament des de la perspectiva de la carència d'una ocupació.

Per altra part, el replantejament del concepte de treball és inexistent en les polítiques de mercat laboral. Amb l'excepció de la Estratègia Catalana d'Ocupació, els documents consideren el treball com sinònim d'ocupació, no reconeixent mai el treball en l'esfera reproductiva. En aquest sentit, la sensibilitat de gènere només es troba present en els apartats referits a les dones i a la igualtat home-dona, fet que mostra les dificultats de transversalitzar el discurs.

- El rol empresarial en la creació d'ocupació: les bonificacions a la contractació

Les polítiques de demanda intervenen en el context econòmic i, bàsicament, pressuposen que les empreses són els principals agents generadors de riquesa i d'ocupació. En els darrers anys, les bonificacions i subvencions per a la contractació indefinida ha estat la política més rellevant en termes de despesa. Aquest instrument centralitzat en mans de l'Estat suposa una transferència directa al sector empresarial per contractar determinats col·lectius, mentre els mecanismes de control i sancions per incompliment d'aquestes bonificacions són molt limitats. Les bonificacions, a més, intensifiquen l'estigmatització dels col·lectius amb més dificultats sense actuar sobre les causes que motiven la seva discriminació.

Aquesta prioritització pels ajuts a les empreses s'ha produït en detriment de la creació directa en el sector públic, un instrument que pot oferir més possibilitats de creació d'ocupació en sectors vinculats a l'esfera comunitària que responguin a necessitats socials (en la línia dels nous jaciments d'ocupació). A més, el sector públic pot garantir de forma directa la qualitat de l'ocupació i un seguiment més adequat de les persones a partir de l'encaix amb altres polítiques actives.

- És possible combatre la temporalitat sense qüestionar el marc regulador del mercat de treball?

L'excessiva temporalitat és un dels problemes destacats per tots els documents tant de l'Estat com Catalunya. Les bonificacions per a la contractació indefinida suposen respostes puntuals que tenen un impacte limitat en l'objectiu de la reducció de la temporalitat. Les polítiques actives d'ocupació es centren en accions pal·liatives que no transformen les bases del mercat laboral ni les lleis que perpetuen la precarietat. També s'identifiquen els problemes relacionats amb l'excessiva impunitat i l'abús de determinades fórmules contractuals -quan no il·legalitat o ocupació submergida- però les respostes punitives i de control són molt residuals, com succeeix davant l'accidentalitat.

En definitiva, el discurs de l'activació hegemonitza les polítiques d'ocupació sense qüestionar les polítiques desreguladores que han estat la causa principal de la progressiva pèrdua de drets laborals i de l'aparició de noves formes d'ocupació travessades per la precarietat.

- El discurs de la modernització i la introducció de la gestió privada

La idea de la modernització dels serveis d'ocupació es troba present en els objectius de les polítiques i representa una aposta per noves formes de gestió, l'aplicació de noves tecnologies i la col·laboració activa del sector privat en les polítiques actives. La mercantilització de les polítiques d'ocupació també es reflecteix en el funcionament dels serveis públics ja que s'intenten introduir elements de competència com ha estat el cas de la intermediació, un dels sectors capdavanters en aquesta experimentació a partir d'un procés radical de liberalització. Els recents textos normatius de l'Estat continuen

defensant l'entrada del sector privat en els serveis d'informació, col·locació i intermediació.

- Lideratge públic per a la concertació social i gestió cooperativa

A escala estatal i catalana la cultura de pactes entre govern i agents socials és present en les polítiques d'ocupació, en alguns casos obrint la participació a altres actors. En la vessant prestacional, les xarxes d'actors són més denses i diverses amb variacions segons la política activa específica, establint-se xarxes de polítiques particulars.

Tot i l'indiscutible lideratge públic en les PAO apareixen multitud d'actors (públics, privats i del tercer sector) i nivells de govern que finalment apliquen aquestes polítiques. Tanmateix, en els espais importants de decisió, el mapa d'actors és elitista, limitat als agents socials més representatius. El disseny de les principals estratègies tendeix a incorporar els agents socials o bé establint espais de diàleg també caracteritzats per un cert elitisme. Cal assenyalar que la implicació dels usuaris i usuàries en l'elaboració de les polítiques no és mai considerada ni tampoc s'estableixen espais oberts al diàleg i la co-decisió.

- Descentralització i disseny estratègic *versus* centralisme i reactivitat

Tradicionalment, les polítiques actives d'ocupació havien estat dominades per una lògica que de tipus reactiu i mancades de coherència global i lideratge polític. Els nivells de despesa eren un indicador suficientment eloqüent que expressava aquesta debilitat. Al marge de la despesa, que continua en una posició baixa en relació a altres països europeus, l'orientació estratègica i la planificació són elements rellevants per un ús eficient dels recursos públics. L'elaboració dels Plans Nacionals per a l'Ocupació, coordinats i supervisats per la UE, aporten aquesta visió més estratègica i multinivell de les polítiques però també hereten el centralisme en el disseny de les polítiques d'ocupació i una certa rigidesa apostant pels mateixos instruments per a tot el territori. Tanmateix, el procés de descentralització de la gestió de les PAO reactiva els governs autonòmics que ja havien començat a aplicar polítiques d'ocupació.

- La territorialització creixent de les polítiques actives d'ocupació

Les tensions multinivell encara persisteixen però la innovació i adaptació al territori de les polítiques actives s'ha convertit en un eix del discurs: és a dir, per desenvolupar les polítiques estatals i autonòmiques segons els criteris abans assenyalats, les autoritats locals són imprescindibles. Aquest discurs es concreta en noves actuacions que intenten ser prou flexibles per adaptar-se a les necessitats territorials. El proper capítol aprofundeix en aquesta qüestió, presentant l'evolució de les PAO i les tendències dominants a escala local com a pas previ del treball empíric.

Capítol 7. L'anàlisi de les polítiques locals d'ocupació: el mapa de casos a Catalunya

INTRODUCCIÓ

En els darrers anys, als requeriments d'activació i individualització de les polítiques d'ocupació s'ha afegit un tercer component, la territorialització, que neix justament de la necessitat d'adaptació de les polítiques a les realitats de l'exclusió laboral i als desajustaments dels mercats locals de treball. El territori es converteix en l'espai considerat més adequat per donar respostes focalitzades i articular-les des de la cooperació amb els diversos agents, tant públics com privats. La recerca d'ocupació per persones desocupades, la prospecció de les necessitats empresarials o la inversió en formació són algunes de les línies d'actuació que demanen flexibilitat i individualització de les accions i que, per tant, es poden reforçar des de la gestió local. Com s'ha assenyalat en capítols precedents, aquestes dinàmiques de les polítiques actives és veuen impulsades per institucions supra-nacionals que, com la Unió Europea o la OCDE, han incidit de forma decisiva en aquest àmbit d'acció pública.

La filosofia de l'activació representa un canvi important en les polítiques d'ocupació i la seva relació amb les polítiques socials; especialment, el salt de les polítiques passives a les actives que s'ha concretat operativament en la descentralització dels serveis d'ocupació i l'assumpció d'un rol més potent de les institucions locals i regionals en la lluita contra l'atur i la promoció econòmica en general. La dimensió relacional també es reforça doncs és necessària la coordinació tant multinivell, entre esferes de govern, com horitzontal, incorporant els actors que operen al territori. La noció territorial també s'eixampla i supera les fronteres municipals, obligant a la cooperació intermunicipal i a l'encaix entre les diverses administracions locals.

Aquest capítol, analitza les principals línies d'actuació en el camp de les polítiques actives d'ocupació a escala local¹⁵¹ i, a continuació, es presenta la investigació empírica. Per tant, es distingeixen dues parts:

¹⁵¹ S'utilitzarà la terminologia *polítiques d'ocupació* en el context local per referir-nos a les polítiques actives, les úniques que poden ser desenvolupades pels governs locals.

- Una primera part, planteja l'evolució de les polítiques locals d'ocupació en el context espanyol i català i el seu rol de nexa entre les polítiques de desenvolupament social i econòmic. Es presenten algunes dades sobre despesa i opcions operatives de les polítiques actives i es finalitza amb una proposta de models que complementa la realitzada en el disseny de la recerca.
- Una segona part, confronta les anàlisis i les conceptualitzacions presentades fins ara a una mostra concreta de governs locals i, per tant, presenta el que hem denominat el mapa de polítiques locals d'ocupació. Es tracta de presentar evidències empíriques en funció de les categories desplegades a partir de l'anàlisi de les polítiques actives d'ocupació dels ajuntaments catalans amb més de 50.000 habitants.

7.1. LES POLÍTIQUES LOCALS D'OCUPACIÓ: EVOLUCIÓ I OFERTA

Les polítiques locals d'ocupació es troben en la paradoxa d'integrar components no econòmics i, per tant, es situen en la intersecció entre política social i econòmica. De fet, es poden considerar les polítiques que més han connectat les estratègies econòmiques amb l'eix del benestar social. Per una banda, han intentat respondre als problemes de fragmentació i exclusió social en el context de mercats laborals cada vegada més inestables, sobretot amb les situacions d'atur que s'aguditzen en els anys 80. Per l'altra, s'han articulats estratègies per crear ocupació a partir de la dinamització de l'economia de les ciutats. En definitiva, s'han caracteritzat per una àmplia diversitat d'instruments i una capacitat d'innovació destacable.

Una qüestió que marca les polítiques d'ocupació és a quin públic van dirigides en funció de la seva orientació d'oferta o demanda, és a dir, si es focalitzen en el teixit empresarial o bé en les persones excloses del mercat laboral i amb més dificultats d'inserció. Encara que són lògiques complementàries, la prioritització per determinats instruments i l'aplicació d'una orientació o altra dependrà de l'opció política i estratègica de cada ajuntament i de la concepció del desenvolupament local de la qual parteixen. La diversitat d'accions en el camp de la promoció de l'ocupació present a escala local dona lloc a catàlegs complexos i variats, amb una correlació important segons el nombre d'habitants i les capacitats i recursos de cada municipi. No es pot oblidar l'enorme diversitat local que s'expressa, entre altres variables, en la dimensió de la població (el 86% dels municipis espanyols tenen menys de 5.000 habitants).

La següent taula recull aquesta oferta àmplia de polítiques que tenen per objectiu la promoció de l'ocupació amb diferents públics objectius.

Taula 7.1. Oferta de polítiques i línies estratègiques: tipologia d'intervencions a escala municipal

Línia d'intervenció	Polítiques
Persones aturades	Formació ocupacional Serveis d'ocupació: intermediació, assessorament i orientació personalitzada Polítiques d'inserció laboral integrals Formació-inserció (Escoles Taller, Cases d'Oficis i Tallers d'Ocupació) Plans d'ocupació Centres Especials d'Ocupació
Promoció empresarial i creació d'empreses	Incubadores o viviers d'empreses Iniciatives Locals d'Ocupació Centres de negocis i innovació Suport a la creació d'empreses i formació i assessorament per a crear empreses, autoocupació. Estímuls per a la cooperació empresarial
Suport a les empreses i diversificació econòmica	Infraestructures i equipaments per l'activitat econòmica local Modernització sistemes productius i promoció districtes industrials Centres de serveis empresarials Promoció de l'economia local i diversificació
Estudis, prospecció i cooperació	Observatoris locals del mercat laboral Agents d'Ocupació i de Desenvolupament Local Foment de pactes i acords territorials permanents
Promoció social i econòmica	Plans estratègics de desenvolupament social i econòmic Programes transversals en els que s'inclou la dimensió laboral (Plans Comunitaris, Plans Locals per la Inclusió, polítiques integrals destinades a col·lectius concrets, etc.)

Elaboració pròpia

Un conjunt important de mesures es destinen, com és lògic, a les persones en atur i constitueix el nucli de les PAO (també, però, es poden incloure persones ocupades que es volen requalificar). En segon lloc, apareix un bloc d'accions destinat a la promoció empresarial, dinamització econòmica i el suport del teixit productiu local. Per una banda, programes que pretenen incentivar la creació d'empreses i l'autoocupació, per l'altra, polítiques focalitzades en el foment empresarial existent, tot i que es desmarquen de les polítiques estrictament d'ocupació acostumen a incloure's també en aquest àmbit d'intervenció doncs l'objectiu de crear ocupació és també present. A més, la necessitat d'anàlisi de la realitat del mercat laboral ha conduït a crear instruments específics d'estudi i prospecció i que s'han accentuat amb la proliferació d'espais de concertació com els Pactes per l'Ocupació. Per últim, es contempen polítiques de tipus transversals que vehiculen també la creació d'ocupació i la inserció laboral com a objectiu.

De les iniciatives locals d'ocupació al desenvolupament comunitari

La promoció de l'ocupació local va començar a prendre forma amb els primers ajuntaments democràtics i s'operativitza en nombroses iniciatives, com assenyala el quadre anterior. En aquest camp participen multitud d'actors i, en l'esfera institucional, es solapen i col·laboren els diversos nivells de govern. És així com la cooperació intermunicipal i entre esferes de govern esdevé una pràctica necessària: l'actuació dels ajuntaments es suma a les activitats de les diputacions provincials que tenen entre les seves competències el foment del desenvolupament econòmic i social i també de comarques, àrees metropolitanes i mancomunitats. Per aquest motiu, les polítiques actives d'ocupació es poden circumscriure a un determinat ajuntament però són diverses les administracions implicades i que hi donen suport, incloent els governs autonòmics, central i la Unió Europea. La combinació de perspectives multinivell afavoreix que no es perdin de vista els factors supralocals i evitar el risc de conflicte competitiu entre localitats, a més d'una mirada estratègica i política que pot ajudar a analitzar les polítiques locals amb més perspectiva (FEMP, 2004).

Taula 7.2. Evolució de les polítiques d'ocupació: de la sectorialització a la transversalitat de les polítiques d'ocupació locals

1. Iniciatives Locals d'Ocupació	2. Iniciatives de promoció Empresarial	3. Iniciatives de Desenvolupament Econòmic	4. Iniciatives de Desenvolupament Comunitari
Activitat pública	Activitat relacional	Activitat relacional i lideratge estratègic	Activitat relacional
Caràcter reactiu i paliatiu	Caràcter promocional	Caràcter estratègic	Caràcter estratègic i transversal
-creació llocs treball -creació petites empreses indiv/comunitari -xarxes d'ajuda mútua -formació per la reinserció -lluita contra la marginació	-fomentar valors empresarials -suport a les empreses de nova creació -polígons -vivers d'empreses -xarxes de formació pels nou emprenedors	-foment recursos humans -coneixement dels mercats i de l'oferta local -rol entorn local (<i>milieu</i>) -factors invisibles: perspectiva estratègica, identitat local, factors culturals comunitaris	-polítiques actives d'ocupació potents -transformació integral -pactes territorials -iniciatives innovadores (Equals, nous jaciments) - cooperació intermunicipal -treball en xarxa

Elaboració pròpia a partir de Brugué i Gomà (1998)

La taula 7.2 presenta l'evolució i les principals línies d'actuació ocupacionals, com una progressió cronològica a través de la qual les institucions locals han assumit més responsabilitats, acumulat experiència i, sobretot, han reorientat les seves formes d'intervenció. És per això que en la darrera columna s'explicita la tendència a integrar i

relacionar les polítiques locals sota el rol de lideratge institucional però amb una vocació més transversal i relacional.

Com exposen Brugué i Gomà (1998) recollint la proposta de Blakely sobre planejament econòmic local, durant els anys 70 i, especialment, els 80, els governs locals van començar a assumir un rol més proactiu en la promoció econòmica de les seves comunitats iniciant un conjunt d'accions per crear i fomentar l'ocupació. Les primeres iniciatives tenien un caràcter eminentment reactiu davant el context de crisi econòmica i les elevades taxes d'atur. Els ajuntaments, com a institució més propera a aquests problemes, impulsava les primeres accions per dinamitzar el mercat laboral amb l'objectiu d'inserir aquestes persones i, per tant, amb un component principalment social i anti-exclusió. Aquestes van constituir les primeres polítiques actives d'ocupació al territori, encara desvinculades d'altres accions de tipus més social o econòmic i amb escassa visió estratègica. Eren respostes de tipus reactiu i experimental, elaborades i aplicades per les institucions locals i sense un suport d'anàlisi i prospecció dels mercats laborals.

Posteriorment, es fan necessaris plantejaments de tipus més promocional i cooperatiu, establint parteneriats on s'articulen sector públic i privat. La idea de col·laboració entre actors del territori pren força i les polítiques que s'engeguen ja no tenen només una vessant d'inserció laboral sinó de promoció de l'activitat empresarial a través d'una multiplicitat d'accions. Per exemple, com es mostra a la taula, la millora dels polígons industrials, la creació de xarxes i viviers d'empreses, el suport i assessorament per nous emprenedors, la promoció dels valors empresarials, l'organització de fires, jornades, etc.

La tercera columna recull les iniciatives de desenvolupament econòmic que assumeixen la dinàmica més relacional però amb un nou component estratègic, principalment, en clau de política econòmica i amb una projecció de futur. Si les iniciatives d'inserció laboral eren polítiques dissenyades i executades des del sector públic, les polítiques de promoció empresarial tenien al sector privat com a principal protagonista i receptor de les polítiques, el salt es produeix quan s'integren ambdós visions i s'elaboren tant polítiques d'oferta com de demanda amb la cooperació dels agents del territori.

Per últim, un pas endavant comportaria una visió del desenvolupament local que qualificàvem d'integral i que suposa afegir a les polítiques de promoció econòmica la preocupació per la inclusió i la cohesió social. És el que hem denominat les iniciatives

de desenvolupament econòmic i comunitari, un estadi on la transversalitat de les polítiques comença, tímidament, a fer-se realitat i en el qual la participació ciutadana guanya força i s'experimenten iniciatives d'innovació democràtica.

Al temps que s'incorpora una visió més estratègica, es fa imprescindible establir sistemes de coneixement i anàlisi de la realitat local, per una part, i engregar espais de trobada i concertació per consensuar les línies de futur amb els actors del territori. D'aquesta manera, es produeix progressivament una intensificació i confluència d'aquests dos nous factors que permeten impulsar les polítiques actives d'ocupació:

La necessitat de coneixement i anàlisi dels mercats laborals locals es reproduïx tant a escala local com regional i es concreta en l'aparició de diversos mecanismes i instruments d'observació i estudi, moltes vegades amb el suport i sota iniciativa d'administracions locals de segon grau:

- Creació d'observatoris locals de l'ocupació (gràcies a les subvencions d'altres esferes de govern, han proliferat els observatoris a escala local –provincial, comarcal, municipal)
- Estudis i enquestes elaborades o encarregades per les institucions locals (les iniciatives Equal tenen un primer nivell de prospecció i anàlisi)
- Elaboració conjunta d'estudis i diagnòstics locals (un element incorporat en alguns Pactes Locals per l'Ocupació)
- Personal especialitzat en prospecció laboral i anàlisi de les necessitats del territori (Agents per l'Ocupació i Desenvolupament Local)
- Proliferació de fòrums, jornades i espais de diàleg i reflexió conjunta sobre el mercat laboral

A pesar d'aquest esforç, encara són patents els problemes de fragmentació i es fan necessaris anàlisis i estudis més coordinats i rigorosos en un context, el del mercat laboral i l'esfera productiva, en situació de canvi permanent. A més, una de les fases més complexes en tota política és l'avaluació i en el cas de les polítiques actives les dificultats no són poques per determinar el grau d'èxit d'un programa.

Com tots els estudis especialitzats assenyalen, la necessitat de concertar accions al territori també pren força:

- Signatura de pactes territorials vinculats a la promoció de l'ocupació. Les Meses Locals per l'Ocupació a Catalunya havien estat una primera iniciativa per establir criteris d'atorgament de subvencions per crear ocupació entre governs locals i agents socials. L'administració local necessita suport i legitimació per elaborar les seves polítiques d'ocupació i que aquestes siguin eficients. És per això que mostra un especial interès en fomentar la concertació local al temps que es promouen aquests espais en altres nivells institucionals supra-locales (Lope, Gibert i Ortiz de Villacian, 2002). Els pactes locals poden tenir diferents graus de compromís i continguts, així poden ser plataformes més informals d'intercanvi entre actors o bé poden dotar-se d'estructures més estables i inclús d'aplicar accions directament.
- Co-gestió de les accions per promoure l'ocupació i incorporació de nous actors que col·laboren amb els governs locals. Moltes de les línies acordades són implementades pels mateixos agents socials o altres actors del territori.

Aquest estil d'elaboració de polítiques facilita els enfocaments més integrals i la introducció d'aspectes socials en el desenvolupament econòmic. Alguns exemples d'això es podrien trobar en els pactes locals per l'ocupació: encara que els objectius centrals són les polítiques actives d'ocupació, també apareixen en els acords altres continguts transversals relacionats a la política industrial i a la promoció empresarial, les relacions laborals, les polítiques de benestar i cohesió social o les polítiques de medi ambient i sostenibilitat (Gibert, Lope i Rosetti, 2002).

També la planificació comunitària il·lustra aquest replantejament de les intervencions que es produeixen en el territori doncs parteix d'una dimensió transversal i integral dels problemes i incorpora la participació com l'eix clau d'aquests processos, promovent una ciutadania activa i implicada i una major coordinació entre administracions i àmbits tècnics i polítics. Els Plans Comunitaris parteixen d'una diagnosi compartida que haurà de ser la base pel treball transversal i participatiu en la qual els elements de dinamització econòmica també hi seran presents (Blanco i Rebollo, 2002). Normalment, els plans comunitaris es circumscriuen a un territori en el què la implicació de la comunitat sigui factible ja sigui a escala de poble o ciutat o bé amb una base inframunicipal (barri o districte) en el cas de municipis més poblats.

Les prioritats en promoció de l'ocupació: continguts i gestió de les polítiques

En l'àmbit local han estat nombroses les iniciatives impulsades per generar ocupació, una preocupació que s'ha reflectit en la creació de regidories específiques a molts ajuntaments i en l'increment dels pressupostos municipals. És així com el lideratge local i les opcions polítiques de cada govern emergeixen com una variable clau que explica l'auge d'aquest àmbit de política pública així com els diversos graus de desenvolupament de les polítiques locals d'ocupació (Subirats, 1987).

A continuació, es presenta algunes dades puntuals sobre la despesa a l'Estat i Catalunya i la concreció operativa de les polítiques locals d'ocupació.

a) La despesa en les polítiques actives d'ocupació

Es poden definir tres nivells d'actuació que marquen l'estructura de la despesa: en primer lloc, les actuacions en les quals els municipis aporten recursos propis; en segon lloc, complementàriament, accions que el municipi gestiona al marge de que incorpori o no pressupost propi; per últim, accions en el territori que no compten amb una intervenció directa municipal i que desenvolupen altres instàncies de govern (Diputacions, Consells Comarcals, Comunitats Autònomes, Estat) o bé iniciatives al marge de les institucions públiques. La dependència del finançament extern és important, així en el territori espanyol, els ajuntaments reben fons de les diputacions, les Comunitats, l'Estat i la Unió Europea.

Segons l'estudi sobre polítiques actives d'ocupació elaborat per la FEMP (2004), els ajuntaments han gestionat uns 1.300 milions d'euros durant l'any 2003 als què s'hi afegeixen entre 200-250 milions de les Diputacions Provincials. D'aquesta manera, els ajuntaments tenen la gestió d'entre el 25% i el 30% dels recursos totals que a l'Estat espanyol es destinen a les polítiques actives (excloent les bonificacions per contractacions) i d'aquest pressupost gairebé el 30% correspon a finançament municipal propi.

En el cas dels ajuntaments més poblats, amb més de 50.000 habitants, l'aportació pròpia a la despesa total en polítiques d'ocupació és del 37% i les diputacions provincials, amb competències en la matèria, destinen un 20% de recursos propis, sempre prenent com a referència l'any 2003. Això representa que en torn el 4% del

pressupost municipal consolidat es destina a les polítiques d'ocupació, el 1,5% en el cas de les diputacions provincials. L'augment progressiu de la despesa pròpia en aquesta matèria es destacable en els darrers anys, així per al 2004 les aportacions municipals es dupliquen en relació a cinc anys enrere, situant-se al voltant dels 10 euros per habitant, el que expressa la voluntat de contribuir i consolidar les PAO per part de les corporacions locals. Per altra part, al voltant del 90% de les accions ocupacionals es troben co-finançades, d'aquí la important contribució de les altres administracions a les PAO a escala local.

El quadre que es presenta a continuació detalla la despesa pròpia en PAO segons les línies d'actuació que consigna l'OCDE i que recull l'estudi realitzat per la FEMP a partir d'una enquesta qualitativa a les corporacions locals (que inclou també les Diputacions Provincials). Malgrat que es tracta de dades globals que no contempen la diversitat local, també aporten informació rellevant sobre el pes específic de les PAO i el seu contingut en termes de despesa. Una primera conclusió d'aquestes dades és el fort increment total de la despesa pròpia en el període 1999-2003, gairebé duplicant-se (les diputacions tenen un 10% del total).

Taula 7.3. Estructura de la despesa local segons línies d'actuació de les polítiques actives d'ocupació (1999-2003)

	1999		2003	
	Euros	%	Euros	%
Administració i serveis públics	30.639.891	14,1	122.214.716	28,6
Formació professional ocupacional	16.043.886	7,4	36.669.650	8,6
Programes per a joves	37.102.303	17,0	49.462.622	11,6
Ajuts a la contractació	78.006.693	35,8	127.674.047	29,9
Programes per a persones amb discapacitat	0	0	8.329.092	1,9
Altres accions i programes europeus	56.209.423	22,3	82.977.513	19,4
Total	218.002.196	100	427.327.640	100

Font: Elaboració pròpia a partir de FEMP, 2004.

- La primera línia d'actuació que correspon als sistemes d'administració i gestió és la que augmenta de forma més radical, el que pot indicar una consolidació dels sistemes públics d'ocupació i, en conseqüència, una major estabilitat de les polítiques.
- En segon lloc, els ajuts a la contractació és la línia d'actuació amb més pes pressupostari representant el 30% del pressupost total de les PAO. Es tracta també d'una política que implica una forta inversió doncs consisteix en contractació directa de persones amb més dificultats d'inserció. Per tant, el 60% de la despesa local correspon als sistemes d'administració i a la contractació directa.
- Els programes destinats al col·lectiu jove (on s'inclou la despesa pròpia en les Escoles Tallers i les Cases d'Oficis) i la formació ocupacional continuen com dos peces clau de les PAO i especialment és important l'increment pressupostari en formació ocupacional, una política manté la seva centralitat en marc de les polítiques d'ocupació. Els programes destinats a persones amb discapacitats havien estat inclosos en altres partides el 1999 i li correspon el 2% del pressupost el 2003 però es tracta d'una política irregular que no es troba present a tots els ajuntaments amb recursos propis.
- Per últim, la resta de programes on s'inclouen les iniciatives europees també representen un gens menyspreable 20% del total de la despesa.

Respecte a les prioritats que expressen els governs locals, els resultats de l'enquesta mostren una situació força homogènia en quant a les accions que destaquen com a més rellevants al seu municipi demostrant la diversitat present a tot el mapa local¹⁵². Per altra part, l'aposta per crear estructures municipals expressa la voluntat de consolidar les PAO i aportar recursos propis doncs una gran part d'aquestes depenen de les aportacions i subvencions que acostumen a ser anuals i deixen en una situació d'inestabilitat constant els serveis locals d'ocupació. El 2003 més d'una quarta part de la despesa es destinava a l'administració i els serveis públics.

En definitiva, l'esforç financer local a les polítiques actives d'ocupació i a la promoció econòmica ha crescut des de principis dels anys 90, a més, tenint present que no és una competència pròpia de les institucions locals. Un augment de la despesa al qual han contribuït decisivament les aportacions d'altres administracions fins el punt de que, analitzades les dades de forma conjunta, la meitat de la despesa correspon als plans

¹⁵² Una nota particular es mereix el poc interès que mostren les corporacions consultades respecte les polítiques d'inserció laboral dirigides al col·lectiu d'immigrants.

d'ocupació i als tres programes finançats des de l'Estat de formació-pràctiques (Escoles Taller, Cases d'Oficis i Tallers d'Ocupació). Es tracta d'un finançament finalista que especialment es destina a sous de participants i personal que gestiona els programes i, a més, són programes dels què se'n beneficia la comunitat en tant es tracta de serveis municipals.

A més, atès que una part important del pressupost també es deriva a la gestió i administració dels serveis d'ocupació, els marges decisionals en termes pressupostaris no són massa amplis pels ajuntaments. No obstant aquestes limitacions, les experiències en el terreny de l'ocupació són variades i interessants, per exemple gràcies als fons europeus. És a dir, la constricció pressupostària no significa un obstacle per innovar i elaborar polítiques d'ocupació vinculades a les necessitats del territori i això ho demostra l'aportació que fan els mateixos ajuntaments a aquestes polítiques. L'estudi de la FEMP calcula que el 7% del total de la despesa en polítiques actives d'ocupació a tot l'Estat és finançada pels pressupostos locals. Atès que no es tracta d'una competència obligatòria i que la participació municipal en la despesa total de les administracions públiques es troba en el 14%, no deixa de ser una dada significativa.

Per altra part, en el territori català, durant els anys 90 la Generalitat va incrementar notablement els recursos destinats a les polítiques d'ocupació al temps que rebia noves competències i el mateix es va produir amb les Diputacions catalanes¹⁵³. L'estudi de la Diputació de Barcelona (2004) sobre la despesa de caràcter discrecional dels ajuntaments catalans presenta una anàlisi detallada dels pressupostos municipals a partir d'una mostra i quantifica en un terç dels pressupostos (el 33%) aquells dedicats a matèries no obligatòries. És a dir, d'un total de gairebé 700.000 milions d'euros, un terç correspon a activitats voluntàries que atenint-se al principi de competències generals, els ajuntaments consideren rellevants. Entre aquestes, la promoció social representa el 10,7% d'aquesta despesa, la tercera en importància segons el seu import (la precedeixen cultura i seguretat i protecció civil) i que comprèn promoció de l'ocupació, a la que correspon la meitat d'aquesta partida, seguida per promoció i inserció social (33%) i promoció de l'educació (10%).

¹⁵³ Segons dades elaborades pel CIFA de la Diputació de Barcelona respecte al pressupost consolidat de les diferents administracions, la Generalitat de Catalunya incrementa considerablement la seva despesa per promoció de l'ocupació destinada a l'administració local. Així, en el període 1992-1995, el nivell de despesa augmenta casi el 30%. Per la seva banda, des de l'àmbit local també es demostra la preocupació per crear ocupació amb un important esforç pressupostari, especialment les diputacions que parteixen de la quasi inexistència de recursos per aquesta partida a començament dels anys 90. CIFA, Els Recursos que destinen les administracions públiques catalanes a les àrees de Serveis Personals. Anuaris. Patronat Flor de Maig, Diputació de Barcelona.

Taula 7.4. Despesa en Promoció de l'Ocupació i despesa no obligatòria als ajuntaments catalans segons tram de població. Any 2001.

	Menys 5.000	5.000-20.000	20.000-50.000	Més de 50.000	Total
Despesa total Euros/habitant	807,6	831,3	803,5	694,1	734,7
Despesa no Obligatòria Euros/habitant	268,4	266,0	251,5	238,2	244,7
Promoció de l'ocupació Euros/habitant	7,8	7,2	16	14,2	13,7
% Despesa no Obligatòria / Despesa total	33,2%	32%	31,3%	34,3%	33,3%
% Ocupació / Despesa no obligatòria	2,9%	2,7%	6,3%	5,9%	5,6%
% Ocupació / Despesa total	0,9%	0,8%	1,9%	2,0%	1,8%

Font: elaboració pròpia a partir de Diputació de Barcelona, 2004

La taula precedent recull dades de despesa segons els pressupostos de 2001 segons nombre de població del municipi, mostrant la importància de les polítiques locals d'ocupació i l'aportació municipal a les mateixes. Com a conclusions es poden destacar:

- **El 33% de la despesa total dels ajuntaments es destina a serveis que no són competències obligatòries**, el que representa 244 euros per habitant.
- **El 5,6% de la despesa no obligatòria local correspon a la promoció de l'ocupació**. Els ajuntaments que més gasten en aquestes polítiques són els més poblats: els municipis entre 20.000 a 50.000 habitants (6,3% de la despesa no obligatòria) i els majors de 50.000 habitants (5,9%). Es produeix un desnivell entre els ajuntaments més petits, la seva despesa descendeix a la meitat i es situa en poc més de 7 euros per càpita destinats a promoció de l'ocupació, mentre que els ajuntaments de més de 20.000 habitants destinen el doble, 15 euros per habitant de mitjana.

b. La gestió municipal de les polítiques d'ocupació

Per últim, les polítiques actives s'estructuren a partir de quatre instruments:

- a. Societat mercantil

- b. Patronat o Institut
- c. Àrea pròpia de l'ajuntament
- d. Dependència d'una altra àrea

En el cas dels dos primers, són fórmules que doten de més flexibilitat i agilitat a la presa de decisions i a la gestió en general (compres, contracte de serveis, personal, etc.) mentre que l'àrea municipal es troba inserida dins l'organigrama. El darrer cas, la dependència d'una altra àrea o departament municipal es pot produir en municipis petits però es troba poc present en el mapa local. En tot cas, l'estructura organitzativa és una decisió política i des dels anys 80 han proliferat els instruments de gestió com empreses o instituts autònoms. Seguint l'enquesta realitzada per la FEMP (2004), són els ajuntaments grans els que acostumen a tenir la gestió de les polítiques d'ocupació desconcentrada en empreses o instituts (aproximadament la meitat dels ajuntaments de més de 50.000 habitants) fet que també afecta a la gestió del personal que majoritàriament és eventual.

Per altra part, els resultats de l'enquesta desprenen una situació força precària dels sistemes d'ocupació local ja que comptabilitzen una part important del personal amb contractes eventuais (entre el 60-70%). Aquesta situació és en gran part resultat de la dependència financera dels municipis que necessiten les subvencions per als programes però aquestes sovint tenen poca continuïtat temporal o generen incertesa sobre el seu futur. La inestabilitat laboral que pateix el personal que treballa en els programes d'ocupació també es produeix perquè els ajuntaments no comprometen més recursos propis en les estructures de gestió (encara que, com s'ha vist anteriorment, la despesa en gestió augmenta considerablement en els darrers anys), una situació que repercuteix en la qualitat i estabilitat de les polítiques. La gestió i l'estructura municipal es reforcen quan les polítiques actives d'ocupació ocupen un espai central entre les prioritats.

Una proposta de models de polítiques locals d'ocupació

Les grans orientacions en les polítiques d'ocupació locals es resumeixen a continuació en una tipologia de quatre models que consideren dos eixos diferenciats. Per una part, considerant els enfocaments sobre desenvolupament local aplicats al camp de l'ocupació tal i com s'assenyalava al capítol 3, es pot detectar un model basat en una visió global i integral i, per tant, d'assumpció d'un model de desenvolupament socioeconòmic. En l'extrem oposat, la segmentació de les polítiques implica una visió

limitadora de l'ocupació centrada només en els aspectes de dinamització empresarial i promoció econòmica. Aquestes dues perspectives de les polítiques locals també tenen correspondència a diferents models de gestió ja que la transversalitat i la integració de les accions obliga a aplicar noves formes d'implementació de les polítiques.

En segon lloc, el model de PAO dependrà de qui participa en el procés d'elaboració de les polítiques i pren part de les decisions a partir de diversos instruments de cooperació. D'aquesta manera, l'eix en situa en la configuració de la xarxa de la política: un model tendeix a la participació d'un bon nombre d'actors plurals, mentre que, de forma oposada, aquesta participació esdevé elitista i tecnocràtica amb una presència baixa d'actors basada en una selecció. De forma simplificada, els quadrants assenyalen "models-tipus" de PAO local en funció del grau de pluralisme-elitisme de la seva xarxa d'actors i espais de deliberació i de la orientació transversal-segmentada. Del creuament d'aquests eixos sorgeixen quatre models: el model de govern "tradicional", que s'ha denominat sectorialitzat-jeràrquic representaria la fórmula més segmentada i tancada des del punt de vista dels actors; els modes estratègic-tecnocràtic i el model sectorialitzat amb components relacionals tindrien com a dèficits una escassa participació i implicació d'altres actors en les polítiques, en el primer cas, o bé unes pautes relacionals més obertes però amb una fragmentació important de les polítiques. Per últim, el model estratègic-participatiu estaria basat en xarxes comunitàries i amb una perspectiva socio-econòmica del desenvolupament comunitari.

Taula 7.5. Models-tipus de polítiques locals d'ocupació

	+Xarxes tancades i elitistes	+Xarxes obertes i plurals
+Integració (perspectiva socioeconòmica)	Model estratègic-tecnocràtic	Model estratègic-participatiu
+Segmentació (perspectiva promoció econòmica)	Model sectorialitzat-jeràrquic	Model sectorialitzat amb components relacionals

Elaboració pròpia

7.2. EL MAPA DE LES POLÍTIQUES LOCALS D'OCUPACIÓ

Aquesta part analitzarà les polítiques d'ocupació i inserció laboral dels 22 municipis catalans amb més de 50.000 habitants, cor de la part empírica de la recerca. Les polítiques actives d'ocupació s'han impulsat amb el suport de les subvencions que reben d'altres administracions però, a més, aportant recursos propis i establint una trajectòria municipal en matèria ocupacional. Per tant, els ajuntaments han elaborat estratègies adaptades al seu territori en matèria d'ocupació, si bé aquestes no es contemplen entre les competències municipals. Els municipis estudiats, amb l'excepció de Girona, Lleida, Tarragona i Reus, es troben a la província de Barcelona i, en el seu conjunt, concentren el 32% de la població de Catalunya.

L'objectiu de triar aquesta mostra d'ajuntaments ha estat doble:

- En primer lloc, els ajuntaments més poblats tenen més possibilitats i recursos per engegar polítiques públiques que no corresponen a les seves competències obligatòries. Com s'ha assenyalat, un terç de la despesa dels ajuntaments catalans correspon a matèries de caràcter discrecional i, entre aquesta despesa, el 6% està destinada al foment de l'ocupació. Aquesta partida representa el 2% del pressupost total en els ajuntaments de més de 50.000 habitants (Diputació de Barcelona, 2004). Tot i això, en aquesta mostra queden exclosos de la investigació municipis amb menys habitants que tenen nivells de despesa, en termes relatius, bastant similars -és el cas dels ajuntaments de 20.000 a 50.000 habitants- i que, en alguns casos constitueixen experiències referents en aquest camp de política pública¹⁵⁴. Per altra part, a causa de la seva dimensió i complexitat, s'ha optat per no incloure el municipi de Barcelona, un cas que s'allunya dels 22 ajuntaments estudiats¹⁵⁵.

¹⁵⁴ Tot i no haver realitzat una exploració exhaustiva, hi ha diverses administracions locals que són citades continuament en les entrevistes com a experiències referent en les polítiques d'ocupació: casos com Manlleu i Vilafranca del Penedès, o els Consells Comarcals de la Garrotxa i la Selva, iniciatives de la Diputació de Barcelona així com la participació d'entitats com Surt o Aires en en l'àmbit de la inserció socio-laboral són algunes de les més reconegudes.

¹⁵⁵ Per les seves dimensions i especificitats s'ha decidit excloure el cas de Barcelona de la mostra de municipis. L'ajuntament de Barcelona té polítiques d'inserció laboral des de l'any 1989 i, especialment al darrer mandat, des del 2003, s'han desenvolupat nous programes i s'ha incrementat la coordinació entre les àrees de Benestar Social i Barcelona Activa, l'empresa municipal responsable de les polítiques d'ocupació. Abans d'excloure el cas de Barcelona, es van consultar documents i es realitzar dues entrevistes: Flor Majado, Tècnica de Planificació i Gestió de la Direcció Tècnica de Serveis Socials (4 de març de 2004) i Lorena Ventura, Cap de l'Unitat d'Accions per l'Ocupació (23 de setembre de 2004).

- En segon lloc, les dificultats per accedir a fonts d'informació ha comportat cenyir l'estudi a un conjunt d'ajuntaments per tal de facilitar una major concreció de les anàlisis. El fonament de l'estudi es basa en els discursos dels i les responsables municipals d'aquestes polítiques i en l'exploració de fonts documentals, principalment municipals però també d'altres nivells de govern. Així doncs, per elaborar aquest mapa de les polítiques locals d'ocupació s'han sol·licitat entrevistes en profunditat a electes locals i, en alguns casos, s'han entrevistat a responsables executius de les polítiques d'ocupació.

Entre aquests ajuntaments, s'han detectat alguns casos que poden considerar-se capdavanters en matèria de polítiques d'ocupació. Per entendre les dinàmiques municipals i les opcions polítiques calia fer un treball de cas en profunditat que l'anàlisi més global no permetia. Per aquest motiu, s'ha triat l'ajuntament de Sant Boi de Llobregat com a referent i s'analitzarà amb més detall en el proper capítol.

L'estudi de les polítiques locals es realitzarà a partir dels tres eixos presentats en el disseny de la recerca, i especialment s'aprofundirà en els dos primers: la dimensió conceptual i discursiva recull els objectius i valors subjacents en les polítiques d'ocupació, la definició que se'n fa del problema que tenen per objecte resoldre i, en definitiva, si defensen explícita o implícitament unes determinades opcions normatives. En la dimensió substantiva s'analitzen els continguts de la política i, per fer-ho, es triaran variables relacionades a la despesa, el caràcter sectorial o transversal de les accions i com s'apliquen els elements conceptuals en la pràctica concreta. En darrer lloc, s'estudiaran els aspectes relacionals i vinculats a la gestió i organització de les polítiques.

Els governs de les 22 ciutats estudiades

En l'escenari polític local a Catalunya s'ha produït una tendència creixent a la creació de governs en coalició. La cultura del pacte ha arribat inclús en municipis en els que un partit ostenta la majoria absoluta en el plenari municipal, incorporant altres forces polítiques al govern. Aquesta dinàmica de col·laboració entre forces polítiques comporta més debat i pluralisme en els governs locals catalans, una tendència que, a més, es va consolidant. La mostra d'ajuntaments triat confirma aquesta situació: primer, perquè en el moment de la seva constitució no hi ha cap govern local monocolor, format per un sol partit (només en una ciutat es trenquen els acords i una força acaba governant en

solitari) i, segon, perquè en la seva gran majoria (el 72%) les coalicions les conformen tres formacions polítiques. Els següents quadres retraten aquest context polític:

- La meitat de les coalicions estan formades pel mateix tripartit que governa Catalunya: PSC, ERC i ICV-EUiA¹⁵⁶
- La gran majoria d'alcaldies es troben en mans del PSC, 18 en total, mentre ICV i CiU ocupen dues cadascuna. Per la seva part, PP, ERC i altres formacions independents no tenen alcaldies en la mostra d'ajuntaments.
- Al llarg de la legislatura es produeixen canvis: acaben 13 ajuntaments amb tres forces polítiques al govern, 8 ajuntaments amb coalicions de 2 forces i, en un cas, un govern local unipartidista (Sabadell: es trenca la coalició de quatre forces polítiques i el PSC governa en solitari i amb majoria absoluta).

Taula 7.6. Composició dels governs als ajuntaments de més de 50.000 habitants (2003-2007)

	Coalició de tres formacions polítiques	Coalició de dues formacions polítiques	Govern monocolor	Total
Nombre d'ajuntaments	16	6	1	22

Elaboració pròpia

Normalment es troben presents als plens municipals entre quatre i cinc forces polítiques, una tendència dominant que es veu trencada per una major fragmentació política doncs, en alguns casos, el número de forces que aconsegueixen superar el llindar del 5% dels vots i obtenir representació augmenta. Així, irrompen en la vida política municipal noves formacions: per exemple, Rubí té la fragmentació més alta amb set forces polítiques al ple municipal i ajuntaments com Sabadell i Cerdanyola en tenen sis.

Taula 7.7. Partit que ocupa l'Alcaldia (2003-2007)

	PSC	ICV	CiU	Total
Nombre d'Alcaldies	18	2	2	22

Elaboració pròpia

¹⁵⁶ En la majoria de localitats, Iniciativa per Catalunya Verds es presenta en coalició amb Esquerra Unida i Alternativa i amb l'Entesa de Progrés Municipal (amb la fórmula ICV-EA-EPM) amb algunes excepcions i ERC també forma coalicions amb altres agrupacions locals.

A. Dimensió conceptual i discursiva

Amb l'objectiu d'analitzar els aspectes conceptuals i els discurs polític que estructura les polítiques d'ocupació locals s'han triat dues fonts d'informació, l'anàlisi de les quals es presentarà en aquest ordre:

- a. Els documents on es recullen les prioritats per cada mandat, els Plans d'Actuació Municipal (PAM) que constitueixen la guia d'acció per als ajuntaments.
- b. La realització d'entrevistes als regidors i regidores responsables de les polítiques d'ocupació.

Per tant, es parteix de la hipòtesi que ambdós fonts són complementàries i poden aportar informació significativa sobre la línia política de l'ajuntament, les seves prioritats, els criteris i valors de fons que orienten l'acció municipal i, particularment, en el cas de les polítiques actives d'ocupació¹⁵⁷. Aquest part de l'anàlisi serà la base per, posteriorment, explorar els continguts, l'organització i la gestió de les polítiques locals.

a. El Pla d'Acció Municipal: el *full de ruta* dels Ajuntaments

Al començament del mandat municipal, la majoria d'ajuntaments elaboren documents en els quals expliciten les seves actuacions prioritàries i propostes pel poble o ciutat. Els Plans d'Actuació Municipal (PAM)¹⁵⁸ acostumen a ser aquestes guies en les què es concreten els projectes, després dels acords polítics necessaris en el cas dels governs de coalició. Alguns ajuntaments incorporen la participació ciutadana en el procés d'elaboració d'aquests documents o realitzen consultes abans de la seva aprovació al Ple municipal. Els PAM són textos significatius en tant que expliciten prioritats i plantegen objectius concrets per a un mandat municipal i es configuren com la guia de l'acció política. En ells es reflecteixen els valors i idees que defensen els grups polítics presents al govern i la seva elaboració en el cas dels governs de coalició implica un major esforç per arribar a consensos. Establir un programa comú implica debat i

¹⁵⁷ Inicialment es va valorar la possibilitat d'analitzar els programes electorals, doncs poden donar una visió més àmplia de les propostes polítiques que defensen totes les forces representades al consistori, però s'ha hagut de descartar per les dificultats d'accés a aquests documents.

¹⁵⁸ La denominació pot variar en cada ajuntament com es pot comprovar en el llistat dels programes analitzats.

concreció en compromisos i, per tant, es podria afirmar que la major importància i publicitat que se'n fa d'aquest document pot corroborar la hipòtesi d'una creixent politització local.

Per altra part, els governs locals assumeixen un rol més estratègic: els programes d'acció municipal inclouen els projectes més significatius i suposen un esforç d'anàlisi i projecció de les propostes polítiques en el mig i llarg termini (contemplen plans estratègics, plans educatius de ciutat, plans d'acció cultural, polítiques participatives, etc. que inclús van més enllà que el límit d'un mandat municipal). A més, alguns ajuntaments, reforçant els elements de consens i diàleg amb la ciutadania, han establert processos participatius i canals de consulta previs a la seva aprovació.

És per aquest motiu que aquest document és útil com a referència tant per conèixer quins temes són d'especial interès pel govern local com quines qüestions han estat descartades de l'agenda pública local. Per fer operativa l'anàlisi d'aquests documents s'han triat quatre indicadors que indiquen, com a punt de partida, el grau de centralitat dels PAM per als governs locals:

1. Existència d'un PAM aprovat pel Ple Municipal.
2. La seva publicitat a la pàgina web municipal.
3. La menció explícita a processos participatius en la seva elaboració.
4. Grau de concreció de les propostes:
 - Inclou una anàlisi de la realitat socio-laboral del municipi
 - Es detallen partides pressupostàries per les accions
 - Es detallen les responsabilitats de gestió per cada proposta

Específicament s'analitzaran com a elements en el contingut dels PAM: la presència i el grau de centralitat de les polítiques de promoció de l'ocupació i inserció laboral i el nivell de concreció de les accions i la seva ubicació en aquest document.

A priori, considerem que els ajuntaments de la mostra haurien de tenir aprovat un Pla d'Acció Municipal: per les seves dimensions, la seva experiència i extensió de les polítiques locals seria lògic que el ple municipal hagués aprovat el PAM o document similar. Tanmateix, una primera recerca en les webs municipals ens indiquen que no tots aquests ajuntaments atorguen la mateixa rellevància a aquest document programàtic i, fins i tot, alguns ajuntament no expressen les prioritats per escrit en un únic document. Així, dels 22 ajuntaments analitzats, només la meitat fan públic a la seva

pàgina web el Pla d'Acció Municipal. Altres tres ajuntaments tenen a les seves pàgines municipals una síntesi del PAM o algun document que remet a les prioritats polítiques però de forma genèrica (resums, el discurs d'investidura de l'alcalde o el pacte de govern)¹⁵⁹. Considerant que aquest és un indicador del grau d'obertura de l'institució local i de l'ús dels canals de comunicació, es podria concloure que la xarxa d'internet encara es troba poc explorada, almenys com a espai d'informació i comunicació amb la ciutadania. El següent quadre assenyalava els documents disponibles i analitzats:

Taula 7.8. Plans d'Acció Municipal analitzats de la mostra d'ajuntaments

PAM (13 ajuntaments)	L'Hospitalet de Llobregat Terrassa Reus Mataró Sant Boi Manresa Lleida el Prat de Llobregat Rubí Vilanova i la Geltrú Mollet del Vallès Viladecans Sant Cugat del Vallès
Resum prioritats de govern (4 ajuntaments)	Badalona Sabadell (discurs investidura de l'alcalde) Girona (pacte de govern) Santa Coloma de Gramenet (butlletí i eixos estratègics)
Sense informació específica (5 ajuntaments)	Tarragona Cornellà de Llobregat Granollers Cerdanyola del Vallès Castelldefels

Elaboració pròpia

Alguns d'aquests ajuntaments han iniciat processos participatius amplis per consensuar, recollir propostes i donar a conèixer les prioritats del govern local, experiències que han dut a terme els ajuntaments de Manresa i El Prat. Altres ajuntaments reuneixen el seu "Consell de Ciutat" per debatre el document abans de la seva aprovació, com els casos de Santa Coloma, Vilanova i Mataró, o bé reunint els consells sectorials i organitzant una audiència pública. En altres ajuntaments tenen processos específics, com els pressupostos participatius de Mollet del Vallès o Sant Boi, que recullen idees per

¹⁵⁹ En els 11 municipis que no ha estat possible obtenir el PAM a través de la seva web es va realitzar una demanda per correu electrònic sol·licitant el Pla o un document similar per conèixer les línies estratègiques del mandat. Entre aquests ajuntaments, només un, Mollet del Vallès, va donar resposta satisfactòriament. Els PAM aconseguits posteriorment van ser demandes específiques als regidors i regidores entrevistats, gràcies al contacte directe que es va establir.

elaborar el pla. Això confirma la voluntat d'alguns ajuntaments de comptar amb la ciutadania en les decisions importants i d'establir unes mínimes línies estratègiques i accions per cada mandat consultades al món associatiu i la ciutadania.

En definitiva, es reforcen, així, els canals de comunicació bidireccionals: la transparència es demostra en la voluntat d'explicar i difondre els projectes de l'ajuntament però també en l'establiment de processos participatius en els quals es recullen les sensibilitats i les propostes de la ciutadania.

Els continguts dels Plans d'Acció Municipal en relació a l'ocupació

La gran majoria dels PAM analitzats tenen un apartat específic sobre promoció de l'ocupació. En alguns casos, l'esforç de concreció és notable, fins el punt, per exemple, d'incloure les partides pressupostàries per cada línia d'acció. Mentre uns ajuntaments destaquen pel nivell de detall de les accions, en altres les propostes són més ambigües i generals. Concretament, són 5 els ajuntaments que desenvolupen i precisen les accions, amb una especial referència a la inserció laboral i, per tant, es proposen plans concrets contra l'atur i l'exclusió laboral i s'assenyalen col·lectius prioritaris. En aquest cas, es tracta d'ajuntaments que tenen un Pla detallat, en relació a l'extensió del document i les propostes (generalment ordenades per grans eixos, objectius genèrics i concrets i accions específiques) i en alguns dels quals es recullen indicadors concrets sobre la situació del municipi. Això implica que s'ha analitzat prèviament la realitat de la ciutat i inclús, en alguns casos, s'estableixen les partides pressupostàries per les accions i les responsabilitats concretes de la gestió. El cas de Mataró aconsegueix tots aquests requisits i, a més, elabora un Pla cada any, en el què es revisen i actualitzen les prioritats d'actuació. També l'ajuntament de Mollet realitza el document anualment però amb un grau de concreció de les propostes menor. En el cas de Manresa, existeix un pla específic de mandat (el Pla d'Actuació Municipal d'Ocupació 2004-2007) en el què es recullen les principals aportacions de la diagnosi participativa del PAM.

Segons el grau de rellevància política, s'han ordenat els Plans d'Actuació del mandat 2003-2007 en tres nivells: en primer lloc, aquells ajuntaments que desprèn que recullen de forma detallada les prioritats municipals i en els quals les polítiques d'ocupació tenen un espai destacat en el pla (en total 5 ajuntaments). En segon lloc, s'han considerat els programes amb un nivell de detall menor i en els què les al·lusions a les polítiques actives d'ocupació i a la situació dels col·lectius més exclosos del mercat laboral és ambigua o inexistent. En aquest cas, les polítiques d'ocupació i inserció laboral tenen

una presència molt general, si bé es destaquen la promoció de l'ocupació entre les prioritats (cal matissar, però, que Sabadell es tracta del discurs d'investidura de l'alcalde). Per últim, en un baix nivell de rellevància de les polítiques d'ocupació es troben en 4 municipis on gairebé no s'incorpora la inserció socio-laboral com objectiu i es menciona només l'ocupació connectada al desenvolupament econòmic, el turisme o el comerç. Cal assenyalar que els documents analitzats en aquests casos són una síntesi divulgativa del PAM (Santa Coloma o Reus) i el pacte de govern (Girona), únics documents disponibles¹⁶⁰.

Taula 7.9. Rellevància de les polítiques actives d'ocupació als PAM

Forta	Genèrica	Feble
Terrassa Sant Boi Mataró Manresa Vilanova i la Geltrú	L'Hospitalet de Llobregat Lleida Rubí El Prat de Llobregat Mollet del Vallés Viladecans Sabadell	Santa Coloma de Gramenet Badalona Reus Girona

Elaboració pròpia

- Els ajuntaments amb presència forta de les polítiques d'ocupació als seus PAM

Les referències explícites a les polítiques d'ocupació i d'inserció laboral i, concretament, als col·lectius amb més dificultats i en risc d'exclusió es recullen en la gran majoria de les línies estratègiques locals, com es mostra en els següents quadres amb un resum d'aquestes línies d'acció. Els 5 ajuntaments citats que recullen extensament les polítiques d'ocupació en els seus PAM arriben als compromisos següents:

Taula 7.10. Propostes del PAM: Ajuntaments amb un alt nivell de detall

Ajuntament	Compromisos en el Pla d'Acció Municipal
Terrassa	Incorpora l'adopció de " <i>mesures d'inserció professional adreçades a col·lectius joves, aturats de llarga durada, dones, emprenedors, etc.</i> " gestionades conjuntament per les àrees de Desenvolupament econòmic i Promoció de la ciutat, Serveis a les persones i Participació i Relacions ciutadanes. A més, disposa desenvolupar un Pla d'Ocupació Juvenil que coordini

¹⁶⁰ Lògicament, el fet de no disposar de tots els programes dificulta una anàlisi comparativa del tot acurada, però hem considerat que és prou significatiu el fet que no es faci públic un documents d'aquestes característiques. Per exemple, a Santa Coloma de Gramenet existeix un Pla d'Inclusió Social i un Observatori de l'Exclusió social així com una empresa, Gramaimpuls, responsable de les polítiques d'ocupació mentre que en el resum del PAM disponible a la seva pàgina web gairebé no es menciona aquest àmbit d'actuació.

	oferta i demanda al mateix que planteja donar suport a la creació d'empreses d'economia social i a les cooperatives.
Sant Boi	Com a objectiu general, es marca <i>“impulsar polítiques que generin més ocupació i de qualitat amb atenció especial a la inserció de les persones en situació més vulnerable o desfavorida”</i> , al·ludint, a més, <i>“als compromisos de la Unió Europea recollits en la denominada Estratègia Europea per a l'Ocupació, objectius quantificables en relació a la taxa general d'ocupació, la taxa femenina i la taxa d'ocupació de majors de 55 anys”</i> . L'ajuntament ha optat per fer un seguiment de tots els projectes que recull el PAM i a través de la web es pot consultar el grau d'assoliment dels objectius i accions.
Mataró	El seu PAM incorpora una part d'anàlisi de la realitat socio-econòmica de la ciutat i desenvolupa les propostes, acompanyades de les partides pressupostàries corresponents. El PAM i el Pressupost General de l'Ajuntament de Mataró s'editen anualment i es publiquen en la web municipal. L'objectiu general que es planteja és la qualitat de vida dels i les mataronines i per aconseguir-ho desplega més de 400 actuacions. Segons el mateix PAM, la participació ciutadana ha estat incorporada gràcies a la consulta del consells municipals i al Consell de Ciutat i a la seva discussió en audiència pública. També preveu incorporar (l'any 2006) les propostes que s'acordin al Pacte pel Desenvolupament Econòmic i Social, en fase d'elaboració. A Mataró, les línies que destacables en relació a la inclusió laboral són: “La inclusió social i la cohesió: els plans d'ocupació”, les “Estratègies innovadores en la recol·locació dels col·lectius amb risc d'exclusió laboral”, “La inclusió laboral, la cohesió i la igualtat d'oportunitats per a les dones” i la promoció de la “responsabilitat social de les organitzacions”, segons els epígrafs més significatius i que es concreten en diverses accions.
Manresa	La creació de la regidoria d'ocupació el darrer mandat ha anat acompanyada per un impuls de les polítiques d'inserció laboral en la seva vessant més social i de lluita contra l'exclusió. Un dels objectius estratègics continguts al PAM, és <i>“Augmentar la qualitat, l'estabilitat i la quantitat de l'ocupació, així com millorar l'ocupabilitat (formació orientació) de la ciutadania, de manera que es tendeixin a reduir significativament les situacions de dualització i vulnerabilitat laboral i social. És prioritari incrementar l'ocupació i l'ocupabilitat de les dones, de les persones majors de 45 anys i dels joves, amb particular atenció als col·lectius més vulnerables i amb dificultats especials.”</i> En aquest sentit, l'ajuntament de Manresa és el que assumeix des del començament el repte de la promoció de l'ocupació com a principal eina per combatre la vulnerabilitat social i el risc d'exclusió. Tant és així que l'ocupació esdevé “instrument per la cohesió i la inclusió” i “instrument d'integració sociolaboral”. La declaració inicial explicita els valor de fons i objectius de les polítiques locals, especialment en el camp de l'ocupació: <i>“La gran qüestió del present i el futur és l'exclusió i la vulnerabilitat social. En aquest sentit, la tendència de fons que cal combatre és la dualització de la societat. En l'eix integració-exclusió existeixen tres nivells: la integració social, caracteritzada pel treball estable i una bona xarxa relacional a l'entorn familiar, social i veïnal; la vulnerabilitat, caracteritzada per la inestabilitat i/o precarietat laboral, l'atur i la fragilitat dels suports social i familiars; i finalment l'exclusió, caracteritzada per l'absència de treball i de prestació econòmica, així com per l'aïllament social familiar.”</i> Cal destacar, a més, el procés participatiu del PAM de Manresa per la seva amplitud i que s'ha constituït com referent entre els plans participatius (Font i Blanco, 2003) i la proposta de desenvolupament d'una estratègia transversal per l'ocupació.
Vilanova i la Geltrú	Com a element significatiu i diferenciador, el seu Pla de Mandat concreta una sèrie d'accions per promoure l'ocupació especialment vinculada a l'educació, la formació i l'orientació destinada als col·lectius de més difícil inserció laboral: <i>“col·lectius de dones amb situacions desfavorides, aturats de llarga durada, malalts mentals...”</i> . La visió que plantegen de la formació està vinculada a “l'adquisició dels coneixements que facilitin a les persones la millora del seu estatus econòmic, social, cultural i lúdic”. En aquest sentit, també el govern local es compromet a “promocionar les empreses d'inserció sociolaboral per lluitar contra l'exclusió laboral i fer d'intermediaris entre l'oferta i la demanda del mercat laboral.” El Centre de Formació Ocupacional La Paperera és l'organisme encarregat d'implementar aquestes polítiques i respondre a aquesta prioritització per l'educació i la formació.

Font: Programes d'Acció Municipal

- Els ajuntaments amb una presència genèrica de les polítiques d'ocupació als seus PAM

En un segon nivell, els PAM analitzats inclouen de forma més genèrica la voluntat de promoure l'ocupació i especialment atendre els col·lectius més vulnerables. En aquests documents amb extensions diverses, el grau de detall és menor, per exemple, no es concreten partides pressupostàries ni responsabilitats en la gestió de les accions.

Taula 7.11. Propostes del PAM: continguts genèrics

Ajuntament	Compromisos en el Pla d'Acció Municipal
l'Hospitalet de Llobregat	El programa de inclou el tema ocupacional en l'apartat de " <i>Transformació urbanística i modernització de la ciutat</i> " i destaca " <i>potenciar la ciutat com a referent econòmic així com donar suport, oferir recursos i estimular els agents econòmics del municipi i les iniciatives d'ocupació</i> ". Les polítiques de promoció de l'ocupació han d'orientar-se " <i>en particular per als col·lectius més febles i amb risc d'exclusió social, així com promoció d'iniciatives que afavoreixin la igualtat d'oportunitats</i> ".
Lleida	Durant el mandat 2003-2007, el govern de la ciutat de Lleida té per objectiu " <i>desenvolupar accions i programes de caràcter ocupacional per facilitar la inserció al mercat de treball</i> " i, especialment, es refereix a persones aturades, joves, dones, persones amb discapacitats, immigrants i persones amb risc d'exclusió social.
Rubí	El desenvolupament de la ciutat es troba vinculat a la promoció econòmica i de la ocupació i planteja la inserció laboral com a objectiu estratègic, treballant transversalment amb l'Àrea de Serveis a les Persones. Explícitament proposa " <i>promoure la formació de qualitat per lluitar contra la exclusió laboral</i> " per potenciar la inserció dels col·lectius amb més dificultats i, per altra part, " <i>adequar les accions formatives a les demandes del mercat de treball per la millora de la ocupabilitat</i> ". Al pacte de govern, s'inclou un apartat sobre "Economia i Treball" que recull que la potenciació de les polítiques de promoció de l'ocupació, la formació continuada i la dinamització de les activitats empresarials.
Viladecans	El Pla d'Acció Municipal es basa en quatre idees-força que es desglossen en objectius generals, objectius específics i accions: Viladecans més justa i solidària, de progrés amb oportunitats per tothom, sostenible i participativa. En l'eix de progrés i oportunitats, es troba l'objectiu específic sobre "Activitat econòmica, ocupació i formació per al treball" on s'incorporen 11 accions: 4 de les quals es refereixen a la inserció laboral, 5 al suport a les empreses, nous emprenedors i foment de la competitivitat i 2 a fomentar la col·laboració i el consens amb altres agents econòmics i socials i entitats. Sobre les polítiques a desenvolupar en matèria d'inserció laboral trobem quatre propostes: -Formació pràctica adequada a les necessitats de treballadors i empreses; -Programes d'inserció i d'igualtat d'oportunitats: programes de garantia social, escoles taller, tallers d'ocupació i cases d'oficis. -Qualificació professional i inserció laboral. -Informació, orientació i recursos per a la recerca activa d'un lloc de treball: Club de feina -Aplicació de noves metodologies d'aprenentatge i d'autoformació basades en les TIC El PAM també recull en l'eix per una ciutat més justa i solidària, una menció específica a al desenvolupament de les polítiques socials: Incrementar recursos de serveis socials per a la població amb més risc d'exclusió social i posada en marxa del Centre Ocupacional a Can Calderon per facilitar l'accés a tothom. L'ajuntament edita un díptic informatiu amb els assoliments dels PAM (el primer avalua el període 2004-2005 i situa en el 94% de les accions que estan finalitzades o en fase de realització).
Mollet	El PAM s'aprova cada any i és un document públic on en sintetitzen les principals accions de l'ajuntament. El seu grau de concreció no és massa alt doncs tot i discriminar entre propostes genèriques i concretes, aquestes tenen un nivell de detall baix. Si el compromís és anual i es recullen algunes accions puntuals i concretes, en general les propostes

	<p>recollides, a excepció de les primeres, són encara massa genèriques. Es presenten els pressupostos al final del document però, novament, poc detallats, doncs només estan desglossats per grans partides (el 2006, per exemple, el 27% del pressupost està destinat a serveis al persona, però sense especificar exactament quines polítiques s'inclouen). Les propostes referides a l'ocupació s'inclouen en l'apartat de Promoció de l'Activitat Econòmica i pel 2006 recullen:</p> <ul style="list-style-type: none"> -Col·laborar amb les empreses d'inserció laboral de persones en situació de risc d'exclusió social. -Fomentar l'economia social i solidària. -Dur a terme un projecte pilot d'inserció laboral de persones amb malaltia mental. <p>La resta d'actuacions es refereixen a iniciatives empresarials (Ofertar un servei integral d'assessorament i formació als emprenedors autònoms, fomentar noves fórmules d'obtenció de microcrèdits, concurs Mollet del Vallès, ciutat emprenedora).</p>
El Prat de Llobregat	La millora de l'ocupació és un objectiu assolible des de la formació i la intermediació per tal d'incrementar l'ocupabilitat de la població activa.
Sabadell	En el discurs d'investidura de l'Alcalde es menciona l'objectiu de la "formació i suport a les persones amb dificultats d'inserció a la societat o al món laboral".

Font: Programes d'Acció Municipal i altres documents municipals.

- Els ajuntaments amb una presència feble de les polítiques d'ocupació als seus PAM

Per últim, 4 programes de mandat recullen compromisos plantejats de forma general, sense precisar accions. Es tracta de documents que són explícitament sintètic entenen que seran les àrees municipals les que desenvoluparan plans propis.

Taula 7.12. Propostes del PAM: baix nivell de detall

Ajuntament	Compromisos en el Pla d'Acció Municipal
Badalona	El seu Pla inclou entre les prioritats " <i>Afavorir la inserció laboral dels joves, de les dones, dels majors de 45 anys i dels immigrants</i> ".
Santa Coloma de Gramenet	La versió publicada del PAM a la web municipal presenta de forma resumida les accions prioritàries i tracta el document base que utilitzen les àrees per elaborar el seu programa més detallat. En aquesta publicació es cita " <i>L'impuls al desenvolupament econòmic local es basarà en la formació i la dinamització comercial</i> ". En els " <i>Eixos estratègics de desenvolupament</i> " iniciat el 1999 i reeditat el 2002 apareix en l'apartat "Social i Cultural" promoure els programes de transició escola-treball i la formació d'adults i té una presència forta en els serveis socials, la participació ciutadana i l'atenció a la immigració. En la "Base econòmica de la ciutat" s'insta a aconseguir l'equilibri econòmic i tecnològic i la promoció de noves iniciatives empresarials.
Reus	Recull potenciar el seu organisme autònom encarregat de les polítiques d'ocupació però sense establir accions específiques. El seu objectiu és més aviat general: " <i>Oferir a tota la ciutadania l'oportunitat de gaudir d'una bona formació per poder aprofitar les oportunitats que ofereix el dinamisme econòmic de la ciutat. Considerant el desenvolupament econòmic i la generació d'ocupació com dos elements que han d'estar estretament vinculats. Potenciant les infraestructures de desenvolupament econòmic en benefici de tota la ciutadania. Impulsant decididament l'ocupació estable i de qualitat, amb polítiques de formació i d'inserció laboral.</i> "
Girona	El seu pacte de govern aposta per la millora " <i>dels instruments de promoció de l'ocupació i qualificació de la mà d'obra i assegurarem l'accés al mercat de treball d'aquelles persones amb majors dificultats per a disposar d'activitat continuada</i> " com a una proposta en el marc del Desenvolupament econòmic de la ciutat.

Font: PAM i pactes de govern.

La situació de les polítiques d'ocupació en els PAM

Un cop analitzades les propostes i el nivell de detall en matèria d'ocupació, caldria observar en quina part dels programes es situen aquestes, doncs això pot ser indicatiu de les prioritats i èmfasis de les polítiques d'ocupació i la perspectiva que prenen finalment les actuacions. En la majoria dels ajuntaments s'incorpora la inserció laboral com a objectiu en l'eix del desenvolupament local i la promoció econòmica (12 ajuntaments) i, per tant, la vinculació tradicional de l'ocupació amb l'esfera econòmica sembla ser la pauta dominant. Tanmateix, gairebé tots els plans analitzats recullen la necessitat d'enfocar les polítiques d'ocupació cap els col·lectius més vulnerables i, per tant, també s'estableix com una prioritat política la intervenció social i la lluita contra l'exclusió. En alguns plans d'acció s'explicita la necessitat de treballar més transversalment i de connectar els serveis d'ocupació amb els serveis a les persones, una proposta que significa un gir en aquest posicionament de l'ocupació com una qüestió només vinculada a l'economia de la ciutat i que també té conseqüències en la gestió. El cas de Santa Coloma no s'ha classificat degut a que es tracta d'un document excessivament sintètic.

Taula 7.13. Àmbit on s'inclouen les polítiques de promoció de l'ocupació i inserció laboral als PAM

Promoció i dinamització econòmica	Cohesió social i serveis a les persones	Educació
L'Hospitalet de Llobregat Badalona Terrassa Reus Sant Boi Mataró Lleida Rubi Girona El Prat de Llobregat Viladecans Mollet	Manresa Sabadell	Vilanova i la Geltrú

Font: elaboració pròpia a partir dels documents municipals.

Majoritàriament, doncs, les polítiques d'ocupació locals són un referent en la dinamització econòmica i el desenvolupament local. L'excepció la marquen 3 ajuntaments que en les seves línies programàtiques distingeixen les accions d'inserció

laboral com a matèries incloses en les polítiques de cohesió social i serveis a les persones (Manresa i Sabadell) i educació (Vilanova i la Geltrú).

Per últim, s'observa quatre elements presents a la quasi totalitat dels PAM: la igualtat entre homes i dones, la necessitat d'avançar cap a bons sistemes d'informació i anàlisi de la realitat social, la potenciació de la concertació, el treball en xarxa i els pactes territorials per a l'ocupació i, per últim, el concepte d'ocupabilitat com objectiu general dels serveis d'ocupació (val a dir que apareix en un nombre important de documents mentre que les mencions a la qualitat de l'ocupació és minoritària i no hi ha al·lusions a la precarietat).

b. El discurs dels regidors i regidores d'ocupació

El relat dels responsables polítics respecte les polítiques que dirigeixen són una font d'informació rellevant per entendre els plantejaments conceptuals de les polítiques. Així doncs, l'objectiu de les entrevistes¹⁶¹ ha estat conèixer les percepcions i valoracions dels regidors i regidores entenent que el seu discurs polític és una informació clau sobre l'orientació, objectius i continguts de les accions en el camp de l'ocupació. Aquesta metodologia ha estat àmpliament utilitzada en l'anàlisi de les polítiques públiques: per exemple, la recerca de Vallès i Brugué (2003) estudia els perfils, les actituds i activitats dels electes locals de diversos ajuntaments catalans a partir d'entrevistes en profunditat i partint de la hipòtesis que la seva actuació i valoracions són explicatives de les transformacions dels governs locals en les darreres dècades. En l'estudi de les polítiques d'ocupació hem considerat que qui assumeix la seva direcció política pot oferir reflexions per conèixer i entendre els fonaments d'aquestes actuacions que difícilment es troben plasmades als documents. Per tant, les valoracions i anàlisis dels regidors i regidores d'ocupació seran utilitzats com aproximació als eixos i idees que sustenten les polítiques locals d'ocupació.

Lògicament, l'acord dels electes locals és unànime quan es defensen les polítiques d'ocupació com una prioritat i s'afirma que els ajuntaments no poden adoptar una posició passiva davant els problemes del mercat laboral, malgrat aquests no es

¹⁶¹ Veure l'annex metodològic: els noms de les persones entrevistades i els càrrecs que ocupen es llisten al final. Dels 22 ajuntaments de la mostra, només a Cornellà de Llobregat ha estat impossible realitzar una entrevista. Dels 21 ajuntaments, a 4 s'ha entrevistat, per delegació del responsable polític, a una persona amb responsabilitats executives en matèria d'ocupació. Cal destacar i agrair la bona predisposició de regidors i regidores, així com caps o directors d'ocupació que han estat entrevistats.

considerin tan greus com fa dues dècades. De forma generalitzada, totes les forces polítiques als governs municipals, com també expressen els Plans d'Acció Municipal, adopten el discurs de la creació d'ocupació i l'atenció als col·lectius més desafavorits per la via de l'inserció laboral com a prioritat programàtica. Aquest acord expressa la voluntat dels governs municipals per actuar sobre els problemes socials independentment de si es tenen les competències. Així ho afirmen dos regidors, de forces polítiques diferents, dels ajuntaments de Tarragona i Viladecans, respectivament:

"Gastem el 1,5% del pressupost municipal en el Servei d'Ocupació: això representa que les polítiques d'ocupació són fonamentals i es basen en dos pilars: el Pacte local per l'Ocupació i els Plans per als sectors més desafavorits. A més, és una prioritat consensuada entre totes les forces polítiques".

"Quan les altres administracions no donaven solucions, l'ajuntament va decidir que calia fer alguna cosa, calien respostes a la desestructuració i sobretot evitar la polarització social".

L'anàlisi s'estructurarà en dos apartats:

1. Els problemes que es destaquen a les entrevistes com a més significatius del mercat laboral a la seva ciutat.
2. Els valors de fons, orientació i directrius dominants que es detecten i s'expressen en relació a les polítiques d'ocupació.

1. La identificació dels problemes del mercat laboral

El grau de coneixement de la realitat socio-econòmica del municipi és cada vegada més exhaustiu i s'actualitza de forma casi permanent, el que facilita el disseny de les polítiques d'ocupació. Malgrat que en el context improvisat d'una entrevista no es pot exigir un alt nivell de concreció, les respostes sobre l'esfera laboral local i els seus principals problemes són força exhaustives i s'acompanyen de reflexions i prioritats a les quals atendre. Aquesta diagnosi realitzada pels electes locals és rellevant en tant que hauria de tenir correspondència amb les propostes polítiques i les actuacions concretes. En el primer capítol s'assenyalava que un dels aspectes més importants que condiciona els continguts de les polítiques públiques, és la definició del problema que es realitza. Encara que aquesta definició és sempre una producció col·lectiva en la què participen molts components (les idees i els valors hegemònics, per exemple, marquen les definicions), en aquest cas s'ha considerat especialment rellevant la valoració dels mateixos electes locals. És per això que es recullen algunes de les reflexions més

significatives que, de forma general, aporten les persones entrevistades per, seguidament, analitzar els valors i aspectes normatius que presenten.

El retrat del mercat laboral que ofereixen les entrevistes té unes característiques coincidents a tots els municipis, un retrat similar al presentat al capítol 5 per al conjunt de Catalunya. Però es constaten diferències segons l'èmfasi i l'enfocament dels problemes dels diferents discursos polítics. Seguidament, es recullen els grans problemes que pateix l'ocupació als municipis segons els i les responsables municipals:

a) L'atur estructural i els col·lectius en risc

A pesar de les particularitats de cada municipi, totes les persones entrevistades tenen un diagnòstic comú: la taxa d'atur es troba en nivells baixos (sobretot si es compara amb els anys 80 o les crisis dels 90) i les situacions d'exclusió laboral a les seves ciutats es concentren en col·lectius de difícil inserció laboral i social. Les mencions a l'"atur estructural" o "atur tècnic" es troben molt presents i mostren que la manca de feina afecta a uns col·lectius molt concrets. La següent afirmació del regidor de Santa Coloma resumeix aquesta percepció:

"L'ajuntament ha estat sempre sensible a les necessitats de la població: de la crisi econòmica fa 15-20 anys a l'actualitat la situació ha evolucionat a millor, l'atur ha disminuït.. però encara hi ha col·lectius que cal atendre, especialment aquells en situació d'atur de llarga durada."

Els col·lectius que es citen a totes les entrevistes com els més exclosos del mercat laboral són essencialment tres: dones (amb contextos particulars com baixa formació, reincorporació després de períodes llargs fora del mercat laboral o el factor edat), les persones de més edat en situació d'atur i joves que no han superat l'educació obligatòria. Els i les joves, especialment amb problemes de fracàs escolar i dèficits formatius, són els col·lectius que s'enfronten, a parer de les persones entrevistades, a situacions de precarietat i abús laboral i, per tant, és considerat un "*problema de primera magnitud*" (com es comentava al capítol 5, casi un terç dels i les joves abandonen prematurament els estudis a Catalunya). A aquests s'afegiria un quart col·lectiu transversal i especialment difícil: les persones en situació d'atur de llarga durada.

En el retrat dels col·lectius amb més dificultats es sumen en algunes ocasions altres amb característiques més particulars com són les persones sense sostre, les persones nouvingudes i, més en general, les persones en risc d'exclusió degut a problemàtiques

diverses. En algunes entrevistes s'especifica el col·lectiu de persones amb discapacitats i, en algun cas concret on s'estan desenvolupant accions d'atenció particularitzades, les persones amb malalties mentals, com una problemàtica encara poc explorada i reconeguda. Tanmateix, la immigració no és citada a totes les entrevistes com un col·lectiu amb dificultats d'inserció -segurament aquest no és el principal problema que s'enfronten- però sí que es considera que mereix una atenció especial (sis persones entrevistades així ho consideren). Concretament en un cas (Lleida) es menciona les dificultats específiques de persones sense permís de treball i la necessitat de donar respostes a les seves situacions de major vulnerabilitat. En només dos casos es citen les persones d'ètnia gitana (a Catalunya conviuen, aproximadament, 80.000 persones) que en alguns casos pateixen situacions d'exclusió intensa i estigmatització, el que dificulta la seva inserció al mercat de treball.

b) La dimensió territorial de l'exclusió laboral

També les fractures socials tenen una projecció en el territori i els discursos mencionen les dificultats de determinats barris i àrees de la ciutat on es concentren els col·lectius amb més riscos. Entre els problemes que es citen, la dispersió i aïllament dels nuclis urbans (Sant Cugat), les dificultats de crear ocupació al municipi, ja sigui perquè és una "ciutat dormitori" amb escassa oferta laboral (Santa Coloma) o bé perquè el sector empresarial és feble tradicionalment (Cerdanyola) o els sectors industrials tenen un baix valor afegit i la demanda de mà d'obra no qualificada (Granollers). La gran majoria de discursos apunta els problemes de desconexió entre l'oferta laboral i els perfils de les persones en atur i, per tant, és reiterada per quasi la totalitat dels i les electes la manca de formació d'una part important de la població de les seves ciutats.

c) Tancaments d'empreses i crisi industrial

Una preocupació creixent és la onada de tancaments d'empreses, a causa de les deslocalitzacions, crisis industrial i la manca de competitivitat davant els requeriments de l'economia global. Aquestes persones que perden una feina que consideraven fixa i que tenen unes habilitats condicionades al lloc de treball que han ocupat durant un llarg període de temps, esdevenen un dels col·lectius de més difícil inserció. En alguns casos s'assenyalen les polítiques particulars que es realitzen amb la intenció de requalificar, donar formació i reinserir en el mercat laboral a aquestes dones i homes. Davant aquests problemes, l'actuació de les administracions locals és percebuda com "apaga focs" dels impactes de la globalització en el territori: mentre el capital té una àmplia

mobilitat, els costos socials que genera la seva llibertat d'actuació han de ser assumits pel sector públic i, concretament, pel poder municipal, per tal de pal·liar les situacions socialment dramàtiques que generen. Aquest problema és assenyalat per diversos responsables polítics en zones on el declivi industrial ha comportat una pèrdua important de llocs de treball: El Prat, Rubí, Terrassa, Viladecans o Mataró, amb contextos particulars però amb l'element en comú de la reestructuració econòmica. Això ha obligat als governs locals a establir línies d'actuació per promoure i diversificar l'economia des de plantejaments més estratègics i coordinadament a les polítiques d'ocupació, com ho expressa el regidor de Terrassa:

“Davant el tancament indústries degut a la llarga tradició tèxtil hem diversificat l'activitat econòmica però els tancaments i la progressiva terciarització han generat problemes. Volem mantenir la marca industrial del tèxtil i el metall i estem obrint línies d'actuació emergent relacionades a la comunicació, imatge, TV i vídeo, etc.”

d) La precarietat com a pauta dominant de les relacions laborals

Les exclusions del mercat laboral no impliquen només la carència de feina sinó una varietat de situacions precàries dins el mercat laboral i processos intermitents d'atur i ocupació. És per aquest motiu que s'ha considerat un indicador rellevant el fet que els i les electes locals fessin una menció a la precarietat laboral en el seu discurs sobre la diagnosi del mercat laboral. Aproximadament la meitat de les persones entrevistades (concretament a 9 entrevistes) es refereix a la precarietat laboral i la pèrdua de drets laborals: d'aquestes, es divideixen per igual aquelles entrevistes que, per una banda, ho mencionen de forma molt tangencial (per exemple, fent sobretot al·lusió a la joventut i la temporalitat), i, per l'altra, un grup que ho consideren com una problemàtica greu que va en augment i que cal combatre. Aquestes persones vinculen els processos d'exclusió del mercat laboral amb altres factors de vulnerabilitat que comporten una inserció laboral extremadament precària per aquests col·lectius: la menció a les dones, novament a la joventut i, en general, a les persones en risc d'exclusió es connecta a l'alt índex de temporalitat i inestabilitat laboral que pateixen. Tanmateix, en cap moment es reivindiquen canvis en la regulació del mercat laboral i s'assenyalen les greus mancances com a ajuntaments per a fer front a aquest fenomen, com afirma la regidora de Castelldefels:

“El “tema estrella” és la precarietat laboral. Aquí és on hauríem d'incidir però les lleis estan per sobre les ajuntaments i no tenim capacitat de fer res.”

És significatiu que només dues persones entrevistades (una de les quals no és electe) utilitza el concepte de “qualitat de l’ocupació” com una de les fites a les que haurien d’aspirar les polítiques públiques (Mataró i Lleida). Per altra part, una part important de la feina de les persones “prospectores del mercat laboral” és sensibilitzar i convèncer a l’empresariat per a que contractin persones que es trobin en els circuits de les polítiques d’ocupació, especialment els col·lectius amb més dificultats, gràcies també a l’ajut de les bonificacions fiscals. És així perquè a aquest ajuntament el sector empresarial comença a ser receptor d’accions de sensibilitat en el marc de les anomenades iniciatives per la responsabilitat social.

Com avança el cap d’ocupació de Sabadell, hi ha un desencaix entre la realitat del mercat laboral i les polítiques que pretenen fer front als nous problemes que emergeixen:

“S’ha de millorar l’atenció als ciutadans, cal un gir en les polítiques per combatre l’atur: he de deixar de parlar d’aturats i començar a parlar de treballadors sense feina, hem de deixar de fer plantilles i quadres, és una forma irreal de tractar el problema, més encara quan un treballador ocupat avui pot estar desocupat demà. Els índex de temporalitat són altíssims, la inestabilitat laboral cada vegada és major. El mercat ha canviat tant que la divisió aturat/treballador no ha d’existir: els instruments ens han quedat obsolets”.

e) Les desigualtats de gènere i l’atenció a la dona

Les referències al gènere com un eix de desigualtat essencial que es reproduïx en relació al mercat laboral són més aviat escasses en els discursos però, en canvi, les dones apareixen a la majoria de les entrevistes com un col·lectiu discriminat al qual atendre. Això és lògic atès que existeixen línies de subvenció concretes per treballar la seva inserció laboral i altres administracions han fomentat la introducció de la perspectiva de gènere en les polítiques locals¹⁶². Especialment es citen les dones amb càrregues familiars, amb baixa formació, que busquen una ocupació després d’un període llarg d’inactivitat i, en definitiva, aquelles que es troben en una situació de risc o vulnerabilitat (pobresa econòmica, víctimes de violència sexista, etc.). El concepte “gènere” gairebé no s’utilitza el discurs polític i, per tant, l’enfocament principal és el tractament i atenció a les dones encara que són diverses les entrevistes que apunten a la problemàtica de la conciliació de la vida familiar i laboral com un repte social important. Són excepcionals els discursos que situen les desigualtats de gènere com a

¹⁶² En aquest àmbit, és important el treball d’administracions com les Diputacions que donen suport econòmic i logístic per impulsar polítiques de gènere. La Diputació de Barcelona ho ha fet a través del programa Adagio que permet elaborar una diagnosi de gènere interna de l’ajuntament amb la idea d’elaborar un pla d’igualtat transversal.

desigualtats estructurals que s'expressen en el treball productiu i reproductiu (com apunta el regidor de Manresa).

Concretament, en sis entrevistes es menciona la desigualtat que pateixen les dones en relació a l'àmbit laboral¹⁶³: quan se'ls demana si aquesta visió s'inclou en les polítiques d'ocupació la resposta és que a l'ajuntament ja existeix un programa transversal que inclou aquesta perspectiva a tots els serveis. Segons expressen els i les responsables de les polítiques, en torn el 28% dels ajuntaments de la mostra tenen algun pla d'igualtat en marxa que intenta introduir la perspectiva de gènere al conjunt de les polítiques¹⁶⁴. Tanmateix, en gairebé totes les entrevistes, es produeix una confusió entre el tractament de les desigualtats de gènere i l'existència de programes focalitzats a les dones. El fet que al capdavant de les regidories estigui una dona o un home no sembla una variable decisiva sobre la sensibilitat i el discurs respecte aquesta qüestió.

Alguns ajuntaments porten temps treballant la igualtat de gènere i altres la introdueixen de forma més recent¹⁶⁵. Dues regidores comenten aquesta qüestió des de dues perspectives diferents: la regidora de Vilanova considera que ha estat una prioritat política activa també incorporada a l'àmbit ocupacional i la regidora de Castelldefels sosté que en un nivell de participació institucional s'està produint un relleu natural en l'esfera política, sense necessitat d'introduir accions específiques:

“Un discurs important és el d'equitat i acció positiva per la igualtat home-dona. Per això també les Polítiques d'Ocupació les vinculem cap a les dones. Fa 7 o 8 anys es va encarregar una auditoria (encara les dones a l'ajuntament som minoria aplastant) i es va elaborar un Pla d'Equitat per fomentar la igualtat d'oportunitats”.

“Quan es visualitza que les dones tenen capacitat de gestió pública és un fet normal que les dones participin en política amb responsabilitats. Ho estem interioritzant sense casi ni adonar-nos, no cal fer massa soroll.”

¹⁶³ Per evitar biaixos, fins al final de l'entrevista no es demanava si s'inclou la perspectiva de gènere a les polítiques d'ocupació o si existia algun programa transversal. Així doncs, s'analitza, en primer lloc, les respostes que han plantejat com a problemàtica del mercat laboral les desigualtats de gènere o els problemes de les dones i, finalment, les respostes en relació a el grau de sensibilitat de les polítiques.

¹⁶⁴ Són diversos els ajuntaments que tenen una trajectòria i experiència en les polítiques destinades a les dones o de gènere. A Girona, com afirma la seva regidora, fa temps es treballa el tema i s'ha aprovat un Programa de Gènere en el que s'inclouen polítiques d'ocupació. L'ajuntament de Manresa es troba en la fase d'elaboració d'un Pla d'Igualtat i s'ha iniciat una experiència de treball transversal el 2003 en el que s'inclou les polítiques d'atenció a la dona. Per altra part, el govern de Sant Boi ha treballat una diagnosi de gènere i ha introduït aquesta perspectiva en alguns dels seus programes d'ocupació. A Reus també es detalla l'existència d'un Pla d'Igualtat d'Oportunitats i la voluntat específica de treballar la conciliació familiar; per la seva part, segons els responsables polítics de Santa Coloma, Sant Boi i Viladecans també s'inclou la perspectiva de gènere a les polítiques d'ocupació. En alguns casos es menciona la situació més vulnerable atenint-se a les variables immigració i gènere (Lleida i Manresa ho plantegen com un tema invisibilitzat).

¹⁶⁵ La sensibilitat de gènere és una qüestió que comença a introduir-se i aplicar-se en les polítiques de molts ajuntaments catalans. La tesi doctoral de Mònica Gelambí (2003) conclou que el 48% dels ajuntaments de més de 20.000 habitants ja tenen aprovat o estan elaborant algun tipus de pla específic transversal i la gran majoria ho considera un problema que el govern municipal no pot abstenir-se a intervenir, començant per la lluita contra la violència sexista.

f) La inexistència de responsabilitat del sector empresarial en crear ocupació de qualitat

Gairebé tots els regidors i regidores assenyalen com a factors negatius la manca de formació i la poca adequació entre oferta i demanda d'ocupació però, en canvi, les decisions empresarials no es qüestionen i en pocs casos es menciona la responsabilitat empresarial davant la manca de qualitat de l'ocupació o quan es viuen processos de deslocalització. Davant els acomiadaments o tancaments massius, més d'un ajuntament ha establert programes específics per a les persones que han perdut el lloc de treball, una posició reactiva davant el que, com qualifica una de les persones entrevistades, són els "resultats de la globalització". Els acomiadaments i tancaments es consideren una conseqüència directa de la manca de competitivitat i la crisi de determinats sectors industrials i davant aquests fenòmens, els governs locals estan intentant donar la resposta el més ràpida i eficaç possible.

Per sobre de tot, el problema fonamental al que s'enfronten les polítiques d'inserció laboral són els individus amb més dificultats i és sobre ells que s'ha de treballar per aconseguir que adquireixin habilitats i formació adequada als requeriments del mercat laboral: és a dir, fer a les persones ocupables doncs és el seu perfil l'impediment principal per aconseguir insertar-se en el mercat de treball. No és incoherent, doncs, que les mencions al paper del món empresarial siguin més aviat escasses en el moment de retratar les problemàtiques del mercat laboral. Són molt poques les entrevistes que critiquen determinades pràctiques empresarials i les dificultats de treballar amb determinats sectors amb poca sensibilitat vers els treballadors i treballadores (sector serveis, oferta laboral de temporada...). Només un regidor, de l'ajuntament de Terrassa, critica les decisions de tancament d'empreses:

"S'ha de reivindicar el paper social de l'empresa, la responsabilitat cooperativa... també les grans empreses que reben ajuts i després marxen".

En síntesi, alguns dels problemes que més es reiteren a les entrevistes són les dificultats d'inserció que es concentren en els col·lectius més vulnerables, mentre les taxes d'atur no són altes. Particularment, una preocupació present són les crisis industrials i el tancament de grans empreses que aboquen a l'atur a persones amb un perfil de difícil reinserció, problema que es reconeix com un impacte de la globalització econòmica. Un context que accentua un procés de dualització social i que condueix a

un continu risc d'exclusió social, especialment en determinats col·lectius i grups socials i en el qual la carència d'una ocupació és un factor important, però no únic, que agreuja les situacions d'exclusió. Gairebé totes les entrevistes consideren que es produeix un decalatge entre les necessitats del mercat laboral i les habilitats i capacitats formatives de la població i també s'apunta a les condicions laborals caracteritzades per sous baixos, alta temporalitat, rotació, intermitència amb l'atur, escasses perspectives, etc. Per últim, es recullen altres problemes específics del mercat laboral al territori (ocupació estacional, pes excessiu de serveis, dificultats per crear ocupació, feblesa teixit empresarial, etc.). El quadre recull aquestes percepcions dels regidors i regidores i els problemes que apunten com a més urgents segons apareixen, de forma aproximativa, a les entrevistes.

Taula 7.14. Quadre síntesi sobre la diagnosi del mercat laboral: problemes destacats i presència en els discursos

Diagnosi del mercat laboral	Grau de presència
Taxa d'atur baixa però concentrada en col·lectius vulnerables i amb dificultats d'inclusió laboral Poca adequació oferta i demanda de treball, problemes de formació.	Totes les entrevistes
Tancaments d'empreses i deslocalitzacions. Context particular de cada municipi Adaptabilitat oferta i demanda	Presència majoritària (70% de les entrevistes)
Precarietat laboral com a problemàtica a combatre Discurs que emfatitza els aspectes relacionats al món empresarial Processos de dualització i exclusió social Desigualtats de gènere Conciliació vida laboral i familiar	Presència irregular o dèbil (30-40%)
Problemes greus de productivitat que afecten a la competitivitat Dificultats per garantir una economia competitiva	Presència mínima (10%)

Font: elaboració pròpia a partir de les entrevistes.

2. L'orientació de les polítiques i els valors que incorporen

En els discurs de les persones al capdavant de les polítiques d'ocupació apareixen anàlisis compartits tant pel que fa la diagnosi com les formes de resoldre els problemes d'exclusió laboral però també s'observen algunes divergències. En primer lloc, un element transversal a totes les entrevistes és assenyalar i identificar els col·lectius que necessiten un suport específic en la recerca d'ocupació i que seran una de les prioritats de les accions. Com és lògic, això es desprèn de la diagnosi i les propostes es

refereixen principalment a l'acompanyament individualitzat com una de les claus de les polítiques d'ocupació amb les que coincideixen tots els responsables municipals.

-Elements coincidents: en els discursos planegen de forma explícita o implícita quatre qüestions presents en la quasi totalitat de les entrevistes, de les que es presenten alguns fragments:

a) La consideració que **la inclusió social s'aconsegueix principalment a través de l'ocupació**. Algunes cites textuais així ho corroboren (per ordre, responsables de L'Hospitalet, Sant Boi, Rubí i Sant Cugat):

"Si les persones que presenten grans dificultats per insertar-se en el mercat laboral tenen una situació persistent en el temps corren el risc de convertir-se en un col·lectiu d'exclusió social"

"L'ocupació és el principal mecanisme d'integració social"

"El treball és un dret i una necessitat"

"L'objectiu del Servei Municipal d'Ocupació és aconseguir que tots els ciutadans i ciutadanes tinguin un lloc de treball, Com? Fomentant l'ocupació en tots els seus àmbits"

b) **La individualització de les polítiques:** les diagnosi i itineraris personals i adaptats a cada persona/col·lectiu comporten una major focalització i especialització de les polítiques i una diversificació en micro-programes per a la inserció laboral. D'aquesta manera, una subdivisió bàsica de les polítiques d'ocupació distingeix entre aquells programes convencionals per atendre a totes les persones que busquen ocupació, canviar de feina o requalificar-se i, per altra part, els programes focalitzats i dispositius especials per a persones amb dificultats d'inserció (en general, els serveis d'ocupació municipals tenen un primer "filtre" on es deriva a les persones cap al servei específic o general, i en el cas de les situacions més greus es produeix una coordinació constant amb serveis socials). Segons els responsables polítics de Santa Coloma i Castelldefels:

"Tenim programes específics, itineraris d'inserció laboral amb un fort component d'individualització; els problemes cada vegada més dispers aboquen a la fragmentació de programes".

"Hem fet també programes per dones, específics, perquè la dona acostuma a ser molt emprenedora".

Aquesta focalització també suposa una oportunitat per a l'experimentació constant, com sosté el regidor de Manresa en relació als programes Equal, però, en la primera cita, la cap d'ocupació de Cerdanyola expressa la seva disconformitat amb una excessiva

focalització que pot conduir a estigmatitzar els col·lectius. En segon lloc, del regidor d'ocupació de Manresa, planteja que la diversitat de programes també suposa una oportunitat per a l'experimentació constant:

“Intentem sempre accions per a tothom igual, canals normalitzadors, no fer guetos, estem en contra de discriminacions de tot tipus. Tenim programes específics només quan hi ha una necessitat puntual: exemple ara s'obre una Oficina de Tractament Laboral (finançada per la Diputació hi hauran 8 a Catalunya) destinada a col·lectiu malalts mentals, persones ja diagnosticades. El mercat protegit implica una discriminació, a més he estat avaluadora de empreses d'inserció i en algunes hi ha ànim de lucre, beneficis i després no fan un bon seguiment de les persones”.

“Hem treballat projectes innovadors especialment a partir dels recursos (més estables i més quantiosos) dels Equal. Primer, amb el projecte Emergim que era donar resposta a una situació molt complexa de les treballadores de la llar en el mercat informal, és un sector que no ens agrada promoure però volem millorar-ho i professionalitzar-lo. Inclús vam promoure un canvi de legislació a partir d'un estudi i es va presentar al Senat i Parlament perquè l'estatut de les treballadores és retrògrada, no cobren per exemple fins el 28è dia de baixa laboral. Ara estem treballant amb el Equal Igualem per trencar la segregació de gènere i insertar a dones en sectors tradicionalment masculins”.

c) La doble vessant de les polítiques d'ocupació: per una part, cal **atendre els col·lectius més vulnerables** i que tenen més dificultats d'inserció laboral, per l'altra, una visió emprenedora de les polítiques d'ocupació que posa l'èmfasi en la **promoció empresarial** i el suport a noves iniciatives. Els ajuntaments buscaran un equilibri i confluència entre les orientacions a l'oferta i la demanda, tot i que emfasitzant una o altra (cites de Mollet i Sant Cugat):

“Les dues línies que considerem prioritàries són dos: emprenedors i exclosos, els primers si són socials millor, els segons a través d'iniciatives econòmiques”.

“La visió social és important, l'ocupació té una vessant d'inclusió tot i que també el servei està lligat a la promoció econòmica”

d) **Adaptació constant al mercat laboral:** un requeriment dels serveis i recursos per a l'ocupació és la seva flexibilitat i una de les qüestions que més crítiques rep és la distribució de les competències en matèria ocupacional i la limitació dels ajuntaments per poder actuar quan ho necessiten i dissenyar els seu propis programes sense dependre de les subvencions. Per aconseguir aquesta adaptabilitat també es destaca la necessitat de tenir instruments per l'elaboració d'estudis acurats de la realitat socioeconòmica. El regidor de Sant Cugat ho expressa de la següent manera:

“L'objectiu principal és l'oferta de programes adequada a les demandes del mercat laboral del territori: aquest fa canvis molt ràpids, necessitem un constant contacte empresarial, cal afinar i ho podem fer perquè tenim un baix índex d'atur”.

-Elements divergents: les diferències que es poden copsar en els discursos sovint són més de matisos i accents que de visions radicalment oposades. Una de les crítiques presents a totes les entrevistes és el limitat marge d'autonomia que tenen els ajuntaments ja que han de sol·licitar subvencions per programes predefinits i adaptar-los a la seva realitat concreta. Però malgrat aquestes constriccions per dissenyar polítiques, els discursos, les prioritats i les pràctiques municipals tenen un marge decisonal i un estil propi de gestió que es sustenten en aquestes variables conceptuals i de discurs polític. En aquest sentit, es produeix una dualitat entre perspectives que poden arribar a ser antagòniques però que també conviuen i, sovint, es complementen, segons consideren els regidors i regidores d'ocupació.

e) Atenció a les persones que pateixen exclusió laboral o promoció de l'economia local? Encara que aquestes dues opcions no s'exclouen, es poden percebre diferents èmfasis en les estratègies ocupacionals, entre els que identifiquen les polítiques des de la seva dimensió més social i d'inclusió i els discursos que prioritzen la promoció econòmica i el desenvolupament local com a via principal per crear ocupació i inserir els col·lectius amb més dificultats. Així doncs, l'accent es situa en si les polítiques destinades a les persones aturades han de ser les més rellevants o bé si els esforços s'han de centrar en l'adaptació al mercat laboral i la promoció empresarial com a via per dinamitzar el mercat laboral. Evidentment, tots els ajuntaments elaboren polítiques des de l'oferta i la demanda amb continguts i enfocaments diversos però una variable que els diferencia és la importància que s'atorga a unes o altres i, en termes de discurs, s'ha considerat que impliquen valors subjacents desiguals.

L'adaptació constant als requeriments del mercat laboral suposa ser capaços de programar a "la carta" per a les empreses que demanden mà d'obra formada: es tracta d'elaborar polítiques actives d'ocupació d'afinament (com defensen la OCDE i la UE) i la seva orientació principalment s'ha de concretar en promoure el teixit empresarial. Quan l'atenció es focalitza en els sectors amb més dificultats es reforça la vessant social de les polítiques d'ocupació i expressa una sensibilitat específica per la cohesió social i el benestar.

La dimensió social de les polítiques es troba present –així ho afirma la regidora de Girona, per exemple, en la primera cita- i el contingut de les mateixes, a parer d'alguns regidors com el de Sant Boi, en la cita següent, no ha de passar per controls i polítiques

agressives si no s'aconsegueix la inserció desitjada dels col·lectius més difícils, sinó cal aplicar prudència i comprensió. La darrera cita és del regidor de Joventut i Ocupació i vice-president de Promusa, l'empresa de promoció de l'habitatge, de Sant Cugat, que opina que s'ha introduït una sensibilitat més social al conjunt de les polítiques locals amb el canvi polític del municipi:

“La prioritat és pensar les polítiques d'ocupació en clau dels col·lectius amb més difícil inserció”.

“El dia a dia canvia ràpid i nosaltres hem de ser prudents, tenir mà esquerra, i convèncer a aquest col·lectiu parlant i defensant polítiques menys agressives que no imposin sancions a les persones que hi participen.”

“Amb el pacte CiU-ERC han canviat la configuració de les àrees de l'ajuntament: ha estat un salt important, situar les polítiques d'ocupació en una macro-àrea juntament amb joventut, solidaritat i cooperació, ciutadania i salut i serveis socials, i part d'habitatge. La inversió en habitatge a partir de l'empresa i una Oficina Local d'Habitatge ha estat forta, sobretot impulsar el lloguer (...) Una altra prioritat ha estat fomentar la xarxa bàsica de serveis socials i el servei d'atenció domiciliària, és a dir, el suport a la dependència sense necessitat d'institucionalització (...). El pacte PP-CiU va donar com a resultat la inexistència d'aquestes polítiques, els serveis eren molt virtuals, febles. Es tractava d'una ciutat d'aparador i també calia fixar-se en altres ciutadans que la seva ciutat els expulsa”

f) Assistencialisme o empoderament? Un dilema present en els discursos es refereix al tractament que s'ha de donar a les persones en situació d'atur, algunes de les quals viuen situacions personals molt difícils. En aquest cas també l'esfera dels valors mostra contradiccions si les discursos tracten a les persones com a subjectes passius i simples receptors d'accions, o si les polítiques han d'intentar fomentar la seva autonomia en el marc d'un projecte vital que necessita diversos suports. Aquesta qüestió és políticament sensible i té vincles amb la concepció de fons sobre l'exclusió social i laboral: encara que els discursos no es situen en la línia més estricta i culpabilitzadora del *workfare*, el seu taranna presenta diferències en aquest sentit.

El següent quadre sintetitza aquests elements de coincidència i alguns apunts i èmfasis diferenciadors entre els valors que defensen els electes.

Taula 7.15. Quadre síntesi: elements coincidents i diferenciadors respecte les prioritats polítiques

Elements coincidents	Elements divergents
<p>a. La inclusió social s'aconsegueix principalment a través de l'ocupació.</p> <p>b. Les polítiques d'ocupació tenen un doble objectiu: atendre els col·lectius més vulnerables i la promoció empresarial i econòmica.</p> <p>c. Focalització de les polítiques i individualització dels itineraris d'inserció.</p> <p>d. Adaptabilitat constant a les necessitats del mercat laboral.</p>	<p>e. Èmfasi en la promoció empresarial i el dinamisme econòmic <i>versus</i> èmfasi en la cohesió social i l'atenció als col·lectius.</p> <p>f. Èmfasi en una perspectiva més assistencial <i>versus</i> promoure l'autonomia de les persones i l'empoderament</p>

Elaboració pròpia

Idees-força i contextos discursius de les polítiques d'ocupació

Una de qüestions demanades a les entrevistes ha estat definir les polítiques a partir dels valors subjacents que defensen. De forma general, les declaracions de principis coincideixen en la defensa de la cohesió social, la igualtat d'oportunitats i l'esforç per insertar en el mercat laboral els col·lectius i persones amb més dificultats. Però malgrat coincidències generals, es detecten quatre línies discursives diferenciades que assenyalen el predomini de determinats valors i idees que guien les polítiques i que, per altra part, no s'exclouen sinó que en alguns casos es complementen. Com assenyala el regidor de Terrassa:

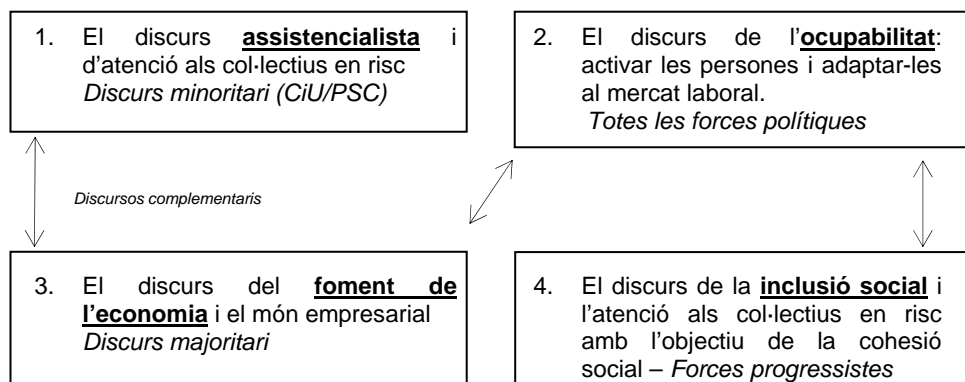
“En el Pla d'Acció sobre Ocupació recollim una sèrie de valors: cohesió, sostenibilitat, paper social de l'empresa, concertació i diàleg, innovació, igualtat d'oportunitats per als col·lectius amb més dificultats, discriminació positiva... sobretot joves que viuen la precarietat”

Tradicionalment, les polítiques destinades als col·lectius amb més dificultats partien d'una visió assistencialista, més arrelada en els serveis socials, i que concebia a les persones com incapaces de superar la seva situació d'exclusió de forma autònoma. Aquestes persones necessitaven un suport constant i l'aplicació de determinats programes i accions per assolir la seva reinserció, sempre amb un acompanyament i control constant. El primer discurs detectat, molt minoritari, es basaria en aquestes premisses i coincidiria amb la filosofia de les primeres iniciatives locals per a l'ocupació: unes polítiques reactives i amb un lleu caràcter paternalista i controlador.

Els tres discursos restants estan molt més presents, amb força desigual, entre els regidors i regidores responsables de l'àmbit de l'ocupació. L'objectiu d'incrementar l'ocupabilitat sembla estar present de forma majoritària mentre que els dos discursos restants serien més contradictòries en el sentit de valorar els problemes d'exclusió laboral des d'una perspectiva més social o bé d'augmentar la competitivitat i situar els municipis en una posició favorable per crear ocupació i dinamitzar l'economia local¹⁶⁶.

No obstant aquestes diferències i punts en comú detectats, cal advertir que es tracta de classificacions temptatives en base als discursos de regidors i regidores i, per tant, una anàlisi d'aquestes característiques comporta classificacions que no es poden presentar de forma tancada o taxativa. Els discursos assenyalen, en definitiva, línies de pensament que no es reproduïxen de forma automàtica en l'acció pública.

Figura 7.1. Discursos marc de les polítiques: de l'assistencialisme a la inclusió social



1. El discurs assistencialista

Malgrat ser una postura minoritària i que no s'expressa en les polítiques de forma directa, encara es troba present un cert to paternalista que té relació amb el rol que adopten els electes locals. Segons aquest discurs, les persones que participen en els serveis d'ocupació adopten un rol passiu degut a les seves problemàtiques que les impedeixen tenir iniciatives pròpies o marges de decisió sobre la seva vida. L'ocupació,

¹⁶⁶ Si es col·loquen les diferents forces polítiques en els esquemes discursius, els resultats són força coherents amb els seus posicionaments político-ideològics encara que en un mateix ajuntament poden conviure i complementar-se diferents perspectives, sobretot en el cas de governs en coalició. Per altra part, la mostra és limitada en relació a alguns partits, mentre que el PSC es troba sobrerrepresentat. Per aquest motiu, s'ha considerat no analitzar aquesta variable.

per tant, seria el que donaria sentit a les seves vides i milloraria l'autoestima. Així ho expressa la regidora de Castelldefels:

“Volem augmentar l'autoestima i donar una formació en un ofici per afavorir una inserció directa. Volem que la gent es senti útil, donar un ofici però no només anant a classe: és important sentir-se útils, satisfets, ser productius”.

Aquest discurs es veu superat pels següents enfocaments que, en alguns casos explícitament, consideren fonamental trencar amb aquest model i renovar les concepcions de fons de les polítiques d'ocupació.

2. El discurs de l'ocupabilitat

L'adequació dels treballadors i treballadores a les necessitats del mercat laboral i l'atenció als col·lectius en risc són les grans prioritats que es marquen els serveis d'ocupació. L'adaptabilitat constant al mercat laboral coincideix com una orientació dominant de les polítiques i, coherentment, parteix de la diagnosi del mercat laboral en la qual s'assenyala aquesta descoordinació, en gran mesura, a causa dels dèficits formatius. Però el discurs centrat únicament en la formació, com a fórmula clàssica de les polítiques d'ocupació, es veu superat per l'èmfasi en treballar habilitats i competències de les persones més allunyades del mercat laboral. Per aquest motiu, els programes d'inserció tenen com un objectiu principal potenciar la motivació dels individus vers l'ocupació i l'adquisició d'habilitats específiques que fan a la persona ocupable. Aquesta perspectiva, dominant a les polítiques d'ocupació des de que la Unió Europea l'assumeix, intenta trencar amb el tractament assistencialista i excessivament tutelat del paradigma anterior de les polítiques d'ocupació. Les respostes han de ser personalitzades, establint itineraris individualitzats i responent a cada problema de forma particular. Les següents cites textuais són de la regidora de Mataró i els regidors de Sant Cugat i Rubí:

“Ens ha passat a totes les polítiques, ha primat una visió paternalista, donar tot molt mastegat i era una manera de treballar que calia canviar i innovar. En els temes d'ocupació la gent està perduda, amb situacions psicològiques complexes i necessiten orientació. Per això hem decidit fer un canvi de sistema, ajudar a descobrir cap a on moure's amb un nou sistema d'acompanyament –amb sessions conjuntes, itineraris personalitzats...”

“Adaptar els programes a les necessitats del mercat laboral: aquest fluctua i, per tant, cal un esforç permanent per aconseguir la inserció, contacte constant amb l'empresariat i millorar l'ocupabilitat de les persones, treballar la motivació.”

“Respostes a problemàtiques concretes: es produeix el tancament de l'empresa Dupont, l'ajuntament cedirà un local a la seva empresa de recol·locació”.

L'ocupabilitat com a òptica dominant dels problemes d'exclusió laboral resumeix els aspectes en que es produeix més acord i que s'assenyalaven a l'apartat anterior: la inserció laboral com a sinònim d'inclusió social, l'atenció als col·lectius en risc partint d'una visió individualitzadora del problema de l'atur i de les fórmules per combatre'l i l'adaptabilitat constant al mercat laboral com a repte dels serveis d'ocupació.

3. El discurs del foment de l'economia i el món empresarial

La centralitat de les dinàmiques econòmiques es concreta en alguns discursos de fons que consideren que les polítiques d'ocupació s'han de situar com un instrument més per assolir més competitivitat i en les que la formació i l'adaptació al mercat laboral marquen les iniciatives d'inserció laboral. Segons aquesta perspectiva s'haurien de prioritzar les accions d'autoocupació, el foment de l'esperit empresarial, o el suport a PIMES i nous emprenedors que contrasta amb la dimensió més social de l'ocupació i, per tant, el reforçament de l'atenció als col·lectius en risc.

Com es recull a algunes cites, el govern local assumeix la funció de facilitar la dinamització econòmica i adoptar estratègies de creixement que desborden les fronteres municipals. La recerca de competitivitat també s'intenta compatibilitzar amb l'atenció als sectors més vulnerables i, com assenyala la darrera cita del regidor de Terrassa, no es pot oblidar que hi ha persones que resten al marge del creixement i de les oportunitats laborals, però, en definitiva, es destaca la importància de la promoció econòmica com alternativa a les polítiques assistencials.

La regidora de Castelldefels i els regidors de Viladecans, Rubí i Terrassa es situen en aquest discurs, tot i que el darrer considera que la competitivitat s'ha d'entendre també des del punt de vista social.

“La dinamització de la petita economia té una doble vessant: el suport i foment del petit comerç i l'economia familiar i ajudar als emprenedors, facilitar. (...) CiU tenim un interès especial en activar l'economia de Catalunya, basada en les petites empreses. Hem de protegir les PIMES, intentem activar polítiques pel comerç, dinamització i fer front a la globalització essent competitius.”

“Viladecans vol adoptar un model de creixement en forma de xarxa, col·laborant amb la resta de municipis (...) i també equilibrar el creixement de la ciutat –residencial, l'activitat econòmica, creació d'oficines, parc aeronàutic, etc...- i necessitem formar cap a aquests nous àmbits emergents. Alguns exemples són apostar per l'ensenyament reglat (FP, batxillerat tecnològic, etc.), l'àmbit cultural: centre d'arts escèniques...(...) Però hi ha persones que

resten al marge i també cal establir mecanismes d'atenció específica i evitar fractura formativa, o la fractura digital".

"Tenim programes per als col·lectius amb dificultats per incidir en aquests col·lectius més vulnerables (dones, malalts mentals, joves, etc.) però també tenim molta orientació a la promoció empresarial, el suport de PIMEs i emprenedors".

"La competitivitat no és només valor afegit, innovació, I+D... que sona políticament correcte... també cal apostar per la formació, la igualtat..."

4. El discurs de la inclusió i la cohesió social

Aproximadament en la meitat de les intervencions, les persones entrevistades destaquen el procés de fragmentació i dualització que es viu a les seves ciutats. Això és en gran part degut a la situació del mercat laboral que expulsa a les persones, ja sigui per les dificultats de reinserció o perquè la inserció es produeix de forma intermitent i molt precària. Així, són nombroses les afirmacions que sostenen que cal activar dispositius per evitar l'exclusió: *"Volem evitar trencaments socials i fomentar la cohesió social"* (St Cugat) i assenyalen els factors importants com *"educació, equitat, ocupació: en definitiva, fem èmfasi en el tema social"* (Vilanova).

Aquest discurs destaca la necessitat de polítiques d'inclusió connectades a l'ocupació però amb una perspectiva multidimensional i amb preocupació per l'oferta com la demanda. És a dir, les polítiques han d'atendre les persones que pateixen les situacions d'exclusió i fomentar la seva autonomia, però també en incidir en el mercat laboral i dinamitzar l'economia local. Una de les diferències que es detecten en alguns d'aquests posicionaments, a diferència dels anteriors, és el major èmfasi en els aspectes socials i que es determinava com un factor que contraposa aquest discurs del anterior. Un exemple és l'orientació que prenen les polítiques cap el sector empresarial: algunes experiències comencen a exigir responsabilitat social a les empreses i es considera que cal pressionar i sensibilitzar per a que les empreses contractin persones en risc, atenent a criteris de discriminació positiva. L'autonomia de les persones és també remarcada en unes poques entrevistes i marcarien una diferència per introduir elements d'empoderament, encara que de forma molt limitada.

Algunes línies d'actuació en aquests ajuntaments recullen aquest esperit, com ho apunten les persones entrevistades de Terrassa, Mataró i Manresa:

"En el Pla d'Acció sobre Ocupació recollim una sèrie de valors: cohesió, sostenibilitat, paper social de l'empresa, concertació i diàleg, innovació, igualtat d'oportunitats per als col·lectius amb més dificultats, discriminació positiva... sobretot joves que viuen la precarietat"

“L’objectiu final és rebaixar la taxa d’atur i fer créixer l’ocupació, millorant la formació de les persones. Establir itineraris amb l’objectiu que la gent sigui autònoma i que descobreixi les seves oportunitats. Transmetre amb les polítiques d’ocupació que podem ajudar però no solucionar la vida; només donar eines i recursos. (...) Un aspecte innovador és forma en que s’estan orientant les polítiques d’ocupació, fomentant l’autonomia de les persones i amb la responsabilitat social de les empreses també hem avançat bastant (...). És un tema que ens ha interessat perquè incideix en la millora de la qualitat de l’ocupació.”

“Bona part de la societat es troba en una situació vulnerable que suposa precarietat i inestabilitat fins a l’exclusió que implica expulsió de les xarxes de protecció i treball. La integració ha d’aconseguir una xarxa relacional i treball estable. L’habitatge i treball són dos grans reptes pels que cal apostar i les polítiques d’inclusió que tinguin en compte igualtat i autonomia.” “Cal donar relleu als territoris, han de ser socialment responsables i cercar respostes doncs ser competitiu no és tenir el màxim benefici. Cal trencar la dependència en l’economia i que aquesta es supediti a les persones i no al revés.”

B. Dimensió substantiva

Per estudiar els continguts de les polítiques d’inserció laboral als ajuntaments s’han triat diverses fonts d’informació a partir de les quals construir les variables d’anàlisi. En primer lloc, la centralitat de les polítiques d’ocupació a partir de la seva situació en l’estructura política de l’ajuntament: es parteix de la hipòtesi que el nivell de responsabilitat política pot ser explicativa de la rellevància de les polítiques actives d’ocupació al municipi. En segon lloc, es presenta el catàleg de polítiques i informació sobre el seu finançament: aquesta aproximació es realitzarà a partir de la documentació municipal i les subvencions dels programes d’ocupació que atorga el Departament del Treball. Per últim, es presenten un conjunt de polítiques innovadores entre les que s’han considerat les iniciatives comunitàries Equal i que responen a la voluntat dels ajuntaments d’aportar recursos propis i obrir noves vies de lluita contra l’exclusió laboral.

1. La centralitat de les regidories d’ocupació en l’estructura de govern

De la situació política en què es troba un determinat àmbit se’n pot derivar una sobre la seva rellevància: el fet que existeix una regidoria específica, per exemple, i si aquesta correspon a una tinència d’alcaldia podrien ser indicadors de que aquestes polítiques tenen suport i fortalesa en el marc de l’ajuntament. Qui està al capdavant de la regidoria d’ocupació, els temes que gestiona i la seva situació respecte la resta de carteres municipals són, en definitiva, indicadors que poden proporcionar informació valuosa. Per detectar aquesta centralitat de les polítiques d’inserció laboral i els serveis d’ocupació s’utilitzaran els següents indicadors:

- El nivell de responsabilitat

- Partit que ocupa aquesta regidoria
- Denominació de la regidoria i àrea a la qual pertany

Un fet ja destacable és que, malgrat les competències en matèria d'ocupació no són municipals, tots els ajuntaments gestionen i elaboren polítiques i tenen una regidoria responsable. Aquesta situació reforça la centralitat d'aquestes polítiques que també es demostra amb la contribució de recursos propis.

Les Tinències d'alcaldia són càrrecs políticament rellevants que, en el cas dels governs de coalició, també serveixen per repartir responsabilitats polítiques i donar un perfil polític alt, motiu pel qual alguns ajuntaments en tenen un bon nombre. Un indicador que pot assenyalar el grau de centralitat política de les accions per l'ocupació és si aquestes es troben sota una tinència d'Alcaldia, encara que en els casos en que proliferen les tinències d'alcaldia (poden inclús arribar a les 8) significa que gairebé tots els "grans temes" es troben sota aquest càrrec. De les regidories d'ocupació analitzades, la més de la meitat ostenten al mateix temps una tinència d'alcaldia, concretament 12 electes locals. En tots aquests casos, la rellevància també ve donada perquè assumeixen les competències de promoció econòmica i desenvolupament.

Taula 7.16. Perfil polític dels regidors i regidores d'ocupació: les Tinències d'Alcaldia

	Tinència d'Alcaldia	Regidoria
Electes	55% (12)	45% (10)

Elaboració pròpia

Atès que tots els governs locals estudiats estan formats per dues o tres forces polítiques, el partit que s'ocupa de les polítiques d'inserció laboral pot representar una dada significativa en relació a si es tracta del partit amb més pes polític de la coalició. El següent quadre mostra la distribució de regidories per partit i aquelles que coincideixen amb el partit a l'alcaldia.

Taula 7.17. Partit amb responsabilitats en matèria d'ocupació i inserció laboral en relació a les alcaldies

	Nombre d'Alcaldies	Coincidència regidoria ocupació	No coincidència
PSC	18	14	4
ICV	2	0	2
CiU	2	1	1

Elaboració pròpia

- El PSC és la força política que clarament domina l'escena municipal de les grans ciutats catalanes, només es troba exclosa en el cas de tres governs locals de la mostra. No és sorprenent que tingui una presència forta en l'àmbit de la promoció econòmica i de l'ocupació, ocupant el 68% de les regidories.
- A més, una majoria d'aquestes responsabilitats polítiques, concretament en 15 casos, està atribuïda al mateix partit que ocupa l'alcaldia, i es podria entendre com una cartera a la què s'atribueix una importància estratègica.
- Només el ERC (amb 3 regidories) i PP (1 regidoria d'ocupació) no tenen cap alcaldia.

Els pactes de govern produeixen configuracions de les àrees municipals, de vegades, específiques. Un exemple seria l'ajuntament de Manresa, on l'àmbit d'ocupació i inserció laboral es troba situat a la macro-àrea de Drets de Ciutadania (sota control d'ICV) mentre que desenvolupament local es troba en mans del PSC, partit de l'alcaldia. Aquesta separació atorga una major dimensió social i transversal a les polítiques d'ocupació que comparteixen macro-àrea amb participació ciutadana, cooperació i els plans transversals d'immigració, joventut, infància i gent gran i dona. També els casos en els què ERC assumeix les responsabilitats en ocupació, aquestes àrees tenen un contingut més proper a les polítiques de benestar: així, a Cerdanyola s'estableix una àrea amb promoció econòmica, solidaritat i drets de la persona, el cas de l'ajuntament de Granollers amb els temes d'educació, ocupació, promoció social, salut pública i consum unificats i Sant Cugat on ocupació comparteix àrea amb habitatge. Aquesta perspectiva més social també podria explicar-se per la separació de les polítiques més eminentment econòmiques i de desenvolupament local i per l'abordatge de l'ocupació des de la política social.

Tanmateix, la assimilació de l'ocupació per la perspectiva de la promoció econòmica és la dominant. En el cas dels serveis d'ocupació es poden produir dues situacions: que les competències d'ocupació es trobin situades en una macro-àrea i regidoria juntament amb altres temàtiques o bé que s'hagi considerat crear una regidoria específica per tractar aquesta qüestió. En el primer dels casos, també es pot donar la possibilitat que l'ocupació quedi incorporada a una denominació més àmplia i, per tant no s'expliciti. Aquest cas és el majoritari entre els ajuntaments de la mostra, com detalla el quadre.

Respecte a la denominació que adopten les regidores en les quals s'emmarquen les competències d'ocupació, es pot constatar el següent:

- L'enfocament de l'ocupació en el marc de la promoció econòmica de la ciutat: en 15 ajuntaments les polítiques d'ocupació es troben integrades a una àrea de promoció de la ciutat, promoció econòmica i desenvolupament local.
- Les polítiques d'ocupació s'integren en una àrea més social en 4 casos i només en 3 es decideix crear una regidoria específica.
- Del total dels 22 ajuntaments, només 7 expliciten en el nom de la regidoria que inclouen els serveis d'ocupació o treball, el que implica que no és una matèria que necessàriament el govern local tingui intenció de destacar en la seva estructura política.

Per últim, assenyalar que homes i dones ocupen les carteres relacionades amb les polítiques d'ocupació de forma bastant equitativa. Encara que més de la meitat són homes, al capdavant del 41% de les regidories responsables de les polítiques d'ocupació es troben dones (9 en total) però d'aquestes només 3 tenen rang de tinència d'alcaldia, el que implica un menor pes polític en l'estructura del govern local. Aquesta situació, per altra part, es confirma en la resta d'ajuntaments catalans en els que les dones tenen una menor presència en la junta de govern local i és molt menor el seu nomenament com tinent d'alcalde (Corcoy i Gómez, 2005)¹⁶⁷.

¹⁶⁷ Encara que no es tracta d'una variable significativa sobre els continguts de les polítiques d'ocupació, és rellevant destacar aquest 40% de dones al capdavant de les polítiques d'ocupació. Tradicionalment, les activitats relacionades amb la promoció econòmica i el desenvolupament local han estat monopoli masculí. Segons la recerca de Corcoy i Gómez, a Catalunya, de forma significativa les dones assumeixen les responsabilitats relacionades al servei de les persones (entre el 65 i el 80%) com educació, serveis socials, formació, turisme, cultura, etc. La proporció de dones al front d'una regidoria durant el darrer mandat ha estat de 23,3% i en el cas de les alcaldies, un 10,1% han estat ocupades per dones. La presència femenina als consistoris catalans ha augmentat des de les primeres eleccions democràtiques quan les dones ocupaven només el 2,2% de les alcaldies i en total no arribaven al 5% de càrrecs locals. Malgrat aquesta evolució, la xifra de dones electes i, especialment, d'alcaldeses és encara molt lluny de la paritat i, a més, Catalunya està per sota de la mitjana estatal. Així, en 25 anys de democràcia local s'ha avançat però la

Quadre-síntesi 7.18. Variables d'estructura política per municipi

Municipi	Partit a l'Alcaldia	Partit a l'Ocupació	Tinència d'Alcaldia o Regidoria	Denominació de la regidoria/àrea amb responsabilitats en ocupació
Badalona	PSC	PSC	R	Promoció de la Ciutat
Castelldefels	PSC	CiU	TA	Promoció Econòmica i Comerç
Cerdanyola del Vallès	ICV	ERC	R	Educació, Ocupació, Promoció Social, Salut Pública i Consum
Cornellà de Llobregat	PSC	PSC	R	Treball
Girona	PSC	PSC	R	Desenvolupament Local i Promoció de la Ciutat
Granollers	PSC	ERC	TA	Promoció Econòmica i Comerç i de Cooperació, Solidaritat i Drets de la Persona
L'Hospitalet de Llobregat	PSC	PSC	TA	Promoció Econòmica
Lleida	PSC	PSC	R	Promoció Econòmica i Treball
Manresa	PSC	ICV-EUiA	R	Ocupació
Mataró	PSC	PSC	R	Promoció Econòmica- Presidenta IMPEM
Mollet del Vallès	PSC	PSC	TA	Economia i Hisenda, Ocupació i Organització i Personal
el Prat de Llobregat	ICV	PSC	TA	Promoció Econòmica
Reus	PSC	PSC	R	Formació
Rubí	PSC	PSC	TA	Promoció econòmica
Sabadell	PSC	PSC	TA	Serveis Centrals i Promoció Econòmica
Sant Boi de Llobregat	PSC	PSC	R	Ocupació i formació
Sant Cugat del Vallès	CiU	ERC	TA	Polítiques Socials i Joventut (Habitatge, Ocupació, Salut, Serveis Socials, Ciutadania i Solidaritat i Cooperació)
Santa Coloma de Gramenet	PSC	PSC	TA	Recursos Interns, Promoció Econòmica i Comerç
Tarragona	CiU	PP	TA	Promoció i Estratègies de Ciutat.
Terrassa	PSC	ICV-EUiA	TA	Treball, Ocupació i Desenvolupament econòmic
Viladecans	PSC	PSC	TA	Promoció de la Ciutat
Vilanova i la Geltrú	PSC	PSC	R	Educació, Formació i Ocupació i de Plans d'Equitat, Infància i Adolescència

Elaboració pròpia

proporció actual del 23% de dones electes mostra encara una situació de desigualtat, per exemple, si es compara amb els països nòrdics que la presència de dones en la política local es situa entre el 30 i 40% (Corcoy, 2004; Corcoy i Gómez, 2005). Així es demostra en els ajuntaments catalans de la mostra estudiada: dels 22 consistoris, només 4 ajuntaments tenen una dona com alcaldessa (Rubí, Girona, Sant Boi i Badalona).

2. L'estructura de l'oferta en polítiques locals d'ocupació

Es poden distingir tres nivells d'actuació en l'àmbit de les polítiques actives d'ocupació que es desenvolupen als municipis:

- les accions de l'ajuntament que reben pressupost propi municipal;
- les accions que gestiona l'administració local però que reben fons d'altres institucions;
- les accions que es desenvolupen al territori al marge dels ajuntaments.

Entre les dues primeres, el catàleg de polítiques locals resultant és força ampli i fragmentat. Ha estat un procés acumulatiu en el què els ajuntaments, ja des dels anys 80, han sumat noves intervencions al temps que el mercat laboral i l'economia local es transformava, arribant a assolir una oferta de polítiques d'ocupació important. Atès que no és una competència municipal, una part important d'aquestes polítiques es realitzen gràcies a les subvencions que arriben de diverses administracions, especialment l'autonòmica que gestiona les PAO (segons l'estudi de la FEMP, el 90% les accions en matèria d'ocupació es troben co-finançades). També, com ja s'ha apuntat, l'element cooperatiu està present en la seva implementació en la què col·laboren diversos agents i institucions.

Els ajuntaments analitzats tenen, en general, una estructura d'oferta de polítiques d'ocupació complexa, degut principalment a dos motius:

- Primer, perquè la promoció d'aquestes polítiques per part d'altres esferes de govern ha significat un impuls que alhora ha reproduït una alta fragmentació en l'oferta de programes.
- Segon, la necessitat de focalitzar aquestes polítiques cap a col·lectius concrets ha ampliat el nombre de micro-programes especialitzats. A més, un objectiu que s'expressa en les estratègies de competitivitat (el Servei Català d'Ocupació, ho recull com a compromís) és potenciar la descentralització per assolir una atenció personalitzada tant a treballadors com ocupadors.

A partir del buidatge de les memòries i documents dels serveis municipals, el quadre presenta l'oferta tipus d'aquests ajuntaments en matèria ocupacional. No tots els ajuntaments tenen la totalitat d'aquests programes però si la immensa majoria d'accions que recull el quadre es troben presents en els ajuntaments de més de 50.000 habitants.

Entre les estratègies contra l'atur, com mostra la taula 7.20., una de les prioritats dels ajuntaments han estat les polítiques formatives que tradicionalment han suposat el gruix de la despesa en polítiques actives d'ocupació. La idea que fonamentava els esforços en formació era que la requalificació i adaptació formativa de les persones aturades facilitaria directament la seva inserció. Tot i que encara les accions formatives són un àmbit clau de les PAO, progressivament, la filosofia de l'ocupabilitat ha introduït altres variables als processos d'inserció més vinculades a les motivacions i habilitats, un gir que sosté que la formació ocupacional és insuficient (Diputació de Barcelona, 2000). Molts dels programes de capacitació han estat reconduïts per vincular-los més directament a l'oferta de feina, però la capacitació continua essent un objectiu transversal a totes les polítiques d'ocupació i, per tant, present a tots els programes d'inserció com els plans que creen ocupació directa o els programes d'ocupació tutelada.

Taula 7.19. Catàleg de les polítiques actives d'ocupació locals

Programes formatius	Formació ocupacional Formació-inserció: Programes de Garantia Social i Plans de Transició al Treball, Escoles Tallers, Tallers d'Ocupació Formació continuada Tallers d'alfabetització digital Cursos específics per a col·lectius amb necessitats especials (persones beneficiàries de Rendes Mímines, etc.)
Inserció laboral	Plans d'Ocupació Empreses d'inserció, economia social, tercer sector. Programes de treball tutelat o protegit (Clàusules socials) Nous Jaciments d'Ocupació
Orientació, intermediació i accions integrades	Itineraris Personals d'Inserció, tutorització i treball de l'ocupabilitat Tallers per a la recerca de feina: acompanyament a la recerca o millora de feina Servei d'orientació individual, Club de Feina Intermediació, Borsa de Treball en línia, Punts d'informació Orientació acadèmica individualitzada i a centres educatius Accions integrades per la igualtat d'oportunitats
Autoocupació i iniciatives empresarials	Pla d'autoocupació i assessorament per emprenedors i emprenedores Acompanyament per la creació d'empreses específicament per dones Jornades, tallers específics, mostres i premis.
Metodologies i concertació	Concertació local, pactes territorials i creació de consorcis per les polítiques actives Jornades de formació i debat en torn l'ocupació, el desenvolupament i la cohesió social.
Anàlisi i suport a les PAO	Estudis, informes, observatoris i prospecció del mercat laboral Suport específic de Tècnics/es d'Ocupació i Desenvolupament Local (AODL)

Font: Elaboració pròpia a partir de documents municipals i pàgines web.

Aquest canvi s'ha concretat en l'esfera local amb l'aparició de nous programes que sobretot incideixen en l'orientació i acompanyament en la recerca de feina i que es

complementen en molts casos amb la formació ocupacional. Fomentar una actitud positiva cap a la feina i potenciar l'autoestima també serien objectius d'aquestes accions per afavorir l'ocupabilitat. Així, tots els ajuntaments analitzats davant la complexitat i diversitat dels problemes d'exclusió laboral han decidit augmentar l'atenció personalitzada que contempla accions com l'entrevista i el tractament individualitzat de cada demandant d'ocupació (aquesta es produeix normalment com a primer contacte previ a la derivació cap a un programa concret) la borsa de treball –en alguns casos també, en línia-, la informació i l'assessorament individualitzat o en grup, l'orientació professional o la formació o motivació bàsica. Per altra part, l'ús de tecnologies de la informació i comunicació ha avançat considerablement, no només com a instrument per la gestió i comunicació dels serveis d'ocupació sinó també incorporada als itineraris d'inserció i inclús amb programes específics d'alfabetització digital.

A més, la complementarietat de les accions és també cada vegada més intensa, intentant fer compatibles el conjunt d'accions en el marc dels itineraris individualitzats (el Programa experimental en matèria d'ocupació de l'Ajuntament de Girona seria un exemple). Molts d'aquests programes van dirigits concretament als col·lectius més vulnerables o en risc d'exclusió, considerant la inserció laboral com una peça bàsica de la lluita contra l'exclusió social. Així ho afirmen alguns dels documents municipals (el PAM d'ocupació de Manresa considera la dualització social com a tendència de fons a les nostres societats que cal combatre) o la gestió personalitzada de moltes accions dirigides als col·lectius amb més risc social (Girona, per exemple, i el Dispositiu d'Inserció Econòmica). Però aquesta creixent individualització també ha comportat l'especialització de programes (per dones, col·lectius en risc d'exclusió, persones amb discapacitat, amb malalties mentals, etc.).

Una part d'aquest suport i acompanyament dels serveis d'ocupació tenen per finalitat fomentar l'esperit emprenedor i l'autoocupació: es tracta d'un conjunt d'accions que ja tenen una entitat pròpia com a política activa (com ho recull la OCDE) i que en els darrers anys s'ha reforçat. Aquestes accions de suport a persones que volen crear la seva pròpia empresa o treballar de forma autònoma inclouen formació en gestió empresarial, acompanyament del projecte o atenció individualitzada. En aquesta vessant més vinculada al món empresarial també s'ofereixen serveis d'intermediació i activitats de promoció com tallers de formació específics, jornades i espais de trobada amb la idea de generar un mercat propi local, l'establiment de premis i mostres per donar a conèixer la realitat empresarial o accions enfocades a col·lectius concrets com poden ser dones que volen crear un negoci propi. No tots els ajuntaments, però,

inclouen els serveis a les empreses i la dinamització econòmica en els serveis d'ocupació.

En el darrer apartat, apareixen una línia de programes com assistència tècnica (estudis, anàlisis, prospeccions del mercat laboral), observatoris del mercat laboral, tècnics i tècniques d'ocupació com a suport a les PAO, etc. que s'han promogut gràcies al finançament específic d'altres administracions. L'establiment d'una línia pròpia de subvencions a estudis per part del govern català o el suport als observatoris d'ocupació que realitza des de fa anys la Diputació de Barcelona són experiències que ajuden a fer front a una necessitat ja detectada fa molt de temps: garantir bones fonts d'informació i anàlisi per preparar la presa de decisions de les polítiques i poder fer el seu seguiment. La proliferació d'Observatoris d'Ocupació, la contractació de persones que es dediquen a la prospecció i l'anàlisi i la creació de centres o unitats d'estudi pròpies als ajuntaments mostren que s'ha avançat en aquest sentit.

D'aquesta manera, els estudis sobre el mercat laboral i l'economia local així com la prospecció de noves ocupacions es complementen amb el coneixement més acurat de les persones en situació d'atur, amb l'objectiu de dissenyar polítiques eficaces i que arribin a qui més ho necessita. L'organització de jornades ha estat també una pràctica habitual que facilita l'intercanvi i la presa de contacte entre actors de dins i fora la ciutat i que, a més, introdueixen temes més innovadors: moltes vegades, suposen el primer pas per establir alguna temàtica o línia nova d'intervenció (Responsabilitat Social Corporativa, Economia Social, atenció a col·lectius específics, etc.). Les diputacions, el FSE i el SOC aporten recursos per aquestes accions d'estudi i anàlisi malgrat són partides limitades si es comparen amb els grans àmbits d'intervenció com les polítiques formatives i la inserció laboral. Els projectes Equal serien un exemple doncs permeten planificar les accions finançant aquesta dimensió de l'anàlisi i fomentant la creació d'indicadors i metodologies de treball innovadores.

Les polítiques d'ocupació local finançades pel Govern de la Generalitat

Entre les institucions que aporten una part fonamental de la despesa es troben les Comunitats Autònomes: així doncs, el Departament de Treball de la Generalitat de Catalunya atorga una línia de subvencions per als ajuntaments i altres entitats col·laboradores que suposen una part fonamental de la despesa en les polítiques

actives d'ocupació¹⁶⁸. Els programes tenen uns objectius, subprogrames i un sistema d'indicadors pel seu seguiment, basats en les directrius que marca el Departament d'Economia i Finances a totes les conselleries de la Generalitat¹⁶⁹. En els programes subvencionats l'avaluació es produeix ex ante, per valorar el projecte subvencionable, amb indicadors de seguiment del procés i un cop finalitzat el programa a partir de sistemes d'avaluació i presentació de memòries.

En concret, el gruix de les subvencions van destinades a **deu programes** de dimensions diverses dirigits a la creació d'ocupació i el suport de les persones amb més dificultats d'inserció laboral. Són, generalment, instruments que combinen formació amb acompanyament i atenció més específica que pot ser individualitzada o grupal i amb itineraris personalitzats segons les necessitats i problemàtiques de la persona.

Taula 7.20. Els programes subvencionats i els seus objectius

Programa	Objectius
1. Plans d'Ocupació	Programes de contractació de persones en situació d'atur per a la realització d'obres i serveis d'interès general i social.
2. Formació professional ocupacional	Formació professional ocupacional adreçada a persones desocupades.
3. Programes de Garantia Social	Formació ocupacional per joves que no han assolit el graduat en ESO.
4. Escoles taller	Formació i ocupació de joves aturats menors de 25 anys en projectes d'utilitat pública o interès general.
5. Cases d'Oficis	Formació i ocupació de joves aturats menors de 25 anys en projectes d'utilitat pública o interès general.
6. Tallers Ocupacionals	Formació i ocupació de persones aturades majors de 25 anys, inscrites al Servei d'Ocupació de Catalunya, en projectes d'utilitat pública o interès general.
7. Itineraris Personals d'Inserció (IPI)	Accions integrals d'inserció i acompanyament laboral destinades a col·lectius amb especials dificultats per la seva inserció o reinserció laboral.
8. Dispositius integrals de formació i inserció sociolaborals (DIFIS)	Inserció sociolaboral a partir d'itineraris personalitzats que combinen diverses accions en grup i individuals.
9. Accions de foment per a la igualtat	Dispositius integrals de formació i inserció sociolaborals (DIFIS) destinats a dones amb dificultats d'accés al mercat laboral
10. Treball en Suport (TS) – persones amb disminució	Accions adreçades a persones amb disminució de suport durant el procés d'inserció laboral

Font: Elaboració pròpia a partir de dades del Departament de Treball i Indústria

¹⁶⁸ Així ho expliciten el Pla General d'Ocupació 2004 i el Pla per la Competitivitat de Catalunya citats al capítol anterior.

¹⁶⁹ En el moment de demanar les dades, el Departament de Treball ha iniciat un procés de reconfiguració de les seves bases de dades doncs fins el moment es trobaven fragmentades. Un dels objectius del SOC serà una planificació integrada de les fonts d'informació i bases de dades. El Sr. Lluís Grande, Subdirector General d'Ocupació, considera que això és fruit dels nous compromisos del govern tant des del punt de vista social (s'introduiran indicadors d'impacte) com de transparència. El canvi d'estratègia implica deixar de ser un "repartidor de recursos" per dissenyar polítiques més integrades i coordinades.

Els beneficiaris dels programes d'ocupació són molt diversos: començant per qualsevol persona en situació d'atur (o inclús ocupada que vol requalificar-se o canviar de feina a través del reciclatge) però són els col·lectius en risc d'exclusió un dels principals destinataris de les accions. Segons la normativa de la Generalitat de Catalunya¹⁷⁰, *“l'autonomia de la persona, principalment en l'àmbit econòmic i social, s'ha de considerar un objectiu a protegir mitjançant accions dirigides a corregir situacions d'exclusió i discriminació sociolaboral”*. És així que els programes destinats a finançar les accions d'inserció laboral consideren que les persones amb disminució i les persones amb dificultats d'inserció laboral són *“col·lectius específicament necessitat de protecció i tutela”* i per aconseguir l'autonomia *“és necessària la inserció laboral de la persona, acompanyada, si escau, de determinades mesures de seguiment d'inserció adequades, que donin suport a aquesta inserció”*. Les polítiques locals que reben subvenció de la Generalitat, així doncs, es troben focalitzades cap els col·lectius amb especials dificultats per la seva inserció o reinserció laboral. Els Itineraris personalitzats acullen a dones, menors de 25 anys, majors de 45 anys, persones amb disminució psíquica o física, penats i immigrants (l'any 2005, per exemple, es va prioritzar les accions dirigides a menors de 25 anys amb menys de 6 mesos a l'atur).

Taula 7.21. Tipologia de política, programes i orientació general/focalitzat (G/F)

Tipus de política	Programa	Col·lectiu
Contractació directa	Plans d'Ocupació	G
Formació ocupacional	Formació professional ocupacional per a persones desocupades	G
	Programes de Garantia Social	F
Formació i ocupació	Escoles taller	F
	Tallers Ocupacionals	F
	Cases d'Oficis	F
Accions integrades adreçades als col·lectius amb especials dificultats d'inserció laboral	Dispositius integrals de formació i inserció sociolaborals (DIFIS)	G
	Treball en Suport (TS) – persones amb disminució	F
	Accions de foment per a la igualtat (DIFIS destinats a dones amb dificultats d'accés al mercat laboral)	F
Orientació i ocupació	Itineraris Personals d'Inserció (IPI)	G

Elaboració pròpia

El quadre detalla les diverses línies de política i els programes que se'n deriven en funció de si el programa va destinat de forma general a tots els col·lectius en atur o risc

¹⁷⁰ TRI/349/2004, de 29 de setembre, per la qual s'aproven les bases reguladores que han de regir el programa d'inserció laboral de persones amb disminució i persones amb dificultats d'inserció laboral, i s'obre la convocatòria per a l'any 2004

d'exclusió (G) o es troben focalitzats (F). Dels 10 programes assenyalats, són 4 els destinats a persones en atur (o en situació d'exclusió laboral, doncs es contemplen diversos col·lectius) i 6 estan destinats a col·lectius concrets (diferenciant les escoles taller, tallers ocupacionals i cases d'oficis). Les administracions locals han de fer la seves propostes ajustant-se als objectius i criteris del programa, entre els quals es detallen els col·lectius als quals es dirigeix l'acció¹⁷¹.

A més dels programes assenyalats, el Departament de Treball té establertes unes línies de suport al desenvolupament de l'ocupació que també es concreten en subvencions als municipis i que poden anar modificant-se en funció de les necessitats i demandes detectades. Són programes, però, reben un suport econòmic molt menor en relació als assenyalats anteriorment. En primer lloc, els nous consorcis que es convertiran en els àmbits de gestió de les PAO i que rebran un suport específic de la Generalitat. Així mateix, es finança la xarxa d'Agents d'Ocupació i Desenvolupament Local, els pactes territorials i nous jaciments d'ocupació, com mostra la taula següent:

Taula 7.22. Programes complementaris: desenvolupament local de l'ocupació

Política	Objectiu
ConSORCIS	Nou instrument per implementar les polítiques d'ocupació
AODL: Agents d'Ocupació i Desenvolupament Local	Xarxa de personal tècnic per millorar i modernitzar els serveis d'ocupació locals
Pactes territorials per l'Ocupació	Creació i consolidació dels Pactes territorials: perspectiva integrada de l'ocupació i basada en el consens
Nous Jaciments d'Ocupació	Explotació de Nous Jaciments per a crear ocupació en determinats àmbits

Font: Elaboració pròpia a partir de documents del Departament de Treball.

4. La despesa en polítiques actives d'ocupació

Les dificultats financeres són un dels principals esculls que s'enfronten els ajuntaments per planificar les polítiques d'ocupació. La dependència de fons externs i la necessitat

¹⁷¹ Segons l'Ordre TRI/349/2004, de 29 de setembre, han d'incloure els següents requisits: persones amb disminució física, psíquica sensorial i malalties mentals; persones destinatàries de la renda mínima d'inserció; persones que no puguin accedir a la prestació de la renda mínima d'inserció per no aconseguir els requisits; joves majors de divuit anys i menors de trenta, provinents d'institucions de protecció de menors o en risc d'exclusió; persones amb problemes de drogoaddicció o alcoholisme que es trobin en procés de rehabilitació i reinserció social; persones internes a centres penitenciaris, persones en llibertat condicional i persones ex recluses; persones que es trobin en situacions considerades d'exclusió social; persones aturades de llarga durada amb més de 45 anys.

de renovar-los introdueixen elements d'incertesa en aquest àmbit de política pública. El finançament d'altres administracions, però, suposa al mateix temps un efecte multiplicador en els pressupostos destinats a les polítiques d'ocupació locals doncs els mateixos ajuntaments (i altres administracions locals també) aporten recursos propis. En aquest punt, l'estudi de la Federació Espanyola de Municipis i Províncies (2004) conclou que el comportament de la despesa pròpia és força erràtic i que no depèn de variables com el nivell de renda o la taxa d'atur dels municipis sinó que s'haurien de cercar altres factors explicatius. Aquest mateix estudi situa la despesa dels ajuntaments de més de 50.000 habitants en el conjunt de l'Estat en 165 milions d'euros per l'any 2003, el que correspon a 7,4 euros per habitant.

a) La despesa dels Ajuntaments

Seguint les dades de la FEMP, el quadre recull la despesa que els ajuntaments destinen del seu pressupost a les polítiques d'ocupació. L'evolució d'aquesta despesa entre els anys 1999-2003 decreix en termes absoluts; concretament, en aquest període, disminueix en 16 milions d'euros en els municipis catalans de més de 50.000 habitants.

Taula 7.23. Despesa pròpia dels ajuntaments de més de 50.000 habitants a Catalunya per províncies (en milers d'euros).

	1999	2000	2001	2002	2003
Barcelona	39.361,8	41.614,5	18.571,8	22.706,0	25.403,4
Girona	3.106,4	3.791,5	439,3	592,9	596,3
Lleida	1.732,1	2.181,0	652,0	1.866,9	1.794,0
Tarragona	3.044,4	3.824,8	1.249,0	2.795,3	2.671,2
Total	47.244,70	51.411,80	20.912,10	27.961,10	30.464,90

Font: FEMP, 2004.

Com apunten les dades de la taula, l'any 2003 són més de 30 milions d'euros els que hi destinen els ajuntaments, dels quals més del 80% corresponen als 19 ajuntaments de la província de Barcelona. En aquests anys, aquests municipis inverteixen una mitjana de 35 milions d'euros a la promoció de l'ocupació per any. És molt significatiu el descens de la despesa de l'ajuntament de Girona (que passa de més de 3 milions d'euros a poc

més de 600.000) mentre altres ajuntaments com el de la ciutat de Lleida, amb l'excepció de 2001, aporten casi 2 milions d'euros a la política d'ocupació local. Els dos ajuntaments de Tarragona inclosos, la capital de província i Reus, es reparteixen els casi 3 milions d'euros.

Per altra part, l'estudi de la Diputació de Barcelona (2004) xifrava en 14,2 euros per habitant la despesa total en polítiques locals d'ocupació en els ajuntaments catalans de més de 50.000 habitants, un 2% sobre la despesa total segons els pressupostos del 2001. Prenent com a referència les dades del quadre anterior, el 2003 la despesa en aquests ajuntaments supera els 30 milions d'euros, el que suposa una despesa per càpita de 8 euros. En conclusió, l'aportació municipal és aproximadament del 38% de la despesa total que es destina a polítiques d'ocupació, una quantitat significativa que coincideix amb la dels ajuntaments espanyols de més de 50.000 habitants i que l'estudi de la FEMP quantificava de forma similar.

Aquestes dades pressupostàries no s'han pogut obtenir desagregades per ajuntament, per aquest motiu, a continuació es presenta el finançament aportat per la Generalitat als programes ocupacionals més importants. D'aquesta manera, les bases de dades que s'analitzaran en aquest apartat es refereixen al finançament atorgat a les entitats locals l'any 2005 (veure al final nota metodològica). És per tant una fotografia de les principals polítiques que s'han subvencionat en aquest període a les què s'hauria de sumar l'esforç financer que realitza cada ajuntament.

b) El finançament atorgat per la Generalitat als ajuntaments

Després d'assenyalar la tipologia de programes i els col·lectius a qui van dirigits, en aquest apartat s'analitzarà la despesa que els ajuntaments de la mostra han gestionat a partir del finançament autonòmic, concretament amb dades de 2005. El Departament de Treball ha concedit finançament per als programes més importants per un import de 27.641.643 euros als ajuntaments amb més de 50.000 habitants de Catalunya (amb l'excepció de Barcelona), el que representa 12,56 euros per càpita de mitjana¹⁷². L'estudi de la Diputació de Barcelona (2004) atorgava una despesa total en ocupació de 14,2 euros per habitant als ajuntaments catalans amb aquesta població, fet que -tot i tractant-se de dades pressupostàries de 2001- expressa la importància del finançament

¹⁷² Per no disposar de les dades desagregades per municipis, no s'inclouen en aquests càlculs les accions de desenvolupament local. L'any 2005, s'haurien d'afegir els 38 milions d'euros que es van destinar a aquest conjunt de programes de foment de l'ocupació (AODL, campanyes i estudis de promoció local, empreses qualificades, nous jaciments i pactes territorials).

extern pels ajuntaments. Els 27 milions d'euros atorgats l'any 2005 als municipis que aquí s'analitzen suposen aproximadament el 18% de la despesa total en aquests programes destinada al conjunt de corporacions locals a Catalunya¹⁷³.

L'atorgament de subvencions depèn de les demandes que realitzin els ajuntaments però és el Departament de Treball el que decideix com repartir els recursos a partir dels criteris establerts en cada programa. Aquest és un mètode que provoca queixes entre els ajuntaments, especialment per les dificultats que suposen els tràmits burocràtics cada any i la lentitud en rebre les subvencions, però també perquè no poden prioritzar els programes que més els interessin per al seu territori doncs la decisió la pren el Departament. La taula 7.24 detalla el total d'ajuntaments que reben cadascun dels programes i el percentatge de la despesa que suposen.

Taula 7.24. Programes i subvencions concedides a les entitats locals de més de 50.000 habitants¹⁷⁴

Programes	Ajuntaments	Finançament (euros)	Percentatge sobre el total
Plans d'Ocupació	22	8.506.754,13	31
Itineraris Personals d'Inserció (IPI)	22	5.566.874,54	20
Tallers Ocupacionals	18	5.041.138,16	18
Formació professional ocupacional per a persones desocupades	15	2.887.216,11	11
Escoles taller	15	2.573.704,56	9
Programes de Garantia Social	12	1.391.031,12	5
Accions de foment per a la igualtat (DIFIS destinats a dones)	7	508.081,42	2
Dispositius integrals de formació i inserció sociolaborals (DIFIS)	6	501.539,82	2
Cases d'oficis	5	354.772,80	1
Treball en Suport (TS) – persones amb disminució	7	310.531,12	1
Total		27.641.643,78	100

Font: elaboració pròpia a partir de dades del Departament de Treball.

Del total de programes, només dos han estat atorgats a tots els ajuntaments de la mostra:

¹⁷³ El pressupost total atorgat l'any 2005 ascendeix a 327 milions d'euros, que van suposar unes 9.744 accions adreçades a 329.545 persones. Els programes analitzats suposen sobre el 45% d'aquest total que es destina a ajuntaments i entitats col·laboradores. A més d'aquests programes, la despesa es dirigeix a accions d'estudi i millora del sistema, a un conjunt de programes de promoció de l'ocupació (AODL, campanyes i estudis de promoció local, empreses qualificades, nous jaciments i pactes territorials) i programes de qualificació (Pla FIP i reciclatge). Veure les dades pressupostàries més detallades a l'annex 8.

¹⁷⁴ Els programes que subvenciona el Departament de Treball són coordinats des de diferents àrees de la Subdirecció d'Ocupació. Aquestes dades facilitades pel Departament presenten algunes imprecisions: El finançament de les Escoles taller, Tallers Ocupacionals i Cases d'Oficis es refereix al primer semestre de 2005; atès que les bases de dades no es troben encara integrades, el nombre d'usuaris i usuàries podria referir-se en alguns programes a les mateixes persones, així doncs les persones beneficiàries que finalment són ateses poden variar i superar les previsions en alguns casos.

- Els Plans d'Ocupació representen el 30% del pressupost total, amb 8,5 milions d'euros, i continua com un dels programes més importants de foment de l'ocupació i que comporta més despesa doncs suposa la contractació directa de les persones.
- Als Itineraris Personals d'Inserció s'hi destina 20% del total del finançament, en coherència amb el compromís d'aconseguir atenció especialitzada en les polítiques d'inserció laboral. A poca distància es situen els Tallers Ocupacionals, per persones en atur majors de 25 anys, amb poc més de 5 milions d'euros.

Com ja s'apuntava, les contractacions directes són una de les polítiques "clàssiques" d'ocupació a la que s'han anat incorporant nous instruments de política pública més focalitzats cap a col·lectius concrets: així, tot un seguit de programes dirigits a col·lectius especials (dones, persones amb disminucions i joves, principalment) representen accions de suport específiques amb una despesa menor però que intenten adaptar-se a les necessitats concretes dels municipis i els col·lectius ¹⁷⁵.

El finançament que els ajuntaments han rebut l'any 2005 presenta disparitats: la despesa per càpita, per exemple, oscila entre els 4 i els 20 euros per càpita. La taula 7.26. presenta les subvencions per ajuntament, la despesa per càpita i el percentatge que suposa el finançament rebut per ajuntament, a l'annex 7 es troben les dades desagregades per programa a cada govern local.

La despesa per càpita mitjana és de 12,5 euros; com mostra el quadre 7.26, en els què destaquen amb més de 20 euros per habitant quatre ajuntaments, nou ajuntaments es troben entre els 10 i 20 euros i, per últim, amb un nivell de finançament més baix es col·loquen deu municipis, amb el cas destacable de Mollet que rep el finançament per part de la Generalitat més baix, amb 3,7 euros per habitant.

¹⁷⁵ Un altre exemple és la convocatòria especial que concedeix subvencions per contractar persones en atur en la denominada *campanya de la fruita*, programa especialment dissenyat per les terres de Lleida o altres zones de Catalunya que degut a aquesta activitat estacionària reben un volum important de nous treballadors, principalment persones immigrants. L'objectiu és evitar el desbordament de les institucions locals i que aquestes puguin fer front a l'arribada d'aquestes persones amb instruments per acollir, assessorar i facilitar les estades i ocupació a aquestes persones (Resolució TRI/858/2004, d'1 d'abril). L'any 2004 el SOC va destinar 170.324,30 € per 85 contractes a 49 municipis.

Taula 7.25. Els 22 ajuntaments i el finançament rebut durant l'any 2005

Ajuntament	Població	Total finançament	Despesa per capita	% segons ajuntament
Badalona	219.340	1.902.943,09	8,68	6,88
Castelldefels	53.964	362.986,86	6,73	1,31
Cerdanyola del Vallès	56.065	953.687,89	17,01	3,45
Cornellà de Llobregat	84.142	900.474,55	10,70	3,26
Girona	72.333	588.198,98	8,13	2,13
Granollers	53.012	1.064.772,94	20,09	3,85
l'Hospitalet de Llobregat	266.242	2.072.168,19	7,78	7,5
Lleida	114.234	1.687.216,47	14,77	6,1
Manresa	68.505	1.077.940,70	15,74	3,9
Mataró	102.117	1.813.758,64	17,76	6,56
Mollet del Vallès	50.691	188.403,03	3,72	0,68
Prat de Llobregat	65.274	627.577,48	9,61	2,27
Reus	90.059	1.781.599,41	19,78	6,45
Rubí	52.629	1.153.526,83	21,92	4,17
Sabadell	189.006	2.246.279,77	11,88	8,13
Sant Boi de Llobregat	79.594	1.625.261,54	20,42	5,88
Sant Cugat del Vallès	65.061	368.557,33	5,66	1,33
Santa Coloma de Gramenet	131.764	2.012.873,01	15,28	7,28
Tarragona	114.630	764.117,80	6,67	2,76
Terrassa	161.428	2.102.223,15	13,02	7,61
Viladecans	51.646	1.169.275,00	22,64	4,23
Vilanova i la Geltrú	59.409	1.177.801,12	19,83	4,26
Totals per programa	2.201.145	27.641.643,78	12,56	100

Font: elaboració pròpia a partir de dades del Departament de Treball.

Taula 7.26. Classificació dels ajuntaments segons finançament per càpita. 2005.

Alt Més de 20 euros	Mig Entre 20 i 10	Baix Menys de 10 euros
Viladecans Sant Boi de Llobregat Rubí Granollers	Vilanova i la Geltrú Reus Manresa Cerdanyola del Vallès Cornellà de Llobregat Terrassa Sabadell Santa Coloma de Gramenet	Tarragona Sant Cugat del Vallès Prat de Llobregat Mataró Lleida L'Hospitalet de Llobregat Girona Castelldefels Badalona Mollet del Vallès

Elaboració pròpia

També es produeixen diferències segons la quantitat en termes absoluts que reben els ajuntaments a través de les subvencions del govern català. La gran majoria d'ajuntaments (15) reben entre 500.000 i 2 milions d'euros, mentre que són 4 els ajuntaments que reben més de 2 milions d'euros. En l'extrem contrari, 3 ajuntaments reben menys de mig milió d'euros (Castelldefels, Mollet del Vallès i Sant Cugat del Vallès):

- Ajuntaments que reben una forta inversió (per càpita): Sant Boi, Rubí, Granollers, Viladecans
- Ajuntaments que reben una forta inversió (en xifres absolutes): L'Hospitalet de Llobregat, Sabadell, Santa Coloma de Gramenet i Terrassa
- Mollet: menys inversió per càpita i en termes absoluts (188.000 euros).

Una part fonamental del finançament de les polítiques d'ocupació municipals prové de les transferències del govern català i en alguns programes específics aporten les Diputacions o l'Estat (seria el cas d'algunes subvencions específiques del Ministeri d'Educació i Ciència o del Ministeri d'Administracions Públiques, encara que la gestió de les PAO depèn de les comunitats autònomes). Un indicador rellevant seria conèixer quin és l'esforç municipal que s'afegeix a aquest finançament extern perquè mostraria el nivell d'importància d'aquestes polítiques en perspectiva comparada. Tanmateix, aquestes dades no han estat possibles d'obtenir per a tots els ajuntaments i el seu càlcul s'ha de prendre amb precaució. Calcular l'esforç municipal comporta dificultats perquè els pressupostos inclouen diverses partides i no es poden desagregar només les accions ocupacionals¹⁷⁶.

L'esforç municipal en les polítiques actives d'ocupació fluctua entre els ajuntaments. Si ens referim a les dades consignades anteriorment sobre despesa pròpia dels ajuntaments, s'havien aportat 35 milions d'euros (mitjana del període 1999-2003,

¹⁷⁶ A tall d'exemple, l'ajuntament de Mataró, segons la seva regidora i cap d'ocupació, realitza un esforç important en polítiques d'ocupació que gestiona el seu institut de promoció econòmica: en torn el 60-70% del pressupost de l'IMPEM és municipal. Especialment difícil és la gestió de personal (l'IMPEM té 31 persones com a personal fix i 26 com eventual). Aquest organisme l'any 2005 va tenir una despesa total de 3.651.926 d'euros, aproximadament el doble que el rebut en concepte de subvenció per la Generalitat (1.813.758). En el cas de Sant Cugat, el 75% dels recursos utilitzats provenen de les subvencions, mentre l'ajuntament aporta el 25% (segons dades de pressupost executat de 2005). Segons el pressupost de 2005 de Sabadell, aquest ajuntament destina 3.822.000 (el 2,1% del total) a promoció econòmica, on s'inclouen les polítiques actives d'ocupació. Això significaria que l'aportació municipal es situa en el 42% del pressupost total en matèria de promoció econòmica (que inclou, a més d'ocupació, polítiques de dinamització econòmica i desenvolupament local). Segons la Memòria 2005, l'Institut Municipal de Formació i Empresa de Reus va tenir una despesa de 2.654.442, dels quals el 39,4% prové de subvencions finalistes d'altres institucions (aproximadament 1 milió d'euros) i l'aportació municipal és del 55,63%. En aquestes aportacions es troben els programes que s'han detallat, és a dir, el finançament per contractació d'AODL, nous jaciments d'ocupació i estudis pel desenvolupament local.

incloent Barcelona). L'any 2005 l'aportació de la Generalitat és de 27 milions, el que mostra que (tot i que són dades que no es poden comparar) l'aportació municipal a les polítiques d'ocupació és important i el finançament que rep d'altres administracions té un impacte multiplicador en la despesa.

5. Projectes innovadors i “bones pràctiques” d'inserció laboral

En una dimensió més qualitativa, aquest apartat pretén recollir experiències que són especialment significatives pel seu caràcter innovador o els seus bons resultats i que han estat destacades per les persones entrevistades. De fet, els regidors i regidores consideren com a “bona pràctica” una gran diversitat d'iniciatives que tenen un bon funcionament i un grau d'acompliment d'objectius notable. El regidor de L'Hospitalet inclouria totes aquelles iniciatives amb un enfocament social i econòmic:

“Aquells projectes que tenen a veure amb la promoció de programes, projectes i polítiques actives per a la recerca de major igualtat d'oportunitats, combatre l'exclusió social i millora del teixit econòmic i del mercat de treball. Aquestes actuacions més innovadores ens permeten aprofundir en els processos de conciliació de la vida social, laboral i familiar; analitzar la realitat dels sectors emergents en l'economia local i els nous perfils professionals i ocupacionals per tal d'impulsar-los; facilitar el reingrés en la vida activa remunerada, en especial de les dones i, per últim, millorar les oportunitats dels treballadors i treballadores de la ciutat mitjançant la formació.”

Un dels aspectes més valorats és l'adaptació individualitzada dels itineraris d'inserció, sobretot per a col·lectius amb especial dificultats i que es troben dissenyats per a la inserció directa. Els electes de Lleida i Girona els destaquen perquè reporten resultats més tangibles. També, més en general, es considera que els programes s'han de focalitzar cap a col·lectius concrets i treballar la seva ocupabilitat. Un exemple destacable és un programa amb material específic per a joves a Sant Cugat que té la intenció de millorar la seva ocupabilitat i incidir en les actituds per activar-los a cercar una ocupació, oferint orientació. Com reconeix el responsable polític, aquest projecte es considera exitós perquè s'ha elaborat conjuntament amb el sector empresarial de la localitat i adopta la perspectiva de l'ocupabilitat:

“Vam comptar amb la complicitat dels botiguers i empresaris per elaborar-lo així s'ensenyava com anar a una entrevista, presentar un curriculum, no demanar mai quan cobraré i faré vacances”.

Un poc ajuntaments han triat la via de l'economia social i, concretament, fomentar les empreses d'inserció com instrument per ocupar a persones amb especials dificultats d'accés al mercat laboral. Així ho han fet a Sant Boi, creant una empresa pròpia

municipal, Corinset, i a Mollet, amb una línia de suport a l'economia social que, com diu el seu regidor, implica que “l'ajuntament actua de facilitador”. A El Prat de Llobregat intenten engegar una línia d'actuació però el regidor expressa alguns problemes per tractar amb l'economia social:

“S’ha realitzat un taller d’ocupació d’un any amb una empresa d’inserció i voldríem donar continuïtat, però han de ser llocs de treball de pas, no consolidats, això és la dificultat més gran. Com operar en el mercat amb una visió social i que la persona acabi inserint-se en el mercat convencional.”

Una altra de les experiències assenyalades són els clausulats socials que tenen resultats tangibles i positius en opinió dels responsables polítics, aconseguint formació i reinserció de persones amb especials dificultats. Aquestes experiències de reserva social de contractes s’han vist impulsades a Sant Boi, Girona i Mollet i s’han vist afavorides per la mateixa Generalitat, en el cas dels contractes menors. La llei de contractes permet que l’ajuntament contracti serveis a empreses pròpies i aprofitant aquesta oportunitat, Mollet, ha organitzat el Servei de neteja industrial per contractar personal en risc i situació de vulnerabilitat (unes 15 persones a través del PIVEM, Programa d’Inserció per la Via Econòmica de Mollet, en el sector de la neteja).

Alguns ajuntaments destaquen les mesures complementàries a la Llei de Barris de la Generalitat de Catalunya que tenen un caràcter ocupacional (com Manresa i L’Hospitalet) el que reforça el tractament transversal de l’ocupació a partir d’un projecte de renovació urbanística amb un component social i participatiu (es tracta de polítiques complementàries a la Llei de Barris, un cop realitzada l’actuació urbanística, que tenen recursos específics). Per últim, entre les iniciatives capdavanteres alguns ajuntaments destaquen el foment de l’autoocupació (Terrassa) com a instrument per activar a les persones i el suport als nous emprenedors i a les empreses (Santa Coloma i Castelldefels).

Però algunes de les persones entrevistades (concretament, quatre) destaquen com a “bones pràctiques” els programes més clàssics que tenen uns resultats positius quan estan ben adaptats a les necessitats del municipi, encara que l’administració autonòmica proposa les pautes generals i hi hagi un excés de procediments per la seva adjudicació i gestió. El més important, a parer del regidor de Viladecans, és que l’entitat que ha d’executar un projecte integral ho pugui fer sense caure en actuacions estandarditzades:

“Estem utilitzant els instruments tradicionals adaptant-los, creant nous i també innovant... Tenim escoles tallers, escoles d'oficis, l'aposta forta del FSE que es concreten el programa Dona, sobre la integració laboral que treballa la formació, l'autoocupació, entre altres”.

Entre aquests programes tradicionals, alguns dels electes defensen que són les polítiques formatives les més encertades quan estan ben dissenyades i adaptades al mercat laboral i amb ha d'estructurar les polítiques d'ocupació:

“Als anys 80, 90 i ara es repeteix el problema de que la formació no s'adequa a les necessitats de l'empresa. Per tant, d'innovació ara molt poca, ja s'ha fet de tot; les tecnologies de la informació i comunicació són un instrument, ens ha servit com a eina administrativa i la formació és l'únic element per insertar laboralment, és una necessitat, adquirir coneixements i habilitats”.

Però no tot són coincidències respecte als objectius i mètodes de les polítiques d'ocupació. Algunes propostes d'inserció laboral emfasitzen els aspectes formatius mentre que altres consideren que cal superar l'excessiva centralitat dels cursos i trajectòries formatives per treballar altres habilitats des de nous enfocaments experimentals. En la línia de la formació es situen Reus, on existeix un centre específic de formació i la regidora, que ho és d'aquesta matèria, i Viladecans, que en paraules del seu regidor mostra aquesta mateixa sensibilitat:

“Busquem una formació més professionalitzadora i cobrir la demanda de les empreses, de vegades necessiten un curs per la setmana que ve (...) també l'ampliació geogràfica d'abast comarcal i més a partir de formació virtual”.

“Can Calderon, com a servei d'ocupació, centralitza gran part de la formació. Sempre hi ha política d'aparador però el més important ha estat la creació de sinèrgies i el camp formatiu”

Altres responsables polítics, en canvi, es decanten per formular iniciatives innovadores i noves modalitats d'inserció laboral superant aquesta lògica tradicional formativa per introduir l'orientació i l'assessorament personalitzat, el suport a les empreses d'inserció i l'economia social o l'autoocupació. Aquestes experiències no deixen de banda la formació, com a instrument imprescindible de capacitació, però plantegen una canvi d'orientació de les polítiques. Així ho defensen la regidora de Mataró i el regidor de Mollet:

“Ens ha passat a totes les polítiques, ha primat una visió paternalista, donar tot molt mastegat i era una manera de treballar que calia canviar i innovar. En els temes d'ocupació la gent està perduda, amb situacions psicològiques complexes i necessiten orientació. Per això hem decidit fer un canvi de sistema, ajudar a descobrir cap a on moure's amb un nou sistema d'acompanyament –amb sessions conjuntes, itineraris personalitzats...). La formació, però, continua sent un eix fonamental [referint-se al baix nivell formatiu en general de la població]”

“Cal deixar una mica de banda la formació que s'ha treballat massa, i l'intermediació que ha d'estar en mans del SOC per treballar altres temes (...). El foment de l'economia social ha estat una línia de treball tradicionalment descuidada pels ajuntaments. En el programa electoral recollíem la promoció de l'economia social. Aquesta legislatura hem avançat en

aquest tema, hem donat suport a cooperatives de 2on grau (formades per entitats jurídiques), hem fet seminaris per joves per formar en cooperativisme i explicar l'economia social".

Segurament, els EQUAL són els projectes valorats més positivament ja que suposen la possibilitat d'innovar i experimentar i amb resultats, en general, considerats satisfactoris. Sis persones trien els EQUAL de les seves localitats com una de les accions clau perquè permeten el treball en xarxa i l'intercanvi de coneixement (Castelldefels, Mataró, L'Hospitalet, Manresa, Santa Coloma i Vilanova). La regidora de Mataró destaca alguns elements innovadors com la responsabilitat social corporativa, la qualitat de l'ocupació, la diversitat a les empreses i la conciliació familiar, temàtiques del projecte europeu. A més, també es valora el fet que promoguin la cooperació intermunicipal, la transferència de coneixement transnacional i el treball en xarxa amb altres entitats (respecte a aquesta vessant relacional, és significatiu que només una persona entrevistada consideri els Pactes territorials com a experiència a destacar). Per aquest caràcter innovador dels projectes EQUAL s'han considerat introduir-los amb més detall.

Les iniciatives europees EQUAL

Com ja s'ha introduït, els EQUAL tenen un fort component territorial i de cooperació i ofereixen la possibilitat d'innovar en el camp de la inserció laboral creant xarxes d'intercanvi per desenvolupar les polítiques. La iniciativa comunitària EQUAL s'emmarca en el programa europeu per promoure la igualtat d'oportunitats en el mercat de treball, sota el paraigües del Fons Social Europeu i en coherència amb els principis de l'Estratègia Europea d'Ocupació. A més, tenen finançament comunitari però també es demana un esforç pressupostari a les administracions dels estats membres¹⁷⁷. És per aquests motius que aquí es presenten els projectes Equal en els què han participat els ajuntaments de la mostra, considerant com hipòtesi que aquestes iniciatives neixen a partir de la voluntat i interès específic d'aquests governs locals, doncs requereixen un esforç i una aportació econòmica extra de les entitats sol·licitants i, sobretot, suposen una experiència que reforça aquest camp d'intervenció. Els destinataris d'aquestes accions poden ser tant les persones, com els territoris i les empreses, segons l'eix al qual pertanyen i els objectius de cada projecte.

¹⁷⁷ El Departament de Treball rep 58.041.041,95 euros del FSE el 2004 (un 10% del seu pressupost total segons la Memòria 2004).

En síntesi, els EQUAL reuneixen les següents característiques: es tracta d'iniciatives integrals per promoure l'ocupació dels sectors amb més dificultats, pretenen ser innovadores, s'han d'elaborar i implementar de forma cooperativa entre diferents entitats d'un territori o sector i han de tenir una base transnacional¹⁷⁸. Tant el seu disseny com execució han de recaure en més de dues entitats que tinguin vinculació geogràfica o sectorial i que conformen les anomenades Agrupacions de Desenvolupament, associacions estratègiques per lluitar contra les discriminacions al mercat laboral. Al mateix temps, les AD necessiten almenys un soci transnacional amb un projecte similar a partir del qual es puguin teixir estratègies de cooperació i transferència de coneixements i experiències. També els EQUAL, finançats el 50% pel FSE en el cas de Catalunya (Objectiu 1), requereixen un esforç financer addicional.

Molts ens locals –tant ajuntaments com consells comarcals i diputacions- es presenten a les convocatòries juntament amb altres entitats i en coordinació amb socis d'altres països. A Catalunya han estat 37 les iniciatives Equal que s'han aprovat en les dues convocatòries atorgades¹⁷⁹:

- 1^a Convocatòria INICIATIVES EQUAL 2001-2003 (160 projecte per a l'Estat): 18 projectes a Catalunya (6 Equal dels quals Eix 1: Inserció i Reinserció laboral)
- 2^a Convocatòria: 2004 – 2007 (total 229 projectes a l'Estat): 19 projectes a Catalunya (4 Equal dels quals Eix 1: Inserció i Reinserció laboral)

Gairebé la totalitat dels ajuntaments catalans amb més de 50.000 habitants desenvolupen una iniciativa EQUAL, el que suposa un total de 21 projectes des de 2001, dels 37 localitzats a Catalunya. Entre aquests destaca l'ajuntament de l'Hospitalet que participa en 7 EQUAL i l'ajuntament de Manresa amb 5 iniciatives en les dues convocatòries. Pel contrari, Reus i Tarragona són els únics ajuntaments que no participen en cap de les dues convocatòries (veure a l'Annex 10 la llista d'ajuntaments i els programes d'ambós convocatòries).

¹⁷⁸ "La Iniciativa Comunitària EQUAL, que forma part d'una estratègia integrada per a l'ocupació, té per objectiu la lluita contra totes les formes de discriminació i desigualtat que es produeixen en el mercat de treball i, en particular, contra aquelles que se basen en el sexe, la raça, l'origen ètnic, les creences o la edat. Per assolir aquest objectiu, els projectes EQUAL han de tenir un contingut innovador, dissenyat i desenvolupat a través de mecanismes de cooperació entre entitats de distinta naturalesa i des de una perspectiva de treball transnacional." Iniciativa Comunitària EQUAL, 2^a convocatòria.

¹⁷⁹ Espanya ha rebut un total de 389 iniciatives Equal en les dues convocatòries d'un total de 3.364 projectes atorgats al conjunt de la UE.

Per tant, durant el període 2004-2007, es desenvoluparan 11 iniciatives als ajuntaments de la mostra amb un pressupost total de 14.824.256 euros, dels quals la meitat és finançada pel FSE i en les que participen altres actors i institucions. Per aquest motiu, tenint present que els projectes Equal són plurianuals i són formats per diverses entitats, a més dels ajuntaments citats, l'anàlisi es centrarà en tipus de projecte, orientació i socis participants.

Entre tots els projectes, són dues les iniciatives Equal que corresponen a l'Eix 1 (Inserció i Reinserció): el projecte Espais (en el que participen els ajuntaments de Badalona i Santa Coloma) i l'EQUAL de Girona (Agrupació de desenvolupament de l'àrea urbana de Girona). Ambdós projectes tenen com a públic objectiu a les persones en situació d'exclusió social i laboral i els sectors de població més desafavorits en l'accés a l'ocupació. Els objectius assenyalats per aquests dos projectes ja mostren aquest caràcter innovador, el primer per la voluntat de transversalitzar l'ocupació entre els diversos serveis, el segon planteja una visió que trenca amb la visió assistencial i el model de l'ocupabilitat:

- **L'EQUAL Espais** té per objectius *“la generació d'espais que permetin una actuació contra els factors de caràcter més individual que incideixen sobre les situacions d'exclusió”*. La motivació de les persones i la seva ubicació en el mercat laboral són eixos claus del projecte tot i que al mateix temps es pretén treballar sobre els actors que tenen un rol important en aquest procés, tant dels equips socials, sanitaris i dels serveis d'ocupació com l'empresariat del territori que correspon a Badalona, Sant Adrià del Besòs, Santa Coloma de Gramanet i el Barcelonès.
- **L'EQUAL de Girona** planteja *“accedir al treball i generar oportunitats versus millorar l'ocupabilitat, una relació amb els afectats de coproducció versus l'assistència i la contraprestació, treballar en un ampli ventall de modalitats per la inserció versus un model estàndard d'accés al treball”*. En el projecte de Girona es critica les orientacions a l'ocupabilitat i la visió assistencial que no permet la implicació de les persones, de forma que la proposta pretén innovar en el tracte que es dona a les persones que hi participen.

La resta dels projectes dels ajuntaments de més de 50.000 habitants, tenen una diversitat de destinataris en funció dels eixos als que estan adscrites les accions:

- **Eix 2:** són iniciatives per promoure l'esperit emprenedor i l'autoocupació amb un fort component de gènere (concretament l'Equal E-Lab Empresa està destinat específicament a desenvolupar un mètode per motivar la creació d'empreses amb contingut tecnològic per part de dones).
- **Eix 3:** En el cas de les accions amb l'objectiu de l'adaptabilitat, els principals destinataris no són individus sinó les empreses i les persones que hi treballen, especialment en relació a la gestió dels recursos humans. Així, el projecte IMPAC-TEM VALLÉS està destinat a PYMES de la comarca i a qui dirigeix en elles els recursos humans així com treballadores i treballadors i delegats/es sindicals. L'objectiu és millorar les oportunitats d'ocupació a les empreses, promoure la igualtat d'oportunitats i les experiències cap a l'aprenentatge permanent o la sostenibilitat. Per la seva part, l'altre projecte en aquest eix és el RESSORT-RSE també destinat a PYMES de la província de Barcelona amb l'objectiu de millorar la qualitat de l'ocupació. En aquest sentit, pretén introduir pràctiques de responsabilitat social a les empreses, sensibilitzar i difondre bones pràctiques, com a mètode per traslladar-les a altres empreses.
- **Eix 4:** destinat a l'igualtat d'oportunitats es troben 4 projectes en els que participen ajuntaments de la mostra i les destinatàries són perfils de dones amb dificultats d'accés al mercat laboral o amb problemes específics d'inserció. L'objectiu dels projectes és bàsicament reduir els processos discriminatoris i de segregació tant en l'accés al mercat laboral com dins de les empreses o organitzacions. Les accions que plantegen són diferents en funció dels objectius concrets doncs una de les línies és la conciliació de la vida familiar i professional i l'altra la reducció dels desequilibris de gènere.

En conclusió, la perspectiva d'aquests Equals introdueix elements de capacitat i autonomia per trencar les lògiques més assistencialistes de les polítiques, malgrat que la perspectiva individual encara és present en alguns projectes. A més, degut al caràcter innovador i cooperatiu també s'incorporen altres actors que han d'ajudar en els processos d'inserció laboral. En aquest sentit, la sensibilització i la pedagogia també són elements presents en les accions amb l'objectiu d'incidir tant en els equips de suport i gestió de les polítiques com en el teixit empresarial.

Com sostenen els regidors i regidores, les iniciatives comunitàries Equal els permet treballar aspectes que les accions tradicionals no permeten per manca de temps o

pressupost. Els regidors de Mollet i de Vilanova i la Geltrú i el cap d'ocupació de Manresa així ho sostenen:

“Hem participat al Equal TESIS, interessant, són polítiques que volem fer i ens co-financien la meitat del que volem fer”

“Equal: projecte Igualem amb altre ajuntaments destinat a inserir dones en professions típicament masculines: introduir sensibilitat. S’ha fet la part d’anàlisi i diagnosi i ara ens costa molt trobar dones: hem fet l’estudi però ara tenim problemes per convèncer a dones que participin”.

“Els Equal tenen sentit perquè són recursos que permeten accions innovadores, és un repte, perquè allò fàcil consolida les desigualtats i els estereotips”

La perspectiva de gènere es troba present en aquestes iniciatives doncs, a més de la línia específica per la igualtat d'oportunitats entre homes i dones, és un factor que es puntua especialment a l'hora de concedir els ajuts. Aquest fet està motivant als ajuntaments a introduir aquesta perspectiva en el disseny de les polítiques locals i facilitant l'experimentació de noves metodologies. Cal destacar també l'existència un eix específic sobre desigualtat de gènere en el qual s'adopten accions positives per promoure la participació de la dona al mercat laboral i representen una oportunitat per innovar en els plantejaments: per exemple, a partir de la sensibilització a les empreses, especialment en els sectors tradicionalment masculins, o amb la promoció d'accions per organitzar nous usos del temps i conciliació familiar-laboral i de lluita contra els estereotips que segreguen a les dones en el mercat laboral.

Per altra part, el treball de sensibilització destinat a les empreses per promoure pràctiques de responsabilitat social també trenca la lògica que considera les persones en atur com a úniques responsables de la seva situació. Aquesta perspectiva que al mateix temps introdueix la promoció de la qualitat de l'ocupació representa un element innovador del projecte Ressort.

Per últim, aquestes accions permeten l'elaboració de nous instruments per aplicar i desenvolupar les accions en base a estudis i assaig de noves metodologies, amb l'objectiu al mateix temps de transferir els elements positius i crear models o bones pràctiques. Així, la dimensió del disseny de les polítiques, fonamental per la seva efectiva aplicació, resulta reforçada gràcies a la possibilitat d'estudiar i analitzar l'entorn sobre el qual es pretén incidir.

C. Dimensió operativa i relacional

Els resultats i impactes de les polítiques públiques tenen sens dubte relació amb les opcions operatives i les interaccions que s'estableixen entre els actors que hi participen. Els instruments utilitzats per implementar les polítiques, ja sigui la forma de provisió com les fórmules organitzatives i de gestió, són variables que condicionen la política i de les quals pot dependre el seu èxit o fracàs. En aquesta part es presenta una aproximació a l'organització i gestió de les polítiques d'ocupació així com les pautes relacionals entre esferes de govern i actors no institucionals.

1. L'organització i gestió de les polítiques d'ocupació

L'autonomia organitzativa municipal ha donat lloc a configuracions dels governs locals molt diverses, començant per la denominació de les regidories i els temes que concentren. Una altra variable que explica l'estructura municipal és el repartiment del poder polític, especialment en els governs de coalició, com són la quasi totalitat dels ajuntaments analitzats. A més, els ajuntaments amb una certa envergadura trien les macro-àrees com organització executiva bàsica sota les quals es troben les diverses regidories.

La situació de les polítiques d'ocupació en l'organigrama municipal és un primer indicador organitzatiu. Com assenyala el quadre, en la gran majoria dels casos (75%) aquestes es troben adscrites a les àrees de promoció econòmica i projecció de la ciutat. Això confirma la hipòtesis que les polítiques d'ocupació tenen una vinculació més estreta amb el desenvolupament local i la promoció econòmica que a les àrees socials i la lluita contra l'exclusió, el que no descarta la imprescindible coordinació amb les àrees de benestar, especialment quan les polítiques van dirigides als col·lectius amb més dificultats.

Les excepcions les conformen dos ajuntaments que situen les polítiques d'ocupació a l'àrea de benestar social i serveis personals. El cas de Manresa, resultat del pacte de govern amb la creació de l'Àrea de Drets de Ciutadania (en mans d'ICV) on es situa la gestió del Centre d'Iniciatives per l'Ocupació i les polítiques d'inserció laboral i la regidoria d'ocupació de nova creació que s'ha de coordinar amb l'àrea de Desenvolupament local. L'ajuntament de Cerdanyola configura una macro-àrea amb Ocupació, Promoció Social, Salut Pública i Consum i Sant Cugat, un altre exemple en el qual les polítiques socials i de joventut, l'ocupació, la cooperació i solidaritat, salut i

serveis socials són temàtiques integrades en una única estructura liderada per ERC. Només un ajuntament, Cornellà, estructura les polítiques formació ocupacional i programes d'inserció laboral amb itineraris formatius a l'àrea d'Educació, una opció poc habitual. Per últim, només un cas, Mataró té el seu Institut Municipal de Promoció Econòmica sense vinculació a una àrea determinada, una estructura pròpia que reforça el seu caràcter central a l'ajuntament.

Taula 7.27. Tipologia d'àrea a la qual són adscrites les polítiques d'ocupació i inserció laboral

Macro-àrees	Promoció econòmica i desenvolupament local	Promoció social, serveis personals	Educació	Sense adscripció a una Àrea determinada
Nombre de casos	17	3	1	1

Font: elaboració pròpia.

Sobretot durant la dècada dels 90 van proliferar a escala local nous instruments de gestió per a la prestació de determinats serveis: la resposta a aquest interès en l'especialització i més flexibilitat en la gestió va arribar amb la creació d'empreses públiques i organismes autònoms. L'àmbit de la promoció econòmica i l'ocupació es va considerar de prou importància com per innovar amb aquests organismes. És així com, en relació a aquestes fórmules organitzatives, la meitat dels 22 ajuntaments trien per gestionar les polítiques d'ocupació un organisme autònom o empresa municipal, mentre l'altra meitat decideix mantenir-lo com un servei adscrit a una àrea. Sobre aquesta qüestió, els electes locals consideren que la creació d'una empresa ha estat una de les decisions més encertades per gestionar les polítiques d'ocupació i alguns municipis que no tenen un organisme es plantegen la seva creació. El cas de Mollet on l'empresa municipal va ser creada el 1988 o Terrassa, un any després, mostren una trajectòria important aquest camp d'intervenció i una voluntat d'innovació en la gestió.

Si bé l'existència d'un organisme autònom no és una variable decisiva per explicar la importància d'aquestes polítiques (alguns ajuntaments tenen dispositius i serveis potents sense necessitat de crear un ens específic independent) es pot considerar que aporten una major estabilitat a les polítiques en termes estructurals i al mateix temps un compromís de despesa més continuat. Això també explica que alguns ajuntaments expressin la voluntat de crear un organisme adscrit a l'organització nuclear municipal

però per raons principalment pressupostàries no ho han fet encara realitat. El cas de Manresa és l'únic en el què el Centre d'Iniciatives per a l'Ocupació és una secció, una situació per sota de servei.

Taula 7.28. Organització municipal de les polítiques d'ocupació

	Empresa pública	Institut Municipal	Serveis adscrits a una Àrea	Total
Nombre de casos	5	6	11	22

Font: elaboració pròpia.

Les constriccions financeres de les administracions locals i la dependència de subvencions dificulten l'estabilitat de les polítiques d'ocupació i la seva gestió. Una crítica compartida a totes les entrevistes posa de relleu el disseny *top-down* d'aquestes polítiques que no té en compte la diversitat territorial. Això es tradueix en problemes de gestió, específicament en el manteniment d'una plantilla estable dels serveis d'ocupació. També la precarietat laboral es soferta pel personal que treballa a les administracions. En el cas de les polítiques d'ocupació, al tractar-se de programes amb limitacions temporals, presenten problemes afegits: la contractació es troba supeditada a les subvencions rebudes i això obstaculitza la continuïtat dels programes. Tant és així que els ajuntaments han de posar finançament propi específic per contractar aquestes persones, un indicador més de la feblesa financera dels ajuntaments i les debilitats que presenten les polítiques d'ocupació.

El règim de contractació temporal és habitual en els serveis d'ocupació, com ho demostrava l'estudi sobre aquestes polítiques locals que quantificava entre el 60 i el 70% de la contractació com eventual (FEMP, 2004). Algunes dades dels ajuntaments aquí estudiats tenen una proporció de contractació eventual amb pautes similars: Mataró, un municipi amb una trajectòria i estructura sòlida en matèria ocupacional té una plantilla de 25 persones dedicades a serveis d'ocupació situades a l'IMPEM, de la qual el 52% és eventual (segons els Pressupostos de 2005). El cap del programa de planificació i programació de Sabadell també indica que el 60% de la plantilla és contractada temporalment -majoritàriament dones- el que suposa una dificultat afegida per donar continuïtat als programes i estabilitat a les persones que hi treballen. La fluctuació en els equips que treballen en els programes d'ocupació és constant i suposa un dels problemes per garantir la continuïtat i la qualitat del servei.

La feblesa estructural de les polítiques d'ocupació té la seva explicació en la dependència de recursos externs per gestionar-les i, més en general, de les limitacions pressupostàries que pateixen les hisendes locals. Però a aquesta dependència s'afegeix un model de gestió hereu de les "velles" formes de govern en les quals els procediments són més importants que els resultats i en els què la jerarquia subordina les administracions locals que adquireixen un rol merament executor i als quals s'ha de fiscalitzar i controlar contínuament.

Els problemes de gestió: *"El paper de la burocràcia és tan gran i tan inútil"*

Reprenent els discurs dels electes locals, a les entrevistes s'apuntaven alguns dels obstacles amb els què han d'enfrontar-se els ajuntaments per elaborar polítiques d'ocupació i que qüestionen l'autonomia municipal. Certament, es considera que els ajuntaments estan fent un esforç de gestió i aportació de recursos propis important, però que estan massa sotmesos a un model de planificació depenent de recursos i decisions externes que els impedeix assolir més eficàcia. No és estrany que la rigidesa del model i la manca d'autonomia financera siguin els principals problemes citats encara que, en alguns pocs casos, es reconeix que els mateixos ajuntaments podrien millorar la gestió i introduir l'ocupació com un element transversal de les polítiques locals. Algunes experiències i projectes innovadors confirmen aquesta voluntat.

La burocratització dels processos per demanar subvencions i la dependència d'aquestes comporta lentitud i una complexitat afegida que entorpeix la planificació a mig i llarg termini. L'excés de tràmits, que dificulta el treball i bloqueja els recursos humans suposant un ús ineficient dels mateixos, és assenyalada com un dels esculls principals de les polítiques d'ocupació. A més de les limitacions pressupostàries, la lentitud en la concessió de subvencions, que no sempre aconsegueix els terminis previstos, dificulta la programació i la contractació de personal. En aquest context, és difícil mantenir espais estables on desenvolupar les polítiques, inclús crear organismes autònoms allà on no existeixen, doncs requereixen un esforç específic de l'ajuntament d'inversió en aquest camp. En aquest sentit, són varies les afirmacions que consideren que malgrat els problemes burocràtics els governs locals han fet esforços, no exemptes de tensió, per no caure en el burocratisme i donar la millor atenció a les persones amb els serveis d'ocupació.

És clau, doncs, en opinió de les persones que han estat entrevistades, superar aquesta situació i programar en el llarg termini amb polítiques consistentes i més estables. En aquest escenari és comprensible la sensació que expressa un regidor: “*Anem fent malabarismes sense xarxa*”. Aquestes són algunes de les crítiques, prou eloqüents, de tres regidors (per ordre, Castelldefels, Girona i Rubí) i el cap d’ocupació de Sabadell:

“Hem de demanar constantment subvencions, això són quilos de paper. Però nosaltres intentem no ser buròcrates en la nostra relació amb els usuaris. L’autonomia total és impossible, hem de demanar subvencions però basades en estudis i això és temps i diners, la nostra estructura de recursos humans no dóna per més. Per això, per necessitat, fem accions conjuntes amb el suport de la Diputació o el Consell Comarcal: així una persona gestiona un projecte compartit de diversos municipis. És per tant, una autonomia relativa. Per exemple, els Fons Socials Europeus que financien una part de les nostres iniciatives a partir d’uns requeriments específics, són útils com a guia però no sempre ens podem adaptar plenament.”

“El marge de maniobra és petit, l’oferta ja ens ve feta per la Generalitat. El que podem fer és presentar-nos a programes i gestionar els projectes contribuint en el seu finançament. Els ajuntaments són les institucions més pròximes i que per tant conèixen més les necessitats del territori i la població, per això es reclama més capacitats per decidir i dissenyar.”

“Manca d’autonomia, el fet d’haver de posar recursos propis per temes que no són competència local. Arriben les subvencions però no són suficients, els projectes s’aturen perquè no hi ha més diners i no arriben la subvenció, això la ciutadania no ho entén, perquè poden tener al juliol un espai on cerca feina i no a l’abril? Perquè els serveis no funcionen tot l’any? O bé es posen diners o s’han de tancar i això dificulta la tasca de les polítiques”.

“El gran problema és el pes massa gran de la burocràcia: per un curs de formació cal omplir 27 papers diferents!. Un estudi del Fons Social Europeu del 1996 conclouia que a la persona en atur li arriba el 16% del pressupost destinat. Aquest disseny comporta que el cost sigui elevat i que ens oblidem de les persones que no tenen feina, amb tant procediment i normes perdem de vista l’usuari.”

Aquests problemes sempre acaben afectant a les persones que s’han de beneficiar dels serveis i crea problemes des del punt de vista de la planificació i la gestió dels recursos, també de les contractacions a les persones que treballen en els serveis d’ocupació. És per aquestes raons que es reclama un canvi de model que hauria de passar per noves formes de gestió: en alguns casos, es reconeix la manca d’eficàcia d’alguns programes (es cita el 10% d’inserció d’alguns programes, els resultats pocs tangibles en programes europeus) i les dificultats per fer seguiment dels programes i avaluar-los amb rigor. La regidora de Vilanova i la Geltrú i els regidors de Terrassa i Viladecans critiquen aquesta incertesa i inestabilitat:

“Reivindiquem fa temps que els municipis coneixen les necessitats del territori i la comarca. Però funciona que nosaltres demanem i el Departament tria després de que nosaltres demanem, així ens donen de vegades cursos que no són els que més necessitem o ens convindrien”.

“No podem donar continuïtat als serveis. Tenim programes només per 6 mesos, això és poc per marcar itineraris d’inserció: perdem eficàcia i eficiència”.

“Hem de fer un “exercici de fe” i avançar sempre els diners de les subvencions que arriben de forma inesperada i sempre tard, això dificulta la programació, i per exemple la creació d'un Organisme Autònom”.

Tot i la valoració positiva que es realitza dels programes d'ocupació també es destaca que estan massa condicionats i, com s'ha mencionat, l'excés de tràmits i controls condiciona els ritmes i impedeix l'agilitat necessària davant els canvis constants del mercat laboral. Aquestes crítiques també arriben als programes europeus Equal perquè estan massa predefinits i això dificulta canviar un programa sobre la marxa i reconduir els aspectes que no funcionen. És, per tant, compartit el reclam de més capacitat pels ajuntaments per reorientar els programes i la disminució de la càrrega en gestió doncs dificulta també una major transversalitat de les polítiques: amb l'actual model resulta difícil integrar el conjunt de programes en un mateix itinerari d'inserció, es perden forces degut a la fragmentació de les polítiques i l'aïllament de les accions comporta una pèrdua important d'eficàcia i transversalitat, ja només dels mateixos serveis d'ocupació. La coordinació amb altres àrees acaba produint-se per cada programa, a escala micro, i les possibilitats per realitzar una programació conjunta i integral disminueixen.

Per últim, es destacable la millora de la informació sobre les polítiques públiques i la comunicació amb la ciutadania, com una dimensió també important de la gestió de les polítiques. En l'esfera comunicativa els ajuntaments han avançat i això es demostra en la proliferació de mitjans de comunicació locals i de campanyes d'informació que es realitzen. En el camp de l'ocupació aquest interès s'ha concretat en l'elaboració de campanyes pròpies per explicar els programes i sensibilitzar (amb díptics informatius, revistes, pàgines web específiques, etc.) i, especialment, donar a conèixer els serveis a les persones que més ho necessiten. Els instituts, fundacions i empreses especialitzats en la promoció econòmica i l'ocupació tenen els seus propis espais virtuals, així com la gran majoria dels serveis d'ocupació. Són més aviat escassos els ajuntaments que no expliquen els programes d'ocupació o presenten la informació de forma poc assequible. Un altre exemple d'ús d'aquests canals són les borses de treball on-line o els cursos formatius virtuals adreçats a les persones amb més dificultats per seguir formació presencial que han iniciat alguns ajuntaments.

2. El govern multinivell i les xarxes d'actors

Ja s'ha esmentat el repartiment competencial en matèria d'ocupació i les febleses que aquest model implica per les institucions locals, especialment en termes de disseny de les polítiques i de solidesa organitzativa. La col·laboració entre esferes de govern en

aquest camp de política pública es produeix de forma intensa a tots nivells i també actors no institucionals participen en les diferents fases de la política, configurant una xarxa de política força complexa. Així doncs, en aquesta dimensió relacional cal assenyalar:

- La creixent col·laboració intermunicipal i el suport de les administracions locals de segon grau al desenvolupament de les polítiques d'ocupació.
- La necessitat de cooperació entre els diversos nivells de govern -UE, Estat, Generalitat, Províncies, Comarques i ajuntaments- i la proliferació d'espais de trobada i debat.
- El suport logístic i l'orientació de les associacions municipalistes catalanes (ACM i FCM) i espanyola (FEMP).

Al mateix temps, es poden identificar tres espais d'interrelació i concertació de les polítiques locals d'ocupació:

- Pactes Locals per l'Ocupació que, de vegades, superen l'àmbit municipal.
- Elaboració i gestió de determinades polítiques amb actors que participen puntualment
- Espais de participació més generals o multitemàtics on s'incorporen les polítiques d'ocupació: Consell Econòmic i Social, Pactes per al Desenvolupament, Plans Estratègics, juntes dels Patronats o Instituts, Plans Comunitaris, etc.

En aquest apartat, es reprenen els discursos de regidors i regidores per incorporar la seva visió i opinió sobre els espais de concertació i participació a escala local en els què es dissenyen les estratègies d'ocupació. Les seves opinions són valuoses en tant que responsables de les polítiques d'ocupació i, sobretot, promotors d'aquests espais i ofereixen reflexions i matisos sobre les potencialitats i debilitats de la concertació local.

Les xarxes horitzontals: els agents socials, protagonistes de la concertació

Les polítiques d'ocupació han estat tradicionalment monopolitzades per dos actors claus: organitzacions sindicals i patronals juntament amb el govern han estat la font de legitimitat d'aquestes polítiques a través del pacte social i el consens corporativista que va guiar els Estats del Benestar inspirats en les idees keynesianes. Aquesta dinàmica

pactista en l'esfera estatal també s'ha traduït en Pactes per l'Ocupació en les diverses esferes de govern: l'àmbit local ha incorporat aquesta pràctica entre les agents socials del territori gràcies a la promoció que se n'ha fet des de la Unió Europea i el suport d'administracions supralocals. La majoria dels 26 pactes per l'ocupació detectats a Catalunya a finals dels anys 90 són tripartits i d'escala municipal: d'aquests, 14 corresponen als ajuntaments catalans amb més de 50.000 habitants, a més del cas de Barcelona (Gibert, Lope i Rosetti, 2002).

Les organitzacions sindicals i patronals més importants del territori són els actors mencionats a les entrevistes com els principals interlocutors i participants de les polítiques d'ocupació –de fet, en la majoria dels casos són els únics actors que s'assenyalen-. És evident que el seu grau d'institucionalització és molt més alt que altres actors que també participen en els espais de concertació existents però de forma més irregular o feble. La configuració de la xarxa en relació a les polítiques d'ocupació no sembla respondre a patrons de complexitat i densitat, sinó, més aviat, es tracta d'una xarxa simple amb pocs actors que la monopolitzen. A més, els espais de concertació acostumen a estar formalitzats, especialment en els Pactes per a l'Ocupació però també en altres instruments com els Plans Estratègics, els Consells Econòmics i Socials, Fòrums específics i la participació en els consorcis o les juntes (dels patronats o instituts).

És destacable la voluntat d'arribar a acords que mostren els i les responsables locals amb l'objectiu de consensuar els continguts de les polítiques i fer partícips de la seva gestió als agents socials, una concertació que no neix sobtadament sinó que es veu potenciada perquè existeix una tradició local de consens i diàleg amb els agents socials. De les entrevistes realitzades, en la meitat es citen els pactes locals com paraigües de la participació i el valoren positivament com a guia per l'actuació en matèria laboral (Tarragona, Reus, el Prat de Llobregat, Mollet del Vallès, Manresa, Mataró, Lleida, l'Hospitalet de Llobregat, Sant Boi, Sabadell). Algun ajuntament es troba en procés d'elaboració del pacte en el moment de l'entrevista (Viladecans) mentre d'altres no s'ho plantegen (Vilanova i la Geltrú). A pesar de que no tots els municipis han adoptat un pacte local, en alguns casos com Rubí, Badalona, Santa Coloma o Cerdanyola es cita el pacte comarcal com a referència. En general, els discursos comparteixen una valoració positiva de la concertació local perquè *“ens ajuda a prioritzar conjuntament”*:

“El pacte local (...) ha demostrat que la coordinació de les administracions públiques i dels agents socials facilita les propostes concretes i adaptades a les necessitats socio-laborals d'un territori”.

“Tenim bona relació amb els agents socials, tenim un pacte local però sense desenvolupar i hem establert el CES el 1996, un espai de concertació i articulació de propostes, bona entesa que va portar a crear una Comissió d’Inserció Econòmica el 2005 i es va obtenir un projecte EQUAL per la inserció laboral amb 14 organitzacions locals implicades i coordinat per l’ajuntament de Girona”.

Amb algunes matisacions, les opinions sobre els pactes són positives i accentuen la relació amb un o altre agent social: en alguns casos, es considera que la concertació ha d’estar sobretot vinculada amb el món empresarial *“adaptar els programes a les seves necessitats, garantia d’èxit i inserció laboral”* (Sant Cugat), o les crítiques a anteriors governs local que havia afavorit el diàleg excessivament amb els sindicats i ara opten per treballar més estretament la patronal i les empreses (Rubí). En general, però la majoria cita les organitzacions sindicals com més proclius a implicar-se en les polítiques actives i, en canvi, el sector empresarial més rebecc a participar. En vàries entrevistes apareixen crítiques explícites a les organitzacions patronals per l’escàs compromís demostrat i als sindicats majoritaris per un interès massa centrat en la gestió (*“Els empresaris no han fet casi res i els sindicats han estat més interessats en la gestió d’alguns programes”*). En aquestes afirmacions d’electes locals de Sant Boi, Cerdanyola, Badalona i Granollers es mostra el punt crític cap els pactes:

“[Els sindicats] valoren positivament aquestes iniciatives i participen en les PAO activament. L’associació d’empresaris en canvi no té massa força ni capacitats, participen al pacte, al CES, però no es pot dir que siguin molt dinàmics, tenen cursos propis però la gestió la fan de qualsevol manera”.

“El pacte va ser més un sumatori d’interessos més que conciliació. Un exemple va ser que els sindicats i la patronal es posaven d’acord en com repartir-se el poder però sense tenir en compte els ajuntaments, sempre una mica al marge. Es mouen per interès propi. Va bé per intercanviar experiències però concertació real molt poca i, a més, molta complicació burocràtica”.

“La implicació real de les patronals és mínima. En 6 anys no han posat ni un contracte sobre la taula i els sindicats CCOO i UGT no tenen potencial econòmic, els interessa gestionar diners”

“Tot i l’existència del Pacte Territorial, l’experiència de concertació i de cooperació entre tots els agents socioeconòmics de la comarca és encara molt petita, principalment produïda per una banda per la manca d’implicació del sector empresarial (debilitada també per la poca força de l’associacionisme a nivell comarcal), pels recels a assolir uns nivells de cooperació més intensa entre els ajuntaments, especialment els més petits i, a vegades, per una visió massa en el curt termini per part dels sindicats”.

La meitat dels ajuntaments més poblats de Catalunya tenen un pacte per a l’ocupació (la resta es troben emmarcats en un pacte més ampli), un indicador expressiu de que aquesta fórmula no es troba tan extesa a nivell municipal. En aquest sentit, es percep un cert escepticisme respecte els espais de concertació sobre l’ocupació, després del període de proliferació als anys 90 ara sembla considerar-se un model que, en part, no ha acabat de funcionar o es troba esgotat, malgrat ressaltar que representen espais que encara són útils. Les valoracions més crítiques coincideixen en les dificultats d’arribar a

consensos ja que “als Pactes tothom tira la corda cap el seu costat”. Una crítica present en algunes entrevistes remet a l'augment d'espais de concertació, el que provoca solapaments i dificulta la seva efectivitat. En paraules del cap d'ocupació de Manresa:

“En les polítiques d'ocupació i desenvolupament tenim un excés d'àmbits de concertació, i que no vol dir que hi hagi molta concertació, però qui formen part del Pacte per l'Ocupació són els mateixos del CES, del Pla de desenvolupament... són els mateixos amb diferents barrets”.

La participació d'altres actors en la gestió de les polítiques

A més de sindicats i patronals, els ajuntaments estableixen convenis puntuals de col·laboració amb altres entitats, una fórmula amb tradició en les polítiques d'ocupació. De fet, el govern català també atorga subvencions a entitats col·laboradores de diversos tipus. Així doncs, una part de les polítiques d'ocupació són gestionades per entitats ja sigui perquè reben ajuts directament del Departament de Treball ja sigui perquè ho acorden amb l'ajuntament. Aquestes entitats vinculades al territori (fundacions, ONG, empreses d'inserció, associacions de comerciants, de veïns, empreses, etc...) formen un nucli variat que participa en la gestió dels programes i, en alguns casos, inclús són incorporades al Pacte Local.

Les empreses d'inserció són en aquest àmbit un actor central del tercer sector però malgrat augmenten la seva presència a escala local, encara la seva presència és dèbil i són pocs els ajuntaments que mantenen una relació estable de col·laboració. A alguns territoris ni tan sols existeixen: és, per exemple, el cas de Sant Boi on el mateix ajuntament decideix crear la seva pròpia empresa d'inserció. En aquest camp, Mollet del Vallès és referent en les seves polítiques d'inserció laboral en les què aquestes empreses socials participen activament i l'ajuntament assumeix el rol de promotor de l'economia social.

Si la referència a les empreses d'inserció és minoritària, les al·lusions a les entrevistes d'altres entitats sense ànim de lucre és encara menor, mentre que el sector privat, les empreses, són considerades l'actor per excel·lència, especialment quan es recorda la importància de l'adaptabilitat de les polítiques al mercat laboral i la necessitat de programar “a la carta”, com convenen alguns regidors.

També és rellevant destacar quins actors no es troben a la xarxa que configura les polítiques d'ocupació locals. Un exemple és l'absència dels Pactes Locals per l'Ocupació d'organitzacions sindicals minoritàries, sempre desplaçades dels espais de

concertació. No hi participen moviments socials del territori, tot i que podria entendre's per la mateixa dinàmica de mobilització incompatible amb espais estables i institucionalitzats, però tampoc es considera la participació de ciutadans i ciutadanes a títol individual. Els mecanismes per fer-ho senzillament no existeixen, a excepció d'alguns processos participatius vinculats al PAM. En aquest sentit, tampoc les persones a les quals es dirigeixen les polítiques directa o potencialment tenen cap canal de participació i implicació, en els quals expressar la seva opinió.

Aquesta situació pot explicar que, en general, el discurs sobre les polítiques d'ocupació no destaquï per la seva radicalitat ni esdevingui un element de conflicte entre els actors. La xarxa d'actors de les polítiques d'ocupació, en definitiva, és limitada i tancada en el seu procés d'elaboració però per una decisió deliberada de mantenir aquestes polítiques en unes coordenades acceptables per tots els actors, especialment el sector empresarial.

Per últim, un actor que podria tenir un pes específic són els partits polítics però que tampoc semblen tenir un posicionament excessivament elaborat respecte a aquestes polítiques, més enllà dels postulats comuns que defensen, en termes generals, totes les forces polítiques. Evidentment, hi ha matisos i excepcions -l'eix esquerra-dreta es demostra en propostes i gestió concretes de les polítiques d'ocupació- però sembla que no és un tema que genera una especial controvèrsia fins al punt de proposar línies polítiques essencialment diferents. En aquest sentit, els temes conflictius semblen haver-se apartat per tal de permetre que el consens predomini com a estil d'elaboració d'aquestes polítiques.

En definitiva, l'ajuntament és el que marca amb el seu lideratge els processos i intenta fomentar la cultura dels interessos compartits. Tant sindicats com patronals tenen com estímul el reconeixement i legitimitat que els confereix participar en un espai de concertació institucionalitzat i els beneficis d'incidir per defensar els seus interessos i gestionar una part dels acords directament, el que també els aporta recursos i capacitat de gestió. Però essent l'ajuntament el principal promotor dels pactes, un objectiu que ha estat present és la seva voluntat de legitimar les polítiques actives d'ocupació, sumant els agents socials com a interlocutors principals, el que explica el tancament de la participació. A pesar de la valoració generalment positiva dels pactes locals, una crítica estesa es refereix a la dificultat per incidir en les empreses i crear ocupació (Gibert, Lope i Rosetti, 2002).

Les xarxes verticals: el govern multinivell

En les polítiques d'ocupació el govern multinivell també s'expressa en tota la seva complexitat i les mencions a la Unió Europea (especialment per la gestió dels programes Equal) i al govern català (què gestiona les polítiques actives) són constants. Concretament, quatre de les persones entrevistades destaquen la importància de la cooperació intermunicipal, més encara quan es tracten polítiques que pretenen incidir en el mercat laboral que es troba connectat entre els municipis. També s'assenyala que aquesta cooperació és un fenomen creixent gràcies a projectes compartits com els EQUALS, un intercanvi que crea també llaços de col·laboració per el futur.

Certament, un aspecte destacat dels projectes europeus Equal és la promoció de parteneriats i relacions cooperatives entre els actors que han de col·laborar al territori per desenvolupar les accions. Tant és així que es valora que les Agrupacions de Desenvolupament, geogràfiques o sectorials, estiguin formades com a mínim per dues entitats de diferents naturalesa jurídica i es recomana que no siguin més de quinze. En els 11 projectes analitzats de la mostra d'ajuntaments, aquestes Agrupacions per al Desenvolupament tenen una mitjana de 10,6 socis, un nombre considerable (el ventall recorre les 20 entitats del Equal "Impac-Tem Vallès" a les 6 del "E-Lab Empresa" o "Ponts cap el treball") que corresponen tant a administracions locals, com l'administració autonòmica en alguns casos, agents socials (sindicats o organitzacions empresarials, d'abast nacional o local) i altres organitzacions com fundacions o entitats sense ànim de lucre. Aquestes experiències promouen escenaris cooperatius en els què els diferents actors es coneixen moltes vegades i s'inicien llaços de cooperació formals i informals. Val a dir que les entitats presents en els projectes tenen perfils reconeguts, com el cas dels sindicats majoritaris o les entitats del tercer sector i, per tant, es tracta d'espais cooperatius però en els que tenen cabuda actors institucionalitzats i amb un alt grau de formalització.¹⁸⁰ Per altra part, la cooperació internacional es considerada com "un primer element distintiu" dels Equal, especialment per transferir coneixements i bones pràctiques i que permet tant a l'esfera política com tècnica aprendre d'altres experiències. En definitiva, els projectes Equal faciliten la interacció entre entitats i

¹⁸⁰ Un informe britànic qüestiona l'impacte dels parteneriats per lluitar contra l'exclusió social al Regne Unit en les organitzacions de base comunitària petites i com el fet de treballar amb el govern pot desvirtuar el seu treball i objectius (Inside out Rethinking inclusive communities. A Demos report supported by Barrow Cadbury Trust February 2003, London, Demos. Report by Tom Bentley, Helen McCarthy and Melissa Mean.)

governos locals que està començant a tenir impacte en la forma de treballar dels ajuntaments, com afirma el regidor de Mollet:

“Fins ara els ajuntaments eren executors de programes, els compràvem i els aplicàvem: tothom feia el mateix i, a més, amb opacitat, sense saber què feien al costat. Ara hi ha un canvi de model, s’han de posar en comú recursos, idees. La idea dels consorcis va en aquesta línia, la valorem molt positivament.”

Una de les persones entrevistades, però, considera que encara es produeixen rivalitats entre municipis i tot i l’interés que suposaria que els municipis dissenyessin les seves polítiques concertadament, la realitat mostra que encara predomina una visió massa tancada en l’àmbit municipal.

Les crítiques a l’excessiu pes en el disseny d’altres instàncies polítiques i la limitada autonomia local es produeix en dos sentits: aquest disseny està excessivament centrat en la realitat metropolitana i és massa rígid per alguns ajuntaments amb problemàtiques menys diversificades i això afecta per una part, als ajuntaments no metropolitans i, per l’altra, als ajuntaments més petits. Les següents cites literals són dels regidors de Tarragona i Terrassa:

“Tot i que és positiu que la tramitació i gestió la faci la Generalitat, també en fan propostes genèriques, poc adaptades a la nostra realitat i massa centralista. Les polítiques es dissenyen per l’extraradi de Barcelona.”

“No tenim cap competència! Històricament hem estat cobrint la tasca d’altres administracions. La convocatòria en concurrència pública podria ser millorable, però tot està molt condicionat per la Unió Europea, Madrid, Catalunya... Amb els programes predefinits nosaltres perquè som una ciutat gran no tenim aquests problemes, tenim tota la diversitat de col·lectius que engloben els programes. En canvi, els ajuntaments més petits que no tenen els perfils no tenen tant marge d’autonomia.”

El model decisonal en les polítiques d’ocupació es troba encara massa situat en les relacions jeràrquiques entre administracions, en les quals els governos locals es troben amb menys capacitat de pressió. Aquest enfocament *top-down* de les polítiques és segurament la dimensió clau que els regidors i regidores d’ocupació plantegen que cal canviar. La visió despolititzada i centralista, que disminueix les potencialitats dels governos locals, era la que havia predominat durant molts anys en el cas de Catalunya, quan el Departament de Treball considerava els ajuntaments com una entitat col·laboradora més. En totes les entrevistes es coincideix en la importància d’apropar les decisions al territori, sobretot, a partir del traspàs de competències al municipis i s’expressa optimisme per les decisions a Catalunya de crear consorcis que gestionaran les polítiques actives, així com davant els nous projectes legislatius que poden enfortir els governos locals en la seva tasca de promoció econòmica i ocupacional.

Algunes de les persones entrevistades, però, consideren que el marge de maniobra que gaudeixen els ajuntaments és suficientment gran i que el problema de fons és principalment el financer. En aquest sentit, les pressions pressupostàries semblen haver ajudat a racionalitzar els recursos existents i, com considera la política de Reus, l'esforç municipal és constant i s'han d'aprofitar al màxim els recursos. En aquesta optimització, però, també entren diverses opcions de gestió i com considera el regidor de Mollet, aquestes fórmules també tenen valors subjacents:

“Tenim tota l'autonomia, el que falten són diners. Cadascú ha de cercar la seva fórmula específica a partir d'un alt grau d'innovació. Per exemple, quan s'externalitzen els serveis ho pots fer de moltes maneres, els valors hi estan presents (contractar una multinacional, una cooperativa...)”

El projecte del govern català d'establir Consorcis per a la Gestió Descentralitzada de Polítiques Actives d'Ocupació té per objectiu apropar la presa de decisions al territori i que la planificació i seguiment de les mateixes es faci de forma cooperativa. Encara que no han estat implementats, aquests organismes públics tripartits tindran personalitat jurídica pròpia i pretenen aportar més flexibilitat a la presa de decisions. Inicialment, aquest instrument ha estat ben acollit pels ajuntaments, com es demostra en les entrevistes dutes a terme en el sentit que *“és fonamental decidir des del territori el que es fa”*.

De fet, una crítica recurrent és l'excessiu centralisme que ha demostrat històricament la Generalitat de Catalunya, acompanyat de desconfiança cap a les ens locals. La majoria dels regidors i regidores entrevistats consideren que una de les reivindicacions clàssiques com és apropar la presa de decisions i el seguiment de les polítiques als territoris podria començar a aplicar-se. Amb tot, planeja un cert escepticisme perquè aquest procés hauria d'anar acompanyat d'un canvi de model de les PAO.

D. Síntesi del mapa de les polítiques locals d'ocupació i reflexions finals

Un cop analitzades les grans dimensions que estructuren les polítiques públiques, aquesta part presenta una síntesi del mapa de polítiques locals. Les preguntes i hipòtesis que ens plantejàvem en el disseny de la investigació serviran com a fil conductor per respondre i contrastar, amb el treball empíric, la seva validesa, així com els models en els què es situen els governs locals. Les entrevistes a regidors i regidores d'ocupació i a responsables executius de les polítiques han estat claus com a marc per

aprofundir en aspectes qualitius i subjectius i que s'han complementat amb la informació i documentació analitzada.

Com a reflexió general, les entrevistes denoten insatisfacció amb el model de polítiques d'ocupació existent en el què altres esferes de govern concentren la capacitat decisòria mentre les administracions locals depenen dels recursos externs. Una crítica unànime és que les constriccions pressupostàries i competencials aboquen als ajuntaments a funcionar al ritme que marquen altres administracions en les que domina encara un estil de funcionament burocràtic i una voluntat de fiscalització dels governs locals. Es tracta, per tant, d'una crisi de model que no només s'expressa en les polítiques d'ocupació sinó que ateny al sistema global de repartiment de responsabilitats al conjunt de l'Estat. Malgrat que els governs locals són actius, tenen un paper limitat en l'escenari decisonal i capacitats limitades per a dur a terme noves polítiques.

L'anàlisi s'ha estructurat en les tres dimensions de la política a partir de les quals es plantejaven els interrogants específics de la recerca. La seva resposta, que aquí es presenta, suposa el tancament d'aquesta part de la investigació.

I. Elements concloents de la dimensió conceptual-discursiva:

La formulació del problema, en qualsevol política pública, és un moment decisiu que condiciona tot el seu desenvolupament. Les conclusions d'aquesta dimensió intenten respondre els interrogants de recerca plantejats en relació a la perspectiva política i els valors subjacents que dominen les polítiques actives d'ocupació analitzades:

- **L'ocupació com a frontissa entre desenvolupament econòmic i la cohesió social**

La lògica del desenvolupament local i la promoció econòmica domina les polítiques d'ocupació municipals. Així ho demostren les línies programàtiques contingudes en els Plans d'Acció Municipal (les accions ocupacionals estan majoritàriament en els apartats sobre desenvolupament i promoció econòmica) i la situació en els organigrames dels serveis d'ocupació (en les àrees de promoció econòmica). Per tant, l'estratègia econòmica té més pes que un enfocament integral del desenvolupament local. Però, si bé la perspectiva econòmica és la predominant, també es pretén transversalitzar l'ocupació i donar un tractament específic als problemes d'exclusió laboral des de la proximitat i, per tant, d'atenció als col·lectius vulnerables. Es conjuga, al mateix temps,

una doble visió del problema que condueix a elaborar polítiques d'ocupació des de l'oferta i des de la demanda.

- **Valors i directrius polítiques explicitades de forma irregular**

En tots els PAM sense excepció la sensibilitat social i la preocupació pels problemes del mercat laboral es troben presents, de forma més o menys explícita, així com l'èmfasi en la inserció laboral com a mitjà per a la integració i cohesió social. Entre les propostes programàtiques més elaborades, no es perceben diferències de fons sinó matisos entre un discurs més progressista (més èmfasi en la inclusió i la cohesió social com a fites prioritàries de l'ajuntament) o més possibilista o pragmàtic (tractament més general i emfatitzant sobretot el desenvolupament econòmic).

La importància que s'atorga als documents guia de l'acció de govern en els ajuntaments estudiats és força irregular, fet que mostra les limitacions en quant a la justificació i explicació de l'activitat municipal. Tampoc les polítiques d'ocupació es sustenten sempre en un discurs explícit i elaborat. Concretament són cinc els PAM que contenen les propostes més innovadores i en els què les accions tenen un grau de precisió i desenvolupament alt, mentre que el discurs polític i la seva concreció, a la resta d'ajuntaments, és més aviat feble.

- **La conceptualització de les polítiques: individualització o empoderament**

Hem considerat que les orientacions de fons i discursos dominants en les polítiques d'ocupació es debaten entre l'empoderament comunitari o la perspectiva individual com a possibles respostes a l'exclusió laboral. En consonància a altres esferes de govern, l'orientació individualista hegemonitza les polítiques locals. En aquest sentit, no sorprèn que els col·lectius vulnerables no siguin mai considerats agents actius de les polítiques sinó receptors: el seu tractament és d'usuaris/es o beneficiaris/es (en cap cas, però, s'utilitza el concepte de client). L'adequació de l'oferta i la demanda és assenyalada com un dels principals problemes, sobretot per la manca de formació apropiada als requeriments del mercat.

És així com el discurs de l'adaptabilitat respon a la versió individualitzadora de l'acció pública que reparteix les responsabilitats de forma desigual i considera que les persones són les que inevitablement s'han d'adequar al mercat. A partir del treball de

camp, s'han construït quatre aproximacions discursives. El *discurs assistencialista* va desapareixent en favor de dos posicionaments majoritaris: la *noció més activadora de l'ocupabilitat*, per una part, i *el foment de l'economia i el sector empresarial*, per l'altra, com prioritats per assolir més inclusió laboral. Per últim, s'apuntava el *discurs basat en la inclusió i la cohesió social*, un discurs més global però escassament present en comparació als dos anteriors.

La perspectiva assistencialista de les polítiques, especialment quan tracten amb grups socials amb dificultats, encara persisteix, per exemple, en la negociació d'aquests col·lectius com a subjecte actiu en les mateixes. Tanmateix, aquesta dinàmica més tradicional pròpia dels esquemes burocràtics s'intenta superar a partir de l'orientació a l'ocupabilitat que s'enfronta amb el proteccionisme i paternalisme. En canvi, és significatiu que el discurs més agressiu i controlador que introdueix la concepció *workfare* és inexistent en els ajuntaments estudiats.

Els discursos dels regidors i regidores confirmen que l'atur és una preocupació política compartida per totes les forces polítiques i que, per tant, requereix tractament per part de les institucions. El perill de fractura social i la situació d'emergència social en la que viuen alguns col·lectius és també motiu d'activació. En aquest sentit, es podria considerar que és una temàtica "polititzada" en tant els poders públics l'han inclòs en la seva agenda, ja sigui del govern central, europeu, autonòmic o local. Els discurs de la UE, impregnat constantment d'al·lusions a la situació del mercat laboral, facilita que el problema de l'atur sigui tractat com a central.

Tanmateix, és el tractament de la problemàtica de l'atur i la situació del mercat laboral el que considerem es troba despolititzat perquè no presenta antagonisme entre valors o enfocaments alternatius sinó que, més aviat, majoritàriament es comparteix un to "políticament correcte". A escala local també es reproduïx aquesta absència de conflicte que es reflecteix en l'acceptació sense qüestionaments de la perspectiva dominant. Per aquest motiu, abunden afirmacions que consideren que "*tots estem d'acord*" perquè els objectius sempre són compartits. D'aquesta manera, en la gran majoria de discursos, s'apunta que les polítiques poden ser més eficaces però sense replantejaments conceptuals de fons. Per exemple, respecte els problemes que s'assenyalen com a més greus apareix la precarietat laboral, però aquesta diagnosi després no té correspondència amb les respostes polítiques i encara són incipients les estratègies que comencen a treballar la qualitat de l'ocupació com a objectiu polític.

Les reflexions sobre “afinar” les polítiques per adaptar-les als requeriments del mercat laboral demostren lògiques reactives davant els continus canvis del sector productiu. Aquest enfocament, al mateix temps, contradiu els esforços a escala local per elaborar polítiques més estratègiques i globals i no actuar sempre a remolc dels requeriments del mercat. Aquesta és una contradicció que acompanya les polítiques actives d'ocupació a escala local. En alguns casos, les polítiques es plantegen perquè “no hi ha més remei” que donar atenció i ajudar a les persones amb més dificultats però també hi ha consciència que aquest suport, com ajuntament, és limitat.

En resum, s'ha generalitzat una visió individual de la problemàtica de l'atur i l'exclusió del mercat laboral i, per tant, l'acció pública també ha de ser particularitzada i adaptada a cada persona, al temps que s'ha d'aconseguir més eficàcia en la gestió entre l'oferta i la demanda de llocs de treball. El discurs de l'ocupabilitat pren forma a escala local en la irrupció dels microprogrames i els itineraris d'inserció per atendre els col·lectius en risc de forma focalitzada.

L'objectiu principal de les polítiques actives d'ocupació és convertir a les persones adaptables al mercat. Però davant aquesta dinàmica, apareixen experiències amb voluntat innovadora: per exemple, s'apunten explícitament algunes accions que tenen per objectiu conferir autonomia a les persones i en gran part dels ajuntaments poden detectar-se bones pràctiques i voluntat d'experimentació. Alguns exemples són Mataró, que basa la seva lògica d'actuació en superar el paternalisme i estableix canals de participació a través del PAM i el Consell de Ciutat on estan presents entitats i ciutadania a títol individual; Manresa recull elements de participació en el seu Pla d'Ocupació i també en el PAM i introdueix l'element de la qualitat de l'ocupació (fent emergir, per exemple, ocupació no declarada) i la Responsabilitat Social Corporativa es comença a treballar en alguns ajuntaments. Només en un discurs (el regidor de Manresa) es planteja la proposta d'establir una renda bàsica universal com a mecanisme per acabar amb la pobresa i trencar el vincle entre la subsistència i el mercat laboral i, per tant, introduir mecanismes de desmercantilització en les polítiques d'ocupació.

En definitiva, en el pla de les idees i valors es produeix una absència significativa d'un discurs transformador o transgressor. La focalització i especialització de les polítiques i la reducció del problema a aspectes principalment individuals tendeix, de forma més explícita o implícita, a responsabilitzar a les persones que pateixen les desavantatges i les exclusions. Encara que no es tracta del discurs moralista i agressiu del *welfare to*

work, en els discursos es pot detectar aquesta responsabilització. És un posicionament molt més subtil que assenyala com a principals motius d'atur la falta de una formació adequada, el rebuig a treballar i acomplir unes normes o les expectatives que no cassen amb la realitat laboral. Són especialment significatives algunes referències a dos grups prioritaris de les accions d'inserció: és el cas dels i les joves i les dones. A la joventut perquè li manca una formació adequada, per les situacions en augment de fracàs escolar i perquè els manca habilitats socials i relacionals (*"se'ls ha d'ensenyar no demanar mai pel sou en una entrevista de feina"*); alguns col·lectius de dones perquè no tenen la suficient formació o aquesta ha quedat desfasada quan es volen reincorporar a una ocupació o bé perquè tenen problemes per dedicar-se i poca flexibilitat horària. Tot i la demanda de més serveis públics (escoles bressol, residències, suport a la cura) i conciliació d'horaris, la responsabilitat per les situacions d'atur semblen recaure majoritàriament sobre les dones. Com s'introduïa en el marc teòric, el concepte d'ocupabilitat que domina les polítiques d'ocupació aposta per la sortida individual i per la submissió a les normes del mercat.

II. Elements concloents de la dimensió substantiva

Com a elements referencials cal destacar dues apreciacions en relació als governs locals: en primer lloc, les polítiques actives d'ocupació no són competència municipal i, per tant, es troben condicionades pel finançament d'altres nivells de govern, especialment autonòmic, el que resta capacitat per dissenyar polítiques pròpies. En segon lloc, malgrat aquestes limitacions, els ajuntaments elaboren polítiques d'ocupació i hi contribueixen amb fons propis, a l'igual que altres àmbits de política pública. Com s'ha apuntat, els ajuntaments de més de 50.000 habitants aporten en torn el 38% de la despesa total en polítiques actives d'ocupació (és una dada que no s'ha pogut desagregar per municipis).

El grau de centralitat política s'ha destacat a partir de tres indicadors: el perfil en el què s'inclouen les responsabilitats d'ocupació (les tinència d'alcaldia suposen el 55% dels casos), el partit amb responsabilitats (majoritàriament recau en qui ostenta l'alcaldia) i la denominació de l'àrea per discernir si les polítiques es troben més properes a la promoció econòmica o les polítiques socials. Tot i les particularitats locals, es pot concloure que és una temàtica a la que s'atorga rellevància des del punt de vista polític i que, en general, l'ocupació té un tractament enfocat a la dinamització econòmica (encara que, puntualment, alguns programes siguin compartits i coordinats amb les

àrees socials) mostrant encara dificultats per definir estratègies més integrals com s'apuntaven a l'inici d'aquest capítol.

En el pla dels continguts, les polítiques d'ocupació locals presenten una gran diversitat: en general, l'oferta de les polítiques actives d'ocupació es troba fragmentada en micro-programes amb l'objectiu d'adaptar-los a les problemàtiques i situacions heterogènies. Això dificulta la integració i interrelació del conjunt de polítiques actives i, sobretot, impedeix un seguiment adequat de les persones que hi participen. Però, al mateix temps, es tracta d'un sector d'acció pública amb molt dinamisme, amb diverses lògiques d'intervenció i interrelació amb altres àmbits de polítiques públiques.

Concretament, les polítiques formatives continuen essent fonamentals però també es demostra un gir en aquests itineraris formatius per coordinar-los amb altres accions que tenen per finalitat augmentar l'ocupabilitat d'aturats i aturades. Les polítiques de contractació directa, una acció "clàssica", reporta als ajuntaments mà d'obra pels seus propis serveis i facilita la integració laboral de col·lectius en risc per mitjà d'una transferència directa a les persones que més ho necessiten i combinant, d'aquesta forma, ocupació remunerada i seguiment personalitzat. Els itineraris i serveis d'assessorament també reforcen aquesta voluntat d'individualitzar les accions i atendre a "la carta" en funció dels perfils i necessitats. Els serveis d'ocupació dels ajuntaments mostren en aquest sentit capacitat de flexibilitat que el disseny preestablert de les principals polítiques, en principi, no facilita. En la distribució de les subvencions de la Generalitat que s'han analitzat per l'any 2005, dos programes sumen la meitat del finançament total: els plans d'ocupació representen el 30% finançament mentre que els itineraris personalitzats un 20% del total. Les diferències entre els fonts rebuts pels ajuntaments també pot ser expressiu de més capacitat de disseny de polítiques i captació de recursos externs, de la mateixa manera que succeeix amb les iniciatives comunitàries Equal.

Per últim, destacar que les dues perspectives conceptuals (desenvolupament econòmic *versus* desenvolupament comunitari) expressen diferents models de ciutat i marquen diferències entre les prioritats polítiques en matèria ocupacional, encara que poden conviure en un mateix ajuntament. Prenent com a base els discursos, documents municipals i l'espai polític en què es troben situades les polítiques d'ocupació, un primer model defensaria com a estratègia forta els grans projectes de ciutat, normalment vinculats a la infraestructura econòmica. En aquest cas les polítiques d'ocupació es troben supeditades al model de desenvolupament econòmic que prioritza el foment de

la competitivitat de l'economia local i amb un limitat grup d'actors clau que s'articulen a través de parteneriats on participa sector públic i privat. L'altre model concep el desenvolupament sostenible equilibrant la lògica econòmica i comunitària. Les prioritats estarien en les "petites polítiques" per atendre als col·lectius en risc i el suport individualitzat i en programes que intenten donar resposta a problemes que no havien estat contemplats (per exemple, l'atenció específica de les dones víctimes de la violència domèstica amb dificultats per integrar-se en els programes d'ocupació existents), però emmarcats en un projecte estratègic. En aquest sentit, la innovació i creativitat també s'expressa en les polítiques d'ocupació local. Com destaca un responsable municipal, "*cada inserció és una gran victòria*".

III. Elements concloents de la dimensió operativa i relacional

Els problemes més assenyalats en la gestió i operacionalització de les polítiques és podrien resumir de la següent manera: excés de burocràcia i rigidesa, poca capacitat d'adaptació i dificultats per modificar les polítiques un cop iniciades, factors que repercuteixen en la seva qualitat i eficàcia. Això s'exemplifica clarament en la situació laboral de les persones que treballen en els serveis d'ocupació: la temporalitat i la rotació, la impossibilitat en alguns casos de permanència dels programes, condueixen a trajectòries laborals inestables en els mateixos serveis d'ocupació. Alguns ajuntaments intenten trencar aquestes dinàmiques que precaritzen els serveis dotant d'una estructura més estable a les polítiques d'ocupació, sobretot en el marc d'organismes autònoms i empreses i apostant pel manteniment d'una mínima plantilla fixa per no dependre únicament de les subvencions. La major part dels ajuntaments han fet una aposta decidida per les polítiques d'ocupació que es concreta en recursos propis i espais organitzatius estables i, a més, que intenten aplicar criteris de gestió més flexibles i estratègics.

En relació a les opcions organitzatives, s'observa el següent:

- Es demostra una major vinculació de l'ocupació amb les àrees de promoció econòmica però amb intents de transversalitzar les PAO.
- El 50% dels ajuntaments tenen un organisme autònom o empresa pública el que, a priori, podria garantir més estabilitat i autonomia a les polítiques (tot i que no és un indicador decisiu).

- La necessitat de dotar de més informació i anàlisi ha comportat la creació d'unitats especialitzades i observatoris: les polítiques estan més motivades i adaptades a la realitat que pretenen incidir.
- Espai per a l'experimentació: les polítiques d'ocupació locals tenen marges per aplicar enfocaments innovadors i noves formes d'intervenció que amplien les xarxes d'actors (com el cas dels projectes Equals). Així, l'oferta de programes subvencionables intenta modificar-se i adaptar-se als nous enfocaments i encara que el seu finançament és molt més limitat permeten iniciar noves línies d'intervenció (programes de nous jaciments d'ocupació, creació d'observatoris del mercat laboral, subvencions per realitzar estudis i la seva difusió, etc.).

Relacions multinivell: Centralisme versus descentralització

Malgrat el procés descentralitzador de les polítiques actives cap a les Comunitats Autònomes, les relacions entre els ajuntaments i el govern català no sempre han estat satisfactòries, establint-se una situació de centralisme autonòmic en detriment de l'esfera local. Encara que diversos ajuntaments impulsaven polítiques actives pròpies i mostraven una trajectòria important en aquest camp des dels anys 80, el govern català no ha tingut massa present aquesta realitat: el tractament a les administracions locals és uniformitzador (totes les subvencions es donen al mateix temps i els municipis s'han d'adaptar a l'oferta de les convocatòries) i les decisions es prenen de forma jeràrquica, encara que en funció de les prioritats que mostren els municipis. És per aquest motiu que el projecte de creació de consorcis ha generat expectatives ja que podria canviar aquesta dinàmica apropant la presa de decisions al territori.

Xarxa d'actors tancada i poc pluralista amb pocs escenaris d'empoderament

Els principals agents socials –sindicats i patronals majoritaris- monopolitzen els espais de diàleg i concertació al territori. Les *policy community* resultants de les polítiques d'ocupació a escala local tenen algunes característiques en comú, encara que la diversitat i les especificitats locals facin difícil una generalització: la limitació dels membres amb capacitat d'incidència en la xarxa (amb alguns membres exclosos conscientment), una visió elitista de la participació en la què els interessos econòmics prevalen i una certa continuïtat en el temps, encara que el grau de formalitat sigui baix. A més, les dinàmiques que es creen tendeixen a afavorir el consens, evitant les

qüestions conflictives i compartint elements bàsics del discurs, tot i que aquest no s'aprofundeixi.

No totes les persones entrevistades valoren per igual els espais de concertació i la voluntat d'implicar-se en les polítiques dels agents socials, el que mostra una varietat d'experiències i dinàmiques de concertació. És significatiu que només un regidor menciona la participació ciutadana (referint-se a la discussió específica dels temes d'ocupació en l'elaboració del PAM) ja que normalment no existeixen mecanismes de diàleg i participació oberts a la ciutadania, més enllà de jornades i debats puntuals. Les polítiques d'ocupació, per tant, són un àmbit molt allunyat de les experiències d'innovació democràtica encara que la dinàmica relacional i la col·laboració amb entitats és forta, específicament en la implementació d'alguns programes. És a dir, hi ha intents de generar sinèrgies territorials així com intensificar la cooperació intermunicipal per aconseguir crear llocs de treball i desenvolupar polítiques més efectives davant un mercat laboral que supera les fronteres municipals.

En relació a als espais de concertació, els pactes per l'ocupació són la referència i el marc de definició i seguiment de les polítiques. Si bé es destaquen els avenços en el diàleg local i l'apropament amb els agents socials i altres actors, els pactes també reben algunes crítiques. Per exemple, la manca d'operativitat, les dificultats per aconseguir major implicació dels agents socials, especialment de les organitzacions empresarials i de vegades el rol de legitimació de les polítiques però que no va acompanyat d'una plasmació concreta en les polítiques.

Al marge d'algunes excepcions, no es plantegen escenaris d'empoderament i d'implicació dels col·lectius als que van dirigits aquestes polítiques, una realitat que reforça el discurs que individualitza els problemes i tracta a les persones afectades com a subjectes passius, immerses en un procés en el què l'activació és sinònim d'inserció laboral i social. Tot i que són polítiques encara residuals, el foment de l'autoocupació trenca aquesta passivitat individual per dotar a les persones d'instruments per crear del seu propi negoci.

La denominació d'"usuaris i usuàries" dels serveis i la manca d'espais de diàleg i participació plural nega la ciutadania activa i crítica i no les involucra en el disseny i gestió de les polítiques. El discurs assistencialista reapareix quan s'equipara integració social i laboral i es planteja que una de les funcions dels serveis d'ocupació és determinar quines persones són integrables i quines no. En definitiva, les accions tenen

per objectiu intervenir en els col·lectius que “no poden seguir el ritme de la ciutat” però sense qüestionar, en cap moment, aquest ritme i qui l'imposa perquè sempre les persones han de ser les responsables en adaptar-se.

No obstant això, el perill de fractura social planeja en els discursos dels polítics i polítiques locals, especialment entre les noves i velles ocupacions en el context d'un mercat de treball segmentat, en el què la feina fixa no està garantida. És aquí on el compromís municipal es concreta en no deixar als grups socials i a les persones al marge i que aquestes puguin accedir als serveis. Sobre aquesta qüestió algunes veus consideren que és necessària una major reflexió i debat en torn els canvis en del mercat laboral que arribin acompanyats d'un replantejament de les polítiques d'ocupació.

Les polítiques locals d'ocupació: els models predominants

En la primera part d'aquest capítol s'havien establert quatre tipologies de polítiques d'ocupació, en funció de dues coordenades: el grau d'integració/segmentació de les polítiques (si assumeixen una perspectiva estratègica i apareixen elements de transversalitat substantiva i operativa o bé si en l'àmbit de l'ocupació predomina la fragmentació dels programes i el seu isolament del conjunt de polítiques locals) i la configuració de la xarxa d'actors més elitista/plural (xarxes tancades a uns pocs actors que monopolitzen la interlocució o incorporació de la participació en el marc de processos decisionals oberts a altres actors). Per altra banda, el marc conceptual ampliava els continguts d'aquestes tipologies introduint també elements de fons i discursius que donaven com a resultat quatre models de polítiques d'ocupació basades en paràmetres i marcs referencials diferents i que anomenàvem individualisme culpabilitzador, individualisme compassiu, individualisme promocional i empoderament personal i col·lectiu.

En conclusió, la casi totalitat dels governs locals es mouen cap a escenaris més pluralistes i polítiques més transversals i integrades, encara que amb limitacions. El tancament de les *policy networks* i les dificultats per establir estratègies globals en les que l'ocupació sigui un eix vertebrador impossibiliten un model més transversal i pluralista. El model basat en xarxes comunitàries consideraria la inclusió social i laboral des de l'empoderament i a partir de l'aplicació mecanismes de participació en un àmbit com el laboral, que encara es trobà lluny de les experimentacions d'innovació democràtica. Aquest quart model pot estar present en alguns discursos però difícilment

en la pràctica concreta del conjunt de polítiques d'ocupació. En alguns casos, experiències puntuals intenten obrir la participació a més actors (els casos de Manresa o Mataró, per exemple).

Per altra part, un segment important dels ajuntaments de més de 50.000 habitants tenen un model fort de polítiques actives d'ocupació perquè representen una prioritat pel govern local i perquè introdueixen noves lògiques i continguts (qualitat de l'ocupació, polítiques orientades a l'oferta i la demanda, visió socio-econòmica i sostenible del desenvolupament) a més de la referència sempre present a l'ocupabilitat. Tots els ajuntaments, amb excepció de dos, han promogut algun projecte Equal que té per objectiu crear xarxes territorials i cooperació i iniciar projectes innovadors, amb la dimensió de la igualtat de gènere i d'oportunitats present (L'Hospitalet, per exemple, participa en set programes Equal). Les Clàusules Socials han estat una pràctica incorporada a ajuntaments com Girona o Sant Boi i suposen la inserció laboral de col·lectius amb especials dificultats i la sensibilització a les empreses sobre aquestes situacions. La Responsabilitat Social Corporativa i la promoció de l'economia social són línies d'acció relativament noves en la què treballen alguns governs locals.

Al marge dels diferents models que situen les PAO en el cor de la política municipal o en una posició més perifèrica, el discurs predominant que condiciona aquestes intervencions és el que s'ha assenyalat en la dimensió conceptual. Per una part, les causes del problema de l'atur es troben més en el comportament individual que en les pràctiques empresarials i l'estructura del mercat de treball. Per altra part, la precarietat laboral i la promoció d'ocupació de qualitat, tot i incorporar-se com un element de la diagnosi, encara es troba lluny d'incorporar-se a l'agenda local.

Retrat polític dels ajuntaments de més de 50.000 habitants (mandat 2003-2007)¹⁸¹

Municipi	Població 2006	Coalició de Govern i nombre d'electes	Partit a l'Alcaldia	Partit a Ocupació	Institució Municipal	Regidor/a responsable polítiques d'ocupació
Badalona	221.520	PSC -12 ERC -2 ICV-EUiA -4	PSC	PSC	Institut Municipal de Promoció de l'Ocupació	Manuel Rodríguez Miralles Regidoria de Promoció de la Ciutat
Castelldefels	58.663	PSC -8 CiU -3 ICV-EUiA -2	PSC	CiU	Serveis a l'Àrea de Promoció Econòmica i Comerç	Fabiola Roig i Pardo 4a Tinent d'alcalde i Regidora de Promoció Econòmica i Comerç
Cerdanyola del Vallès	57.959	ICV-EUiA -7 CiU -4 ERC -2	ICV	ERC	Servei Municipal d'Ocupació	Montserrat Puig Marigot regidora de l'Àrea d'Educació, Ocupació, Promoció Social, Salut Pública i Consum
Cornellà de Llobregat	84.289	PSC -14 ICV-EUiA -4	PSC	PSC	Promoció econòmica Tecsalsa és un Centre Especial de treball	Juan Antonio García Regidor de Treball
Girona	89.890	PSC -11 ERC -4 ICV-EUiA -2	PSC	PSC	Àrea de Desenvolupament Local i Promoció de la Ciutat	Glòria Plana Yanes Regidora de Desenvolupament Local i Promoció de la Ciutat
Granollers	58.940	PSC -10 ERC -3 ICV-EUiA -1	PSC	ERC	Servei	Jaume Profitós i Martí 8è. tinent d'alcalde, Regidor de Promoció Econòmica i Comerç i de Cooperació, Solidaritat i Drets de la Persona
L'Hospitalet de Llobregat	248.150	PSC -16 ICV-EUiA -3	PSC	PSC	Àrea de Promoció Econòmica	Alfons Bonals i Florit Tinent d'alcalde de l'Àrea de Promoció Econòmica
Lleida	125.677	PSC -10 ERC -3 ICV-EUiA -3	PSC	PSC	"Institut municipal de Treball Salvador Seguí"	Pilar Castillo Regidora de Promoció Econòmica i Treball
Manresa	71.772	PSC -9 ERC-AM -4 ICV-EUiA -2	PSC	ICV-EUiA	Centre d'Iniciatives per a l'Ocupació (CIO)	Xavier Rubio Regidor d'Ocupació
Mataró	118.748	PSC -11 ERC-AM -3 ICV-EUiA -2	PSC	PSC	Servei d'Ocupació de l'IMPEM	Alicia Romero Regidora de Promoció Econòmica- Presidenta IMPEM
Mollet del Vallès	51.713	PSC -10 CiU -2	PSC	PSC	Empresa Municipal per a la Formació Ocupacional i l'Ocupació, SL (EMFO)	Jordi Táboas Suárez, sisé tinent d'alcaldia, d'Economia i Hisenda, regidor d'Organització i Personal, regidor d'Ocupació
el Prat de Llobregat	63.069	ICV-EUiA -12 PSC -8	ICV	PSC*	Centre de promoció econòmica	Juan Pedro Pérez Castro Tinent d'Alcalde Coordinador de l'Àrea
Reus	101.767	PSC -10 ERC -3 ICV-EUiA -2	PSC	PSC	Institut Municipal de Formació i Empresa Mas Carandell	Misericòrdia Dosaiques Regidora de Formació

¹⁸¹ L'article 179 de la Llei Orgànica del Règim Electoral General de 1985 estableix la distribució d'electes locals en funció de la població de cada municipi. Així, els ajuntaments entre 50.001 i 100.000 habitants tenen un total de 25 regidors, als quals es sumen un electe més per cada 100.000 habitants més o fracció (i s'afegeix sempre un més quan el resultat sigui parell). Per altra part, les forces polítiques es presenten en coalicions àmplies amb configuracions en alguns casos diverses segons els municipis. Així, ERC es presenta amb AM en algunes localitats i ICV juntament a EA (Esquerra Unida i Alternativa).

Rubí	70.006	PSC -10 ERC -2 CiU -2	PSC	PSC	Institut Municipal de Promoció econòmica (IMPES)	Maria Mas 6a. Tinenta d'Alcalde
Sabadell	200.545	PSC -15	PSC	PSC	Promoció Econòmica de Sabadell, S.L.	Montserrat Capdevila i Tatché 3a Tinenta d'Alcalde Presidenta de l'Àrea de Serveis Centrals i Promoció Econòmica
Sant Boi de Llobregat	81.368	PSC -12 ICV-EUiA -5	PSC	PSC	CORESSA, Corporació d'Empreses i Serveis de Sant Boi	Celso Gonzalez Regidor ocupació i formació
Sant Cugat del Vallès	73.774	CiU -10 ERC -3	CiU	ERC	Servei d'Ocupació Municipal (SOM)	Antoni Ramon, Tinent d'Alcalde de Polítiques Socials i Joventut
Santa Coloma de Gramenet	119.056	PSC -16 ICV-EUiA -5 CiU -2	PSC	PSC	Grameimpuls S.A.	Joan Carles Mas i Bassa 1r Tinent d'Alcalde i responsable de l'Àrea de Recursos Interns, Promoció Econòmica i Comerç
Tarragona	131.158	CiU -10 PP -4	CiU	PP	Servei Municipal d'Ocupació	Francesc Ricomà de Castellarnau 1r Tinent d'Alcalde, Coordinador de l'Àrea per la Promoció i Estratègies de Ciutat.
Terrassa	199.817	PSC -13 ERC -3 ICV-EUiA -3	PSC	ICV-EUiA	Foment de Terrassa S.A	Manel Pérez 3er Tinent d'Alcalde, Regidor delegat de Treball, Ocupació i Desenvolupament econòmic
Viladecans	61.168	PSC -12 ICV-EUiA -3	PSC	PSC	Can Calderon. Servei Municipal de Promoció Econòmica de la Ciutat	Joan Pidelaserra Monmany 5è tinent d'alcalde i president de l'Àrea de Promoció de la Ciutat
Vilanova i la Geltrú	62.826	PSC -10 ERC -2 ICV-EUiA -2	PSC	PSC	Centre de Formació Ocupacional La Paperera	Míriam Espinàs Riera Regidora d'Educació, Formació i Ocupació i de Plans d'Equitat, Infància i Adolescència

Capítol 8. Estudi de cas: les polítiques d'ocupació de Sant Boi de Llobregat

INTRODUCCIÓ

El mapa de les polítiques locals presentat en el capítol anterior aplicava les diverses dimensions d'anàlisi a les polítiques actives d'ocupació dels ajuntaments que han constituït la base de l'estudi empíric. En aquest darrer capítol, l'aproximació a les polítiques d'ocupació es concreten en un cas amb l'objectiu d'aprofundir en l'anàlisi de les polítiques locals d'ocupació. No es tracta tant d'estudiar una bona pràctica com de focalitzar l'anàlisi per intentar extreure conclusions més elaborades i contrastar les reflexions del capítol anterior amb més elements empírics. En aquest sentit, s'ha considerat que l'Ajuntament de Sant Boi de Llobregat és especialment significatiu per la seva trajectòria en el camp de l'ocupació i perquè desenvolupa un model de polítiques actives d'ocupació potent i innovador. El conjunt de polítiques actives i el seu encaix amb altres polítiques locals reuneixen, en aquest cas, una sèrie de requisits que les situen en un model estratègic en el qual domina una perspectiva integral, reunint els àmbits de promoció econòmica i de benestar social. Es situa, doncs, com exemple de *governance* en xarxa, apropant-se a la lògica d'activació comunitària.

L'ajuntament de Sant Boi s'insereix en molts aspectes en el discurs i la pràctica generalitzades en l'esfera local que s'han assenyalat en el mapa de les polítiques d'ocupació:

- La inclusió laboral com a mecanisme principal d'inclusió social i la recerca de l'ocupabilitat de les persones, especialment els col·lectius amb més dificultats, com a fórmula per assolir la seva adaptabilitat al mercat laboral.
- La individualització de les polítiques a partir de l'elaboració d'itineraris que contemplin una diversitat d'accions fins assolir la inserció laboral i la complementarietat de diversos instruments.
- La co-gestió de les polítiques i la introducció de pràctiques relacionals i de cooperació amb els actors del territori que, bàsicament, es concreten en els Pactes per a l'Ocupació.

- La creació d'una societat mercantil amb una important trajectòria institucional en el camp de la promoció econòmica i l'ocupació i que reuneix diversos serveis per a la ciutat.

Aquestes variables situen des d'una perspectiva dels valors i del discurs dominant en un model que havíem denominat d'individualisme promocional amb algunes experiències, encara que de forma isolada, que tendeixen a l'empoderament personal i col·lectiu. Aquest cas d'estudi, però, té particularitats que exemplifiquen l'evolució de les polítiques d'ocupació locals, que transiten des d'un model sectorialitzat a un dinàmica més transversal fins articular-se com a iniciatives de desenvolupament comunitari: és a dir, superant el caràcter reactiu i paliatiu dels primers plans d'ocupació i ampliant la lògica d'actuació que s'havia circumscrit principalment a la promoció econòmica. Per tant, una sèrie de variables mostren el cas de Sant Boi com a rellevant:

- Un discurs polític que prioritza les polítiques d'ocupació, com es desprèn del Pla d'Acció Municipal.
- L'experimentació i els projectes innovadors que es concreten en un ventall de programes que canvien i es reorienten en funció de les necessitats detectades.
- La promoció social i econòmica: una perspectiva de l'ocupació connectada al desenvolupament local i, al mateix temps, amb una dimensió social forta.
- La seva despesa elevada, especialment, gràcies a la captació de fons d'altres administracions.
- El treball transversal i la gestió de qualitat també són característiques que han distingit el model de Sant Boi.

En definitiva, aquesta part analitzarà les PAO a Sant Boi que parteixen d'un model que expressa el procés de politització que viuen els governs locals i que, com es recollia en la part teòrica, es concreta en agendes locals ampliades, en l'assumpció de rols més estratègics i en major autonomia en la gestió. A pesar de que l'ocupació no és una competència municipal, els governs locals, de forma flexible i creativa i enfrontant-se als constreyniments econòmics, són capaços d'elaborar un model de polítiques pròpies. En el camp de les polítiques d'ocupació també s'observen aquestes tendències i el govern local de Sant Boi impulsa polítiques actives d'ocupació potents que s'emmarquen en una perspectiva integral i que assumeixen gran part de les característiques pròpies dels processos de canvi que viuen els governs locals del segle XXI. És així, un model proper al

que es qualificava de xarxes comunitàries, que tendeix a obrir la xarxa d'actors participant i a incorporar una visió global i transversal de l'ocupació.

A més d'una introducció al context de la ciutat de Sant Boi, el capítol analitzarà les polítiques d'ocupació a partir de tres nivells: els discursos i compromisos polítics, l'oferta i continguts de les polítiques i, per últim, la seva aplicació i les xarxes d'actors resultants.

8.1. LA CIUTAT DE SANT BOI I EL SEU GOVERN LOCAL: ASPECTES INTRODUCTORIS

Sant Boi de Llobregat, amb 81.368 habitants i una densitat de 3.789 habitants/km², és una ciutat organitzada en sis districtes¹⁸². La seva tradició industrial s'ha concretat en els sectors de la metal·lúrgica, tèxtil, confecció, calçat i productes alimentaris que configuraven el gran motor econòmic industrial, al què s'afegeixen el petit comerç i els serveis que s'han obert pas amb força donant com a resultat una activitat en expansió. Els primers nuclis urbans daten de principis del segle XX quan s'estableix la primera indústria el 1917. L'any 1940, la ciutat ja comptava amb 40.000 habitants i va viure un creixement espectacular de la seva població que va ser acompanyat per processos d'especulació immobiliària i de planificació urbanística que van abocar a una ciutat amb greus mancances d'infraestructures i serveis.

La situació del mercat laboral a Sant Boi no difereix massa de la realitat als municipis de l'entorn. Les taxes d'atur registrat (aproximadament del 6%) contrasten amb les èpoques en les que l'atur era un dels problemes més greus del municipi. Les dinàmiques del mercat laboral, segons les dades recollides al Pacte territorial, mostren pautes i característiques similars a la resta dels municipis de més de 50.000 habitants metropolitans i al retrat que s'ha definit en el capítol 5 de la situació en el context català:

- Una expansió del sector serveis que absorbeix el major nombre de persones ocupades (més del 55%) i un declivi de la indústria, com s'observa al quadre 8.1.
- Una disminució significativa de l'atur però amb desequilibris importants: alguns col·lectius en situació d'atur tenen greus dificultats d'inserció laboral.

Algunes dades significatives confirmen a Sant Boi en el marc de les tendències generals del mercat laboral. L'any 2005 mostra una situació de l'atur que recau majoritàriament en les

¹⁸² Dades de l'Institut d'Estadística de Catalunya (Idescat, 2006).

dones (54%) i els treballadors i treballadores no qualificats que representen el 39% dels aturats/es. L'atur té relació directa amb el nivell de formació: quant més baix nivell de titulació es produeixen més situacions d'atur (amb certificat escolar, el 53,9% i EGB el 28,8% del total d'aturats) mentre baixa entre persones amb estudis universitaris (1,2%)¹⁸³.

Taula 8.1. Població ocupada per sectors a Sant Boi i Catalunya (en percentatge)

Sant Boi	Agricultura	Indústria	Construcció	Serveis
1996	1,0	39,4	8,5	51,0
2001	0,7	30,6	11,6	57,2
Catalunya (2001)	2,5	25,2	10,4	62,0

Font: Institut d'Estadística de Catalunya. 2006.

El risc d'atur estructural és alt entre les persones majors de 55 anys i s'intensifica amb les variables de gènere i edat. L'alt grau d'instabilitat en l'ocupació és un altre dels problemes que afecta, principalment, a les dones i al col·lectiu de joves (el 50% joves assalariats tenen contracte temporal, segons l'EPA local, el doble que en el conjunt dels assalariats). Respecte les dones són un col·lectiu més vulnerable respecte el mercat laboral: la taxa d'atur duplica la masculina i les responsabilitats familiars dificulten la inserció laboral de les dones, sobretot majors de 35 anys. A més, l'EPA local detecta entre el 35-40% de persones no registrades, generalment dones de mitjana edat amb responsabilitats familiars, que no són comptabilitzades en l'atur.

La tipologia de la contractació també segueix pautes similars que a Catalunya, amb un alt índex de temporalitat: la contractació registrada als serveis públics: 29.000 contractes el 2003 (8,75% indefinits, 91,25% temporals) i sempre més temporalitat entre les dones que representen el 55% dels contractes a durada determinada.

Resultats electorals i estructura política de l'Ajuntament

La trajectòria política de l'ajuntament de Sant Boi de Llobregat està marcada pel continuisme ja que les forces polítiques progressistes, amb el predomini del PSC, han liderat els resultats electorals des de 1979. De fet, entre les dues forces que actualment governen han sumat a totes les eleccions locals més del 65% dels vots (fins el 1987 el

¹⁸³ Observatori Permanent del Mercat de Treball (OPTM), Sant Boi de Llobregat: L'atur al municipi, Consell Comarcal del Baix Llobregat, febrer 2005. Dades desagregades per sexe, edat, nivells de titulació, grups professionals i grans sectors a partir de les dades del Servei d'Ocupació de Catalunya. Sèrie temporal de dos anys 2004/05 (document d'elaboració mensual).

PSUC que més tard es convertiria en IC) i l'any 1983 el PSC va aconseguir el seu millor resultat: el 64% dels vots. Fins el 1991 es trobaven representades tres forces polítiques (PSC, IC i CiU) i el 1995 aconseguí representació el PP. En les eleccions de 2003, ERC amb el 8,5% dels vots entra per primera vegada al consistori amb dos regidors, superant a CiU en nombre de vots.

Taula 8.2. Evolució electoral a Sant Boi de Llobregat (1979-2003). Forces polítiques amb representació al consistori (percentatge de vot i número d'electes locals)

	1979*		1983		1987		1991		1995		1999		2003	
	Vot	Electes	Vot	Electes	Vot	Electes	Vot	Electes	Vot	Electes	Vot	Electes	Vot	Electes
PSC-PSOE	35,36	10	64,06	18	56,38	17	52,29	15	39,16	10	53,38	15	46,59	12
PSUC/ICV	33,91	9	11,53	3	12,18	3	15,3	4	25,47	7	16,75	4	20,2	5
CiU	12,28	3	11,9	3	19,14	5	21,79	6	18,01	5	10,49	3	7,69	2
AP / PP	-	-	5,22	1	4	-	4,81	-	12,74	3	11,58	3	14,85	4
ERC	-	-	2,2	-	-	-	1,39	-	3,43	0	3,63	-	8,55	2
Participació	61,48	-	67,08	-	64,44	-	48,46	-	57,64	-	47,02	-	54,61	-

(*) El 1979 es presenten altres forces que treuen el 10,69 i 3 electes.

Font: Muncat, Generalitat de Catalunya.

La coalició de govern en el mandat 2003-2007 està formada per dues formacions polítiques (PSC i ICV-EUiA) que sumen el 66,7% dels vots i encapçalada per l'alcaldeessa Montserrat Gibert del PSC. La continuïtat de les forces polítiques en els successius governs locals es pot considerar un factor que aporta estabilitat a les estratègies municipals, permetent una major coherència de les polítiques públiques.

Com molts ajuntaments, Sant Boi s'organitza en macro-àrees al capdavant de les quals hi ha un responsable executiu. El model gerencial s'estructura en el comitè executiu que reuneix el Gerent de l'ajuntament amb els diversos caps d'àrea. A més, l'ajuntament té consells municipals com a principals òrgans de participació i organitzacions que prenen forma d'organisme autònom o empresa pública. La descentralització territorial es concreta en els consells de barri i les regidories delegades i la desconcentració en els òrgans abans mencionats. Concretament, Sant Boi té 4 patronats i 2 empreses públiques, ambdós amb un regidor delegat i un gerent. Com molts altres ajuntaments similars, es va considerar crear una empresa pública per gestionar les polítiques de promoció econòmica i ocupació, denominada Coressa (Corporació d'Empreses i Serveis de Sant Boi, S.A.).

Els consells municipals s'estructuren en funció del territori i l'àmbit temàtic i, a més, com molts ajuntaments similars a Sant Boi, s'ha creat un Consell de Ciutat, com a màxim òrgan consultiu i de participació. Existeixen 11 consells sectorials i 6 consells de barri, al capdavant dels quals s'hi troba un electe local.

Taula 8.3. Estructura organització municipal: comitè executiu, consells municipals i patronats i empreses

Comitè Executiu	Consells Municipals	Patronats i Empreses Municipals
-Àrea d'Acció Ciutadana, -Àrea de Disseny i Promoció de la Ciutat -Àrea de Serveis de Ciutat -Àrea de Medi Ambient i Ciutat Saludable -Àrea de Comunicació, Relacions Públiques i Participació Ciutadana -Presidència i Serveis Econòmics -Serveis Jurídics -Servei de Recursos Humans -Informació de Base i Planificació	Consells sectorials -Consell Econòmic i Social -Cooperació i Solidaritat -Agricultura -Esports -Patrimoni Arquitectònic -Consell Municipal Escolar -Gent Gran -Medi Ambient -Dona -Cultura -Consell de Ciutat Consells de Barri -Coordinació de Consells de barri -Barri de Vinyets -Molí Vell -Barri de Marianao -Barri Ciutat Cooperativa-Molí Nou -Barri de Casablanca -Barri de Camps Blancs -Barri Centre	Patronats -Comunicació -Esports -Cultura -Fira de la Puríssima Empreses -Corporació d'Empreses i Serveis de Sant Boi, SA (CORESSA) -Companyia Local d'actuacions urbanístiques santboianes, S.A. (CLAUS)

Elaboració pròpia a partir dels documents i web municipal.

La pàgina web oficial de l'ajuntament va entrar en funcionament fa 10 anys i conté informació completa de convocatòries i actes dels plens i juntes de govern, així com un seguiment de l'execució del PAM i, lògicament, informacions i contactes relacionats amb els serveis municipals. En l'actualitat es troba en un procés de renovació que permetrà incloure tràmits i gestions i concebre-la també com un instrument de participació. És significatiu que la pàgina web ofereix una gran varietat d'informació i l'índex inicial recull els següents ítems: la ciutat, l'ajuntament, agenda i notícies, economia i treball i, per últim, un apartat genèric sobre ciutadans. Economia i treball és un vincle directe a una web pròpia de l'empresa municipal Coressa, el que expressa la importància d'aquest organisme autònom i de les polítiques de promoció econòmica i ocupació.

En els propers apartats s'introdueixen les polítiques d'ocupació a partir de les tres dimensions en les que s'ha estructurat l'anàlisi:

- La dimensió conceptual i discursiva relativa als compromisos polítics.

- La dimensió substantiva recull els continguts i l'oferta de les polítiques, els col·lectius beneficiaris, la tipologia dels programes i la despesa.
- La dimensió operativa es refereix a l'estructura de gestió i organització de les polítiques.

8.2. ELS COMPROMISOS POLÍTICS DEL GOVERN DE SANT BOI

La inserció laboral dels col·lectius més desfavorits és un objectiu present en els discursos i documents institucionals de la ciutat de Sant Boi. Aquest reconeixement ha estat el primer pas per establir iniciatives per a la inclusió laboral i coordinar-les amb l'àmbit del benestar. Així ho consideren el Tinent d'Alcalde de Serveis de la Ciutat i president de Coressa, en la primera cita, i el regidor d'Educació i Benestar Social, en la següent:

“Hi ha gent que pensa que hem d'assumir que la societat és així i que hi ha una sèrie de gent que no pot formar part del mercat laboral. Nosaltres no compartim aquesta visió i ens resistim a assumir com indefectible aquest atur estructural: per lluitar contra aquesta bossa de necessitat és que iniciem programes com Corisert o el Clausulat social”.

“Aquests instruments responen a una voluntat política: treballar pels sectors més desfavorits, desgraciadament a Sant Boi hi ha persones que passen dificultats i la nostra obligació es donar respostes a aquestes demandes.”

Aquesta aposta política es troba recollida en dos documents que són referent per les iniciatives locals en aquest sector: el Pla d'Acció Municipal (PAM) i el Pacte per a l'Ocupació. Els compromisos del govern local de Sant Boi pel període 2004-2007 es troben en el PAM, estructurat en cinc grans apartats¹⁸⁴, un dels quals recull totes les propostes sobre economia i treball. Com s'ha assenyalat al capítol anterior, l'ajuntament de Sant Boi té un PAM amb propostes detallades i explicitades en accions i la importància d'aquest document es reflecteix en la publicitat, a la seva web i també en format paper i realitzant un seguiment dels compromisos a partir d'un dispositiu a la pàgina web de l'ajuntament.

Les polítiques d'ocupació s'inclouen en l'eix de promoció econòmica de la ciutat i estableixen com a objectiu general *“impulsar polítiques que generin més ocupació i de qualitat amb atenció especial a la inserció de les persones en situació més vulnerable o desfavorida”*. Per aconseguir-ho el PAM destaca els compromisos de la Unió Europea recollits en la denominada Estratègia Europea per a l'Ocupació, objectius quantificables en

¹⁸⁴ Les propostes del PAM s'estructuren en cinc grans epígrafs: Territori i sostenibilitat; Benestar social i participació; Promoció de la ciutat, economia, treball i producció sostenible; Sant Boi un espai de llibertat, més segur i més tranquil; Una administració moderna i eficaç. Per fer el seguiment del PAM, s'ha creat un espai a la pàgina web municipal on s'indica l'estat d'execució dels 336 objectius i les 519 actuacions recull en el mandat 2003-2007 (dels quals el 90% s'han acomplert o estan en execució, segons aquest dispositiu).

relació a la taxa general d'ocupació, la taxa femenina i la taxa d'ocupació de majors de 55 anys.

El Pacte Local per a l'Ocupació i el Dinamisme Econòmic: estratègia i concertació

La perspectiva estratègica i la voluntat de concertar les polítiques locals ha donat lloc al naixement d'una oferta àmplia de plans i projectes que intenten apropar-se a les diverses temàtiques de forma transversal i comptant amb la participació de diversos agents de la ciutat. En aquest sentit, l'ajuntament de Sant Boi ha elaborat una sèrie de plans que poden exemplificar el que s'ha denominat el "govern relacional en xarxa", un model de localisme que expressa més politització i pluralisme. Això és una mostra de que les formes d'enfrontar-se als problemes i l'elaboració de les polítiques estan en un procés de canvi i experimentació constant. D'aquesta manera, Sant Boi ha aprovat diversos plans en el darrer mandat que, de forma més directa o indirecta, tenen relació amb l'àmbit de la promoció de l'ocupació i que, a més, expliciten la seva voluntat de treballar transversalment i promoure la creació de xarxes i sinèrgies de col·laboració. Es poden destacar els següents:

- Pla de les dones: pretén coordinar i aplicar les polítiques de gènere a l'ajuntament.
- Programa per a Persones amb Discapacitat: té per objectius la igualtat d'oportunitats i l'accessibilitat universal.
- Projecte Educatiu de Ciutat: com altres ciutats, en base a un procés participatiu, aquestes iniciatives parteixen d'una visió integral de l'educació i desenvolupa els compromisos de la carta de les Ciutats Educadores a la què Sant Boi es va adherir el 1990.
- Pla de Nova Ciutadania: coordina totes les polítiques que responen al fenomen de la immigració.
- Plans de Dinamització Comunitària a dos barris, amb el suport de la Generalitat, que responen a la necessitat de rehabilitació integral dels barris i el foment de la participació.
- Pla Local d'Inclusió i Cohesió Social: aquest pla, en procés d'elaboració, és una iniciativa pionera que s'emmarca en el Pla d'Inclusió de Catalunya i en el què participen 12 municipis.
- Pacte Local per a l'Ocupació i el Dinamisme Econòmic: es concentra en les polítiques actives d'ocupació i en la seva elaboració participen els agents socials juntament amb l'ajuntament i, posteriorment, s'afegeixen altres entitats.

Aquest darrer cas és, lògicament, d'especial interès per analitzar les polítiques d'ocupació. La ciutat s'ha dotat d'un **Pacte Local per a l'Ocupació i el Dinamisme Econòmic**, un acord considerat clau pel desenvolupament local i un mitjà per enfortir i concertar les polítiques actives d'ocupació entre els principals agents del territori¹⁸⁵. Els Pactes per a l'Ocupació han estat una metodologia, impulsada per la Unió Europea, per dissenyar amb una perspectiva a mig i llarg termini i concretar territorialment les polítiques actives d'ocupació, relacionant-les amb altres esferes d'acció pública. Com destaca el mateix pacte, aquest és fruit d'una tradició de concertació al municipi entre organitzacions empresarials i sindicals i l'ajuntament, antecedents que s'han concretat tant a escala municipal com comarcal. El precedent immediat va ser el Pacte Local que va tenir vigència del 1999 al 2003, moment en que es va renovar.

Cal destacar que el primer compromís que assenyalava el pacte és la lluita contra l'atur estructural i la voluntat de mantenir polítiques específiques per la inserció dels col·lectius amb més dificultats. De forma explícita, el pacte té per objectiu enfortir les polítiques actives d'ocupació i aprofitar les potencialitats territorials per assolir la plena ocupació, un discurs que té relació amb la idea del desenvolupament endogen a partir de l'aprofitament dels recursos del territori per dinamitzar el mercat laboral i l'economia local. L'articulació de les polítiques actives i els dispositius d'inserció, però, no es connecten amb altres àmbits de política pública que tenen per objectiu la cohesió i la inclusió social. En aquest sentit, les polítiques d'ocupació es troben emmarcades principalment en la promoció econòmica local i, en canvi, no es mencionen altres polítiques de benestar social.

Aquest pacte signat per les forces sindicals i empresarials de Sant Boi juntament a l'ajuntament de la ciutat assenyalava com a referent altres pactes d'àmbit supramunicipal: el Pacte per a l'Ocupació del Baix Llobregat, el Pacte Industrial de la Regió Metropolitana de Barcelona, el Pla Estratègic Metropolità de Barcelona i el Pacte per a l'Ocupació de Catalunya. El solapament d'espais de concertació, amb objectius i temàtiques comunes, és alt. La comarca del Baix Llobregat, formada per 30 municipis i amb una població de 634.000 persones, tradicionalment ha promogut la concertació i coordinació de les seves polítiques d'ocupació¹⁸⁶.

¹⁸⁵ El Pacte de Sant Boi de Llobregat es troba signat per l'Alcalde de Sant Boi, UGT Baix Llobregat, CCOO Baix Llobregat, Confederació d'Empresaris del Baix Llobregat, PIMEC Baix Llobregat, ASETAC, Consell Econòmic i Social de Sant Boi, i els grups municipals del PSC, IC-EV, CiU, PP, ERC.

¹⁸⁶ Amb la finalitat de dinamitzar el mercat laboral de la comarca es va crear el Servei per a l'Ocupació al Baix Llobregat com a xarxa descentralitzada per oferir serveis a tota la població i l'any 1999 es va integrar a la Xarxa de Serveis Locals d'Ocupació (XALOC) promoguda per la Diputació de Barcelona.

L'acord de Sant Boi enllaça amb els objectius de l'Estratègia Europea de l'Ocupació del març de 2000 a Lisboa: recull tres objectius globals i específics establerts a l'agenda de Lisboa i unes accions concretes per a desenvolupar. La taula mostra aquests objectius, les propostes específiques i les línies d'acció que contempla el pacte.

Taula 8.4. Compromisos del Pacte Local per a l'Ocupació i el Dinamisme Econòmic: de l'Agenda de Lisboa a les línies d'actuació per a Sant Boi

Objectius globals (Agenda de Lisboa)	Plena ocupació Qualitat i productivitat del treball Cohesió i mercat de treball inclusiu
Objectius concrets	Taxa general d'ocupació: 67% 2005 i 70% 2010 Taxa ocupació dones: 57% 2005 i 60% 2010 Taxa ocupació majors 55 anys: 50% 2010
Propostes específiques	<ol style="list-style-type: none"> 1. Millores actives per afavorir la qualitat i productivitat del treball 2. Mesures actives i preventives destinades a les persones desocupades i inactives: Plans d'acció personalitzat; Integració efectiva en el mercat laboral; Mesures actives de reincorporació al mercat laboral 3. Fomentar l'esperit d'empresa per a la creació de més i millors llocs de treball 4. Impulsar l'aflorentment de l'economia submergida 5. Immigració: pla d'acollida persones nouvingudes 6. Promoure l'adaptabilitat al mercat de treball 7. Invertir en capital humà i estratègies d'aprenentatge permanent 8. Igualtat entre homes i dones. Models i pràctiques d'igualtat d'oportunitats 9. Recolzament a la integració i lluita contra la discriminació en el mercat laboral de les persones desfavorides 10. Avançar cap a una millor governança de les polítiques d'ocupació i desenvolupament local 11. Millorar la seguretat i la salut dels treballadores i treballadores
Línies d'acció del Pacte	<ol style="list-style-type: none"> 1. Treballar des de l'Administració en una major estabilitat i qualitat en l'ocupació 2. Generar sistemes de finançament propi per dur a terme polítiques actives d'ocupació 3. Premiar les empreses que s'adaptin a les clàusules socials per a la contractació regular de persones que tenen més dificultats d'accés al mercat laboral 4. Mantenir els programes municipals d'inserció laboral i les clàusules socials, i continuar impulsant la iniciativa de Corinsert. 5. Potenciar els itineraris personals d'inserció amb el Servei d'Orientació Laboral Personalitzada de Coressa. 6. Estimular i premiar el compliment de la normativa d'inserció laboral de les persones amb discapacitat, amb la col·laboració de sindicats i associacions. 7. Sol·licitar a la Generalitat el traspàs de les polítiques actives d'ocupació

Font: Elaboració pròpia a partir del Pacte (2003)

Els objectius de la Unió Europea és plasmen així en un territori concret i, a més, s'incorporen respostes a problemàtiques concretes donant lloc a un acord multitemàtic (per exemple, amb plans d'inclusió específics per a la població immigrant). A més, entre les línies d'acció concretes s'assenyala la importància de la qualitat de l'ocupació i la necessitat

de sistemes de finançament de les polítiques i l'apropament d'aquestes competències al territori. El pacte assenyala l'escenari incert davant la incorporació de nous països a la UE i la conseqüent modificació dels fons de cohesió: amb aquest horitzó, el pacte ja es planteja la necessitat de buscar vies per consolidar les polítiques actives d'ocupació i no dependre de finançament comunitari.

Malgrat no es detalla cap quantitat, l'ajuntament decidirà una partida de finançament específica per acomplir els compromisos del pacte. En quant als aspectes logístics, es crea una comissió de seguiment del pacte integrada per un membre de les organitzacions signants que es reunirà almenys un cop l'any a la qual es podran incorporar altres membres. Encara que els pactes acostumen a ser consensuats de forma tripartita, molts d'ells deixen la possibilitat d'integrar –un cop aprovats els continguts entre els agents socials- altres entitats socials, empreses i institucions interessades en col·laborar per acomplir els seus objectius.

Com a potencialitats, es pot destacar que els Pactes són un mètode de concertació que facilita acordar estratègies a mig i llarg termini, doncs obliga a plantejar escenaris de futur i, a més, connecta el problema de l'ocupació amb altres problemàtiques. D'aquesta manera, s'hi poden encabir altres iniciatives com la lluita contra l'exclusió social, la sostenibilitat, la política industrial, el desenvolupament local, etc. A més, l'objectiu igualtat home-dona és present en el pacte de Sant Boi i es reflecteix la sensibilitat de gènere, a més, en l'ús d'un llenguatge no sexista.

Com a mancances o punts febles es pot assenyalar que els actors que hi participen són tradicionalment els agents hegemònics en les polítiques d'ocupació mentre que exclouen altres actors que podrien col·laborar i participar en el disseny del pactes. Encara que es deixa la possibilitat d'adhesió altres organitzacions, aquesta es produeix un cop ja està tancat el pacte. Per altra banda, les dificultats per fer seguiment dels acords també són dubtoses ja que la concreció dels compromisos és més aviat escassa i no s'assenyalen indicadors d'avaluació (la comissió creada no es troba molt estructurada, això també implica una certa informalitat que pot valorar-se de forma positiva). En aquest sentit, les propostes són genèriques, poc detallades i sense una partida pressupostària consignada.

La inclusió centrada en l'àmbit laboral i l'orientació a l'ocupabilitat

Segons els diversos documents institucionals consultats i les entrevistes realitzades, la inserció al mercat laboral dels col·lectius amb situacions d'exclusió laboral i social és

considerada una prioritats per a la política municipal. Això s'expressa en la decisió de crear un servei propi d'inserció davant les dificultats que presenten els programes subvencionats per altres institucions, amb límits temporals establerts i rigidesa en el seu funcionament. A més, és també una voluntat expressada al PAM i al Pacte per l'Ocupació establir mecanismes de finançament específics per les polítiques d'ocupació per no dependre de subvencions d'altres administracions. El regidor educació i benestar social assenyala la trajectòria en el camp del benestar de l'ajuntament i ho justifica perquè sempre s'ha governat des d'una sensibilitat d'esquerres:

"Des de sempre a Sant Boi ha estat una prioritat: s'ha governat històricament per l'esquerra (primer, PSUC i PSC, després el PSC va tenir majoria absoluta fins les passades eleccions i ara hi ha un pacte PSC-ICV), amb sensibilitat pels temes socials"

La filosofia que acompanya a les polítiques d'ocupació, concretament aquelles accions dirigides al col·lectiu amb més dificultats, és que per assolir la inclusió social és necessari una ocupació remunerada. D'aquesta manera, el discurs polític defensa clarament que les polítiques d'ocupació són una prioritat perquè la cohesió social només s'aconsegueix si les persones poden accedir al mercat laboral. Com afirma el Tinent d'Alcalde i president de Coressa, les polítiques socials són imprescindibles però la centralitat en l'ocupació és l'únic mitjà per aconseguir fer realitat la cohesió i la inclusió social:

"Els serveis a les persones com educació, serveis socials... però també és important l'ocupació, com una eina fonamental d'integració, i som un ajuntament que hem apostat per aquest àmbit. Portem casi 20 anys treballant i tenim ja una estructura que crec que pocs ajuntaments tenen de la nostra talla. Però tenim claríssim que és una política per a les persones que pot garantir una cohesió social, que no són només polítiques paliatives o puntuals amb les que no els resolts els problemes reals de les persones, els dones el peix però no la canya".

Però els principals obstacles que detecten els responsables polítics i tècnics són les dificultats afegides de les persones que comencen alguna acció d'inserció laboral: és a dir, quan es sumen una sèrie de problemàtiques i un paisatge personal difícil en el qual l'ocupació és un factor de dificultat més. Per aquest motiu, existeix un servei específic d'inserció laboral, Corinsert, una política que es pot considerar innovadora i pionera a Catalunya ja que opera com una empresa d'inserció municipal. El tinent d'Alcalde i president de Coressa la defineix de la següent manera:

"Corinsert no vol dir fer una nova brigada, obrir un nou departament, com de tenir un espai on aquesta gent pugui agafar hàbits laborals, personals, obligacions com presentar-se a determinada hora, comportament... una sèrie d'hàbits que els tenien molt oblidats. A partir d'aquí i amb una tutoria d'inserció poden així tenir alguna oportunitat al món productiu: la idea és recolzar la seva autonomia i autoestima. Perquè sense treball, ja podem anar fent discursos, que la gent no té autonomia. L'ocupació és el principal mecanisme d'integració social".

La ocupabilitat esdevé l'objectiu principal a assolir i, segons el responsable executiu de l'empresa Coressa, el servei d'inserció també treballa altres factors d'exclusió, el que li confereix una perspectiva integral de les persones i resultats d'inserció més sòlids en tant no només s'ha centrat en l'àmbit laboral:

“El primer que fa Corinsert es assumir serveis que necessita l'ajuntament, hem tingut molts problemes i hem après molt en aquests anys. Per començar, no totes les persones són susceptibles de treballar en un programa així, hi ha persones que no podran mai desenvolupar característiques per a treballar en el mercat laboral. El que es busca es millorar la seva ocupabilitat”.

Tant al PAM com al Pacte per l'Ocupació, les polítiques actives d'ocupació s'inscriuen com un eix important de lluita contra la exclusió laboral – encara que gairebé no es mencionen altres àmbits i dimensions d'exclusió social, excepte en els apartats referents als col·lectius concrets-. A tots els documents, però, es recull explícitament la importància de generar polítiques per la qualitat de l'ocupació. Per exemple, el PAM planteja *“impulsar polítiques que generin més ocupació i de qualitat amb atenció especial a la inserció de les persones en situació més vulnerable o desfavorida”*. En resum, l'objectiu de l'ocupació de qualitat acompanya en el discurs a les accions d'inclusió en el mercat laboral però no es troba tant present als programes com a aquesta declaració d'intencions podria suposar.

Un dels problemes que apareixen en programes com Corinsert és que les persones que hi participen en el servei no volen a abandonar el programa d'ocupació tutelada quan reben una oferta del mercat laboral 'normalitzat': el principal argument és que la feina al mercat laboral convencional té unes condicions bastant pitjors que les que ofereix el servei municipal. La inserció laboral dels col·lectius amb més dificultats no qüestiona el tipus d'oferta laboral i les seves condicions perquè l'objectiu és la inserció laboral sense tenir massa present els contextos laborals, el que implica un efecte pervers d'aquestes polítiques en relació als objectius polítics plantejats prèviament. Les polítiques d'inserció treballen les habilitats i la formació per fer les persones més atractives a les empreses, en definitiva, més “ocupables”. Tanmateix, les ofertes laborals per a aquest perfil de persones estan marcades per la precarietat, com afirma el conseller delegat de Coressa:

“Tenim alguns problemes amb les persones beneficiàries: es resisteixen a abandonar el programa abans dels dos anys previstos quan se'ls ofereix una feina al mercat laboral normalitzat. La pròpia gent a inserir es resisteix a anar al mercat: pot passar que porti poc temps i surti un lloc de treball en el qual cobrarà menys i farà més horari i que serà fora de Sant Boi. Això és el que hi ha per tothom però dir a aquesta persona que marxi i deixi el seu lloc a un altre no els fa gens de gràcia. Si ell està treballant es pensa que ja està inserit i vull continuar així i cobrant el mateix sou: aquesta va ser una de les polèmiques que vam tenir amb als sindicats, però se'ls ha de forçar. Fora al mercat, fa fred.”

No obstant això, algunes accions, encara que excepcionals, intenten incidir en els objectius de la qualitat ocupacional: una nova iniciativa que s'emmarca en els objectius d'augmentar l'ocupabilitat de les persones és un projecte titulat "Dones joves en situació de precarietat laboral", dirigit a millorar l'ocupació de dones joves a partir de l'orientació i millora de les seves estratègies, coneixements i competències. Novament, però, es treballa prioritàriament sobre les persones i el seu encaix amb el mercat laboral, sense qüestionar les estratègies empresarials.

8.3. ESTRUCTURA DE L'OFERTA I CONTINGUTS DE LES POLÍTIQUES D'OCUPACIÓ

Sant Boi va ser una ciutat, com totes a l'àrea metropolitana de Barcelona, molt castigada per la desocupació durant els anys 80, arribant a assolir unes taxes d'atur que superaven amb escreix el 25% de la població activa. En aquell context socialment desfavorable va ser quan van néixer els primers programes de foment de l'ocupació. Va ser una reacció lògica davant un problema de primera magnitud que, a més, era percebut per la ciutadania com el més preocupant. Els governs locals llavors van començar a implementar les primeres polítiques de foment de l'ocupació, però no van ser les úniques administracions en fer-ho: sense tenir les competències, la Diputació de Barcelona i la Generalitat de Catalunya van iniciar les seves primeres polítiques actives d'ocupació. En aquell moment l'ajuntament de Sant Boi va decidir reforçar aquest àmbit d'acció pública creant Coressa, un organisme autònom responsable del foment de l'ocupació i el desenvolupament local.

En l'actualitat, a Sant Boi les taxes de desocupació no són excessivament altes, sinó que es troben estabilitzades entorn el 6-7% de la població activa en situació d'atur registrat. Tanmateix, l'ajuntament va considerar que una de les seves principals prioritats era solucionar la desocupació encara existent –també denominada "estructural"- i que afecta a grups de persones molt determinades que tenen en comú, principalment, una baixa formació i altres problemes i mancances afegides. El responsable polític de Coressa considera que és una qüestió de prioritats i que cal un esforç específic dels poders públics:

"Que ara estiguem en una situació millor no vol dir que ens hem d'oblidar d'aquest percentatge menor però que existeix: si un objectiu és la cohesió social, deixar-los al marge del món laboral és renunciar a la integració social d'aquestes persones."

Les dades d'atur registrat no aporten un coneixement comprensiu del problema però dibuixen un perfil concret de la persona desocupada de forma crònica o en un període de temps extens. L'objectiu de les polítiques d'inserció laboral és dotar de formació i

preparació adequada a les persones que ho necessiten i, d'aquesta manera adequar-les a la demanda del mercat. Com a molts ajuntaments, les idees-força que orienten els projectes que es centralitzen a l'empresa pública són les següents:

- Integralitat de les polítiques: Es tracta d'elaborar itineraris integrals que contemplin una diversitat d'accions fins assolir la inserció laboral
- Adaptabilitat al mercat laboral: treballar l'ocupabilitat i l'acompanyament fins a la seva inserció.
- Individualització de les accions: els programes han de ser prou flexibles com per adaptar-se a la conjuntura econòmica i el perfil de les persones demandants d'ocupació.

Els esforços de l'ajuntament es concreten en un conjunt de programes adaptats a la situació dels diversos col·lectius que pateixen exclusió laboral i que fan necessari un tractament flexible, adaptat a les seves circumstàncies personals. L'exclusió laboral és considerada com la conseqüència de tot un conjunt de problemàtiques prèvies que dificulten específicament l'accés al mercat laboral d'aquestes persones. Aquestes carències i vulnerabilitats impedeixen o dificulten també l'accés a altres àmbits o serveis necessaris pel benestar humà, motiu pel qual, s'han d'establir polítiques més integrals i transversals per a la inclusió social. Amb aquests objectius, neix el projecte de Pla d'Inclusió Local.

Els agents socials del territori es sumen a aquests objectius amb el Pacte Local per a l'Ocupació i el Dinamisme Econòmic de Sant Boi que acorda promoure una sèrie d'accions per a la igualtat d'oportunitats i la cohesió social en base a dos eixos:

- Priorització dels projectes d'ocupació local que afavoreixin la incorporació laboral dels col·lectius amb més dificultat d'accés al mercat de treball (dones, joves amb baix nivell formatiu, discapacitats, majors de 45 anys, treballadores extracomunitaris)
- Definir projectes específics per a col·lectius amb problemes d'exclusió social amb noves metodologies i formes d'implementar la seva inserció laboral.

La centralitat en l'estructura política

Respecte a la centralitat política de l'ocupació, l'ajuntament incorpora una Regidoria específica d'ocupació i formació que es troba formalment situada a l'Àrea d'Acció Ciutadana

però amb una vinculació directa amb l'empresa Coressa (de fet, el seu regidor té el despatx a l'empresa municipal). Les polítiques locals s'estructuren en cinc macro-àrees amb un gerent al seu capdavant a les que corresponen diverses regidories. A més, existeixen tres àrees que coordinen aspectes de gestió interna i projecció externa: serveis econòmics, recursos humans i comunicació i participació ciutadana.

Taula 8.5. Estructura política de l'Ajuntament: àrees i responsabilitats polítiques assignades

ÀREES	RESPONSABILITATS POLÍTiques
Àrea de Presidència	Alcaldia Regidoria de Presidència, President dels Patronats Municipals d'Esports i de Comunicació Regidoria de Programes Transversals i Dona
Àrea Serveis i Seguretat Ciutadana	Regidoria de Via Pública (i Presidència del Consell de barri Marianao)
CORESSA	Tercera Tinència d'Alcaldia, Serveis de Ciutat
Àrea de Disseny i Promoció de la Ciutat	Regidoria de Disseny i Promoció de la Ciutat i President Patronat Municipal de Cultura i Joventut Regidor d'Agricultura i Parc agrari, Turisme, Mercats i Comerç, President del Consell de bari Centre i President del Patronat Municipal de la Fira Regidoria d'Habitatge (i Conseller delegat de CLAUS, empresa municipal)
Àrea d'Acció Ciutadana	Regidor Ponent de Educació i Benestar Social Regidor d'Ocupació Regidora de Tercera Edat i Presidenta del Consell de barri Vinyets-Molí Vell Regidora de Infància i Joventut
Àrea de Medi Ambient i Ciutat Saludable	Regidoria de Medi Ambient i Ciutat Saludable Regidoria de Llicències d'Obres i de Medi Ambient

Elaboració pròpia

L'Àrea d'Acció Ciutadana, que reuneix les regidories de Educació i Benestar Social, Ocupació i les dues regidories pels col·lectius de Tercera Edat, Infància i Joventut, ha engegat una estratègia de treball transversal que contempla diferents plans i polítiques en el camp del benestar i la participació. A més, existeix una regidoria de Programes Transversals (que incorpora també Dona) integrada a l'Àrea de Presidència i que depèn, per tant, d'alcaldia. En l'estructura política, Coressa és la empresa encarregada de la promoció econòmica i de les polítiques d'ocupació.

En definitiva, la lectura de l'estructura política de Sant Boi aboca a considerar que les polítiques d'ocupació ocupen un espai central i es troben articulades des de la promoció econòmica (Coressa) i des del benestar (Àrea d'Acció Ciutadana). Encara que la major part de les polítiques actives d'ocupació són responsabilitat de Coressa, el fet que el regidor

dependgui d'una àrea de caràcter social i transversal confereix un posicionament integral i una orientació cap a la inclusió social del conjunt de mesures d'inserció laboral. Per tant, es podria concloure que en el cas de Sant Boi s'ha aconseguit superar la sectorialització de les polítiques d'ocupació i s'han assentat les bases per construir un model més estratègic, transversal i relacional amb iniciatives que reuneixen un enfocament econòmic i social.

L'oferta de polítiques: adaptabilitat i experimentació

L'ajuntament, a través de la seva empresa Coressa, articula una oferta de polítiques d'ocupació àmplia, els recursos de les quals provenen majoritàriament de les subvencions d'altres administracions, principalment la Generalitat de Catalunya. Tanmateix, això no impedeix establir línies pròpies d'intervenció quan els programes predefinitos no cobreixen les necessitats dels col·lectius de la ciutat. És per això, que cal sumar als programes tradicionals que s'apliquen a tots els municipis de forma similar i que s'adaptin a la realitat territorial, altres polítiques més innovadores i que intenten experimentar noves fórmules d'inserció laboral. Sant Boi també ha participat en dos programes Equal: en la primera convocatòria un programa amb altres ajuntaments de la comarca denominat Igualbaix i en la segona, també en col·laboració amb altres municipis, el Delta Emprende.

En definitiva, a més dels programes subvencionats per altres administracions, els ajuntaments han elaborat un conjunt de polítiques d'ocupació per respondre a demandes específiques. Com mostra la taula següent, s'han potenciat els pactes per l'ocupació i les estratègies de suport i anàlisi de les polítiques, amb l'objectiu de millorar la gestió i la presa de decisions. Existeix un observatori de l'atur que recull dades de l'evolució de la població desocupada i elabora resums i estudis de prospeccions i anàlisi que realitza la mateixa Coressa i el Consell Comarcal. Per aconseguir programes adaptats a les necessitats calen fonts d'informació: bàsicament, les polítiques d'ocupació detecten els problemes a través dels seus instruments de gestió, Serveis Socials i Coressa, on es reben demandes i es determina les persones que seguiran plans de formació i ocupació.

La taula 8.6. recull l'oferta de serveis d'ocupació de l'ajuntament, alguns de tall més clàssic, com els formatius, d'altres que representen noves fórmules per afrontar els problemes d'exclusió laboral, gairebé sempre destinats a col·lectius específics:

Taula 8.6. Oferta de polítiques actives d'ocupació a Sant Boi de Llobregat

Programes formatius	Cursos de formació Cursos de formació contínua a les empreses Escoles Taller Tallers d'Ocupació
Inserció laboral	Plans d'Ocupació Corinsert, empresa d'inserció municipal Programes de treball tutelat o protegit: Clàusules socials, Centre de Treball Protegit per a persones amb discapacitat Incentivació per crear d'ocupació a partir de Nous Filons d'Ocupació Cursos motivació i inserció laboral per persones receptores de PIRMI Programa d'inserció laboral de dones maltractades Treballem, persones majors de 50 anys Convenis per la contractació de persones amb discapacitat
Orientació, intermediació i accions integrades	Servei d'Intermediació Laboral (contacte oferta-demanda, borsa de treball) Entrevistes d'orientació Servei Local de Transició Escola-Treball(orientació a joves) Servei d'Atenció Especialitzada (SAEDIF) per a persones amb discapacitat Club de Feina: recerca activa de feina Oficina Tècnica Laboral (acompanyament a persones en tractament de salut mental) Acció integrada Obrim Via (orientació individualitzada per a persones en tractament de salut mental) Projecte "Dones joves en situació de precarietat laboral", dirigit a millorar l'ocupació de dones joves (estratègies, coneixements i competències) Programa Dona't una oportunitat (acció, formació i acompanyament a dones aturades) Orientació a dones amb violència familiar (integració socio-laboral) Orientació a persones acollides a la Renda Mínima d'Inserció
Autoocupació i iniciatives empresarials	Servei d'Assessorament per a Emprenedors Programa EQUAL: autoocupació per persones en atur, línia de micro-crèdits Oficina Municipal de Patrocini: apropar el món empresarial a través del seu suport i patrocini a activitats d'interès municipal (Responsabilitat Social Corporativa). Viver d'empreses Préstecs autoempresa (finançament amb condicions preferencials)
Concertació	Pacte per a l'Ocupació i el Dinamisme Econòmic de Sant Boi
Anàlisi i suport a les PAO	Estudis, informes, observatoris i prospecció del mercat laboral Suport específic de Tècnics/es d'Ocupació i Desenvolupament Local (AODL) Prospecció empresarial per detectar oportunitats d'inserció laboral de col·lectius amb especials dificultats Observatori Permanent del Mercat de Treball (vinculat al Consell Comarcal)

Font: Elaboració pròpia a partir de les memòries consultades.

L'estructura bàsica de les polítiques d'inserció social i laboral destinades als col·lectius amb més dificultats són les set UBASP, unitats d'atenció social, que existeixen al municipi. Aquestes fan un seguiment continu i una atenció personalitzada a les persones amb més necessitats i s'articulen amb els diferents programes d'ocupació. Els mateixos serveis d'ocupació també fan aquesta funció de centralització de les dades i d'assessorament, derivant als programes adequats segons el perfil de la persona demandant. Però com indica el Tinent d'Alcalde que presideix Coressa, els espais on es rep la informació sovint són informals:

"Tenim moltes finestretes on detectem les necessitats: des de serveis socials, Coressa que ja es coneguda a Sant Boi sobretot per la gent que es mou en treball precari, rotació i temporalitat, ho tenen com un servei referent, també els Regidors de barri que tenen com a funció la dinamització, el contacte directe... o Alcaldia, molta gent va a veure l'alcalde: rep sol·licituds de forma informal. Jo vaig ser cap de gabinet de l'alcalde, nosaltres rebíem aquestes sol·licituds i les derivaven".

Tot i la classificació que presenta el quadre -polítiques formatives, aquelles accions específiques d'inserció laboral i polítiques integrades amb intermediació-, com es plantejava al marc teòric, cada vegada es produeix una integració major d'aquestes accions, el que dificulta establir tipologies de programes. A Sant Boi s'ha intentat evitar la fragmentació dels programes establint ponts i coordinació entre uns i altres i, sobretot, focalitzant les accions en col·lectius concrets. Cada vegada més, els programes, especialment els dirigits a persones amb especials dificultats, contempnen la inserció laboral com a objectiu prioritari, entenent que les persones necessiten uns ingressos i que el model basat en cursos de formació té limitacions. És per això que com a característiques transversals dels programes, es pot detectar la voluntat d'innovació i adaptabilitat dels programes, per una part, i un procés creixent d'individualització dels mateixos, per programar gairebé en funció de les necessitats de cada persona:

La capacitat d'innovar i adaptar els programes a la realitat municipal es demostra específicament en alguns projectes. Els dos Equal en els què ha participat Sant Boi tenen en comú la promoció de la igualtat entre homes i dones i van destinats a col·lectius amb dificultats. Així, els programa Delta emprèn s'especialitza en assessorar i acompanyar a les persones que volen crear el seu propi negoci: està destinat tant a persones en atur com en situació precària¹⁸⁷, considerant-la l'exclusió laboral també dins el mercat laboral i afavorint la creació d'iniciatives empresarials i la seva sostenibilitat.

Per altra part, la individualització de les accions també es reflecteix en l'oferta de programes municipals, sobretot en l'elaboració d'itineraris personals. Alguns dels principals dispositius d'inserció són el programa Treballem, el programa d'inserció laboral de dones maltractades, els plans d'ocupació subvencionats per la Generalitat, el servei Local de Garantia Social, els cursos de motivació i inserció laboral per persones receptores de PIRMI, els itineraris Personals d'inserció i els Itineraris específics per a persones en tractament de salut mental o els convenis per contractar persones amb discapacitats, amb el seguiment i control per

¹⁸⁷ Les persones destinatàries del programa han d'estar en situació d'atur o amb un contracte precari i pertànyer als següents col·lectius: dones, especialment amb càrregues familiars no compartides; joves menors de 25 anys; majors de 50 anys; població immigrant, especialment dones; i homes i dones, aturats de llarga durada.

garantir la contractació de persones discapacitades per part d'empreses i de l'ajuntament, uns criteris que no sempre s'acompleixen.

Els programes Treballem i el destinat a dones víctimes de violència sexista són dos exemples de la innovació i la focalització per col·lectius dels programes de Sant Boi:

El programa Treballem, creat fa una dècada, està destinat a tres col·lectius: persones amb edat avançada, més de 50 anys, que els hi restin poc mesos per la jubilació, persones que els manqui temps per percebre el subsidi d'atur i, en tercer lloc, persones receptores de la Renda Mínima d'Inserció en situacions d'extremes dificultats. Es tracta de l'únic programa d'ocupació gestionat per Serveis Socials i que no està situat a Coressa ja que és una gestió molt personalitzada de casos que normalment han de coordinar-se amb les UBASP i Serveis Socials.

El Programa d'inserció laboral destinat a dones víctimes de maltractaments va néixer quan els serveis d'ocupació van detectar una necessitat específica: les dones víctimes de violència domèstica, per un seguit de problemàtiques lligades a la seva situació, no podien continuar els programes d'inserció laboral ni podien respondre a les exigències d'un lloc de treball normalitzat. El Circuit contra la Violència, engegat l'any 2000, és un protocol transversal que coordina els serveis socials, sanitaris, policia, àmbit jurídic, etc. però és un circuit administratiu en el que l'àmbit laboral, fonamental per l'autonomia, no era tingut en compte. L'any 2005 es va decidir iniciar un programa específic d'inserció laboral co-gestionat per una associació de suport a dones víctimes de maltractaments de Sant Boi, coordinat amb l'empresa municipal i la regidoria de la dona.

EMI és l'associació d'ajuda mútua que té per objectius oferir suport a dones víctimes de violència domèstica, treballar la seva autoestima i sensibilitzar a la societat sobre aquesta problemàtica. Aquest col·lectiu va reclamar a l'ajuntament un dispositiu d'inserció específic davant la necessitat de flexibilitzar l'oferta dels serveis d'ocupació i adaptar-la a un col·lectiu amb dificultats especials. Segons la responsable del programa, membre de l'Associació EMI, la inserció socio-laboral és un aspecte fonamental per treballar l'autonomia i autoestima de les persones i en el cas de les víctimes de violència les respostes només arribaven després de l'emergència i, en canvi, no hi havia una continuïtat i suport a aquestes situacions.

Per aquests motius, el programa és un bon exemple d'experimentació en un camp en el que l'ajuntament no havia treballat. El fet que existeixi una entitat que el gestiona ha facilitat aquesta posada en marxa, com afirma el Tinent d'Alcalde que presideix Coressa:

“Hem començat l'experiència pilot d'inserció laboral per dones maltractades al desembre de 2004: és un programa que l'hem vinculat a un pla d'ocupació considerant que l'acompanyament pel tema laboral ha de ser específic perquè l'estructura reglada de Coressa no funciona, perquè aquestes persones presenten una problemàtica molt específica, un nivell d'autoestima molt baix, pressió molt alta, problemes amb la justícia; s'han de presentar a judicis, advocats, etc. Això els impedeix les obligacions que exigeix el mercat laboral. Si no tenen una tutoria molt especialitzada aquestes dones no poden seguir un programa normalitzat. Qualitativament podem prestar un bon ajut, no és un col·lectiu molt nombrós però és important donar una atenció específica. Es una experiència pilot i a partir d'aquí ens plantejarem, si té bons resultats, demanar a la Diputació o Generalitat algun ajut específic perquè tingui continuïtat.”

Els col·lectius prioritaris: lluitar contra l'exclusió laboral

A tots els documents municipals i al Pacte per l'Ocupació es mencionen expressament els col·lectius amb més dificultats d'accés al mercat de treball (dones, joves amb baix nivell formatiu, persones amb discapacitats, majors de 45 anys, immigració extracomunitària) i s'estableix que la seva incorporació laboral és objectiu prioritari. És a dir, que tot i existir tota una sèrie de programes generals per a qualsevol ciutadà santboienc que està a l'atur o pretén reciclar-se (des de cursos de formació a la intermediació i assessorament laboral, suport a l'autoocupació, etc), l'ajuntament ha fet un esforç particular en els col·lectius amb problemes crònics d'atur i exclusió social. El regidor d'Educació i Benestar Social assenyala les persones en situació d'atur prolongat i el col·lectiu de dones amb més dificultats que compten amb programes específics:

“Normalment les polítiques es dirigeixen a persones que han perdut el seu lloc de treball i no han pogut reincorporar-se: són aturats de llarga durada cada vegada més lluny del sistema i, per tant, les possibilitats de poder tenir una vida normal són cada cop més difícils. Fundamentalment Corinsert es crea per aquest col·lectiu d'aturats de llarga durada amb problemes d'inserció i també hi ha un treball molt intens en famílies monoparentals, sobretot dones amb fills, això s'està treballant específicament amb la Regidoria de la Dona: polítiques específiques per a dones amb família, que es també un col·lectiu important”

A la discriminació de gènere i edat, s'afegeixen altres factors de risc que aboquen a determinats col·lectius a patir situacions extremes d'exclusió laboral. Com s'apuntava al capítol 5, joves, dones, persones que a partir dels 55 anys són grups que pateixen més vulnerabilitat, sobretot quan aquests factors es creuen amb altres situacions: pobresa econòmica, persones amb problemes de salut mental, discapacitats, joves amb problemes d'escolarització, etc. També l'exclusió té una dimensió territorial a la que es vol donar resposta amb Plans Comunitaris o programes específics als barris: per exemple, les

clàusules socials per a rehabilitar el barri de Camps Blancs va establir com a prioritat que les persones del barri tindrien preferència. En aquest sentit, la focalització ja no és només per col·lectius sinó que també comencen a establir-se iniciatives per territoris específics. En resum, la taula indica els col·lectius en els quals es focalitzen els principals programes d'inserció laboral:

Taula 8.7. Col·lectius als quals s'adrecen les polítiques d'inserció laboral

Col·lectiu	Programes
Col·lectius en risc: persones amb especials dificultats per trobar ocupació	Clàusules socials
	Projecte Integra'm
	Corinsert: Empresa d'inserció
	Itineraris Personals d'Inserció
Aturats en situació econòmica molt precària: Persones entre 58 i 64 anys que els falti un període curt per cotitzar i rebre pensió de jubilació, persones que els manqui poc temps de cotització per rebre la prestació d'atur o subsidi familiar, persones en situació crítica però que no tenen dret a PIRMI, persones estrangeres amb permís de residència.	Plans d'Ocupació
	Treballem
Persones amb discapacitats	Programes, convenis i contractació de persones amb discapacitats Servei d'Intermediació Laboral Servei d'Atenció Especialitzada (SAEDIF)
Joves en risc d'exclusió social per manca de formació adient per acudir al mercat laboral.	Servei Local de Garantia Social
Beneficiaris del programa PIRMI	Cursos motivació i inserció laboral Pirmi
Dones en situació d'atur	Programa Dona't una oportunitat
Dones víctimes de violència domèstica	Programa d'inserció laboral de dones maltractades (programa pilot)
Persones en tractament de salut mental	Itineraris d'Inserció Sociolaboral per a persones en tractament de salut mental
Persones en situació de risc d'exclusió	"Posa't a punt", Conveni Ajuntament-ADIGSA. Camps Blancs: clàusules socials a la rehabilitació

Elaboració pròpia

Entre les polítiques actives d'ocupació de Sant Boi destaquen dues iniciatives que s'han valorat de forma especialment positiva: Corinsert, el servei específic d'inserció, i les Clàusules Socials que s'afegeixen als contractes de l'ajuntament amb altres empreses. S'ha considerat introduir-les de forma específica degut al seu caràcter innovador en el marc de les polítiques locals.

Programes innovadors d'inserció laboral: Corinsert i les Clàusules Socials

L'any 2000 el Ple municipal de Sant Boi de Llobregat aprova la inclusió de clàusules socials als contractes de l'administració local i la creació del Servei Municipal d'Inserció CORINSERT per aconseguir una *inserció laboral adequada* a aquelles persones amb més

dificultats¹⁸⁸. Aquests són dos dels principals instruments que el govern municipal s'ha dotat per combatre l'exclusió laboral. La trajectòria de les polítiques d'ocupació, però, comença molt abans i, com molts municipis, Sant Boi disposa d'una sèrie de polítiques i dispositius d'inserció laboral alguns dels quals es dirigeixen a col·lectius amb problemàtiques específiques. Entre les noves metodologies es poden comptar les experiències de l'empresa d'inserció Corinsert i la introducció del Clausulat Social, com les més significatives.

Corinsert, servei municipal d'inserció laboral

El juny del 2000 el govern local va decidir iniciar una nova experiència amb la creació d'un servei propi d'inserció laboral per col·lectius amb especials dificultats. Aquest servei municipal batejat com Corinsert és gestionat per Coressa i es presenta com una empresa d'inserció o d'economia social que es perfila com un projecte innovador contra l'atur al municipi. La idea va sorgir després de conèixer experiències franceses -es van visitar alguns municipis amb projectes similars- i es va decidir traslladar la iniciativa a Sant Boi. A França, però, les empreses d'inserció tenen una important trajectòria i treballen amb tot tipus de sectors gràcies a una cobertura legal que reconeix la seva tasca i atorga subvencions per contractar a persones en situació o en risc d'exclusió. En el context espanyol i català no existeix la mateixa cobertura normativa i, per tant, la capacitat d'autonomia de les empreses d'inserció es troba més limitada.

Corinsert neix a partir d'una reflexió crítica del model de polítiques d'ocupació basat en microprogrames que, en la majoria dels casos, tenen limitacions temporals que impedeixen la continuïtat i el seguiment de les persones de forma més intensa, un dels principals impediments que els i les responsables locals assenyalen com a més greus per dissenyar les polítiques. L'argument per a la creació d'una empresa d'inserció partia de les desavantatges i rigideses que presentaven els programes tradicionals (per exemple, el període de només de 6 mesos de contractació dels Plans d'Ocupació). Aprofitant els recursos d'aquests plans, Corinsert pot garantir un seguiment de fins a dos anys de les persones que hi participen.

- Els objectius de Corinsert

¹⁸⁸ Plens de maig i juny de 2000 respectivament.

Corinsert és una experiència pionera i realitza un treball social sense necessitat d'assolir beneficis, únicament intentant equilibrar els costos. L'objectiu es desenvolupar activitats de formació i seguiment de les persones en vies d'inserció al mateix temps que aconsegueixen un lloc de treball. Com assenyala el regidor d'ocupació, l'empresa d'inserció constitueix un pont, un lloc de pas cap al mercat laboral normalitzat:

"Corinsert neix perquè tenim una situació emergent de pobresa, heretada de certes polítiques no adequades als anys 70 i 80, quan es tancaven les empreses i després de 15 anys aquesta gent ja no pot inserir-se."

La contractació es produeix durant un període màxim de dos anys i hi participen persones en situació d'atur de llarga durada i en risc o en situació d'exclusió social. Dos anys es va considerar un temps suficient per desenvolupar aquest treball d'inserció i aconseguir un lloc de treball per al qual s'estan formant. Així, durant el període de temps de la contractació en el "mercat tutelat" es treballen els hàbits i aspectes formatius, mentre simultàniament es cerca una ocupació al mercat laboral. Per tant, la lògica de l'ocupabilitat està present en la dimensió formativa i habilitats mentre s'activen els serveis d'intermediació i la prospecció empresarial per acabar trobant un lloc de treball adequat.

- Punts forts i febles i alguns resultats

Una de les avantatges més destacables de Corinsert és refereix a la flexibilitat en la seva gestió: per una banda, permet fer una planificació a mig i llarg termini ja que no té dependència de les subvencions externes per al seu finançament i es pot garantir la seva estabilitat, sempre aportant recursos municipals. Per l'altra, es tracta d'un servei que no està sotmès als tràmits administratius propis dels programes subvencionats per altres administracions, uns procediments considerats excessivament rígids i que necessiten personal dedicat a la gestió. A més s'aprofiten els plans d'ocupació del Departament de Treball que subvencionen els 6 primers mesos dels contractes i així, de forma simultània, s'ofereix formació i ocupació a persones que necessiten ingressos. Cada lloc de treball es troba remunerat des del començament, el que evita discriminacions als participants que no podrien continuar programes sense un sou.

Per altra part, els treballs que assumeix Corinsert són de baixa complexitat tècnica, fet que permet incorporar a la pràctica totalitat d'usuaris i, en definitiva, "*constitueix un veritable programa de transició entre l'atur i la inserció laboral dels participants*". Es tracta d'assumir experiència pràctica i formació tècnica en un ofici per després derivar a les persones a feines del sector.

Aquest projecte també té els seus riscos, començant perquè és necessària més mà d'obra que a qualsevol empresa - són necessaris més operaris per la mateixa feina, a més del personal formador i de seguiment- degut a la rotació constant i a que les persones que hi participen tenen una més baixa productivitat. Això es compensa en el fet que no es busquen beneficis sinó que es tracta d'un projecte d'economia social. Però un dels aspectes més problemàtics, com assenyala el responsable polític de Coressa, és evitar que les persones s'*eternitzin* en el servei. Per això, s'intenta que no arribin als dos anys de contractació per part de Corinsert, i s'ofereixen llocs de treball gràcies a la intermediació i la prospecció empresarial que realitza l'empresa pública.

"El que genera més tensions és el límit dels dos anys, la gent està a gust, se la tracta bé i vol continuar. La rotació es fa difícil però és l'acord inicial. Aquesta és una de les grans pressions, també als plans d'ocupació."

El responsable polític també destaca algunes dificultats amb la coordinació amb serveis socials derivada de les diferents lògiques d'intervenció d'ambdós serveis. Corinsert ha de treballar juntament amb serveis socials quan es detecten altres problemàtiques que superen l'exclusió laboral, però el servei d'inserció neix amb la idea de trencar la dinàmica assistencialista i orientar-se a la inserció laboral en el mercat normalitzat i que connecta amb l'activació i la noció de l'ocupabilitat de les polítiques:

"Tenim veritables dificultats, en el sentit que serveis socials tenen una filosofia basada en objectius assistencialistes, i nosaltres de mercat: no volem que aquesta persona rebí diners per no fer res, sinó que canviï d'actitud per a que puguin entrar a treballar en una empresa privada i es guanyi la vida per si mateixa".

A pesar dels problemes, entre les persones entrevistades és unànime la valoració positiva d'aquest servei que, com sostenen, s'ha d'analitzar des d'una perspectiva més qualitativa que quantitativa. Però en el mateix ajuntament aquest tipus de programes no han estat sempre ben valorats degut als costos que generen, sobretot per que cal molt personal i són moltes les dificultats d'inserció de col·lectius amb un perfil especialment complex. És així com, segons el regidor d'educació i benestar social no sempre s'han trobat una resposta comprensiva:

"Aquest plus social no sempre és entès per amplis sectors, de vegades en maquinàries com les municipals el criteri econòmic pesa massa. Sí, a més, ho apliques a les teves obres i s'està exigint que a totes les obres de l'ajuntament s'apliquin criteris d'inserció social encara en fa més difícil. Corinsert es nodreix amb obres que podria contractar fora i, en canvi es fa des de l'ajuntament i això encareix els costos, és una aposta important, l'obra que vulguis executar es fa més difícil".

En el mandat 2003-2007 s'han beneficiat del servei d'inserció més de 300 persones, aconseguint un grau d'inserció que s'apropa al 50%. Els treballs realitzats reverteixen en la

comunitat ja que es tracta d'arranjaments, remodelacions i rehabilitacions de diversos espais urbans.

Projecte *Integra'm*: Clàusules socials

El 30 de setembre de 2003 la Comissió de Govern va aprovar definitivament un nou mecanisme d'inserció laboral: el projecte *Integra'm*¹⁸⁹ consisteix en incorporar clàusules socials en els plecs administratius de les licitacions per obres o prestacions de serveis que l'ajuntament decideix subcontractar. D'aquesta manera, es pretén garantir la inclusió laboral de col·lectius que tenen dificultats en l'accés al mercat laboral i sempre que es pugui, incorporar criteris socials i de creació d'ocupació. Les clàusules socials han estat un compromís que s'ha plasmat en els Plans d'Acció Municipal (2000-2003 i 2003-2006), aprovades al Ple Municipal del 18 de desembre del 2000 i assumides també al Pacte Local per a l'Ocupació i el Dinamisme Econòmic de Sant Boi (1999-2003).

Segons assenyala la normativa europea, l'establiment de clàusules socials no pot ser un criteri obligatori per seleccionar una empresa licitadora però sí que s'admeten clàusules de tipus social en determinades fases del cicle contractual. La normativa estatal de 2001¹⁹⁰, tanmateix, obliga a que els contractes de les Administracions Públiques s'ajustin als principis de publicitat i concurrència, menys les excepcions establertes per la present Llei i, en tot cas, als d'igualtat i no discriminació, dificultant la contractació d'empreses d'inserció però també donant marge a la inclusió de clàusules socials en la contractació administrativa. Així, tot i que la cobertura legal per introduir en els plecs de condicions preferències de tipus social és limitada (ja que els criteris han de ser objectius per determinar quina és l'empresa més competitiva) sí que es poden establir criteris socials complementaris. En definitiva, la introducció d'una clàusula de tipus social en el plec de condicions administratives que obligui a l'empresa a contractar un determinat número de treballadors integrats en projectes i programes d'inserció té cobertura legal¹⁹¹.

¹⁸⁹ Projecte "Les clàusules socials com a motor de l'inserció laboral". Àrea d'Acció Ciutadana, Àrea de Serveis de la Ciutat, Medi Ambient i Seguretat Ciutadana, Departament de Promoció de l'Activitat Econòmica. Sant Boi de Llobregat, maig de 2002. Aquest document recull algunes de les accions que s'han realitzat en els darrers anys per a la promoció de l'ocupació dels col·lectius amb especials dificultats d'inserció.

¹⁹⁰ Reial Decret Legislatiu 2/2000, de 16 de juny, pel qual s'aprova el text refós de la Llei de Contractes de les Administracions Públiques (TRLCAP). Reial Decret 1098/2001, de 12 d'octubre pel qual s'aprova el Reglament General de la Llei de Contractes de les Administracions Públiques.

¹⁹¹ El síndic de greuges ha avalat aquesta pràctica i, així, en l'informe anual presentat al parlament (any 2001) l'ha defensat com a via per incorporar aspectes socials a la contractació pública i remetent a la Recomanació 1/2000, de 5 d'abril, sobre clàusules socials en la contractació administrativa recordant que es poden admetre clàusules socials sempre que això no tingui efectes discriminatoris i es comuniqui a l'anunci de licitació pública del contracte. De fet, alguns departaments de la Generalitat de Catalunya també han introduït aquesta pràctica.

- Els objectius de les Clàusules Socials

La finalitat d'aquest instrument d'inserció laboral és motivar a les empreses subcontractades per la institució local a que incorporin en la seva plantilla persones amb dificultats d'inserció laboral. Es tracta, en definitiva, d'un mecanisme de discriminació positiva a partir del qual l'ajuntament pot ajudar a insertar directament en el mercat laboral normalitzat a persones que siguin beneficiàries dels programes d'inserció. Aquest instrument ha estat introduït per pocs ajuntaments, entre els quals Girona va ser un dels pioners a Catalunya.

Per aquest projecte s'ha creat un dispositiu específic d'inserció que selecciona als candidats d'acord als perfils que demanden les empreses i segons els criteris de cada projecte. A partir d'aquest dispositiu, format per dos tècnics, es realitza també el seguiment de les persones contractades durant tot el temps que dura l'obra o servei. Al mateix temps, s'ha de pactar amb l'empresa un nombre d'hores de tutorització específica (normalment dues a la setmana, a la mateixa obra o a les instal·lacions de Coressa). La inserció laboral s'avalua i té en compte els següents paràmetres: en primer lloc, els continguts professionals i rendiments de la persona; en segon lloc, les actituds, autonomia, responsabilitat i motivació demostrada; i, per últim, els hàbits laborals adquirits (comprensió i acceptació d'ordres, cura de les eines, relació amb els caps, etc). Novament, l'orientació a l'ocupabilitat entesa com l'adquisició d'habilitats necessàries per inserir-se en mercat laboral juntament amb la formació específica són objectius d'aquest programa. Per aconseguir la inserció, la durada mínima de la contractació s'estableix en 6 mesos per a fer el necessari acompanyament, i com a màxim es poden encadenar 24 mesos en diferents obres i serveis¹⁹².

Els col·lectius beneficiaris són principalment persones en situació d'atur i vulnerabilitat¹⁹³ i la única condició per a la seva contractació és haver participat prèviament en altres programes d'activació que ofereix l'ajuntament. Per garantir tant l'èxit del projecte respecte als

¹⁹² Les obres i serveis susceptibles d'introduir clausulat social tenen els següents requisits: projectes que necessiten la incorporació de persones amb baixa qualificació professional; la durada mínima ha de ser de sis mesos per tal de facilitar el treball d'adaptació de les persones contractades; l'import de l'adjudicació ha de ser, com a mínim, de 6.700 euros. El Clausulat social, des de que està en marxa, s'ha aplicat a la finalització de 5 obres, incorporant a 17 persones en un total de 104 mesos de contractació.

¹⁹³ Es consideren susceptibles de ser contractades a través del clausulat social les persones aturades de llarga durada, majors de 45 anys, persones amb discapacitats lleus i qualsevol persona amb especials dificultats per trobar feina o en risc d'exclusió social. El gènere és una variable transversal i que, per tant, s'intentarà introduir específicament en el futur. També es tenen en consideració com a col·lectiu preferent persones en tractament per drogodependències.

objectius socials i la prestació de l'obra o servei, es van establir els següents criteris per acceptar les persones que hi participarien:

- Persones que hagin ja participat en altres accions ocupacionals i que no han assolit l'objectiu de la seva inserció laboral.
- Persones beneficiaries de Renda Mínima d'Inserció i que es valori positivament la seva inclusió en el projecte.
- Persones en greu risc d'exclusió social segons les unitats dels Serveis Socials i els Serveis Públics d'Ocupació o de les empreses d'inserció i amb perfil adequat pel tipus de treball.

Un altre objectiu subjacent es troba relacionat amb les empreses subcontractades per l'ajuntament ja que aquestes col·laboren en el procés d'inserció laboral i, per tant, es veuen implicades i sensibilitzades davant les problemàtiques de les persones que contracten, al mateix temps que comproven com la nova força de treball els és útil i rendible.

- Punts forts i febles i alguns resultats

Un dels problemes més greus que s'enfronten les polítiques actives d'ocupació local es refereix a la rotació constant de les persones que participen en els cursos i a les dificultats d'inserció laboral d'alguns col·lectius. El projecte de clàusules socials intenta donar una sortida a les persones que comencen els itineraris d'inserció però es troben amb greus dificultats per inserir-se posteriorment en el mercat laboral i, a més, es garanteix un mínim de temps en el que es conjuga ocupació amb formació i treball de l'ocupabilitat.

Com a punts febles es poden destacar que, en general, les obres susceptibles de clausulat demanen una baixa qualificació de la seva mà d'obra, motiu pel qual altres serveis o obres més especialitzades no poden ser susceptibles d'introduir les clàusules socials. A més, un dels inconvenients és que el perfil de la majoria de llocs de treball és de peó d'obra, un sector on les dones no tenen cabuda. Amb la voluntat de superar aquest biaix, s'està estudiant introduir les clàusules socials a altres sectors de l'ajuntament que siguin més procliu a contractar dones (per exemple, les places de telefonistes per la policia municipal).

Un aspecte interessant d'aquest projecte és la perspectiva transversal de la seva posada en marxa a partir de la coordinació de diverses àrees municipals. La Comissió de seguiment està formada pels responsables dels diversos serveis de l'ajuntament implicats en la seva

implementació: Coressa, l'Àrea de Disseny i Promoció de la Ciutat, l'Àrea d'Acció Ciutadana i Serveis de la Ciutat. Es reuneix només dos cops l'any, assisteixen els caps d'àrea per prendre les decisions, i després el contacte és constant però sense necessitat de trobades formals. Com afirma la tècnica de serveis socials i responsable del Clausulat, qui diu dedicar "el 10% del seu temps" a aquest projecte (altres ajuntaments dediquen personal a dedicació plena) gràcies a aquest sistema de coordinació àgil:

"La filosofia és no utilitzar més temps de l'estrictament necessari (...) i els ajustaments els fem sobre la marxa, cada projecte té les seves especificitats i problemes, que no són pocs"

En el cas de l'Ajuntament de Sant Boi, els plecs de condicions valoren fins un 15% del total de la puntuació el fet d'acceptar per part de les empreses licitadores la contractació d'alguna persona aturada pertanyent a un col·lectiu de difícil inserció, és a dir, "que presenten situacions econòmiques i socials precàries i amb especials dificultats per accedir al mercat laboral". Segons dades de 2005, el Clausulat social, des de que està en marxa, s'ha aplicat a la finalització de 5 obres, incorporant a 17 persones en un total de 104 mesos de contractació. Novament, les persones responsables destaquen el valor qualitatiu d'aquestes insercions.

La despesa municipal en polítiques d'ocupació

Segons dades municipals, més d'un terç del pressupost total de l'ajuntament de Sant Boi es destina a polítiques socials (en torn el 37%), el que expressa, segons els responsables municipals, la voluntat d'enfortir la dimensió d'inclusió social de l'ajuntament. El pressupost de Coressa l'any 2005 és de 12.477.044 euros: això representa que el 16,5% del pressupost municipal és destinat a les polítiques de promoció econòmica, dinamització empresarial i a les polítiques actives d'ocupació, a les que cal afegir serveis de neteja, viabilitat i gestió de residus. Concretament, d'aquests 12 milions d'euros, el 38% correspon a les polítiques d'ocupació, un total de 4.748.348 d'euros, als que caldria afegir alguns programes que es troben vinculats de forma puntual a altres àrees de l'ajuntament, especialment a l'Àrea d'Acció Ciutadana¹⁹⁴. Per a l'any 2006, el pressupost de Coressa augmenta fins els 14.885.371 euros, dels quals un terç es destina a polítiques d'ocupació.

¹⁹⁴ Un exemple és el programa destinat a adults "Treballem" que té un pressupost de 73.738 euros que es distribueixen en la retribució dels contractes i la seguretat social (12.561 euros i 3.993 euros, respectivament), la Tutoria d'Inserció laboral (8.753 euros) i l'aportació a la contractació (48.431 euros).

De l'anàlisi de la despesa es desprenen dues primeres constatacions: la dependència financera de les transferències d'altres administracions (principalment l'autonòmica, responsable de la gestió de les PAO) i la importància creixent de la despesa destinada a aquestes polítiques:

- Un indicador especialment rellevant és l'aportació a les polítiques actives i el pes de les transferències d'altres administracions, el que indica el grau d'autonomia de les institucions locals i les prioritats municipals. Per a l'any 2005, com mostra la taula 8.8, la despesa municipal de les polítiques d'ocupació de Coressa va suposar el 37% del total de la despesa, el que representa 21,7 euros per habitant (1.766.966 euros en total). Especialment significatiu és el cas del servei d'inserció Corinsert, finançat majoritàriament amb pressupost municipal i que suposa el 80% de les aportacions municipals a les polítiques d'ocupació.
- En la seva majoria, els programes d'ocupació es financen amb fons que provenen d'altres administracions i que els ajuntaments complementen amb pressupost propi. Per l'any 2005, casi el 63% del pressupost total correspon a transferències d'altres entitats, sobretot del govern de la Generalitat. Com s'ha presentat al capítol anterior, en el cas de Sant Boi de Llobregat, almenys 1.600.000 euros corresponen a les subvencions que aporta el Departament de Treball, la meitat dels quals es destinen als Plans d'Ocupació i sobre un terç de les aportacions són per les Escoles Taller i els Tallers Ocupacionals¹⁹⁵. Les aportacions del Departament de Treball situen a Sant Boi per sobre de la mitjana dels ajuntaments de més de 50.000 habitants. En termes de despesa per càpita en relació al finançament autonòmic, Sant Boi es troba entre els quatre ajuntaments que reben un import en transferències més alt, amb més de 20 euros per càpita. Aquestes transferències de la Generalitat representen el 2,15% del pressupost total de l'ajuntament en aquest mateix any (d'un total de 75.284.747 euros), el que implica que Sant Boi té una gran capacitat per captar transferències. A més, les dades aportades per l'Ajuntament superen les dades de la Generalitat.

¹⁹⁵ Dels 10 grans programes d'ocupació que el Departament de Treball aporta recursos, Sant Boi rep diners per sis, entre els quals les contractacions directes suposen casi el 50% dels recursos. A diferència d'altres ajuntaments, no reben recursos per als programes de Formació professional ocupacional per a persones desocupades, els Dispositius integrals de formació i inserció sociolaborals (DIFIS), els Programes de Garantia Social per a joves que no han superat ESO i les Cases d'Oficis. Tanmateix, l'ajuntament de Sant Boi ofereix Programes de Garantia Social però que són gestionats per l'àrea municipal i el Departament Educació de la Generalitat i, per tant, no es comptabilitzen en les transferències del Departament de Treball.

- Segons la Memòria 2003-2007 de l'ajuntament, en el mandat al què fa referència s'ha incrementat el pressupost de promoció de l'ocupació en un 31%. L'any 2006 la despesa en promoció de l'ocupació creix lleugerament fins els 5.355.174 euros, el que suposa un increment interanual respecte el 2005 de casi el 12% (en xifres absolutes uns 600.000 euros) i l'aportació municipal a l'empresa municipal, similar a l'any anterior, és del 6,4% de la despesa total.

Taula 8.8. Despesa en polítiques d'ocupació de l'ajuntament de Sant Boi l'any 2005

	Despesa Pròpia	Aportació d'altres Organismes	Total Despesa	% Total despesa
1. Administració i Serveis Públics d'Ocupació	49.667	413.430	463.097	9,7
2. Formació Professional	170.617	1.447.949	1.618.566	34,0
2.1. Formació institucional	81.409	362.370	443.779	9,3
2.2. Ajudes especials per l'aprenentatge (Escola Taller, Casa d'Oficis; Taller d'Ocupació; altres programes especials)	89.208	1.085.579	1.174.787	24,7
3. Estímuls a l'ocupació (contractació)	1.546.682	760.865	2.307.547	48,5
4. Inserció professional de Discapacitats	0	205.000	205.000	4,3
5. Ajudes a la creació d'empreses	-	154.138	154.138	3,2
Total	1.766.966	2.981.382	4.748.348	100
Total (%)	37,3	62,7	100	-

Font: Pressupost 2005 en programes d'ocupació de Coressa.

De la taula anterior es pot destacar el següent:

- **La despesa en administració i els serveis públics d'ocupació** no arriba al 10% de la despesa total, una dada que contrasta amb l'estudi de la FEMP que assignava gairebé el 30% de la despesa. En aquest epígraf, Coressa contempla les despeses generades pel Club de Feina, l'espai d'orientació i intermediació obert a les persones aturades del municipi.
- **La formació professional i els estímuls a l'ocupació** concentren la major part de la despesa (el 80% del pressupost total). Entre els programes formatius s'inclouen els cursos de formació ocupacional i contínua que programa la institució i el gruix de la despesa, una quarta part del total, correspon als programes destinats a col·lectius concrets, les Escoles Taller i els Tallers d'Ocupació, que tenen com objectiu

fomentar la contractació i formació. Els estímuls a la contractació són l'altre paquet de mesures fortes amb més de 2 milions d'euros, gairebé la meitat del finançament i que inclouen tots els programes d'inserció laboral, una línia d'intervenció que es dirigeix a la contractació de persones en atur. En aquest epígraf es contempen els casi 1,5 milions d'euros del servei d'inserció Corinsert.

- **La inserció professional de persones amb discapacitat** rep uns 200.000 euros, entre el 3-4% del pressupost, més elevat que la mitjana dels ajuntaments (l'estudi de la FEMP citat anteriorment recollia aquest epígraf amb un 1,9% de la despesa total en promoció de l'ocupació dels municipis espanyols l'any 2003).
- **Els ajuts a la creació d'empreses** esdevenen una política activa en creixement amb un 3,2% de la despesa total que correspon al programa Autoempresa,

Finalment, en relació a les persones que reben els programes d'ocupació durant l'any 2005, participen 2.240 persones, mentre que el 2006, tot i el creixement en despesa, es comptabilitzen 1.723 els participants. La meitat de les persones usuàries utilitzen els sistemes públics d'ocupació, és a dir, el suport en la recerca de feina i els instruments d'intermediació, mentre que el 30% participen en cursos de formació professional. Dels programes de foment a la contractació, que tenen una elevada despesa (en torn el 40%), se'n beneficien el 6% de les persones que participen en els polítiques d'ocupació (136 per el 2005 i 99 per el 2006) i aproximadament un 10% de les persones corresponen als programes específics per a discapacitats. Com destaquen fonts municipals, cada vegada més els programes destinats als perfils amb més dificultats d'inserció són més costosos perquè suposen personal especialitzat i un enfocament multidisciplinari. A més, cal afegir que, com el cas del servei d'inserció, aquests programes necessiten establir un salari per les persones que hi participen.

En conclusió, l'anàlisi de la despesa desprèn tres elements significatius:

- Les polítiques d'ocupació locals no són una competència obligatòria per a cap municipi i, en conseqüència, depenen de recursos externs: en el cas de l'ajuntament de Sant Boi, el 63% del pressupost en polítiques d'ocupació correspon a aportacions d'altres administracions.
- Aquest finançament extern motiva a realitzar aportacions pròpies i a programar activament per rebre més recursos, el que exigeix una forta càrrega de voluntarisme

i prioritització política de la promoció de l'ocupació. En el cas de Sant Boi, la despesa en polítiques d'ocupació és de 21,7 euros per habitant (una xifra més elevada que la mitjana de despesa per habitant a Catalunya en promoció de l'ocupació, que era de 14,2 euros per càpita l'any 2001, per als ajuntaments de més de 50.000 habitants).

- El nivell despesa en relació amb el nombre de persones beneficiàries en cadascun dels programes mostra algunes diferències bastant lògiques: els estímuls a la contractació es troben focalitzats en les persones amb més dificultats d'accés al mercat laboral i suposen la despesa més alta (el 40% del total del pressupost) mentre se'n beneficien un 6% de les persones usuàries dels serveis d'ocupació. En el cas de la formació, la relació és molt més equilibrada ja que si la despesa en aquests programes representa el 30%, també en termes d'usuaris és una proporció similar. Pel contrari, el Club de Feina i els serveis d'intermediació reben segons els pressupostos analitzats el 10% del total i hi accedeixen el 50% de les persones que utilitzen els serveis d'ocupació.

El cas de Sant Boi, en definitiva, representa un model amb una centralitat de l'ocupació important des de la perspectiva de la despesa pública. En el cas de les polítiques actives d'ocupació, la seva despesa representa el 6,3% sobre el pressupost total de l'Ajuntament, l'any 2005, una xifra similar per l'any 2006. En el cas de la despesa pròpia, segons les dades pressupostàries de 2005, l'ajuntament fa una aportació a les polítiques d'ocupació del 2,3% sobre la despesa total. Una xifra similar al 2% de la despesa mitjana en ocupació sobre el pressupost total consignada als ajuntaments de més de 50.000 habitants segons l'estudi de la Diputació de Barcelona (2004).

8.5. GESTIÓ I ORGANITZACIÓ DE LES POLÍTIQUES I ASPECTES RELACIONALS

Com a elements destacables de la gestió i organització de les polítiques es poden destacar els següents:

- La creació d'una empresa municipal, Coressa (Corporació d'Empreses i Serveis de Sant Boi, S.A.) que opera des de 1990 i és responsable de les polítiques de promoció econòmica i les polítiques actives d'ocupació, així com altres serveis urbans i ambientals. L'estructura de gestió gerencial que concentra les responsabilitats executives municipals i que es concreta en el cas de l'empresa Coressa amb una gerència .
- El procés iniciat per l'ajuntament de Sant Boi per aplicar criteris de transversalitat al conjunt de l'actuació municipal i coordinar el funcionament de les diferents àrees.

En el camp ocupacional, l'aposta de gestió ha estat consolidar una empresa pública que centralitza les polítiques i serveis d'ocupació. Casi totes les polítiques actives d'ocupació són responsabilitat de Coressa encara que la coordinació amb altres àrees de l'ajuntament és també permanent, sobretot, en el cas d'aquells programes amb un caràcter més social i d'inserció que es treballen conjuntament amb l'Àrea d'Acció Ciutadana. Aquesta Àrea, a més, ha estat la impulsora d'un projecte de transversalitat en el qual està compromès el conjunt de l'organització municipal. Aquest model ha implicat elaborar diversos plans transversals (amb una regidora al front dels mateixos que depèn directament de l'Àrea de Presidència) i sobretot introduir nous criteris de gestió i funcionament oposats a les dinàmiques burocràtiques i de sectorialització. La transversalitat s'ha plantejat com una idea força del mandat entenent que s'ha de basar en un nou estil de gestió, un nou sistema de valors organitzatius i, especialment, una nova manera de treballar les polítiques locals.

Per altra part, com molts ajuntaments, el de Sant Boi ha triat una estructura de gestió gerencial i la creació de dues empreses públiques per gestionar les polítiques de promoció econòmica i l'ocupació, per una part, i l'habitatge, per l'altra. L'organització executiva es concreta en un gerent al capdavant de l'ajuntament, dos gerències de les dues empreses municipals i els respectius caps d'àrea que s'integren en el Comitè Executiu, l'espai on es coordina la gestió municipal. En el seu moment es va considerar que per impulsar les polítiques d'ocupació i la promoció econòmica de la ciutat calia crear un espai prou flexible i fort, Coressa, com a responsable del desenvolupament local i les polítiques locals d'ocupació que ha aconseguit la certificació del sistema de gestió de la qualitat (ISO 9001:2000). Entre els seus objectius, Coressa vetlla pel respecte al medi ambient i el desenvolupament sostenible com a valor present en tots els serveis que ofereix i forma part de l'Associació Nacional d'Empreses Públiques de Medi Ambient (ANEPMA), un organisme que reuneix deu empreses públiques municipals que gestionen serveis de neteja, gestió de residus i medi ambient¹⁹⁶.

L'objectiu de la creació d'una empresa era poder mantenir una activitat continuada independent de l'existència de programes subvencionats i aconseguir una gestió més eficaç i capaç d'adaptar-se als canvis. Com afirma el regidor d'Educació i Benestar:

¹⁹⁶ Com s'ha indicat, a més de les polítiques de dinamització econòmica i empresarial i les polítiques d'ocupació Coressa és responsable d'alguns serveis urbans: neteja i recollida de residus, gestió de la deixalleria, gestió de serveis per la viabilitat (grua municipal, zones blaves d'aparcament i dipòsit de cotxes), gestió dels aparcaments.

“En aquest país no hi ha una estructura consolidada per a treballar les polítiques d’inserció, els ajuntaments ens veiem obligats a generar les nostres pròpies estructures, amb tot el que comporta de dificultats de recursos humans i econòmics”.

La coordinació entre les accions d’inclusió social i laboral ha estat un dels punts forts de la gestió municipal per evitar que les polítiques actives d’ocupació no es concebin de forma aïllada i fragmentada. Una crítica recurrent de tots els ajuntaments és que tenen la seva gestió massa enfocada en els procediments per demanar subvencions que després no tenen la continuïtat desitjada. Cada micro-programa, a més, té el seu propi seguiment i indicadors d’avaluació i aquest mecanisme impedeix una perspectiva global de tots els programes. Per tant, no existeix un únic itinerari d’inserció sinó que cada programa en té un de propi, el que dificulta el coneixement sobre la situació de la persona un cop ha passat per diverses accions. L’esforç realitzat a Sant Boi s’ha materialitzat en l’establiment de plans transversals i territorials amb l’objectiu d’assolir un tractament de les persones de forma més integral, sobretot per evitar les situacions de risc més aguditzades. En paraules de la tècnica serveis socials, el problema principal és l’estabilitat i coherència del conjunt de les accions:

“Tot que hi ha coordinació, no hi ha fil conductor de les polítiques (..) Per evitar cronificacions a temps fa falta treball en xarxa, les tutories són bones però per projectes queden molt segmentades”.

Les polítiques actives d’ocupació s’han situat com una de les línies estratègiques del govern local i, amb l’objectiu de reforçar aquest àmbit, s’havia de dotar d’instruments per consolidar i donar estabilitat als programes d’ocupació, evitant l’excessiva dependència de les subvencions. És així com Coressa s’ha situat com una empresa referent amb programes estables com és el cas del servei d’inserció, Corinsert, una de les avantatges del qual és la seva autonomia, ja que no depèn dels tràmits administratius propis dels programes subvencionats. Això el confereix flexibilitat i possibilitats de modificar alguns aspectes sobre la marxa i, en el cas de no funcionar, la seva suspensió. Amb la dificultat afegida de no tenir un marc legal definit per poder rebre subvencions específiques, Corinsert va intentar adaptar-se el màxim possible a la tipologia de programes que reben transferències de la Generalitat. El president de Coressa considera, però, que l’ajuntament ha assumit responsabilitats inevitables davant els problemes socials, especialment en el camp de l’ocupació:

“L’Ajuntament és l’administració més propera: jo afinaria més, l’ajuntament, en aquest cas Coressa, coneix els problemes amb noms i cognoms. [Les insercions] tenen un valor més qualitatiu que quantitatiu: no es pot valorar com una inserció igual la d’una persona en condicions de competir al mercat laboral que una persona que ve d’una situació d’exclusió, té un valor immens, un mèrit incalculable (...). Corinsert són unes 80 persones juntament amb, professionals que fan la formació –paletes, jardineros, etc-, assistents socials, etc. i hi ha uns 20-30 usuaris. El

personal de suport és elevat: des del punt de vista econòmic no és una iniciativa eficient o que s'autofinanci. Moltes de les feines són derivades de l'ajuntament, ara tenen alguna contracta privada, possiblement, segur, podrien aconseguir preus més baixos en subcontractacions si no mirem a qui contracten, quin tipus de contracte fan, etc. Però qui faria la tasca de buscar feina a aquesta gent que viu a Sant Boi i tenen necessitats."

Els problemes que més destaquen des del punt de vista de la gestió és la limitació pressupostària i la temporalitat del personal responsable de les polítiques actives. Com ja s'ha assenyalat al capítol precedent, les limitacions pressupostàries i la dependència de fons externs és una de les causes principals de la inestabilitat del personal que s'ocupa de la implementació de les polítiques d'ocupació. Per a l'any 2005, el personal que ha gestionat els programes d'ocupació a Sant Boi ha estat un total de 50 persones (comptabilitzades a temps complert) de les quals el 30% es troba contractada temporalment, segons informació de Coressa. Tanmateix, aquestes dades contrasten amb la contractació eventual mitjana dels ajuntaments en el cas dels programes d'ocupació, que l'estudi de la FEMP (2004) quantificava entre el 60-70%. En breu, la situació del personal de Coressa a l'Ajuntament de Sant Boi és de més estabilitat, el que demostra una major fortalesa i, al mateix temps, també estabilitat de les seves polítiques actives d'ocupació.

a) La transversalitat com a guia d'acció i gestió

Un dels elements més significatius del mandat 1999-2003 en termes de gestió va ser la introducció de la transversalitat com a criteri de treball i estratègia organitzativa de l'acció municipal. Aquest nou procés es justificava perquè *"és una evidència que l'estructura organitzativa clàssica de les administracions locals té moltes dificultats per donar resposta als reptes que presenten diferents tipus de situacions a les que s'han d'enfrontar en aquests moments"*¹⁹⁷, entre les que es consideraven:

- L'aparició de demandes socials o polítiques públiques que no formen part de la missió o les competències d'una única unitat de l'estructura orgànica de la corporació, sinó que impliquen a tota l'organització, o a una part significativa de la mateixa.

¹⁹⁷ Desenvolupament de la Transversalitat 2ª Fase Ponència de Programes Transversals. Ajuntament de Sant Boi. Maig 2004

- La necessitat de disposar d'una visió integral i integrada en aquelles actuacions adreçades a determinats segments de la població considerats prioritaris des del punt de vista de l'acció pública.

L'Agenda Social Europea és una de les referències que es citaven per legitimar aquest model transversal adduint que aquesta aposta per polítiques centrades en els ciutadans i les ciutadanes i que l'abordatge de les mateixes s'ha de produir des d'un enfocament integral i transversal. També apareix la idea de *mainstreaming*, defensat per la Comissió Europea, en el marc dels programes per a la igualtat d'oportunitats i que també implica una forma de treball transversal que suposa la incorporació de sensibilitat de gènere en totes les polítiques i accions públiques. Per tant, les directrius comunitàries apareixen com un reforçament a l'estratègia de canvi de l'ajuntament de Sant Boi.

Així doncs, la resposta davant una organització poc flexible i interdependent era trencar la sectorialització de les polítiques i començar a aplicar aquesta nova cultura paulatinament al conjunt de l'organització. Així, es va decidir començar per l'Àrea d'Acció Ciutadana i, després de consensuar els aspectes substantius i metodològics d'aquest canvi, es van decidir els programes transversals la gestió dels quals implicaria a totes les àrees de l'ajuntament tant en el seu disseny i com implementació. Després de decidir políticament quins programes serien subjecte de l'aplicació d'aquesta nova metodologia de treball, es va iniciar la fase de disseny transversal, fonamental per acabar de definir el contingut de les polítiques i la seva gestió.

Finalment, ha estat un model aplicat al que s'ha denominat el "*Sistema de Serveis Locals*" que ha iniciat la seva reestructuració en l'Àrea d'Acció Ciutadana i que ha implicat la creació d'una Unitat de Programes transversals i Suport Tècnic a l'Àrea d'Acció Ciutadana, com a estructura orgànica responsable, entre d'altres funcions, d'impulsar i liderar el desenvolupament de la transversalitat a l'àrea. El 2002 es ratifica el procés en la Comissió de Govern del 11 de novembre, avaluant els seus punts forts i febles i decidint quins elements de millora es poden introduir en el desenvolupament de la transversalitat, incorporant un element nou: el lideratge que hauria d'exercir l'Àrea d'Acció Ciutadana pel que fa a la incorporació de la transversalitat al conjunt de l'organització.

El director de l'Àrea d'Acció Ciutadana valora positivament l'experiència però reconeixent que ha estat un esforç important per l'organització, no sense de problemes ja que la dedicació i el canvi en les formes de funcionament s'ha pogut realitzar gràcies a un tensionament de tota l'àrea i a un sobreesforç per a les persones que hi treballen. Malgrat tot, el resultat en termes de funcionament de les polítiques és positiu així com la valoració

que en fan les persones respecte als nous processos i canvis en la gestió. El regidor d'Educació i Benestar social reafirma la valoració positiva:

“Jo estic satisfet amb el grau d'eficàcia assolit, sabent que no és fàcil, les grans maquinaries burocràtiques tenen la seva parcel·la i compartir no es fàcil, encara hi ha resistències i dificultats però, en línies generals, el procés està avançat i tots els programes que hem definit com transversals ja tenen almenys la diagnosi feta. Crec que hem avançat moltíssim en els darrers 3 i 4 anys. La valoració, per tant, és molt positiva i estem arribant més al fons dels problemes.”

Encara que en aquest procés s'implica de forma més intensa l'Àrea vinculada a les polítiques de benestar, tot l'ajuntament es veu afectat, especialment, a partir de la posada en marxa dels programes transversals i les polítiques d'ocupació també reben una empenta en relació a la coordinació. El nou mandat que s'inicia 2003, té per objectiu aprofundir el procés de transversalitat i estendre-ho a la resta de l'organització municipal. Per aconseguir-ho es mantenen els òrgans i responsables d'impulsar el procés: la Comissió Tècnica Municipal de Programes transversals és l'estructura funcional bàsica que ha de promoure, dirigir i garantir la incorporació de la transversalitat en l'acció municipal.

Les polítiques d'ocupació, especialment els programes Corinsert i el clausulat social, també s'han adaptat a aquestes modificacions en el funcionament i han establert una coordinació permanent amb els serveis socials. Concretament, s'ha creat una comissió tècnica, formada per personal de Coressa i de serveis socials, encarregada de fer el seguiment de tots els programes i els casos. L'agilitat en la gestió s'ha de demostrar en les polítiques: així han nascut alguns projectes com el que es destina a dones víctimes de la violència sexista.

b) Xarxes d'actors i pautes d'interacció

El Pacte per a l'Ocupació i el Dinamisme Econòmic és el mecanisme de concertació de referència. Malgrat això, el president de Coressa considera que especialment el món empresarial es troba poc implicat en la gestió de les polítiques i, per molt que participen en el pacte, no mostren massa interès. L'associació d'empresaris (CETAC) local no és forta, es troba massa desarticulada i sota la influència de Barcelona i la seva Cambra de Comerç. Respecte el món empresarial, una de les qüestions que es vol treballar és la sensibilització ja que l'experiència del Clausulat Social es considera satisfactòria i en alguns casos, les empreses van decidir perllongar els contractes de les persones que s'hi havia acollit. Els sindicats, per la seva part, sempre s'han mostrat més dinàmics en la seva participació en les PAO, sobretot perquè donen suport a les iniciatives de tipus social. Tanmateix, els

actors claus de les PAO signen els pactes per l'ocupació local però no tenen un rol promotor de les accions d'inserció laboral.

Per altra banda, la col·laboració amb el teixit associatiu comprèn diversos programes a partir de la signatura de convenis personalitzats amb diverses entitats. Alguns exemples són la col·laboració amb la Fundació Marianao que presta serveis d'inserció, amb associacions que treballen per a persones amb discapacitat o el projecte d'inserció de dones víctimes de la violència de gènere que és gestionat per una associació d'ajuda mútua de la ciutat. La col·laboració amb entitats de la ciutat és activa i alguns programes funcionen en base a la co-gestió, mentre que els plans comunitaris han enfortit aquesta dimensió relacional i han incorporat una dimensió de reinserció laboral en les seves accions. En aquest sentit, el Tinent d'Alcalde responsable de Coressa considera que les accions en matèria ocupacional han rebut suport i col·laboració per part dels barris:

“En alguna de les obres de l'any passat que va sortir a concurs, va quedar deserta perquè no era per un preu massa alt i se li va adjudicar directament a Corinsert i vam tenir sorpreses positives: primer, es va sense desviació pressupostària, en segon lloc, i molta gent va ser testimoni, en la inauguració es va invitar a parlar a l'associació de veïns i van lloar el treball de l'empresa cosa que no acostuma a passar mai en cap obra, van assumir favorablement que hi havia gent del barri que hi havia treballat, i realment estaven contents de com va acabar-se.”

El fet que no existeixen associacions en l'àmbit de la lluita contra la exclusió social i laboral, com per exemple empreses d'inserció, va provocar que el govern local es plantejés la possibilitat de crear-ne una de pròpia. De fet, Corinsert neix davant el buit existent al municipi ja que no es existeixen empreses d'inserció en tota la ciutat. Tanmateix, com s'assenyalava en el capítol anterior, una de les assignatures pendents en el camp de l'ocupació és obrir més canals de participació, encara massa restringits als agents socials majoritaris i que la col·laboració amb entitats les entitats no es circumscriu només a la signatura de convenis i a la co-gestió.

8.6. REFLEXIONS FINALS

Com s'havia introduït al marc teòric, les polítiques d'ocupació constitueixen un camp de política pública complex que comprèn multitud de programes i instruments en el que intervenen actors institucionals i no institucionals. Una aproximació més detallada d'aquestes actuacions confirma les tendències de canvi en l'esfera local encara que conviuen amb elements de continuïtat i conformen un panorama ric d'experiències. A partir dels quatre models que es plantejaven en el disseny de la recerca, és evident que la

filosofia del *workfare*, amb elements sancionadors i un discurs que tendeix a la reponsabilització de les persones en atur de la seva situació, no ha tingut ressò en les polítiques locals, com ho mostra el cas de Sant Boi i la resta de municipis analitzats. En canvi, la noció de l'ocupabilitat esdevé una de les idees-força de les polítiques encara que pren consistència des de múltiples perspectives. En el cas de Sant Boi, la idea de l'individualisme promocional pren forma, amb l'objectiu de treballar habilitats vinculades a l'ocupació i altres factors d'inclusió social i que dona lloc a polítiques focalitzades però que al mateix temps promouen i capaciten a l'individu, sense imposicions, amb la voluntat de donar instruments per a l'autonomia personal. Des del punt de vista del govern relacional, aquest model es basava en xarxes d'actors actives però limitades i molt centrades en el camp concret de l'ocupació. A més, algunes experiències a la ciutat de Sant Boi tenen unes característiques que tendeixen al model d'empoderament personal i col·lectiu, el quart model presentat que es definia a partir d'un discurs més global i transformador i una pràctica proactiva per la inclusió social.

D'aquesta manera, les polítiques d'ocupació de l'ajuntament de Sant Boi s'inscriuen en un model de desenvolupament comunitari que enllaça la dimensió més estrictament econòmica amb les polítiques de caràcter més social. Aquesta perspectiva integral, que es remarcava com una de les hipòtesis de canvi, facilita també un major dinamisme dels actors que hi participen, conformant una xarxa de polítiques en les que interactuen, principalment, agents socials i governs locals, però que s'obren, en experiències puntuals, a altres actors del territori.

Com a punt de partida, les PAO a Sant Boi s'ubiquen sota un lideratge municipal fort, ocupant un espai central en l'organització municipal. A més, són un bon exemple de ruptura amb la sectorialització de les polítiques d'ocupació gràcies a la introducció de línies d'acció estratègiques i transversals entre diferents àmbits de la política local. Així, els diversos documents polítics analitzats situen les polítiques socials i, particularment, els instruments per la inserció social i laboral com a prioritats, i les persones entrevistades també coincideixen en considerar les polítiques actives d'ocupació com un dels sectors d'actuació clau.

Prenent com a base de l'anàlisi les tres dimensions de les polítiques utilitzades, del capítol se'n desprenen les següents conclusions:

En el cas de la dimensió conceptual-discursiva, la lògica individualitzadora és present a les accions com una de les perspectives dominants de les PAO. Aquesta concepció suposa

l'aplicació del discurs modernitzador de les PAO, elaborat tant des de la Unió Europea com dels aparells estatals. Així doncs, el discurs de la millora de l'ocupabilitat és també assumit per les autoritats locals sota la consideració que les polítiques han d'adaptar-se a les demandes del mercat. En aquest sentit, tot i que les referències a promoure la qualitat de l'ocupació es troben presents en els documents municipals i al pacte per l'ocupació, difícilment aquesta sensibilitat penetra en les polítiques d'ocupació. Ara bé, altres iniciatives intenten incentivar una situació de superació de l'exclusió laboral a partir de la inserció i la sensibilització (com és el cas de les clàusules socials) i amb alguns microprogrames que pretenen facilitar instruments contra la precarietat (per exemple, programes d'autoocupació als què poden accedir tant persones en atur com amb contracte precari i el programa per a dones joves que treballa la seva ocupabilitat per evitar la precarietat laboral). Tanmateix, sempre l'enfocament recau en les persones, més que en la part contractadora: d'aquesta manera, la responsabilitat de les persones és assumir les estratègies i habilitats adequades, el que s'ha denominat ocupabilitat.

Són diversos els elements substantius que mostren la centralitat de les PAO i que es subratllen en el discurs polític:

- La diversitat d'accions i la innovació constant per adaptar l'oferta de polítiques a les necessitats de les persones i del mercat laboral. En aquest sentit, s'han destacat diversos programes com el clausulat social i el servei municipal d'inserció laboral, que situen com a capdavanter el cas de Sant Boi així com els programes Equal o els projectes pilot que permeten l'experimentació amb noves línies d'intervenció.
- L'orientació a l'ocupabilitat i l'acompanyament de les persones fins a la seva inserció és una part fonamental de la filosofia que guia els continguts dels programes d'ocupació. La individualització de les accions i la focalització als col·lectius és també present com a la resta d'ajuntaments analitzats.
- El nivell de despesa alt de les polítiques actives d'ocupació, majoritàriament provinents d'altres administracions, sobretot el govern autonòmic, les situa com una administració local amb una oferta potent capaç d'aprofitar al màxim els recursos que transfereixen altres institucions. La formació professional i els estímuls a l'ocupació són les polítiques amb més recursos econòmics, un 80% del pressupost total.
- La introducció de la transversalitat com a nova cultura organitzativa que implica elaboració i planificació conjunta de les polítiques locals i que permet aquesta visió més global de les polítiques locals.

A pesar de la mirada individual, algunes iniciatives mostren que no sempre les accions tenen un enfocament reactiu o focalitzat sinó que també l'ajuntament es situa com un facilitador, superant la mirada assistencialista. Un exemple d'això és l'impuls de plans territorials transversals en els que s'inclouen els aspectes d'inserció laboral i la potenciació de les xarxes comunitàries, aportant components més estratègics i participatius a les polítiques. Cal també destacar enfocament més preventiu que tenen alguns programes com el pla de transició escola treball, l'escola d'adults o els projectes de formació al llarg de tota la vida que, tot i no tenir un caràcter d'inserció laboral, tenen sens dubte relació amb les oportunitats de treball.

En la vessant relacional, l'ajuntament de Sant Boi ha promogut amb una sèrie d'experiències participatives¹⁹⁸, com els pressupostos participatius, amb una àrea específica de comunicació i participació. No obstant això, les metodologies participatives no s'han aplicat de forma extensiva a les polítiques d'ocupació, un àmbit d'actuació poc procliu a la innovació democràtica i l'ampliació de la participació, com s'ha apuntat al mapa de les polítiques locals. Més aviat, es conforma una xarxa d'actors encara centrada en els principals agents socials i en els que el món associatiu participa sobretot en la co-gestió dels programes. És a dir, el debat encara és reduït en el camp de l'ocupació i, en general, en relació a totes les polítiques de lluita contra l'exclusió social.

Tot això no es contradictori amb la recerca d'un major pluralisme en l'elaboració de les polítiques. La dimensió relacional s'enforteix en alguns nivells: alguns exemples són el projecte pilot per dones víctimes de violència domèstica, iniciativa d'una entitat que, a més, co-gestiona el projecte, o els Plans comunitaris en els que s'inclouen treballs de rehabilitació en el que participa Corinsert i s'intenta que les persones contractades siguin del mateix barri. El mateix Pacte per a l'Ocupació que dóna cobertura i legitimitat al conjunt de les polítiques, és un bon exemple de govern relacional, encara que la participació es troba limitada a sindicats i patronal i la seva implicació no és intensa.

Per altra part, la perspectiva de gènere es comença a treballar de forma transversal, com indiquen algunes actuacions: l'elaboració d'una diagnosi de gènere de l'organització municipal (programa Adagio de la Diputació de Barcelona), els programes Equal que

¹⁹⁸ La Generalitat de Catalunya ha concedit el premi d'innovació democràtica a Sant Boi pel procés de participació ciutadana del "Pacte Cívic per a la mobilitat sostenible i segura de Sant Boi de Llobregat" l'any 2006.

introdueixen la igualtat entre homes i dones com dimensió forta o els programes focalitzats a col·lectius concrets de dones.

En definitiva, l'anàlisi de les polítiques d'ocupació d'aquest estudi de cas mostra que la pràctica local està introduint elements promocionals i innovadors però al mateix temps continuen inèrcies del funcionament de les administracions locals basats la sectorialització i fragmentació d'accions, àmbits de polítiques i àrees municipals. Entre aquestes lògiques contradictòries, l'ajuntament de Sant Boi es mou cap a un model basat en l'experimentació permanent, un model obert i multitemàtic que ha començat a aplicar criteris de transversalitat, de forma més o menys sistematitzada. Des del punt de vista de la xarxa d'actors, segurament, és on les polítiques d'ocupació presenten més dèficits encara que els intents per incorporar actors socials en l'elaboració i gestió de les polítiques hagi estat important. Segurament, una de les assignatures pendents és aconseguir una implicació activa de les persones que reben les accions i l'establiment de canals participatius també en el camp de les polítiques d'ocupació. Des del punt de vista del disseny i la gestió, el fet que els grans programes siguin definits per altres instàncies de govern impedeix la seva adaptació a les noves circumstàncies del mercat de treball i de l'exclusió laboral. El repte, doncs, és un enfocament multidisciplinari, capaç d'abordar les problemàtiques des d'una visió integral, que promogui l'autonomia i l'empoderament de les persones superant la lògica específica d'inserció en el mercat laboral i, per altra banda, impulsar polítiques orientades a l'oferta que incorporin la dimensió fonamental de la qualitat de l'ocupació.

CONCLUSIONS FINALS

L'objecte d'estudi d'aquesta recerca doctoral són les respostes públiques als problemes que es produeixen en el mercat laboral i que es concreten en les polítiques actives d'ocupació (PAO). Si bé l'aproximació es concentra en l'esfera local de govern, ha estat imprescindible enfocar l'anàlisi des de la contribució dels diversos governs implicats. L'articulació multinivell, per tant, emergeix com una primera variable que cal incorporar en l'estudi. Per altra part, la centralitat de les PAO no pot entendre's sense mencionar alguns elements de context i de canvi: en primer lloc, els continguts i les formes d'actuació dels Estats del Benestar que són qüestionats, al mateix temps que la Unió Europea es posiciona com un actor institucional emergent en aquest àmbit; en segon lloc, com a requeriment del capitalisme global, els impactes de la desregulació accelerada dels mercats laborals; i, per últim, les diverses transformacions en les estructures socials, especialment la irrupció d'eixos de desigualtat que s'aguditzen en relació al mercat laboral.

En els darrers anys, els debats sobre la reestructuració de l'Estat del Benestar han aportat noves anàlisis sobre l'evolució de les polítiques socials i de mercat de treball. L'ocupació es configura com el mecanisme de subsistència i de reconeixement social central, al mateix temps que és una font legitimadora del context socioeconòmic. És per això que no hi ha govern que no incorpori entre les seves prioritats expressades solucionar les situacions d'exclusió del mercat laboral. Aquestes s'han convertit en una preocupació social de primera magnitud, present en l'agenda sistèmica i que s'incorpora a l'agenda pública donant lloc a una gran diversitat d'instruments d'intervenció.

En aquest context, hem considerat que es produïen dos fenòmens que, per la seva rellevància, representaven una oportunitat per investigar i comprendre més a fons:

- D'una banda, la filosofia de l'activació pren força en els darrers anys. Les polítiques actives d'ocupació se situen en el centre de l'agenda pública, encara que amb debilitats heretades.
- De l'altra, les institucions del territori emergeixen com espais revaloritzats, capaços de donar respostes des de la proximitat a nous desafiaments amb més eficàcia i participació que altres espais de govern. Però el context polític-institucional condiona el conjunt de polítiques actives d'ocupació, motiu pel qual calia fer una anàlisi de les actuacions i aportacions dels diferents nivells de governs implicats.

Entre aquestes dues grans qüestions, l'activació i la territorialització de les polítiques d'ocupació, s'ha circumscrit la tesi i, ara, les conclusions pretenen fer un repàs de les principals idees i aportacions. Per tant, un tancament d'estudi amb algunes reflexions finals que, al mateix temps, resten obertes a futures línies de recerca, algunes de les quals es proposaran en l'últim apartat. Aquesta darrera part s'estructura seguint com a fil conductor l'elaboració i ordre de la mateixa tesi. Els tres primers apartats es refereixen al marc conceptual i metodològic: primer, apuntant els aspectes metodològics i de disseny de la recerca; en segon lloc, revisant els principals conceptes i teories utilitzades. Finalment, s'apunten les conclusions aportades amb l'estudi empíric de les polítiques actives d'ocupació.

1. Aspectes metodològics, estructura i disseny de la recerca

Des del punt de vista de l'estructura, la recerca s'inicia amb tres capítols en els quals es tracten des d'una perspectiva teòrica les principals aproximacions als fenòmens que, posteriorment, s'estudiaran. D'aquesta manera, els principals processos d'exclusió social i laboral i les escoles de pensament que els interpreten ocupen el primer capítol; les respostes a aquestes situacions, és a dir, les polítiques d'ocupació i la seva dimensió activa són l'objectiu del segon; i, per últim, es presenta el context dels governs i la *governance* local com a referents teòrics de l'anàlisi atès que s'aprofundirà en la contribució local a les polítiques actives d'ocupació.

Una segona part es concentra en l'estudi de les polítiques actives d'ocupació presents en els diferents escenaris institucionals. Per elaborar aquests capítols que fan referència a àmbits territorials i de govern diversos s'ha utilitzat bibliografia específica i s'han consultat informes i estadístiques oficials. El cor empíric de l'estudi ha estat la selecció d'un nombre significatiu d'ajuntaments a Catalunya per elaborar un mapa de polítiques locals d'ocupació que conclou amb l'anàlisi en profunditat d'un cas en particular. Per a la recerca empírica s'han realitzat entrevistes a persones responsables de les polítiques locals d'ocupació, el discurs de les quals ha estat una de les fonts d'informació essencials per interpretar les actuacions a escala local. L'anàlisi dels documents municipals i les entrevistes han estat, doncs, els instruments per analitzar les polítiques d'ocupació a escala local.

L'anàlisi de les polítiques públiques s'ha realitzat partir de tres dimensions: en primer lloc, els aspectes conceptuals i discursius aporten coneixements sobre variables de tipus més simbòlic i normatiu respecte l'exclusió laboral i les respostes públiques, considerant que la

definició del problema en qualsevol política condiona decisivament tot el procés d'elaboració. Per aquest motiu, aquesta primera dimensió ha rebut una especial atenció, sobretot en el capítol referent als governs locals catalans. En segon lloc, la dimensió substantiva explora els continguts de les polítiques en base als recursos que disposen, les línies estratègiques que plantegen, els col·lectius als quals es destinen, etc. Per últim, la gestió i organització de les polítiques i la vinculació d'altres actors en la seva elaboració donen lloc a la dimensió operativa i relacional.

2. L'anàlisi del problema: l'exclusió laboral i la seva concreció en l'atur i la precarietat

En el marc conceptual, s'ha considerat rellevant revisar la literatura i les principals corrents teòriques en relació a l'exclusió social i la seva dimensió laboral, la qual es concreta, bàsicament, en atur i precarietat.

La discussió entorn la noció d'exclusió social ha ocupat la primera part del marc teòric. Les diverses escoles han definit conceptualment l'exclusió social i han elaborat propostes d'anàlisi basades en diferents criteris normatius. Alguns autors i autores han proposat grans models d'anàlisi dels processos d'exclusió social i s'han sintetitzat en quatre: el paradigma de les actituds individuals, el paradigma de la desvinculació social i el paradigma de les desigualtats, als què s'ha afegit un darrer model basat en l'anàlisi de l'explotació i la dominació.

En segon lloc, l'anàlisi es concreta en la dimensió laboral de l'exclusió social que principalment pren les formes d'atur i de precarietat, les quals s'agreugen a partir de l'onada desreguladora del mercat laboral del anys 90 a Europa. L'exclusió laboral té dos eixos de desigualtat que l'intensifiquen: la classe i el gènere, que esdevenen dues de les variables estructuradores de les desigualtats a les societats capitalistes. La primera construeix i fonamenta les desigualtats en relació a l'esfera productiva i les condicions materials, mentre que la segona travessa la societat patriarcal i condemna a les dones a una posició subordinada.

Per concretar aquestes situacions d'exclusió laboral es presenten en el capítol 5 dades concretes d'atur, inactivitat i de les formes d'ocupació emergents que es caracteritzen per la precarietat. A la variable sexe s'afegeixen els factors relacionats amb l'edat i l'origen que configuren el mapa de les discriminacions al mercat laboral. Les estadístiques presentades a tall comparat entre Catalunya, Espanya i la Unió Europea es complementen amb un recull de cites d'històries de vida, elaborades per diverses recerques.

L'atur i la precarietat han estat problemes àmpliament estudiats, especialment el primer, però no deixa de ser significatiu la controvèrsia i la diversitat de dades en el cas d'algunes variables. El conflicte en el seu càlcul és comprensible si considerem que les estadístiques relacionades amb el mercat laboral són políticament sensibles, ja que són un clar referent sobre l'estat de l'economia de qualsevol país i, per tant, són també una font de legitimitat dels governs. A més, la ciutadania percep l'atur com un dels problemes que els genera més preocupació, tant des del punt de vista personal com per la situació econòmica i política general, tal i com desprenen estudis d'opinió que s'han presentat per al cas espanyol. D'aquí també la importància de les polítiques de mercat de treball per la seva faceta d'intervenció econòmica i social i perquè influeixen en els suports polítics i electorals.

A partir de la interpretació de les dades recollides, s'han assenyalat els següents processos d'exclusió del mercat laboral com a més significatius:

- **L'exclusió laboral s'expressa en la seva forma més extrema com a expulsió del mercat laboral:** encara que en els darrers anys es presenten com a positives les taxes d'atur a Espanya i Catalunya (entre el 9 i el 10% de la població activa), la realitat és que les situacions de cronificació de l'atur comporten dificultats afegides per a la inserció laboral. A l'atur de llarga durada i l'atur de molt llarga durada (més d'un any i més de dos anys) s'afegeixen les situacions d'inactivitat involuntària, difícils de quantificar però especialment greus en el cas de les dones. Aquestes situacions intensifiquen les situacions d'exclusió en un context amb una baixa cobertura per desocupació i un nivell de protecció social feble. De fet, l'atur massiu dels anys 80 ha estat substituït per un atur persistent i concentrat en determinats col·lectius que són els principals destinataris de les polítiques actives d'ocupació.
- **L'exclusió laboral s'expressa en condicions laborals basades en la inestabilitat i el risc constant:** l'atur ha estat substituït per biografies laborals disruptives, que presenten intermitències entre l'atur i l'ocupació i que donen lloc al que es podria denominar "el treballador flexible" en precari. La temporalitat entre el 25 i el 33% a l'Estat, supera àmpliament les taxes temporals a la Unió Europea, en torn el 12%.
- **Les noves formes d'ocupació tenen la precarietat com a element comú:** considerant el treball temporal, temps parcial i per compte propi, aquests representen el 50% dels llocs de treball a Espanya i el 42% a Catalunya. Encara que

no tota l'ocupació que es genera sota aquestes categories és precària, majoritàriament està caracteritzada per condicions més vulnerables. Els altres fenòmens que s'han assenyalat com a dimensions de la precarietat són els baixos salaris, l'accidentalitat, la desqualificació i l'ocupació en l'economia submergida.

- **Les discriminacions per raó de sexe, edat i origen en l'àmbit laboral** són elements comuns en nombrosos estudis sobre el mercat de treball. Gènere i edat marquen diferències significatives: joves, dones i persones de més edat poden patir les situacions laborals més vulnerables. Les discriminacions per raó de sexe donen com a resultat una taxa d'atur femenina molt més elevada, quasi el doble que la masculina en el cas espanyol i català, mentre que a la Unió Europea dels 15 la diferència entre l'atur d'homes i de dones és menor. Al mateix temps, la inactivitat és un fenomen complex i feminitzat que no sempre té una base totalment voluntària i que presenta dificultats de quantificació. En el cas espanyol, les taxes d'inactivitat voregen el 30% de la població, i en el cas de les dones duplica la taxa masculina. El procés d'adulocratització de l'ocupació s'expressa en l'expulsió de les persones de més edat del mercat laboral i en les dificultats d'accés de les més joves, amb més dificultats per aconseguir un lloc de treball estable i amb condicions dignes. El factor demogràfic ha tingut un impacte en el mercat laboral i la formació esdevé una altra variable rellevant: a més nivell d'estudis, més possibilitats d'aconseguir un lloc de treball.

Per últim, algunes de les vivències de l'exclusió laboral mostren la seva interrelació amb els processos d'exclusió social amb greus impactes vitals. En breu, els problemes de salut, les dificultats en les relacions humanes, els impactes en l'àmbit psicològic i en l'autoestima, així com limitacions per a articular accions reivindicatives i de solidaritat, emergeixen en les cites triades. Unes situacions que s'han caracteritzat com de conflicte permanent i deshumanització pel grau d'individualització amb què es viuen. Per il·lustrar aquesta realitat, s'han presentat algunes cites extremes d'investigacions que han optat per les històries de vida com a mètode d'estudi.

3. L'anàlisi de les respostes: les polítiques actives d'ocupació

Davant del replantejament de les polítiques de protecció social i l'onada desreguladora del mercat laboral, les polítiques actives d'ocupació esdevenen un dels instruments considerats centrals per lluitar contra l'exclusió laboral, encara que no l'únic. La persistència de l'atur entre determinats col·lectius de difícil inserció laboral pot considerar-se, fonamentalment, el

factor que provoca que la dimensió d'activació de les polítiques d'ocupació guanyi protagonisme. Els seus objectius són incrementar la població ocupada i capacitar a les persones per a trobar una ocupació, amb programes específics per aquells col·lectius que presenten més dificultats, així com aconseguir una major adaptabilitat de la mà d'obra als requeriments del sistema productiu.

Les polítiques d'ocupació poden classificar-se en tres grans grups: les polítiques que *regulen* el mercat laboral, les polítiques que *protegeixen* el treballador o treballadora, principalment en cas de pèrdua de l'ocupació i, per últim, una oferta àmplia de serveis i programes la finalitat dels quals és *activar* a les persones i, alhora, el mercat laboral. Les polítiques actives poden orientar-se a l'oferta o a la demanda: en el primer cas es tracta d'atendre a les necessitats de les persones per a reincorporar-se a un lloc de treball o millorar les seves capacitats dins o fora el mercat laboral; l'enfocament cap a la demanda es dirigeix a crear un entorn econòmic favorable a la creació d'ocupació i evitar la destrucció de llocs de treball. Els instruments per aconseguir ambdós objectius són molt diversos, d'aquí la complexitat d'aquest camp de política pública, que connecta tant amb l'esfera del benestar de les persones com amb el context econòmic i productiu.

Per entendre l'auge de les polítiques actives d'ocupació s'han de destacar fenòmens de més amplitud:

- Les PAO es reactiven en un moment en què es replanteja la provisió del benestar, considerant el mercat de treball com el mecanisme efectiu per a la inserció social. En aquest sentit, l'assistencialisme, sobretot entès des de l'òptica dels subsidis, és qüestionat i substituït per la lògica de la inserció laboral i l'esforç personal, que s'ha de concretar en assumir habilitats i la formació necessària per accedir al mercat de treball. És així com l'individualització de les accions és defensada com la resposta idònia.
- La connexió multinivell es reactiva concretant-se en una UE promotora de les PAO amb un discurs que defensa la territorialització d'aquestes polítiques com la via òptima per desenvolupar-les.
- L'enfortiment de les PAO crea un ampli consens entre actors molt diversos. Tanmateix, el discurs de fons present en aquest gir, com s'ha plantejat al segon capítol, apunta a l'individu com a responsable de la seva situació i, en conseqüència, el problema de la "manca d'ocupació" ha estat substituït per la "manca d'ocupabilitat". La recerca de més competitivitat i adaptabilitat al mercat laboral és la clau de les PAO que defensen les lògiques del *workfare* i la noció de l'ocupabilitat,

els dos conceptes legitimadors que dominen el discurs als països europeus i anglosaxons.

a) La filosofia dominant de les PAO

Una aproximació a les polítiques actives d'ocupació suposa enfrontar-se a un seguit de conceptes caracteritzats per la seva ambigüïtat, sovint deliberada. En el camp de les polítiques d'ocupació és habitual l'ús de termes com "ocupabilitat", "flexibilitat", "workfare", "desregulació", "adaptabilitat", en el context de canvis que es situen en el "postfordisme", la "societat activa", el "capitalisme social de mercat", en el marc d'un "nou contracte social" de benestar... Un dels objectius d'aquesta recerca ha estat analitzar aquest vocabulari que justifica i fonamenta les polítiques que s'apliquen en el camp de l'ocupació, concretament, en la seva emergent dimensió activa.

Entre les paraules clau utilitzades, l'ocupabilitat i el *workfare* han estat els conceptes considerats centrals: tots dos plantegen assolir mercats laborals eficients i la modernització dels serveis d'ocupació com a punt de partida, considerant que cal fer-ho a partir de la gestió amb altres agents, especialment el sector privat. També el rol de les autoritats locals i els agents del territori és central atès el caràcter individualitzador de les polítiques i la necessitat de focalitzar els programes d'ocupació. Un aspecte fonamental en aquest nou escenari és la insistència en reformar l'assistència social, especialment amb l'argument de la trampa de la dependència: és a dir, les causes s'han de trobar en la manca d'adequació de les persones al mercat laboral i en la desafecció a treballar de determinats col·lectius i grups socials.

No obstant això, l'ocupabilitat és una noció més estrictament vinculada a les polítiques actives i l'esfera laboral i que no suposa un control i una orientació repressiva com ho fa el model *workfare* que, a més, planteja obertament una reestructuració dels Estats del Benestar. D'aquesta manera, la idea d'aconseguir més ocupabilitat es concentra en promoure itineraris individualitzats i adequats a les necessitats del mercat laboral. Mentre que les polítiques *workfare* es troben més isolades de la resta de polítiques socials com a una opció deliberada, l'ocupabilitat intenta transversalitzar l'ocupació i connectar-la mínimament a altres estratègies de desenvolupament social i econòmic.

Aquesta recerca ha intentat demostrar que aquest gir en les polítiques d'ocupació representa un canvi que supera l'àmbit estricte de les PAO i de les intervencions dirigides al mercat de treball fins al punt d'implicar un replantejament de fons del model de benestar.

Aquestes tendències promouen noves perspectives, encara que no sempre els canvis es produeixen de forma radical; més aviat, com s'ha plantejat en el cas de les teories sobre la *governance*, són propostes que modifiquen les polítiques públiques i que es produeixen de forma gradual, sovint contradictòria.

El quadre pretén resumir els elements de ruptura i innovació que ha suposat la introducció de la filosofia de l'activació a les polítiques d'ocupació a partir de introducció dels elements que es concretaven en els conceptes de l'ocupabilitat i el *workfare*. Així mateix, emergeixen noves potencialitats en el les PAO que suposen l'aparició de nous reptes i dilemes.

Taula 1. La filosofia dominant de les polítiques actives d'ocupació

Filosofia Activació	Elements de ruptura	Noves potencialitats i reptes
Valors de fons	Ruptura amb l'universalisme i l'assistencialisme	Perspectiva individual de les polítiques: ocupabilitat i <i>workfare</i> Mercantilització
Esfera decisional	Ruptura amb la jerarquia dels governs estatals	Territorialització: condició per dur a terme les polítiques actives Col·laboració multinivell
Gestió	Ruptura amb la rigidesa burocràtica	Noves fórmules de gestió: més flexibilitat i capacitat d'innovació per assolir eficàcia i eficiència Debat lògica pública o privada Enfocaments estratègics i transversals
Esfera relacional	Ruptura amb el monopoli públic	Govern relacional: cooperació multinivell i entre agents del territori Ampliació del pluralisme.

Elaboració pròpia

Com s'assenyala a la primera columna, les principals característiques que definien el govern tradicional són els elements que intenten superar-se, considerats factors de la crisi dels Estats del Benestar. Per tant, la preeminència de les polítiques d'àmbit estatal, la jerarquia multinivell, la separació estricta i jeràrquica de responsabilitats, les respostes assistencials i burocràtiques, l'orientació paternalista cap a la ciutadania i el monopoli de l'administració en el *policy process*, eren alguns dels seus trets definitoris.

La taula apunta, en primer lloc, els nous valors de fons que coincideixen amb les perspectives *workfare* i de l'ocupabilitat i amb la individualització de les problemàtiques i les respostes públiques, en molts casos vinculades a la lògica del mercat. Segon, en l'esfera decisional irrompen altres nivells de govern que qüestionen el monopoli de l'Estat central, ja sigui a escala supraestatal com, especialment, els processos de descentralització que es viuen amb especial intensitat en el cas de les polítiques actives d'ocupació. Com a tercer

àmbit d'anàlisi, la ruptura suposa un intent de canviar les formes de governar burocràtiques per incorporar nous estils i fórmules de gestió basades en una major eficiència i l'eficàcia però donant també marges a la innovació i que es podria resumir en la voluntat de modernització de les PAO. Per últim, amb l'aparició del que s'ha denominat el govern relacional o la *governance* s'amplia el pluralisme de les polítiques, especialment amb la concertació amb els agents socials.

b) L'anàlisi de les polítiques locals d'ocupació a partir de models

El predomini de la filosofia de l'activació, amb els seus clars elements de ruptura respecte de les propostes tradicionals, situen les PAO en un altre escenari qualitativament diferent. Tanmateix, això no vol dir que el canvi s'hagi produït o es pugui produir cap a una sola direcció. Els models-ideals presentats no tenen una traducció automàtica en la realitat ja que es materialitzen per mitjà de múltiples mediacions socials i polítiques, fet que provoca fronteres difuses entre ells i sovint la presència empírica d'elements d'un model vinculats als d'un altre. Tot i així, els models serveixen per orientar adequadament l'anàlisi empírica.

Cada model presenta la seva pròpia estratègia discursiva, a partir d'un marc de valors que el fonamenten; tenen els seus propis continguts de política pública i formes específiques de fer-se operatiu a través d'instruments de gestió i xarxes d'actors. Cada model, a més, es connecta amb una o més de les escoles de pensament que ofereixen explicacions alternatives sobre els processos d'exclusió.

Taula 2. Models de polítiques actives d'ocupació a escala local: dimensions d'anàlisi

<i>Factors explicatius de l'exclusió</i>	<i>Dimensió Conceptual</i>	<i>Dimensió Substantiva</i>	<i>Dimensió Operativa-Relacional</i>
Paradigma	Marc de valors	Elements de contingut	Model d'aplicació i tipus de xarxa d'actors
El paradigma de les actituds individuals	<i>Individualisme culpabilitzador</i>	Polítiques reactives, focalitzades i amb un component de control social	Focalització i segmentació Xarxes tancades i elitistes, amb preferències pels actors del mercat
El paradigma de la desvinculació social	<i>Individualisme compassiu</i>	Polítiques reactives i focalitzades amb elements assistencials	Focalització i segmentació Xarxes tancades i elitistes
El paradigma de les desigualtats	<i>Individualisme promocional</i>	Polítiques focalitzades que incorporen elements proactius i promocionals i de disseny d'itineraris d'autonomia personal	Segmentació amb xarxes basades en un pluralisme limitat
El paradigma de l'explotació i la dominació	<i>Empoderament personal i col·lectiu</i>	Polítiques proactives i promocionals, incorpora una visió global i participació amb empoderament	Transversalitat i xarxes obertes i plurals

Elaboració pròpia

El model d'*individualisme culpabilitzador* connecta amb el paradigma de les actituds individuals i dona lloc a polítiques reactives, centrades en l'individu i amb l'objectiu de la inserció laboral com a única finalitat. Si els mecanismes de control són un element clau del seu contingut, en l'aposta operativa les polítiques actives d'ocupació són fortes però segmentades d'altres àmbits d'acció pública i, especialment, pretenen substituir les polítiques de protecció social. Encara que el discurs es sustenta en la concertació i la territorialització de les polítiques, les *policy networks* són restringides a uns pocs actors i la modernització de les PAO es concreta en ampliar el rol del mercat.

El model d'*individualisme compassiu* recull elements de dos paradigmes explicatius de l'exclusió social: el de les actituds individuals i el de la desvinculació social i generen polítiques reactives i focalitzades amb components assistencials. A diferència del model anterior, els mecanismes sancionadors no són tan radicals i accepta que les polítiques actives d'ocupació es complementin amb altres polítiques de benestar. Aquest model-ideal,

relacionat amb la noció de l'ocupabilitat, permet una major transversalitat entre les polítiques de benestar mentre que els aspectes relacionals són febles.

El tercer model d'*individualisme promocional* coincideix en diferents aspectes amb els paradigmes de la desvinculació i de les desigualtats, tant pel seu caràcter inclusiu com per l'enfortiment dels drets socials que arriba a defensar. Situa les PAO com a eix de les polítiques d'integració social però el seu disseny és fragmentari, amb itineraris d'inserció que poden contenir elements promocionals i de relació puntual amb altres polítiques socials. En aquest cas, l'esforç en consensuar i concertar aquestes polítiques comptant amb els actors del territori és més evident: els pactes per a l'ocupació, amb diversos graus d'obertura a la participació, han facilitat aquest contacte i es mostra una major voluntat per incorporar nous actors en l'elaboració i gestió d'aquestes polítiques.

Finalment, el model d'empoderament personal i col·lectiu té com a referents els paradigmes de les desigualtats i es relaciona també amb les perspectives que analitzen l'explotació i la dominació com eixos fonamentals de l'exclusió. Aquest model aportaria una mirada global i transformadora amb el plantejament de polítiques proactives que transfereixen capacitats i poder i en les que la participació hauria d'esdevenir transversal i intensa.

En síntesi,

- Els models presenten una combinació d'elements compartits però també de característiques clarament diferenciades que constitueixen el seu nucli diferenciador.
- El predomini de l'individualisme en el marc de valors s'explica per l'hegemonia del binomi *workfare*/ocupabilitat en el nou escenari de les polítiques actives d'ocupació.
- Els paradigmes de la desvinculació i de les desigualtats, relacionats a les tradicions republicana i socialdemocràtica europea, ofereixen el marc normatiu dels dos models centrals: el compassiu i el promocional. En canvi, els dos models extrems – individualisme culpabilitzador i el de l'empoderament- es vinculen als dos paradigmes més clarament antagònics entre si.
- Els continguts de les polítiques generades marquen certes línies evolutives: de reactives a proactives; de focalitzades a transversals; de culpabilitzadores a assistencials i promocionals; de components individualitzadors a participatives en clau personal i col·lectiva.
- La promoció de l'ocupació a escala territorial és un discurs present en tots quatre models, les diferències apareixen en relació als continguts de les polítiques i a la

seva dimensió relacional, és a dir, en el com es concreta la concertació local i qui participa. La implementació de les polítiques està marcada per la preferència entre actors mercantils associatius i per la configuració de les xarxes d'actors, més elitistes o tancades, més plurals o obertes.

4. Ocupació i govern multinivell: de l'arena institucional europea a la territorial

La tesi ha situat el focus d'anàlisi en l'àmbit local. Tot i així ha estat necessària una revisió de la resta d'àmbits territorials d'abast més ampli: de l'europeu al català, passant pels Estats del Benestar i el cas espanyol. El context de governança multinivell de les PAO condiona i pressiona les polítiques d'ocupació locals, d'aquí que sigui imprescindible destacar-ne els seus aspectes clau.

4.1. Estats del Benestar a Europa: pautes de confluència i diversificació

Les polítiques actives d'ocupació se situen actualment com a intervencions de referència en els Estats del Benestar. És per això que constitueixen un dels indicadors clau per identificar els diversos models d'Estat del Benestar a Europa. Així, les diferències en bona part s'estructuren d'acord a la tipologia clàssica de règims de benestar -els països nòrdics, continentals, anglosaxons i de l'arc llatí mediterrani- que, a més, s'articulen en el marc de la Unió Europea. Tot i així, no podem menystenir algunes pautes de confluència que es produeixen.

Les dades analitzades s'han sintetitzat en tres gran eixos definidors de les polítiques d'ocupació a Europa en l'actual procés de reestructuració:

a. Les noves pautes de relació entre protecció social i activació: la dimensió *workfare*.

Les pressions davant els canvis al món laboral es dirigeixen en crear nous instruments i formes d'intervenció que es concreten, entre altres, en l'impuls de les PAO. En especial, es produeix un intercanvi entre els objectius de la protecció social i la inserció laboral. Les variables emprades per comparar els diferents països europeus analitzats han estat la

relació entre polítiques actives i la protecció social per desocupació, així com alguns indicadors sobre cobertura i risc de pobresa i sobre continguts de les PAO.

En primer lloc, les polítiques actives d'ocupació mostra pautes de diversificació segons els règims de benestar, encara que aquests no són totalment homogenis i apareixen elements diferenciadors entre els països d'un mateix model. Així, es detecten casos amb una despesa més forta, que opten per un model inclusiu i que concentren esforços en els col·lectius de risc (el model nòrdic i els Països Baixos) i, en l'altre extrem, un enfocament liberal caracteritzat pel baix nivell de despesa, amb accions de baix cost (model anglosaxó, juntament a Àustria i Luxemburg). Els casos del model continental i llatí-mediterrani presenten enfocaments més tradicionals, encara que amb nivells de despesa desiguals.

En segon lloc, la correlació entre protecció per atur i polítiques actives mostra comportaments diferenciats segons el model d'Estat del Benestar: el model nòrdic té una despesa important en PAO, mentre que el model continental i del sud té una relació més desfavorable per a les polítiques actives, ja que aproximadament el 65% de la despesa en polítiques d'ocupació es destina a la protecció per atur. Els casos dels països anglosaxons i del sud d'Europa tenen el nivell de despesa en polítiques actives comparativament més baix, per sota de la mitjana europea que és de 0,87% del PIB. En el cas del model llatí-mediterrani, les PAO són un camp de política pública emergent però amb una trajectòria encara breu i molt feble. Prenent com a referència les dades sobre risc de pobresa abans i després de rebre transferències socials, també es palesa les diferències entre models de Benestar: la situació més vulnerable es viu en els casos llatí-mediterrani i anglosaxó, en els quals els riscos tant de les persones que estan ocupades com en atur un cop han rebut ajuts públics continua sent elevat.

Per últim, en relació als continguts de les PAO, els indicadors presentats apunten a la diversitat, tant pel que fa el seu públic objectiu com a l'estratègia d'intervenció. D'aquesta manera, les polítiques formatives tenen una posició central, coherent amb el discurs de l'adaptabilitat de la mà d'obra al mercat laboral. La fortalesa del model nòrdic s'expressa en la despesa destinada a col·lectius en risc d'exclusió, mentre que aquest tipus de programa presenta més debilitats en els països anglosaxons i de l'arc llatí-mediterrani. Segons la tipologia d'intervenció, destaquen els programes per a la creació directa d'ocupació (amb una presència important sobretot a Bèlgica, França, Irlanda i els Països Baixos) i els incentius per a la contractació (Dinamarca, Espanya i Itàlia són els països amb una despesa més alta). Els primers suposen una transferència directa als col·lectius amb més

dificultats d'inserció laboral mentre que la política d'incentius és un mecanisme més indirecte ja que el sector empresarial fa la funció de mediació.

b. El grau de regulació del mercat laboral: manteniment, enfortiment o afebliment dels drets laborals.

Un cop més la diversitat és present en la regulació del mercat laboral als països europeus i, per tant, en la qualitat de l'ocupació. Els Estats del Benestar escandinaus i continentals tenen una mitjana de la jornada laboral anual que es troba sobre les 1.500 hores treballades i un percentatge de temporalitat entre el 11 i 16%, uns indicadors que expressen unes polítiques de regulació més compromeses en favor de la qualitat de l'ocupació. Els models anglosaxó i del sud presenten realitats que contrasten als casos anteriors, sobretot, en termes d'hores anuals treballades, per sobre la mitjana, o en la debilitat del salari mínim. En canvi, el model anglosaxó presenta les taxes de temporalitat més baixes amb diferència i, com a contrast, el cas d'Espanya, el paradigma de la contractació temporal, amb més del 30% de la població ocupada amb durada determinada i un dels països que es treballa més hores en còmput anual i amb el salari mínim més baix.

A més, aquests indicadors són coherents amb la implantació sindical i la negociació col·lectiva. L'índex de sindicació presenta contrastos significatius: el règim de benestar nòrdic té el 76% d'afiliació, en el model del sud cau fins el 13% mentre que els països continentals i anglosaxons es situen entre el 28 i el 32% (amb algunes particularitats per països). Per la seva part, la cobertura per la negociació col·lectiva expressa el grau de força sindical i el nivell de drets laborals assolits i és un indicador que decreix de forma general a tota Europa en els darrers 10 anys. Gran Bretanya té l'indicador més negatiu amb diferència, mentre que sis països situen el 90% de les persones ocupades sota un conveni i corresponen al model de benestar fort (Suècia, Finlàndia, França, Països Baixos i Luxemburg).

c. El nivell de flexibilitat: entre la protecció social i la precarització

Respecte a aquesta tercera dimensió, s'han incorporat els indicadors de temps parcial, la rotació vinculada a la temporalitat i l'autoocupació, afegint una aproximació a l'estructura de les relacions laborals. Simplificadament, la dimensió flexibilitat es pot entendre vinculada a la seguretat i les garanties laborals (flexibilitat amb protecció) o bé com aposta per reduir la protecció social i facilitar les estratègies empresarials (flexibilitat precaritzadora).

Respecte els tres primers indicadors quantificats, destaquen les següents conclusions:

La taxa d'ocupació a temps parcial augmenta, mostra de les necessitats de flexibilitat tant d'empreses com de treballadors i treballadores, però són especialment aquestes últimes les que ocupen de forma extensament majoritària els llocs de treball a temps parcial (per sobre el 70%). En aquest sentit, s'ha considerat que sota aquesta dimensió de flexibilitat s'amaguen discriminacions de gènere, especialment en el cas dels estats del benestar més dèbils en els que la parcialitat és sinònim de menys protecció i qualitat en l'ocupació i en els que altres polítiques socials i compensatòries són més febles o inexistent.

Respecte a la rotació de l'ocupació, és un indicador vinculat a la taxa de temporalitat i expressa la mobilitat contractual, atès que recull el percentatge de persones que han signat un contracte en els tres mesos anteriors. Novament, aquesta rotació pot gaudir de protecció i estabilitat o bé implicar una flexibilitat precaritzadora. Així, els països nòrdics tenen un percentatge que duplica la resta de models, un model que es mostra més flexible en les contractacions i que presenta més rotació laboral. La situació dels Estats del Benestar del sud contrasta amb aquesta realitat: mentre tenen el percentatge més baix de canvis contractuals en els darrers mesos (3,9%), la taxa de temporalitat del conjunt de l'ocupació (19,2%) figura com la més alta, al mateix temps que el seu nivell de protecció és també molt més reduït entre els models analitzats. Es podria afirmar, doncs, que la contractació temporal té unes limitacions legals i un grau de protecció diferent entre els països estudiats segons el nivell de drets que es garanteixin.

El darrer indicador, la taxa d'auto-ocupació també presenta alguns problemes d'interpretació perquè malgrat que la seva realitat pot estar vinculada a la precarització del mercat laboral (en part, és així) també és cert que les situacions poden ser molt heterogènies (vinculades també al model productiu). Les dades demostren respecte a l'auto-ocupació un panorama diferent entre els models de benestar: els països del sud, amb les estructures d'estat del benestar més febles, tenen un diferencial de deu punts respecte als països nòrdics i continentals. De fet, si s'exclou Espanya (amb una taxa d'auto-ocupació del 18%) la resta de països llatí-mediterranis tenen el 31% de les persones participant en el mercat laboral en la modalitat d'auto-ocupades, el que pot amagar situacions de precarietat laboral intensa. En contrast, els nivells d'autocupació són més baixos als països del model continental i, sobre tot, escandinau.

Finalment, es detecten diferents models d'intervenció pública i flexibilitat en funció de les variables analitzades: el model nòrdic que ha intentat fer compatible, no sense conflicte, la

flexibilitat i la seguretat sota un marc de major intervenció pública (Suècia, Finlàndia, Noruega i Dinamarca, als que es podria afegir els Països Baixos), un model tradicionalment més rígid, el continental, però que comença introduir elements flexibilitzadors, amb algunes garanties pels treballadors i treballadores i amb un nivell d'intervenció pública també alt en relació a alguns indicadors (França, Alemanya, Àustria, Bèlgica, Luxemburg), i els models – anglosaxó i del sud- en els què la flexibilitat ha estat sinònim d'inseguretat i precarietat, sobretot en els països anglosaxons, i amb uns Estats del Benestar més febles (Gran Bretanya i Irlanda; Portugal, Itàlia, Espanya i Grècia).

En resum, les dades analitzades apunten que els elements diferenciadors persisteixen: els quatre models d'Estat del Benestar són una tipologia encara avui vàlida perquè representen diferents opcions d'intervenció en el mercat laboral i en l'esfera del benestar social. En aquest sentit, les dinàmiques de canvi que s'observen en els tres eixos analitzats es desenvolupen de manera coherent als règims de benestar. Cadascun presenta pautes diferenciadores en relació a les polítiques d'ocupació i alhora, els graus de similitud interns són força elevats.

- El grau de desenvolupament de les polítiques actives d'ocupació, tant en termes de despesa com de model d'intervenció entre els quatre règims de benestar. Els països escandinaus presenten el model més potent i, a l'altre extrem, els països del sud tenen les PAO més dèbils, encara que alguns països mostren algunes característiques que els allunyen de la seva tipologia de benestar.
- Les diferències pel que fa la regulació donen lloc a diversos nivells de protecció i de qualitat de l'ocupació. Els indicadors, de base individual o col·lectiva, mostren que els Estats del Benestar escandinaus i continentals tenen nivells de protecció laboral superiors que els models anglosaxó i llatí-mediterrani.
- La diversitat en la gestió de la flexibilitat en relació al seu grau de (des)mercantilització: el model anglosaxó i llatí mediterrani tendeixen a la flexibilitat precaritzadora mentre el model nòrdic i, de forma desigual el continental, apliquen una *flexicurity* amb diferents èmfasis en la seguretat o flexibilitat.

Però més enllà de les diferències, la realitat analitzada també mostra tendències que conflueixen entre els diferents models de benestar:

- El naixement d'una nova relació entre la protecció social i l'ocupació és segurament l'element clau en els processos de reestructuració dels Estats del Benestar. L'aplicació del *workfare*, la idea de la "trampa de l'atur", la recerca de l'ocupabilitat són les estratègies que tenen per objectiu substituir polítiques de garantia de rendes per programes dirigits a activar a les persones.
- L'aparició de noves formes d'ocupació caracteritzades per la precarització, més o menys controlada en funció del model, una situació que és resultat de determinades opcions polítiques. Els models de benestar tenen en comú la recerca de noves estratègies que, en definitiva, reconsideren o redueixen la protecció social i laboral per introduir a la vegada elements de flexibilitat en el mercat laboral.

4.2. La Unió Europea: promoció de les PAO en un context neoliberal

El rol de la Unió Europea en matèria social ha estat tradicionalment feble, una situació que es reproduïx al llarg de tot el procés d'integració. Tanmateix, la seva influència en les polítiques estatals i la seva acció promotora de les polítiques actives d'ocupació han estat notables, malgrat que les PAO romanen constitucionalment competències dels estats membres.

La relació de la UE amb les polítiques socials se situa en tres escenaris possibles:

- **Harmonització:** la voluntat de crear polítiques públiques supranacionals, comunes per a tots els estats membres, per mitjà de directives i altres instruments de legislació europea.
- **Promoció:** la institució supranacional assumeix la dinamització i l'impuls d'un camp de política pública i com a instància que fixa grans objectius i orientacions, però mantenint la diversitat de les polítiques en mans d'estats, regions i municipis.
- **Subsidiarietat:** la UE renuncia a intervenir en un camp de política pública i, per tant, no incorpora cap procés d'europèitització: ni en el seu discurs, ni en els seus continguts. Per tant, no s'articula cap terreny de política compartit.

Així doncs, algunes polítiques han patit un procés clar de centralització europea, com és el cas de les polítiques monetària i la política agrícola amb una clara voluntat harmonitzadora. En el terreny social la UE ha combinat les tres estratègies: s'ha produït un pes escàs de

l'harmonització, una política de promoció important i alguns casos rellevants de no-intervenció.

L'àmbit de les polítiques actives d'ocupació és un clar exponent de l'estratègia de la promoció/dinamització per part de la UE i que s'ha concretat en tres nivells:

Una estratègia discursiva potent: la creació d'ocupació i la recerca de competitivitat irrompen com un objectiu prioritari i, alhora, es cercarà reformar els sistemes de benestar per adaptar-los als canvis socials i econòmics. Els objectius declarats són la “modernització del model social europeu” entesa com la combinació entre dinamisme econòmic, creixement de l'ocupació i cohesió social. Sobretot a partir de l'aprovació de l'Estratègia Europea d'Ocupació el 1997, la Unió Europea ha jugat un rol promotor dels programes contra l'atur i l'exclusió social i laboral. Per altra part, les polítiques focalitzades i individualitzades i l'accent en la concertació han estat elements de fons que han reforçat el discurs per promoure l'àmbit local.

El Mètode Obert de Coordinació: representa una fórmula flexible a partir de la qual els estats decideixen aplicar les línies estratègiques europees. Les polítiques d'ocupació seran pioneres en l'aplicació d'aquest mètode i d'un dels instruments per fer efectiva la coordinació europea: els Plans Nacionals d'Acció per a l'Ocupació. L'establiment d'estratègies compartides, indicadors comuns de seguiment i l'intercanvi d'experiències i bones pràctiques serien característiques definitòries d'aquest model.

Les iniciatives comunitàries: la UE ha promogut la innovació i l'experimentació a partir de l'establiment de polítiques comunitàries amb finançament propi. Entre aquestes destaquen l'impuls dels pactes locals per a l'ocupació i les iniciatives Equal per combatre les discriminacions en el mercat laboral. Tenen en comú l'aposta per la territorialització de les polítiques d'ocupació i, d'aquesta manera, s'ha intensificat la connexió Unió Europea-àmbit local.

No obstant això, s'han aplicat dinàmiques harmonitzadores en altres àmbit de les polítiques laborals, encara que aquestes no són centrals (algunes directives sobre salut laboral o de regulació del mercat laboral). En general, l'estil voluntarista del Mètode Obert de Coordinació i les dificultats per controlar els resultats de les polítiques, han permès la convivència de diversos models de PAO a Europa, com ho expressa l'anàlisi comparada entre Estats del Benestar. A més, els discurs de l'activació és prou ampli i vague com donar

cabuda a polítiques amb filosofies i enfocaments diferents que s'insereixen en la tradició de benestar de cada país.

Per altra part, des d'una perspectiva més estructural, les propostes d'activació de les polítiques laborals es contradiuen amb les limitacions en matèria fiscal i econòmica imposades per la UE. Les PAO necessiten una forta despesa per a la seva implementació, sobretot en els països que encara són dèbils, però les polítiques fiscal i monetària impedeixen l'expansió de l'acció pública tant als Estats com a la UE. D'aquesta manera, l'aportació dels fons comunitaris és molt limitada en termes financers. La subordinació de la Estratègia Europea d'Ocupació a la política econòmica general mostra un estat permanent de tensió entre els elements "socials" i "econòmics" de la política europea i reflecteix, al mateix temps, l'enfrontament polític a Europa i la correlació de forces que en cada conjuntura és capaç d'imposar les seves tesis. Les "ànimes" que conviuen a Europa han de cercar un equilibri constant però l'uropeïtzació econòmica ha prevalgut sobre les polítiques socials.

En síntesi, les polítiques actives d'ocupació han centrat les línies prioritàries de la UE en matèria social, introduint nous programes de tall innovador, amb una connexió amb els territoris i promovent l'agència en la seva elaboració i aplicació. Les dues orientacions de les polítiques de la Unió Europea que tenen com a finalitat la integració social i ocupacional -la inserció social lligada a l'ocupació i la cooperació en els territoris- es veuran reflectides, lògicament, en el món local. No obstant això, el factor de la competitivitat també és incorporat com a prioritat en aquestes polítiques donant com a resultat una estratègia d'ocupació més centrada en el creixement econòmic i la reducció de l'atur que en l'atenció i protecció de les persones i la creació d'ocupació de qualitat.

4.3. Les polítiques actives d'ocupació a Espanya i Catalunya

Els Estats del Benestar de l'arc llatí-mediterrani comparteixen una sèrie de característiques que els situen com el model més feble en relació a la protecció social i l'ocupació. Tampoc les PAO s'escapen d'aquesta dinàmica i, a pesar del creixement en la seva despesa, encara és un sector de política pública subdesenvolupat si es compara amb altres règims de benestar europeus. De fet, la desregulació del mercat de treball ha estat la pauta dominant de les polítiques d'ocupació a l'Estat espanyol. Aquest és el punt de partida en el qual es situen les polítiques actives d'ocupació, com accions quasi inexistentes en el període

de la transició i enfortides posteriorment, sobretot gràcies a rol promotor de la Unió Europea.

Els tres eixos d'anàlisi que han definit els Estats del Benestar marquen la relació entre els principals instruments de política d'ocupació en el cas espanyol i català:

En l'eix protecció social i ocupació, a l'igual que als països europeus analitzats, el cas espanyol aposta per la reestructuració a través de l'enduriment a l'accés i en la quantia de les prestacions i subsidis per atur, incrementant els controls i, al mateix temps, incrementant les polítiques actives, encara que limitadament. Mentre a altres països europeus aquests canvis s'han aplicat des de fa anys, a l'Estat arriba tard i s'aplica amb menys eficàcia, en el marc de la tradició dels Estats del Benestar del sud i amb una manca de debat obert i a fons sobre aquestes matèries.

En l'eix regulació i drets laborals, l'orientació neoliberal ha marcat les polítiques que regulen el mercat de treball, sobretot a partir dels anys 90. La reducció dels drets laborals a escala estatal ha configurat un mercat de treball en el què la precarietat i la temporalitat gairebé substitueixen a l'atur com a principals problemes. S'ha instal·lat un discurs hegemònic que defensa les polítiques actives com a principal instrument d'acció política però evita posicionar-se sobre el marc regulador del mercat laboral.

En l'eix flexibilitat-seguretat, el model espanyol aplica la versió més mercantilitzadora. El debat plantejat a altres països i a la Unió Europea sobre l'aplicació d'esquemes de *flexicurity* (encara que en la seva concreció els aspectes de la seguretat estiguin en un segon terme) no ha arribat als *policy makers* de l'Estat.

A escala estatal i catalana, les lleis i documents oficials reconeixen l'atur persistent en determinats col·lectius i els components de temporalitat i inestabilitat que caracteritzen el mercat laboral. És per això que, davant aquest escenari, les polítiques d'ocupació i, en especial la dimensió activa, s'han pres com a bandera en el discurs. Com a síntesi, es poden assenyalar les següents tendències que han condicionat les polítiques actives d'ocupació:

Considerant la dimensió conceptual i discursiva, la connexió de les polítiques passives i actives és reconsiderada, seguint les pautes europees. La dimensió *workfare* de les polítiques d'ocupació s'expressa en el cas espanyol explícitament en l'enfocament individual de les polítiques. Encara que des del punt de vista del llenguatge no s'assumeix

un vocabulari agressiu i culpabilitzador, les estratègies *workfare* s'han fet evidents com a plantejament global i, en concret, en les successives reformes estatals de les polítiques de protecció per desocupació. Les polítiques de garantia de rendes (que sempre han tingut una major despesa) s'han limitat per enfocar les polítiques d'ocupació en la seva dimensió d'activació.

Des del punt de vista substantiu o dels continguts, la lògica de l'activació apareix com una prioritat encara que el nivell de despesa de les polítiques actives és comparativament més baix que la mitjana europea. Les PAO s'individualitzen i s'orienten cap a col·lectius específics, sobretot amb l'objectiu de prevenir l'atur de llarga durada (bàsicament, s'assenyalen joves, dones, persones discapacitades i/o aturades de llarga durada de més de 45 anys). A més, un dels instruments més utilitzats són les bonificacions i ajuts pel sector empresarial que considera a les empreses el millor intermediari entre les polítiques i les persones aturades. Les bonificacions de les quotes de la seguretat social són una política estatal en expansió i que el 2005 suposen el 36% de la despesa total destinada a PAO. La modernització de les polítiques actives d'ocupació pren forma en noves estratègies i en un gir en els continguts sobretot per adaptar les accions als requeriments del mercat laboral. La visió més estratègica i territorialitzada conviu encara amb la configuració centralista i amb algunes rigideses d'aquestes polítiques.

La coordinació europea ha marcat l'aplicació de la política econòmica i d'ocupació, a través de les Directrius i Guies d'Ocupació i, sobretot, els Plans Nacionals d'Acció per a l'Ocupació que mostren la creixent influència de la UE en aquest camp de política pública. De fet, la incidència de la Unió Europea conjuga tres dinàmiques claus: la descentralització, les xarxes de les polítiques més plurals i territorialitzades i la reconsideració del vincle entre polítiques actives i garantia de rendes.

En relació als aspectes operatius i relacionals, les PAO han estat implementades tant per entitats públiques de caràcter local i territorial com per diferents tipus d'agents socials (Comunitats Autònomes, Ajuntaments, Diputacions, Consells Comarcals, sindicats i organitzacions empresarials, entitats sense ànim de lucre, empreses privades). Intervenien en el seu disseny i implementació una xarxa àmplia d'actors que intenten consensuar les actuacions encara que les relacions siguin complexes. Aquesta concertació s'ha materialitzat en la signatura de Pactes per l'Ocupació a nivell autonòmic i local en els quals organitzacions sindicals i patronals adquireixen més protagonisme. Tanmateix, les xarxes d'actors acostumen a ser limitades, sobretot als agents socials considerats més

representatius. Així es configura una xarxa restringida en la que les relacions són força sistemàtiques i, generalment, basades en el consens.

Per altra part, la incorporació del mercat en la gestió s'intensifica a partir d'un discurs que defensa compatibilitzar els serveis públics amb la gestió privada. Tot i que les reformes laborals ja introduïen una major mercantilització en aquest camp de política pública, especialment en el cas estatal es percep un aprofundiment d'aquesta línia operativa. Els serveis d'intermediació i col·locació públics són els que es consideren més ineficients, d'aquí les propostes de modernització en la línia de coordinar-los amb proveïdors privats.

El procés de descentralització i la territorialització segueix directrius similars que a altres països europeus: la gestió de les polítiques actives a l'estat espanyol s'ha descentralitzat, tot i que el seu disseny és encara una competència del govern central. És per això que cal matissar que aquest procés de descentralització ha estat limitat perquè l'Estat continua tenint una capacitat decisòria i de repartiment de fons important, mentre les Comunitats Autònomes gestionen els programes i també poden dissenyar polítiques pròpies. Les institucions locals són l'espai d'execució de les PAO per excel·lència i, encara que sense competències, reben el suport d'altres administracions i elaboren les seves pròpies actuacions.

Aquest darrer punt enllaça amb l'estudi de les polítiques actives d'ocupació en l'àmbit local. Els governs locals s'han convertit en els veritables agents implementadors de les PAO però també han contribuït amb la planificació i opcions polítiques pròpies a enfortir i diversificar aquest espai d'acció pública.

5. La dimensió local de les polítiques d'ocupació: l'anàlisi de casos

Després de plantejar els eixos d'anàlisi i les grans línies de les polítiques d'ocupació identificades en els diversos nivells de govern, el capítol 7 i 8 aborden la realitat de les PAO als governs locals de més de 50.000 habitants a Catalunya i l'estudi de cas d'un municipi, Sant Boi de Llobregat.

Una primera constatació sobre el terreny és que les polítiques actives són un àmbit de política pública en constant innovació i adaptació a una realitat en canvi permanent, però que es troba constret per les decisions i preferències d'altres nivells de govern. En aquest sentit, el fet que les PAO no siguin una competència municipal comporta dificultats en l'aplicació de programes dissenyats a altres esferes institucionals, encara que pressiona als

governos locals per trobar sortides imaginatives als problemes d'exclusió laboral als seus territoris, aportant línies d'intervenció i recursos propis. Un dels objectius principals d'aquesta recerca ha estat estudiar la contribució i l'esforç específic local per aconseguir més inclusió laboral i si aquestes respostes a l'àmbit local es vinculaven a noves formes d'articular la governança. Per analitzar-ho, s'han pres com a referència les tres dimensions d'anàlisi, les principals conclusions de les quals són les següents:

La dimensió conceptual-discursiva: entre la individualització i l'empoderament

L'atur és considerat un dels problemes socials de primera magnitud, fet que comporta un alt nivell de centralitat de les polítiques d'ocupació en l'agenda local, tal i com es desprèn del mapa de casos. Majoritàriament, l'exclusió laboral es considera com a problema quan es produeix una situació de ruptura amb el mercat laboral, mentre que les situacions de precarietat no són considerades com a una problemàtica a respondre des dels governos locals, encara que es comença a introduir en els discursos elements més qualitius sobre l'ocupació.

La perspectiva individual domina l'escenari local. Els discursos es troben molt influenciats per l'orientació a l'ocupabilitat que s'ha definit com un enfocament individual del problema de l'atur i, en conseqüència, l'acció pública ha de respondre de forma particularitzada, assolint també més eficàcia per coordinar l'oferta i la demanda de llocs de treball. El discurs de l'ocupabilitat arriba a l'escala local amb la irrupció dels microprogrames i els itineraris d'inserció per atendre els col·lectius en risc, els quals operen com a factors de redefinició de les polítiques més clàssiques. No obstant això, les persones que accedeixen a aquests programes no són considerades agents actius de les polítiques sinó més receptors que han de convertir-se en "ocupables" i "adaptables" al mercat laboral. Per tant, el model d'empoderament és més aviat residual, o bé apareix en determinades experiències de participació comunitària.

S'han construït quatre aproximacions discursives a les polítiques d'ocupació a partir del treball de camp realitzat. Aquests discursos no són excloents, doncs la pràctica local mostra una gran diversitat, inclús amb elements que es contradueixen. En primer lloc, un *discurs assistencialista*, minoritari i que va desapareixent en favor dels dos posicionaments dominants: el *discurs de l'ocupabilitat*, que parteix d'una noció més activadora de les polítiques d'ocupació, i el *discurs centrat l'entorn econòmic* com a factor clau per promoure inclusió laboral. Per últim, el *discurs de la inclusió social* apunta l'existència de propostes, molt menys generalitzades, que emfatitzen els elements del benestar i la cohesió social

més vinculats a una pràctica participativa i plural, entenent les PAO com una peça més de les polítiques d'inclusió social i comunitària. Almenys en sis ajuntaments es detecta aquest discurs vinculat a pràctiques concretes.

En el pla de les idees i valors, en definitiva, els discurs més transformador que es vinculava al model de l'empoderament personal i comunitari és minoritari però, en l'altre extrem, el discurs de tall moralista i culpabilitzador del *welfare to work* és inexistent en els casos estudiats. En general, amb l'excepció d'alguns ajuntaments, els discursos que justifiquen i fonamenten les polítiques no es troben massa fonamentats i s'incorporen els conceptes i les orientacions d'altres nivells de govern de forma acrítica, fet que explica el predomini del discurs activador/individualitzador.

En resum, encara que apareixen alguns intents concrets de plantejar la inserció laboral des de l'autonomia i empoderament de les persones, la lògica dominant és la individualització d'aquestes accions, no només en relació a l'atenció personalitzada de les mateixes sinó a l'enfocament substantiu de les polítiques. Aquesta individualització és una resposta lògica a la heterogeneïtat de problemàtiques i situacions en torn l'exclusió laboral i s'expressa en l'oferta de programes; però també implica uns valors de fons de la política i dificulta la vinculació d'aquestes accions amb altres camps de política pública. És així com sovint s'equipara inclusió social i inserció laboral. Per aquest motiu, les polítiques d'ocupació es situarien principalment entre el model "individualista compassiu" que defensa l'orientació a la ocupabilitat i el model que incorpora una visió individualista més promocional, amb l'autonomia personal com a objectiu explícit. Pel contrari, és significatiu que els discurs culpabilitzador i més agressiu del *workfare* no ha tingut ressò en l'arena local.

Per últim, el cas de Sant Boi de Llobregat confirma la complementarietat dels discursos: les polítiques d'ocupació es troben principalment inserides en la promoció econòmica local i la focalització per col·lectius de les mateixes produeix una oferta fragmentada i flexible. Al mateix temps, es troba present una dimensió social forta en les PAO, transversal i amb projectes concrets de dinamització comunitària, el que donaria lloc a una visió del desenvolupament local més integral, no centrada únicament en l'esfera econòmica.

La dimensió substantiva: diversitat i fragmentació

La fortalesa de les polítiques d'ocupació s'ha analitzat, en primer lloc, a partir de tres indicadors: el nivell de la responsabilitat política en matèria d'ocupació, el partit al capdavant de les polítiques d'ocupació en el cas dels governs de coalició i la denominació

de l'àrea. El fet que l'àmbit d'ocupació estigui sota una tinència d'alcaldia en més de la meitat dels ajuntaments i que el partit que ocupa l'alcaldia sigui majoritàriament el responsable d'ocupació és ja una mostra de la importància que s'atorga a les polítiques d'ocupació. A més, en la majoria dels casos les àrees de promoció econòmica són les que incorporen les temàtiques ocupacionals. Una primera conclusió és que les polítiques actives d'ocupació es troben consolidades i tenen una certa fortalesa en els ajuntaments estudiats.

En el pla dels continguts, les polítiques d'ocupació locals presenten dues característiques clau: una gran diversitat creixent i un dinamisme amb dosis importants de creativitat. La focalització creixent de les accions ha conduït a una gran fragmentació de programes. A més, es tracta d'un sector d'acció pública amb molt dinamisme, amb diverses lògiques d'intervenció i interrelació amb altres àmbits de polítiques públiques. Les polítiques formatives continuen essent fonamentals però també es mostra un gir en aquests itineraris formatius per coordinar-los amb altres accions que tenen per finalitat augmentar l'ocupabilitat d'aturats i aturades.

Respecte la tipologia d'instruments, destaquen dos programes que sumen la meitat del finançament total, segons les dades analitzades per l'any 2005 que corresponen a les subvencions de la Generalitat: els plans d'ocupació representen el 30% finançament mentre que els itineraris personalitzats suposen el 20% dels recursos totals assignats. Les polítiques de contractació directa reporten als ajuntaments mà d'obra pels seus propis serveis i faciliten la integració laboral directa de col·lectius en risc. Per la seva part, els serveis d'assessorament reforcen aquesta voluntat d'individualitzar les accions i atendre a "la carta" en funció dels perfils i necessitats. En aquest sentit, els serveis d'ocupació dels ajuntaments mostren capacitat de flexibilitat que el disseny preestablert de les principals polítiques, en principi, no facilita. Tanmateix, la fragmentació de programes (que es produeix ja en el seu disseny en mans de l'Estat i, després, les Comunitats Autònomes) dificulta una visió integral dels processos d'inclusió laboral i el seguiment de les persones que hi participen, produint-se discontinuïtats i solapaments. Per aquest motiu, es qüestiona el model de polítiques actives d'ocupació heretat dels anys 80 i que, en l'actualitat, no s'adapta al nou context del mercat laboral.

Les polítiques d'ocupació continuen amb problemes de fragmentació i manca de transversalitat així com dificultats per obrir-se a la participació, però al mateix temps es tracta d'un espai de política pública amb molta creativitat. Sobretot, això s'evidencia en les noves polítiques que volen cobrir els buits de les intervencions més clàssiques i en l'enfortiment de la dimensió anti-exclusió de les polítiques d'ocupació. D'aquesta manera,

apareixen experiències com la promoció de l'economia social, programes d'atenció específica a les dones víctimes de violència domèstica, programes destinats a sensibilitzar sobre la qualitat de l'ocupació a les empreses i per fomentar de la Responsabilitat Corporativa, la incorporació de les Clàusules Socials als concursos públics. Algunes polítiques més innovadores intenten superar la perspectiva més individualista: no atacar només el flanc de les persones, sinó també treballar per sensibilitzar les empreses. També la promoció de projectes d'autoocupació pot implicar enfocaments alternatius (per exemple, Sant Boi i el seu projecte destinat a persones en atur o amb contracte precari). Finalment, les iniciatives comunitàries Equal, presents a la quasi totalitat dels ajuntaments estudiats, són expressives d'aquestes dinàmiques d'innovació i assaig de nous mètodes.

Prenent com a referència l'ajuntament de Sant Boi, aquest presenta un catàleg complex de polítiques d'ocupació entre les que destaquen actuacions pròpies de tall innovador. Si bé la formació i els estímuls a l'ocupació concentren la major part dels recursos (el 80% de la despesa total), altres àmbits s'enforteixen com les accions destinades a les persones amb discapacitat i els programes d'autoocupació. A més, els programes propis complementen les polítiques d'ocupació subvencionades. És significatiu el fet que el 37% de la despesa en polítiques d'ocupació correspon al pressupost municipal. Concretament, són destacables les experiències de les clàusules socials i el servei municipal d'inserció, Corinsert, una iniciativa pionera a Catalunya i que implica la gran part de la despesa pròpia en polítiques actives. L'Ajuntament de Sant Boi és un exemple del dinamisme i rellevància d'aquest àmbit de política pública que es mostra amb l'evolució creixent de la despesa en matèria d'ocupació.

La dimensió operativa i relacional: dificultats en la gestió i xarxes de polítiques poc permeables

En aquesta dimensió d'anàlisi destaquen tres aspectes clau:

- En l'esfera de l'organització i la gestió, les polítiques d'ocupació locals presenten potencialitats i mancances. Respecte a les primeres, són molts els ajuntaments que trien la fórmula d'una empresa pública o organisme autònom per dotar de més estabilitat a les polítiques (la meitat dels ajuntaments així ho trien). A més, l'aportació de recursos propis garanteix una major solidesa i continuïtat dels programes i l'experimentació. Això, però, no soluciona la dependència de recursos externs que comporta que els programes, de vegades, tinguin discontinuïtats i que

els recursos no siguin suficients per mantenir una plantilla fixa. Per altra part, els instruments i fórmules de gestió basats en un excés de tramitació burocràtica i controls impedeix un millor aprofitament dels recursos. La discontinuïtat dels programes, a més, dificulten un veritable seguiment de les persones en situació d'atur, situació que s'intenta resoldre amb l'experimentació de programes i metodologies innovadores. Així, apareixen intents de transversalitzar les polítiques actives d'ocupació, introduint-les i relacionant-les amb altres àmbits de política pública i projectes més globals. La tensió entre la fragmentació de les polítiques i l'establiment d'estratègies més transversals és present a escala local.

- En la dimensió multinivell, el cas de les polítiques actives d'ocupació és significatiu per la interacció i cooperació constant entre esferes de govern. Apareixen, però, dificultats d'encaix entre els governs locals i el govern de la Generalitat que, tradicionalment, ha tractat l'esfera local de forma uniformadora en el moment de programar les PAO. El centralisme encara és present en el disseny de les polítiques, en mans del govern de l'Estat i, posteriorment, en la gestió del govern autonòmic. A pesar d'aquesta subordinació dels ajuntaments, les iniciatives d'apropar el procés decisional al territori i algunes línies d'actuació dels governs central i català reconeixen de forma més precisa la contribució de l'esfera local.
- En l'esfera relacional es produeix una gran diversitat en els espais de concertació que existeixen i en les dinàmiques de col·laboració entre actors locals. Tanmateix, de forma majoritària, els processos participatius i oberts a la ciutadania gairebé són inexistents en aquest camp de política pública. Els pactes per a l'ocupació conformen els espais de concertació per excel·lència, amb nivells de funcionament i activitat desiguals i, en molts casos, amb una sensació d'esgotament i de poca implicació real dels agents socials, en especial de les organitzacions empresarials. A més, la xarxa d'actors de la política acostuma a estar força limitada, amb l'excepció d'algunes experiències concretes. Per aquest motiu, el tancament de les *policy networks* i les dificultats per establir estratègies globals en les que l'ocupació sigui un eix vertebrador impossibiliten consolidar el que hem anomenat el model estratègic-participatiu. En definitiva, de forma majoritària no es plantegen escenaris d'empoderament i d'implicació dels col·lectius als que van dirigits aquestes polítiques. Així doncs, l'àmbit laboral es troba encara lluny de les experimentacions d'innovació democràtica. Aquesta realitat reforça el discurs que individualitza els problemes i tracta a les persones afectades com a subjectes passius, immerses en un procés en el què l'activació és sinònim d'inserció laboral i social.

Prenent com a referència el cas d'estudi, l'ajuntament de Sant Boi és un exemple de consolidació de les polítiques actives d'ocupació des del punt de vista organitzatiu i de gestió per mitjà de la creació d'una societat mercantil responsable de les polítiques d'ocupació i promoció econòmica. Amb l'objectiu de trencar la sectorialització i fragmentació de les polítiques, la introducció d'un projecte per transversalitzar les polítiques locals al conjunt de l'ajuntament també ha marcat l'acció municipal en els darrers anys. Per altra part, encara que l'ajuntament de Sant Boi ha impulsat experiències de participació, aquestes no s'han vist reflectides en les polítiques d'ocupació, en consonància amb la tònica general. Així, l'existència d'un pacte per a l'ocupació no garanteix el dinamisme i debat en el marc de les PAO i els seus impactes reals i la implicació dels actors tradicionals són més aviat febles.

6. Concloent amb possibles línies de recerca futures

Finalment, considerem que la rellevància de les qüestions que tracta aquesta recerca permeten plantejar algunes línies de continuïtat per a futures investigacions. Les reflexions entorn aquests temes, a més, són d'actualitat, tant pel debat sobre el futur dels Estats del Benestar com pel posicionament de la Unió Europea. La situació de gran dinamisme i canvi que es produeix a tots els nivells en els mercats laborals i en les polítiques d'ocupació, un espai d'intervenció pública complex i conflictiu, presenta aspectes d'interès per a futures investigacions. En relació als debats que s'estan produint a Europa sobre aquesta matèria, hi ha una extensa producció investigadora¹⁹⁹ i que podria complementar-se amb les línies de recerca que es proposen.

Per aquests motius, plantegem quatre àmbits de recerca com a reptes per explorar:

a. El rol de la Unió Europea en les polítiques d'ocupació. Considerem d'interès focalitzar l'anàlisi en la Unió Europea com a espai institucional supranacional d'elaboració de polítiques. S'ha presentat la UE com agent dinamitzador de les polítiques actives, amb una influència específica a nivell local, motiu pel qual caldria obrir un camp de recerca per conèixer les repercussions dels discursos i línies d'acció comunitàries. El futur de

¹⁹⁹ Veure, per exemple, les recents publicacions de Hantrais, L. (2007) *Social policy in the European Union*, New York: Palgrave Macmillan i el llibre editat per Serrano Pascual, A. i Magnusson, L. (eds.) (2007) *Reshaping welfare states and activation regimes in Europe*, Brussel·les, Oxford: Peter Lang.

l'Estratègia Europea d'Ocupació i el funcionament de mecanismes com el Mètode Obert de Coordinació fan de l'escenari comunitari un espai innovador que ofereix potencialitats pel seu estudi.

b. La comparació entre diferents nivells territorials. La diversificació de l'estudi de casos és una altra línia de recerca a explorar a través de l'aplicació del mètode comparatiu. En funció dels models de benestar presents a Europa, una possible línia d'investigació té per objectiu contrastar empíricament les lògiques de confluència i divergència, especialment sobre la vinculació entre protecció social i polítiques d'ocupació. Per altra part, l'anàlisi de la dimensió local de les polítiques actives d'ocupació permet múltiples enfocaments. En aquesta recerca hem triat el context multinivell de les PAO i, concretament, l'exemplificació dels canvis i reptes a escala local a través de l'anàlisi d'una mostra d'ajuntaments catalans. En primer lloc, aprofundir en aquesta dimensió local de les PAO implicaria tractar amb profunditat un major nombre de casos partint del marc conceptual dissenyat. Això permetria contrastar la part teòrica i els models plantejats, al temps que comparar amb altres contextos geogràfics, ja sigui a nivell de l'Estat o bé a escala europea, ampliant el nombre de països.

c. Impactes de les polítiques en les trajectòries vitals i laborals. Un tema que considerem encara poc explorat és l'impacte que tenen les accions públiques en les persones a les quals es dirigeixen. En aquesta línia, ens interessaria analitzar les repercussions de les polítiques d'ocupació sobre les persones i col·lectius que directament les reben, una línia d'investigació que podria aportar elements de reflexió en relació al marc teòric que s'ha presentat, especialment per contrastar el models de política pública detectats. Un dels sectors oblidats en les PAO són justament les persones que reben les polítiques perquè el fet de no tenir una feina les converteix en "objectes passius de l'activació". A més, la individualització del problema condueix a focalitzar-lo en la inserció laboral, deixant en molts casos altres factors generadors de desigualtat al marge. La metodologia de les històries de vida podria obrir noves vies de coneixement sobre l'impacte de l'acció pública en les persones, una anàlisi qualitativa que en el marc d'aquesta tesi no ha estat possible abordar.

d. L'acció col·lectiva contra l'atur i la precarietat laboral. Les respostes als problemes del mercat laboral han pres forma de conflicte, especialment davant els acomiadaments i els tancaments d'empreses. Les resistències contra la mercantilització de la vida moltes vegades prenen forma en iniciatives a escala local però amb una evident connexió global; noves i velles estratègies que conviuen i s'enxarxen i, en algunes ocasions, es coordinen amb els poders públics. Aquestes respostes des de la mobilització social i la seva

interrelació amb l'acció pública en el camp de l'ocupació presenten també un repte per investigar.

Bibliografía

- AA.VV. (1996) *Informe Pi i Sunyer sobre Gobierno Local en las Democracias Avanzadas*. Barcelona, Fundació Pi i Sunyer.
- AA.VV. (Gener 2005) *Más y mejor empleo en un nuevo escenario socioeconómico: por una flexibilidad y seguridad laborales efectivas*. Informe Comissió d'Experts, Barcelona.
- Adelantado, J., (Ed.) (2000) *Cambios en el Estado del Bienestar. Políticas sociales y desigualdades en España*. Barcelona, Icaria.
- Adelantado, J. i Gomà, R. (2000) "El contexto de reestructuración de los regímenes de bienestar europeos" a J. Adelantado (Ed.) *Cambios en el Estado del Bienestar*. Barcelona, Icaria.
- Adelantado, J. i Gomà, R. (2000) "Las políticas sociales: entre el Estado del bienestar y el capitalismo global" a F. Morata (Ed.) *Políticas públicas en la Unión Europea*. Barcelona, Ariel.
- Adelantado, J., Noguera, J. A. i Rambla, X. (2000) "El marco de análisis: las relaciones complejas entre estructura social y políticas sociales" a J. Adelantado (Ed.) *Cambios en el Estado del Bienestar. Políticas sociales y desigualdades en España*, Barcelona, Icaria.
- Alcock, P., Beatty, C., Fothergill, S., Macmillan, R. i Yeadle, S., (Eds.) (2003) *Work to welfare: how men become detached from the labour market*. Cambridge.
- Alujas, J. A. (2002) *Políticas activas de mercado de trabajo en España (1980-2000)*. Tesis Doctoral. Barcelona, Universitat de Barcelona.
- Alujas, J. A. (2006) "Las políticas activas de mercado de trabajo en España en el contexto de la Unión Europea." *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales* 61.
- Aragon, J. e. a. (2000) *Pactos y medidas de fomento del Empleo en las Comunidades Autónomas*. Madrid, MTAS.
- Arriba, A. (2002) *El Concepto de Exclusión Social en Política Social*, Unidad de Políticas Comparadas. Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC).
- Arriola, J. i Vasapollo, L. (2003) *Flexibles y Precarios. La opresión del trabajo en el nuevo capitalismo europeo*. Barcelona, El Viejo Topo.
- Askonas, P. i Stewart, A. (2000) *Social inclusion. Possibilities and tensions*. New York: Palgrave.
- Bagnasco, A. i Le Galès, P. (2000) *Cities in Contemporary Europe*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Balanyà, B., Doherty, A., Hoedeman, O., Ma'anit, A. i Wesselius, E. (2002) *Europa, S.A. La influencia de las multinacionales en la construcción de Europa*. Barcelona, Icaria.

- Ballester, R. (2005) "European Employment Strategy and Spanish Labour Market Policies." *Working Papers, Department of Economics, University of Girona* Num. 14.
- Banc d'Espanya (2005) Informe Anual, Banc d'Espanya.
- Banyuls, J. i Cano, E. (2001) "El análisis de la realidad laboral desde la Economía" a J. R. Gallego i J. Nácher (Ed.) *Elementos básicos de economía. Un enfoque institucional*. Valencia, Tirant lo Blanc.
- Banyuls, J. i Cano, E. (2001) "El paro y las políticas de empleo" a J. R. Gallego i J. Nácher (Ed.) *Elementos básicos de economía. Un enfoque institucional*. Valencia, Tirant lo Blanc.
- Barreiro, F. (1998) "Las políticas locales de promoción económica: reflexiones e innovación" a Q. Brugué i R. Gomà, (Eds.) *Gobiernos locales y políticas públicas*. Barcelona, Ariel.
- Batley, R. i Stoker, G., (Eds.) (1991) *Local Government in Europe: trends and developments*. Basingstoke, Macmillan.
- Beck, U. (2000) *The Brave New World of Work*. Cambridge, Polity Press.
- Bermeo, N., (Ed.) (2001) *Unemployment in the New Europe*. New York, Cambridge University Press.
- Bertomeu, M. J. i Raventós, D. (2006) "El derecho de existencia y la Renta Básica de ciudadanía: una justificación republicana", www.redrentabasica.org.
- Björk, P. G. i Johansson, H. S. H. (1999) "Towards Governance Theory: In search of a common ground", <http://finans.regeringen.se>.
- Blanco, I. (2004) *Governance urbana i polítiques d'inclusió socio-espacial: una anàlisi comparada entre els casos del Raval i de la Trinitat Nova*. Tesis Doctoral presentada al Departament de Ciència Política i Dret Públic. Bellaterra, Universitat Autònoma de Barcelona.
- Blanco, I. i Gomà, R., (Eds.) (2002) *Gobiernos locales y redes participativas*. Barcelona, Ariel.
- Blanco, I. i Rebollo, O. (2002) "El plan comunitario y social de la Trinitat Nova (Barcelona): un referente de la planificación participativa local" a I. Blanco i Gomà, R. (Eds.) *Gobiernos locales y redes participativas*, Barcelona, Icaria.
- Bogason, P. (2000) *Public policy and local governance*. Cheltenham, Edward Elgar.
- Boisier, S. (2005) "¿Hay espacio para el desarrollo local en la globalización?" *Revista del CEPAL* 86.
- Boix, C. (1996) *Partidos políticos, crecimiento y equidad*. Madrid, Alianza Universidad.
- Borraz, O. i Le Gales, P. (2005) "France: the intermunicipal revolution" a B. Denters i L. Rose (Ed.) *Comparing local governance. Trends and developments*. Londres, MacMillan.

- Bovens, H. i Peters, (Eds.) (2001) *Success and Failure in Public Governance. A Comparative Analysis*. Northampton, Edward Elgar.
- Brugué, Q. (1998) "20 Años de Ayuntamientos Democráticos: El Retorno de la Política Local" a Fundación Encuentro (Ed.) *Informe España 1997*, Madrid, Fundación Encuentro.
- Brugué, Q. i Gomà, R. (1997) "La dimensió social europea i l'àmbit local: històries paral·leles o espai de trobada?" *Revista del CIFA* 6.
- Brugué, Q. i Gomà, R. (1998) *Gobiernos locales y políticas públicas*. Barcelona, Ariel.
- Brugué, Q. i Vallès, J. M. (1997) "Los Sistemas de Representación y Gobierno" a (Ed.) *Informe Pi i Sunyer sobre el Gobierno Local en Espanya*, Barcelona, Fundació Pi i Sunyer
- Burrows, R. i Loader, B. (1994) *Towards a Post-Fordist Welfare State?* London, Roudledge.
- Byrne, D. (2005) *Social Exclusion*. Berkshire, Open University Press.
- Cachon, L. i Palacio, J. I. (1999) "Políticas de empleo en España desde el ingreso en la Unión Europea" a F. Miguelez i C. Prieto (Ed.) *Las relaciones laborales en España*.
- Cameron, D. (2001) "Unemployment, job creation and economic and monetary union" a N. Bermeo (Ed.) *Unemployment in the New Europe*, New York, Cambridge University Press.
- Cano, E. (1998) "La lógica de la precariedad laboral: el caso de la industria valenciana del mueble." *Cuadernos de Relaciones Laborales* 13.
- Caparrós, P. (2001) "Fragmentació social a les ciutats. Apunts per a l'estudi de la dualitat a les nostres ciutats." *Revista Catalana de Sociologia* 14.
- Carrasco, C. (1998) "Género y valoración social: la discusión sobre la cuantificación del trabajo de las mujeres." *Mientras Tanto* 71.
- Carrasco, C. i Mayordomo, M. (2000) "Los modelos y estadísticas de empleo como construcción social: la encuesta de población activa y el sesgo de género." *Política y Sociedad* 34.
- Castel, R. (1997) *La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*. Buenos Aires, Paidós.
- Castells, M. i Borja, J. (2004) *Local y Global: la gestión de las ciudades en la era informacional*. Madrid, Taurus.
- Castells, M. i Hall, D. (1999) *Tecnociudades del Mundo*. Madrid, Alianza.
- Centre d'Estudis d'Opinió (Juny 2006) *Sondeig a la immigració*, Generalitat de Catalunya, Institut d'Estadística de Catalunya, Centre d'Estudis d'Opinió.
- Centro de Investigaciones Sociológicas, *Baròmetre d'opinió del CIS* (abril 1995 novembre 2004, novembre 2006), CIS.

- CIFA (1996) *Els Recursos que destinen les administracions públiques catalanes a les àrees de Serveis Personals. Anuaris 1992-1995*. Barcelona, CIFA (Centre d'Informació, Formació i Assessorament), Patronat Flor de Maig, Diputació de Barcelona
- CIFA (1997) *El Mapa de Serveis Personals*. Barcelona, Diputació de Barcelona.
- Comissió Europea (2002) *Assessment of the European Employment Strategy: Spain. Final Report Summary*. Comissió Europea.
- Comissió Europea (2003) Proyecto de tratado por el que se instituye una Constitución para Europa, Luxemburgo, Comunidades Europeas.
- Comissió Europea (Brussel·les, 30.12.2003) *Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento europeo, al Comité Económico y Social europeo y al Comité de las Regiones*. Brussel·les, Comisión Europea.
- Comissió Europea (2004) *The social situation in the European Union*, Comissió Europea.
- Comissió Europea (2005) Comunicación de la Comisión sobre la Agenda Social. COM(2005) 33. Bruselas.
- Comissió Europea (2005) *Decisión del Consejo de 12 de julio de 2005 relativa a las Directrices para las políticas de empleo de los Estados miembros. (2005/600/CE)*.
- Comissió Europea (2005) *Employment in Europe 2005*, DG Employment, Social Affairs and Equal Opportunities. Bruselas, Comissió Europea.
- Comissió Europea (Abril 2006) "Social Agenda". The European Commission's magazine on employment and social affairs *ISSUE N° 13*.
- Comissió Europea (2006) *Libro Verde. Modernizar el Derecho laboral para afrontar los retos del siglo XXI*. Bruselas, Comissió Europea.
- Comissió Europea (2006) *European Social Statistics. Labour market policy*. Luxemburg, Eurostat.
- Coraggio, J. L. (2002) *La economía social como vía para otro desarrollo social*. Urbared, Red de Políticas Sociales, www.urbared.ungs.edu.ar.
- Corcoy, M. (2004) "Els governs locals, lluny d'assolir la democràcia paritària". Diàlegs: Gènere i informació. Barcelona, Fòrum 2004.
- Corcoy, M. i Gómez, P. L. (2005) *Dones i homes protagonistes a les institucions democràtiques catalanes. Presència i permanència als càrrecs (1977-2004)*, Barcelona, Institut de Ciències Polítiques i Socials.
- Coulson, A. (2004) "Local politics, central power: the future of representative local government in England." *Local Government Studies* Num. 4.
- Cousins, C. (1999) *Society, Work and Welfare in Europe*. Hong Kong, Macmillan Press.
- Cruz, L. (2001) "Ideas, instituciones y ciclo económico: las políticas de formación en España." *Revista Española de Ciencia Política* Núm. 4.

- Damgaard, B. (2004) *Network governing: A rare occurrence in the network society?* Comunicació.
- Davies, J. S. (2005) "The social exclusion debate: strategies, controversies and dilemmas." *Policy Studies* 26(1).
- Denters, B. i Rose, L. (2005) *Comparing local governance. Trends and developments.* Londres, MacMillan.
- Departament de Treball (2006) Pla General d'Ocupació a Catalunya. Servei d'Ocupació de Catalunya, Departament de Treball i Indústria, Generalitat de Catalunya. Novembre 2006.
- Departament de Treball i Indústria (2006) Estratègia Catalana per a l'Ocupació 2006-2008, Generalitat de Catalunya.
- Diputació de Barcelona (2000) *Lluitar contra l'atur a l'àmbit local.* Quaderns del Fons Social Europeu. Barcelona, Diputació de Barcelona.
- Diputació de Barcelona (2002) *Reflexions per a la definició d'un nou model de Servei Públic d'Ocupació,* Quaderns de Foment de l'Ocupació, Àrea de Promoció Econòmica i Ocupació.
- Diputació de Barcelona (2004) "La despesa de caràcter discrecional dels ajuntaments i el seu finançament. Exercici 2001". Barcelona, Institut d'economia de Barcelona.
- Dye, T. R. (2001) *Top Down Policymaking.* New York, Chatham House.
- Dye, T. R. (2002) *Understanding Public Policy.* New Jersey, Prentice Hall.
- Edwards, J. i Révauger, J., (Eds.) (2000) *Employment and Citizenship in Britain and France.* Hampshire, Ashgate.
- Equal (Novembre 2005) *Directorio de Proyectos. Segunda Convocatoria de Equal 2004-2007.* Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- Erhel, C. i Zajdela, H. (2004) "The dynamics of social and labour market policies in France and the United Kingdom: between path dependence and convergence." *Journal of European Social Policy* 14 (2).
- Espina, A. (1991) *Empleo, democracia y relaciones industriales en España.* Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- Esping-Andersen, G. (1990) *Los tres mundos del Estado del bienestar.* València, Ed. Alfons el Magnànim.
- Esping-Andersen, G. i Regini, M. (Eds.) (2000) *Why Deregulate Labour Markets?.* Oxford University Press, New York.
- ETUC-CES (June 2006) Newsletter. Brusel·les, European Trade Union Confederation.
- Eurostat (2005) *Population and living conditions,* Comunitat Europea.
- Eurostat (2006) *Population and social conditions. Statistics in focus,* Comunitat Europea.

- Evers, A. (2003) "Local Labor Market Policies and Social Integration in Europe: Potential and Pitfalls of Integrated Partnership Approaches" a J. Zeitlin i D. M. Trubek (Ed.) *Governing work and welfare in a new economy, European and American experiments*, New York, Oxford University Press.
- FEMP (2006) *La situación de los Ayuntamientos en España, sus carencias económicas y problemas de gestión: diagnóstico y propuestas en una perspectiva europea*. Madrid, Federación Española de Municipios y Provincias.
- FEMP (Novembre 2004) Aspectos de la intervención de las administraciones públicas locales en las políticas activas de empleo en España. *Informes y Estudios del MTAS*. Madrid, Federación Española de Municipios y Provincias y Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- Ferner, A. i Hyman, R. (1998) *La transformación de las relaciones laborales en Europa*. Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- Font, J. (2000) *Ciudadanos y decisiones públicas*. Barcelona, Ariel
- Font, J. i Blanco, I. (2003) *Polis, la ciutat participativa*. Barcelona, Flor de Maig, Diputació de Barcelona.
- Font, N. i Subirats, J. (2000) *Local y sostenible*. Barcelona, Icaria.
- Fundación Encuentro (1997) *Informe España 1997*, Madrid, Fundación Encuentro.
- Fundación Encuentro (2001) *Informe España 2001. Una interpretación de la realidad social*. Madrid, Fundación Encuentro.
- Gallego, J. R. i Nácher, J., (Eds.) (2001) *Elementos básicos de economía. Un enfoque institucional*. Valencia, Tirant lo Blanc.
- Gallego, R., Gomà, R. i Subirats, J., (Eds.) (2003) *Estado de Bienestar y Comunidades Autónomas*. Madrid, Tecnos.
- Gallie, D. i Paugam, S. (2000) *Welfare Regimes and the Experience of Unemployment in Europe*. New York, Oxford University Press.
- Garnier, J. P. (2006) *Contra los territorios del poder. Por un espacio público de debates y de combates*. Bilbao, Virus.
- Garrell, D., Salvadó, T. i Vives, J. (2000) "Formación laboral y políticas activas de empleo" a J. Adelantado (Ed.) *Cambios en el Estado del Bienestar*, Barcelona, Icaria.
- Gelambí, M. (2003) *Avaluació de les polítiques públiques des de la perspectiva de la teoria del gènere: una alternativa a la societat patriarcal*. Tesis doctoral presentada al Departament de Dret Públic. Tarragona, Universitat Rovira i Virgili.
- Generalitat de Catalunya (1998) *Pacte per a l'Ocupació a Catalunya*, Barcelona.
- Generalitat de Catalunya (2004) *Declaració per al diàleg social 2004. Competitivitat, ocupació estable i cohesió social*.
- Generalitat de Catalunya (2004) Llei de pressupostos de la Generalitat de Catalunya, 2004.

- Generalitat de Catalunya (2006) *Acord estratègic per a la internacionalització, la qualitat de l'ocupació i la competitivitat de l'economia catalana*.
- Generalitat de Catalunya (Juny 2006) *Sondeig a la immigració. Estudi pilot sobre el perfil de la immigració marroquina, equatoriana, romanesa i xinesa instal·lada a Catalunya*. Barcelona, Generalitat de Catalunya, Institut d'Estadística de Catalunya, Centre d'Estudis d'Opinió.
- Gibert, F., Lope, A. i Rosetti, N. (2002) "Los pactos locales por el empleo: los casos del Vallès Occidental y de Mataró" a I. Blanco i R. i. S. Gomà, J. (Ed.) *Gobiernos locales y redes participativas*, Barcelona, Ariel.
- Goetschy, J. (2003) "The European Employment Strategy, Multi-level governance and Policy Coordination: Past, Present and Future" a J. Zeitlin i D. M. Trubek (Ed.) *Governing work and welfare in a new economy, European and American experiments*, New York, Oxford University Press.
- Goldsmith, M. (2004) "A new intergovernmentalism?" a B. Denters i L. Rose (Ed.) *Comparing local governance. Trends and developments*. London, MacMillan.
- Gomà, R. i Subirats, J., (Ed.) (1998) *Políticas Públicas en España. Contenidos, redes de actores y niveles de gobierno*. Barcelona Ariel.
- Gomà, R. i Subirats, J., (Ed.) (2001) *Autonomia i Benestar: Govern i polítiques públiques a Catalunya 1980-2000*. Barcelona, Edicions Universitat Autònoma de Barcelona.
- González Calvet, J., Mir Artigues, P. i Gil Estallo, À. (2002) *La desigualtat salarial a Catalunya (1995-2000)* Barcelona, Ed. Mediterrania.
- Goetz, A. (1995) *Metamorfosis del trabajo*. Madrid, Sistema.
- Goss, S. (2001) *Making Local Governance Work*. Hampshire, Palgrave.
- Gray, J. (2000) "Inclusion: a radical critique" a P. Askonas i A. Stewart (Ed.) *Social inclusion. Possibilities and tensions*, Mcmillan.
- Guillen, A. M. i Valiente, C. (2004) "Welfare Systems and the Management of the Economic Risk of Unemployment: Experiences and Prospects for Reform in Spain" a J. Clasen, M. Ferrera i M. Rodhes (Ed.) *Welfare States and the Challenge of Unemployment: Reforming Policies and Institutions in the European Union*, London, (nimeo).
- Gyford, J. (1991) *Citizens, Consumers and Councils*. Londres, Macmillan.
- Hall, P. A. (2001) "Organised market economies and unemployment in Europe" a N. Bermeo (Ed.) *Unemployment in the New Europe*, New York, Cambridge University Press.
- Hans-Jurgen, A. (1998) *Empirical poverty research in a comparative perspective*. Aldershot, Ashgate.

- High Level Group (2004) *Facing the challenge. The Lisbon strategy for growth and employment*, Comissió Europea.
- Hill, M. (1983) *Understanding social policy*. Oxford, Basil Blackwell & Martin Robertson.
- Hoggett, P. (1994) "The politics of the modernisation of the UK welfare state" a R. Burrows i B. Loader (Ed.), *Towards a Post-Fordist Welfare State?*. London, Roudledge.
- Ibarra, P., Gomà, R. i Martí, S. (2002) *Creadores de democracia radical. Movimientos sociales y redes de políticas públicas*. Barcelona, Icaria
- IGOP (2001) *Procesos de exclusión social y nuevas políticas para la inclusión*. Madrid, Fundació BBVA i Generalitat de Catalunya. Treball no publicat.
- IGOP (2004) *Un paso más hacia la inclusión social*. Madrid, Plataforma de ONG de Acción Social. Colección Estudios.
- Institut d'Estadística de Catalunya (2006) *Anuari Estadístic de Catalunya*, Idescat.
- Instituto Nacional Estadística (2004) *Encuesta de Población Activa*, INE
- Izquierdo, M. J. (2001) *Sin vuelta de hoja: sexismo, poder y trabajo*. Barcelona, Bellaterra.
- Jessop, B. (1994) "The transition to post-Fordism and the Shumpeterian workfare state" a R. Burrows i B. Loader (Ed.) *Towards a Post-Fordist Welfare State?*, London, Roudledge.
- Jessop, B. (2002) "Governance and Metagovernance: On reflexivity, requisite variety, and requisite irony." from www.comp.lancs.ac.uk/sociology.
- Jimenez, E., Barreiro, F. i Sánchez, J. E. (1999) *Los nuevos yacimientos de empleo. Los retos de la creación de empleo desde el territorio*. Barcelona, Icaria-Fundació CIREM.
- Jordana, J. (1995) "El análisis de los policy networks: ¿Una nueva perspectiva sobre la relación entre políticas públicas y Estado?" *Gestión y Análisis de Políticas Públicas* 3.
- Judge, D., Stoker, G. i Wolman, H., (Eds.) (1995) *Theories of urban politics*. London Sage Publications.
- Keiselback, T. (2000) *Youth unemployment and Social exclusion*, Comissió Europea.
- Kildal, N. (1999) "Justification of workfare: the Norwegian case." *Critical Social Policy* 60 (19: 3).
- Klein, J. L. (2005) "Iniciativa local y desarrollo: respuesta social a la globalización neoliberal." *Revista Eure* Vol. XXXI (Nº 94).
- Kohli, M. i Novak, M., (Eds.) (2001) *Will Europe Work? Integration, employment and social order*, Londres, Roudlege.
- Kooiman, J. (2002) "Governance. A Social-Political Perspective " a J. R. Grote i B. Gbikpi (Ed.) *Participatory Governance. Political and Societal Implications* http://www.ifs.tu-darmstadt.de/pg/heinelt/p_eu_2000-2002-kooiman.pdf.

- Kronauer, M. (1998) "Social exclusion and underclass – new concepts for the analysis of poverty" a A. Hans-Jurgen (Ed.) *Empirical poverty research in a comparative perspective*, Aldershot, Ashgate.
- Lamolla, L. (2004) *Emprendre en femení: l'evolució de les polítiques econòmiques locals per a emprenedores a Catalunya*. Tesi doctoral presentada al Departament de Ciència Política i Dret Públic. Barcelona, Universitat Autònoma de Barcelona.
- Laparra, M. (1995) *La Caña y el Pez: el salario social en las Comunidades Autónomas*. Fundación FOESSA.
- Lapuente, J. i Ortiz de Villacian, D. (2000) "Las políticas laborales" a J. Adelantado (Ed.) *Cambios en el Estado del Bienestar. Políticas sociales y desigualdades en España*, Barcelona, Icaria.
- Lawless, P., Martin, R. i Hardy, S., (Eds.) (1998) *Unemployment and Social Exclusion. Landscapes of Labour Inequality*. London, Jessica Kingsley Publishers
- Le Galès, P. (2002) *European Cities. Social Conflicts and Governance*. Oxford, Oxford University Press.
- Leach, R. i Percy-Smith, J. (2001) *Local Governance in Britain*. Basingstoke, Palgrave.
- Levitas, R. (2005) *The inclusive society?: social exclusion and New Labour*. Basingstoke, Macmillan.
- Lindblom, C. E. (1991) *El proceso de elaboración de políticas públicas*. Madrid, Ministerio para las Administraciones Públicas.
- Lister, R. (2000) "Strategies for Social Inclusion: Promoting Social Cohesion or Social Justice?" a P. Askonas i A. Stewart (Ed.) *Social inclusion. Possibilities and tensions*, New York, Palgrave.
- Lødemel, I. i Trickey, H. (2002) *An offer you can't refuse. Workfare in international perspective*. Bristol, Policy Press.
- Lope, A. (1991) "Concertación social y sindicatos: estrategias sindicales hacia un nuevo modelo de concentración en España" a (Ed.) *Transformaciones del derecho del trabajo : nuevas formas de empleo y concertación social: primeras jornadas interuniversitarias Barcelona-Toulouse*, Facultad de Derecho Toulouse, Barcelona 2 y 3 marzo 1989.
- Lope, A., Gibert, F. i Ortiz de Villacian, D. (2002) *Atajar la precariedad laboral: la concertación local, ¿un marco para abordar las nuevas formas de empleo?* Barcelona, Icaria.
- Lukes, S. (1985) *El poder. Un enfoque radical*. Madrid, Siglo XXI.
- Madsen, K. (2002) "The Danish model of flexicurity: a paradise -with some snakes" a H. Sarfati i G. Bonoli, (Eds.) (2002) *Labour market and social protection reforms in international perspective*. Hampshire, Ashgate.

- Martin, R. (1998) "Regional dimensions of Europe's unemployment crisis" a P. Lawless, R. Martin, i S. Hardy (Ed.) *Unemployment and Social Exclusion. Landscapes of Labour Inequality*, London, Jessica Kingsley Publishers.
- Martínez Lucio, M. (1998) "España: regular el empleo y la fragmentación social" a A. Ferner i R. Hyman (Ed.) *La transformación de las relaciones laborales en Europa*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.
- Maruani, M., Rogerat, C. i Torns, T., (Eds.) (2000) *Las nuevas fronteras de la desigualdad. Hombres y mujeres en el mercado de trabajo*. Barcelona, Icaria.
- Mayntz, R. (1998) "New challenges to governance theory." *Jean Monet Chair Paper RSC*(No. 98/50).
- McConnell, A. (2004) *Scottish local government*. Edinburgh, Edinburgh University Press.
- Meny, Y. i Thoeing, J. (1992) *Las Políticas Públicas*. Barcelona, Ariel.
- Migueluez, F. i Prieto, C., (Eds.) (1999) *Las relaciones laborales en España*. Madrid, Siglo XXI.
- Migueluez, F. i Prieto, C. (2004) *El cambio del empleo en Europa: una mirada desde España*. Congreso Español de Sociología, Alicante.
- Ministerio de la Presidencia (2005) *Programa Nacional de Reformas de Espanya. Convergencia y Empleo*, Madrid, Octubre de 2005.
- Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (2002) *Encuesta de Estructura Salarial*. MTAS.
- Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (2004) *Encuesta de Calidad de Vida (2003 – 2004)*, MTAS.
- Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (2004) *Plan Nacional por el Empleo del Reino de España (PNAE)*, Madrid, MTAS.
- Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (2005) *Anuari de Relacions Laborals*, MTAS.
- Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (2006) *Presupuestos en materia de empleo 2006*, Madrid, MTAS.
- Moran, A. (2001) "Globalització. Moneda única. Treball escombreria." *Emergències*(1).
- Morata, F., (Ed.) (2000) *Políticas públicas en la Unión Europea*. Barcelona, Ariel.
- Moreno, L. (2000) *Ciudadanos precarios*. Barcelona, Ariel.
- Noguera, J. A. i Ubasart, G. (2003) "Las políticas de rentas mínimas de las Comunidades Autonòmas" a R. Gallego, R. Gomà i J. Subirats (Ed.) *Estado de Bienestar y Comunidades Autónomas*, Madrid, Tecnos
- OCDE (1994) *Jobs Strategy*. Paris, OCDE.
- OCDE (1997) *OCDE Employment Outlook*. Paris, OCDE.
- OCDE (1998) *La gestió local per unes polítiques d'ocupació més eficaces*. Barcelona, Diputació de Barcelona.
- OCDE (1999) *The local dimension of welfare-to-work policies*, OCDE.

- OCDE (2001) *Local partnerships for better governance*, OCDE
- OCDE (2002) Políticas del mercado de trabajo y servicios públicos de empleo. *Conferencia de Praga, Julio 2000*. Paris, OCDE.
- OCDE (2006) *Boosting Jobs and Incomes. Policy lessons from reassessing the OCDE Jobs Strategy*. Paris, OCDE.
- OCDE (2006) *OCDE Employment Outlook*. Paris, OCDE.
- OCDE (2006) *OECD Factbook 2006: Economic, Environmental and Social Statistics*. Paris, OCDE.
- Ochando, L. (1999) *Estado del Bienestar. Objetivos, modelos y teorías explicativas*, Barcelona, Ariel.
- Offe, C. (1984) *Contradictions of the Welfare State*. London, Hutchinson.
- OIT (2005) *Global Employment Trends Model*. Organización Internacional del Trabajo
- OIT (2006) *Estadísticas mundiales*. OIT
- O'Reilly, D. (2005) "Social Inclusion: A Philosophical Anthropology." *Politics* 25 (2): 80-88.
- Osborne, D. i Gaebler, T. (1992) *La reinención del gobierno*. Barcelona, Paidós.
- Otra Malaga (2004) *Otra Málaga. Precariedad, inmigración y especulación en el territorio que habitamos*. Málaga, CEDMA.
- Page, E. (1991) *Localism and Centralism in Europe*. Londres, Sage.
- Painter, G. i Ulmer, K. (Octubre 2002) Gender in the European Union: everywhere and nowhere. *Information Sheet*, WIDE
- Paugam, S. (1996) "Poverty and social disqualification: a comparative analysis of cumulative social disadvantage in Europe " *Journal of European Social Policy* num 6.
- Pedrol, X. i Pisarello, G. (2004) *La Constitución furtiva. Por una construcción social y democrática de Europa*. Barcelona, Icaria.
- Percy-Smith, J. (2000) *Policy responses to social exclusion*, Londres, Open University Press.
- Peters, G. (2000) "Globalisation, Institutions and Governance" a G. Peters, Savoie (Ed.) *Governance in the Twenty-first Century. Revitalizing the Public Service*, xxxx, xxxx.
- Petmesidou, M. (2001) "Employment and labor market policies in south Europe" a M. Kohli, Novak, M (Ed.) *Will Europe Work? Integration, employment and social order*. Londres, Roudlege.
- Picht, R. (2005) "Vers un nouveau contrat social européen? Le enjeux de la crise." *Collegium* 33.
- Peters i Pierre (2001) "Developments in intergovernmental relations: towards multi-level governance." *Policy and Politics* 29(2).

- Polavieja, J. G. i Richards, A. (2001) "Trade Unions, Unemployment and Working Class Fragmentation in Spain " a N. Bermeo (Ed.) *Unemployment in the New Europe*. New York, Cambridge University Press.
- Powell, M. i Barrientos, A. (2004) "Welfare regimes and the welfare mix." *European Journal of Politics Research* 43.
- Precarias a la deriva (2004) *A la deriva por los circuitos de la precariedad femenina*. Madrid, Traficantes de sueños.
- FEMP (2004) *Aspectos de la intervención de las administraciones públicas locales en las políticas activas de empleo en España*. Madrid, Informes y Estudios del MTAS.
- Ramió, C. (1995) "Características de la Administración de las Comunidades Autónomas: la estructura administrativa. El caso de la Administración de la Generalitat de Catalunya." *Revista Vasca de Administración Pública. Herri-Arduralaritzako Euskal Aldizkaria*, 42.
- Recio, A. (1997) *Trabajo, Personas y Mercados. Manual de Economía Laboral*. Barcelona, Icaria.
- Recio, A. (1998) "La política laboral: acuerdo y conflicto en un contexto de reforma continua" a R. Gomà i J. Subirats (Ed.) *Políticas Públicas en España. Contenidos, redes de actores y niveles de gobierno*. Barcelona, Ariel.
- Recio, A. (1999) "Educación y segmentación laboral " a J. Ventura (Ed.) *Perspectivas económicas de la educación*, Barcelona, Universidad de Barcelona.
- Recio, A. (2004) "¿Qué fue de la clase obrera?" *Mientras Tanto* 93 (Invierno 2004).
- Recio, A. i Rosetti, N. (2001) "La política laboral a Catalunya: política de baixa intensitat i gestió neoliberal" a (Ed.) *Autonomia i Benestar: Govern i polítiques públiques a Catalunya 1980-2000*, Barcelona, Edicions Universitat Autònoma de Barcelona.
- Rhodes, M. (2001) "Globalisation, Welfare States, and Employment" a N. Bermeo (Ed.) *Unemployment in the New Europe*, New York, Cambridge University Press.
- Rhodes, R. W. A. (1997) *Understanding Governance. Policy networks, reflexivity and accountability*. Buckingham, Philadelphia, Open University Press.
- Room, G. (1995) *The dynamics of poverty and social exclusion*. Cambridge, Polity Press.
- Rosetti, N. (2000) Les polítiques actives d'ocupació a Catalunya. Contextos, continguts i xarxes d'actors. *Memòria de Recerca. Departament de Ciència Política i Dret Públic*. Bellaterra, Universitat Autònoma de Barcelona.
- Santos Ortega, J. (2004) Trayectorias sociales del paro de larga duración. *Tesis Doctoral presentada al Departament de Sociologia I (Cambio Social)*. Madrid, Universidad Complutense de Madrid.
- Santos Ortega, J. A. i Rodríguez, J. M. (1993) "La sociedad de la inserción: trabajo, paro y tratamiento social de la exclusión." *Sociología del Trabajo* 18.

- Sarfati, H. i Bonoli, G., (Eds.) (2002) *Labour market and social protection reforms in international perspective*. Hampshire, Ashgate.
- Schnabel, C. i Wagner, J. (2007) "Union density and determinants of union membership in 18 EU countries: evidence from micro data, 2002/03." *Industrial Relations Journal* 38:1.
- Sennett, R. (2000) *La corrosión del carácter. Las consecuencias personales del trabajo en el nuevo capitalismo*. Barcelona, Anagrama.
- Serrano Pascual, A. (2005) "Del desempleo como riesgo al desempleo como trampa. ¿Qué distribución de las responsabilidades plantea el paradigma de la activación propuesto por las instituciones europeas?" *Cuadernos de Relaciones Laborales* 23(2).
- Servei d'Ocupació de Catalunya (2005) *Memòria del SOC*, Departament de Treball.
- Servei d'Ocupació de Catalunya (2006) *Pressupost dels programes d'ocupació a Catalunya per etapes 2000-2003 i 2004-2006*. Departament de Treball.
- Silver, H. (1994) "Social exclusion and social solidarity: three paradigms." *International Labour Review* 33.
- Steinert, H. (2003) "Social exclusion: strategies for coping and avoiding it" a H. Steinert i A. Pilgram (Ed.) *Welfare policy from below. Struggles against social exclusion in Europe*, Hampshire, Ashgate.
- Steinert, H. i Pilgram, A. (2003) *Welfare policy from below. Struggles against social exclusion in Europe*. Hampshire, Ashgate.
- Stoker, G. (1989) *The Politics of Local Government*. Londres, Macmillan.
- Stoker, G. (2004) *Transforming local governance. From Thatcherism to New Labour*. Londres, McMillan.
- Strange, S. (2001) *La retirada del Estado*. Barcelona, Icaria.
- Streek, W. (2003) "International competition, supranational integration, national solidarity" a J. Zeitlin i D. M. Trubek (Ed.) *Governing work and welfare in a new economy, European and American experiments*, New York, Oxford University Press.
- Subirats, J. (1987) *Iniciatives econòmiques locals i concertació social*. Bellaterra, Departament de Ciència Política i Dret Públic, Universitat Autònoma de Barcelona (mimeo).
- Subirats, J. (1989) *Análisis de las políticas públicas y eficacia de la administración*. Madrid, Ministerio de Administraciones Públicas.
- Subirats, J., (Ed.) (2004) *Pobresa i exclusió social. Una anàlisi de la realitat espanyola i europea*. Barcelona, Fundació la Caixa. Col·lecció Estudis Socials.
- Subirats, J., (Ed.) (2005) *Perfiles d'exclusió social urbana a Catalunya*. Bellaterra, Universitat Autònoma de Barcelona.

- Subirats, J., (Ed.) (2006) *Fragilidades vecinas. Narraciones biográficas de exclusión social urbana*. Barcelona, Icaria.
- Subirats, J. i Gallego, R., (Eds.) (2002) *Veinte años de autonomías en España*. Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Suso Araico, A. (1999) "La cuestión de los Nuevos Yacimientos de Empleo en la Unión Europea." *Revista Valenciana d'Estudis Autònòmics* 27.
- Tezanos, J. F. (1999) *Tendencias en desigualdad y exclusión social*. Madrid, Editorial Sistema.
- Tezanos, J. F. (2001) *La sociedad dividida. Estructura de clases y desigualdades en las sociedades tecnológicas*. Madrid, Biblioteca nueva.
- Theodore, N. i Peck, J. (1999) "Welfare-to-work: national problems, local solutions?" *Critical Social Policy* 61 (19:4).
- Tobes, P. (2002) "El desarrollo de las políticas activas en España: Un análisis de los planes de acción para el empleo." *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales* nº 36.
- Toharia, L. (2005) *El mercat de treball a Catalunya: anàlisi, propostes, recomanacions. Informe Consell d'Experts*. Barcelona, Generalitat de Catalunya.
- Toharia, L. (Ed.) (1998) *El mercado de trabajo en España*. Madrid, Mc Graw Hill.
- Toharia, L. i Malo, M. (2000) "The Spanish Experiment: Pros and Cons of Flexibility at the Margin" a G. Esping-Andersen i M. Regini (Eds.) *Why Deregulate Labour Markets?*, Oxford University Press, New York.
- Tomàs, M. (2002) *Unió Europea: el debat sobre l'eficiència i la democràcia local* Barcelona, ICPS, Institut de Ciències Polítiques i Socials: Diputació de Barcelona, Xarxa de Municipis.
- Torns, T. (2000) "Paro y tolerancia social de la exclusión: el caso de España" a M. Maruani, C. Rogerat i T. Torns (Ed.) *Las nuevas fronteras de la desigualdad. Hombres y mujeres en el mercado de trabajo*. Barcelona, Icaria.
- Tortosa, J. M. (1993) *La Pobreza Capitalista: sociedad, empobrecimiento e intervención*. Madrid, Tecnos.
- Tortosa, J. M. (2001) *El juego global: mal desarrollo y pobreza en el sistema mundial*. Barcelona, Icaria.
- Trickey, H. (2002) "Comparing workfare programmes: features and implications" a I. Lødemel i H. Trickey (Ed.) *An offer you can't refuse. Workfare in international perspective*, Bristol, Policy Press.
- Trubek, D. M. i Mosher, J. S. (2003) "New Governance, Employment Policy, and the European Social Model" a J. Zeitlin i D. M. Trubek (Ed.) *Governing work and*

- welfare in a new economy, European and American experiments*, New York, Oxford University Press.
- Trullen, J. (1993) *Fundamentos econòmicos de la transición política española. La política econòmica de los Acuerdos de la Moncloa*. Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- UGT (2002) *Informe Comisión Ejecutiva Confederal*. Madrid, UGT.
- Vallès, J. M. (2000) *Ciencia Política*. Barcelona, Ariel.
- Vallès, J. M. i Brugué, Q. (2003) *Polítics locals: Preparant el futur*. Barcelona, Ed. Mediterrània.
- Vázquez Barquero, A. (1999) *Desarrollo, Redes e Innovación: Lecciones sobre Desarrollo Endógeno*. Madrid, Pirámide.
- Vázquez Barquero, A. (2005) *Las nuevas fuerzas del desarrollo*. Barcelona, Antoni Bosch.
- J. Ventura (Ed.) (1999) *Perspectivas económicas de la educación*. Barcelona, Universidad de Barcelona
- Vidal Villa, J. M. (1998) *Mundialización. Diez tesis y otros artículos*. Barcelona, Icaria.
- Walker, R. (1995) "The dynamics of poverty and social exclusion" a G. Room (Ed.) *Beyond the threshold*. Cambridge, Polity Press.
- Walters, W. (1997) "The active society: new designs for social policy." *Policy and Politics* 25(3).
- Wilson, D. (2005) "The United Kingdom: an increasingly differentiated polity?" a B. Denters i L. Rose (Ed.) *Comparing local governance. Trends and developments*, Londres, MacMillan.
- Wilson, D. i Game, C. (2002) *Local Government in the United Kingdom*. Basingstoke, Palgrave.
- Wilthagen, T. i Tros, F. (2004) "The concept of 'flexicurity': a new approach to regulating employment and labour markets." *Transfer* 10(2).
- Zeitlin, J. i Trubek, D. M., (Eds.) (2003) *Governing work and welfare in a new economy. European and American experiments*. New York, Oxford University Press.

Annex metodològic

El treball empíric es fonamenta en l'anàlisi de documents oficials i bases de dades, la llista dels quals es presenta al final, i les entrevistes realitzades a electes locals. La mostra d'ajuntaments triada comprèn les 22 ciutats catalanes amb més de 50.000 habitants. El treball de camp, realitzat entre abril de 2005 i setembre de 2006, va consistir en entrevistar electes locals i altres responsables executius de les polítiques d'ocupació. L'entrevista es basava en un guió obert semi-estructurat i la seva durada va oscil·lar entre els 40 i els 50 minuts. S'han realitzat un total de 36 entrevistes, 32 de les quals a responsables dels ajuntaments. Per altra part, s'ha entrevistat a un responsable de la Diputació de Barcelona i tres persones del Departament de Treball de la Generalitat de Catalunya.

Previament a la concertació de l'entrevista, es va enviar als regidors i les regidores la presentació de la recerca amb els punts fonamentals a tractar. La majoria d'entrevistes es van dur a terme de forma presencial, mentre que 13 es van realitzar telefònicament. En alguns ajuntaments només es va poder entrevistar a responsables executius o de confiança, per derivació del regidor. Només en un ajuntament, Cornellà de Llobregat, no ha estat possible concertar una entrevista.

El guió de l'entrevista s'ha estructurat en vuit preguntes obertes:

- Quin són els **problemes més greus** del seu municipi en relació al món laboral?
- Quins són els principals **objectius i l'orientació de les polítiques actives d'ocupació** cap als col·lectius amb més dificultats d'inserció laboral?
- Quins programes o polítiques d'inserció laboral considereu més **innovadors**? Quins tenen més i menys èxit?
- Participen en l'elaboració d'aquestes polítiques **altres actors i agents** socials del territori?
- Com valoreu el **grau d'autonomia** que els ajuntaments disposen per dissenyar les polítiques d'ocupació adaptades a la seva realitat territorial?
- Quins **obstacles o problemes** destacaria com més importants en relació a les polítiques locals d'ocupació?
- Quins són els **valors i objectius polítics** que orienten les polítiques d'ocupació?
- En cas de no mencionar-ho, com s'incorpora la **perspectiva de gènere** a aquestes polítiques?

Llistat d'entrevistes

Ajuntament	Nom	Responsabilitat	Data
Badalona	Enrique Pereira	Director de l'IMPO	19 de setembre 2006
Castelldefels	Fabiola Roig i Pardo	4a Tinent d'Alcalde i Regidora de Promoció Econòmica i Comerç	13 de juliol 2006
Cerdanyola del Vallès	Salut Navarro	Cap de Servei d'Ocupació	19 de setembre 2006
Girona	Glòria Plana Yanes	Regidora de Desenvolupament Local i Promoció de la Ciutat	26 de juliol 2006
Granollers	Jaume Profitós i Martí	8è. Tinent d'Alcalde, Regidor de Promoció Econòmica i Comerç i de Cooperació, Solidaritat i Drets de la Persona	27 de setembre de 2006
L'Hospitalet de Llobregat	Alfons Bonals i Florit	Tinent d'Alcalde de l'Àrea de Promoció Econòmica	17 de juliol 2006
Lleida	Pilar Castillo	Regidora de Promoció Econòmica i Treball	10 de juliol 2006
Manresa	Xavier Rubio	Regidor d'Ocupació	12 de març 2005
Manresa	Xavier Cano	Tècnic d'Ocupació	12 de març 2005
Mataró	Carme Martí	Cap d'Ocupació	24 d'abril 2006
Mataró	Alicia Romero	Regidora de Promoció Econòmica, Presidenta de l'IMPEM	15 de setembre 2006
Mollet del Vallès	Jordi Táboas Suárez,	6è Tinent d'Alcalde, regidor d'Economia i Hisenda, d'Organització i Personal, i Ocupació	30 de juny 2006
el Prat de Llobregat	Joan Rodríguez	Director de Serveis d'Ocupació.	5 de juliol 2006
Reus	Misericòrdia Dosaigues	Regidora de Formació	18 de juliol 2006
Rubí	Maria Mas	6na Tinenta d'Alcalde	11 de juliol 2006
Sabadell	Raúl Rivera	Cap del programa de planificació i programació. Àrea Promoció Econòmica	11 d'abril de 2006
Sant Boi de Llobregat	Jose Luís Tamayo	Tinent d'Alcalde de Serveis de la Ciutat i president de Coressa	13/04/05 12 h.*
Sant Boi de Llobregat	Celso Gonzalez	Regidor d'Ocupació i Formació	20/04/05 9 h.*
Sant Boi de Llobregat	Joaquin Andrés Mora	Cap de Promoció Econòmica i Responsable de Coressa	1 d'abril 2005
Sant Boi de Llobregat	Antonio Jara	Responsable Programes d'Ocupació	1 d'abril 2005
Sant Boi de Llobregat	Miguel Moreno Ruiz	Responsable de Corinsert, Servei Municipal d'Inserció.	1 d'abril 2005
Sant Boi de Llobregat	Lluís Pérez	Regidor d'Educació i Benestar Social	13 d'abril 2005

Sant Boi de Llobregat	Carlos Moreno	Tècnic de Serveis Socials	13 d'abril 2005
Sant Boi de Llobregat	Ramon Mora	Cap d'Àrea d'Acció Ciutadana	14 d'abril 2005
Sant Boi de Llobregat	Julia Romero	Tècnica responsable del Clausulat Social	20 d'abril 2005
Sant Boi de Llobregat	Rosa Diego	Associació EMI (Gestió del programa d'inserció laboral destinat a dones víctimes de la violència domèstica)	20 d'abril 2005
Sant Cugat del Vallès	Antoni Ramon	4rt. Tinent d'Alcalde, Regidor de Polítiques Socials i Joventut	14 de juliol 2006
Santa Coloma de Gramenet	Joan Carles Mas i Bassa	1r Tinent d'Alcalde i responsable de l'Àrea de Recursos Interns, Promoció Econòmica i Comerç	21 de juliol 2006
Tarragona	Alejandro Fernandez	8e Tinent d'Alcalde, responsable d'ocupació.	6 de juliol 2006
Terrassa	Manel Pérez	3er Tinent d'Alcalde, Regidor delegat de Treball, Ocupació i Desenvolupament econòmic	5 de juliol 2006
Viladecans	Joan Pidelaserra Monmany	5è tinent d'alcalde i president de l'Àrea de Promoció de la Ciutat	25 de juliol 2006
Vilanova i la Geltrú	Míriam Espinàs Riera	Regidora d'Educació, Formació i Ocupació i de Plans d'Equitat, Infància i Adolescència	14 de juliol 2006

Diputació de Barcelona

Francisco Ramos	Area de Promoció Econòmica	29 de juliol 2004
-----------------	----------------------------	-------------------

Departament de Treball de la Generalitat de Catalunya

Mateo Hernando	Subdirector de Desenvolupament Local del Servei d'Ocupació de Catalunya	6 de octubre 2004
Lluís Grande	Subdirector General d'Ocupació	11 de novembre de 2005
Francesc Castellana	Director General d'Ocupació	Novembre 2006

Documents municipals consultats

Es presenten, en primer lloc, les fonts documentals analitzades per a realitzar els capítols 7 i 8 sobre les polítiques locals i, posteriorment, es llisten altres documents i bases de dades que s'han utilitzat.

- Ajuntament de Badalona, Memòria 2005. Institut Municipal de Promoció de l'Ocupació
- Ajuntament de Girona, Memòria d'activitats 2004/2005, Àrea de Desenvolupament Local i Promoció de la Ciutat (2004-2005)
- Ajuntament de Manresa, Pla d'Actuació Municipal d'OCUPACIÓ 2004-2007
- Ajuntament de Mataró, Memòria IMPEM 1992-2002.
- Ajuntament de Sabadell, Activitats Vapor Llonch 2005; Accions destacades 2005 (diversos documents interns)
- Ajuntament de Sant Cugat, Memòria d'Activitats 2004-2005 del Servei d'Ocupació Municipal (SOM), 28 de febrer de 2006.
- Ajuntament de Reus, Mas Carandell, Institut Municipal de Formació i Empresa, Memòria 2005.
- Ajuntament de Viladecans, Can Calderon, Centre de Promoció Econòmica i Serveis a les Empreses, Memòria 2005 (i documents de treball, CD)
- Ajuntament de Badalona, Pla de Govern Grans Línies i objectius del pla de govern 2003-2007.
- Ajuntament de Granollers, Pressupostos consolidats 2006.
- Ajuntament de El Prat de Llobregat, Pla d'Actuació Municipal 2004-2007. Juny – 2004.
- Ajuntament de L'Hospitalet, Pla d'Actuació Municipal 2004-2007 (Desembre 2003).
- Ajuntament de Lleida, Programa d'Actuació Municipal 2004-2007.
- Ajuntament de Manresa, Pla d'Actuació Municipal 2004-2007.
- Ajuntament de Mataró, Pla d'Actuació Municipal i pressupostos 2005 i 2006.
- Ajuntament de Mollet, Programa d'Actuació Municipal, 2004, 2005 i 2006.
- Ajuntament de Reus, Pla d'Acció Municipal 2004-2007.
- Ajuntament de Reus, Protocol de govern, 13 de juny de 2003.
- Ajuntament de Rubí, Pla d'Actuació Municipal 2004-2007.
- Ajuntament de Rubí, Pacte de Govern 2004-2007.
- Ajuntament de Sabadell, Discurs d'investidura de l'Alcalde, 14 de juny de 2003.
- Ajuntament de Sabadell, Pressupostos per programes 2005.
- Ajuntament de Sant Boi, Pla d'Actuació Municipal 2004-2007.
- Ajuntament de Sant Boi, Pla d'Acció Municipal 2004-2005.

- Ajuntament de Sant Boi, Corinsert, Servei Municipal d'Inserció (document presentació i memòria sense data).
- Ajuntament de Sant Boi, "Desenvolupament dels Programes Transversals Municipals", Ponència de Programes Transversals. Ajuntament de Sant Boi. Maig 2004.
- Ajuntament de Sant Boi, Projecte Integra'm. Clàusules socials (document intern de treball).
- Ajuntament de Sant Boi, Projecte "Les clàusules socials com a motor de l'inserció laboral". Àrea d'Acció Ciutadana, Àrea de Serveis de la Ciutat, Medi Ambient i Seguretat Ciutadana, Departament de Promoció de l'Activitat Econòmica. Sant Boi de Llobregat, maig de 2002.
- Ajuntament de Sant Boi, Memòria de Gestió 2003-2007.
- Coressa (2005) Memòria de Gestió 2005, Ajuntament de Sant Boi.
- Pacte Local per a l'Ocupació i el Dinamisme Econòmic de Sant Boi. Sant Boi de Llobregat (2004-2007). Desembre 2004.
- Ajuntament de Santa Coloma de Gramanet, Resum del PAM, Butlletí 15 de juny 2004.
- Ajuntament de Santa Coloma, Projecte de l'àrea pel mandat 2003-2007, Àrea Benestar i Solidaritat.
- Ajuntament de Santa Coloma, Eixos estratègics de desenvolupament (2002).
- Ajuntament de Santa Coloma, Pressupostos Gramaimpuls.
- Ajuntament de Terrassa, Pla de Mandat 2003-2007.
- Ajuntament de Viladecans, Avantprojecte del Pla d'Actuació Municipal, aprovat en el Ple Municipal del 29 d'abril de 2004.
- Ajuntament de Viladecans, Avaluació del PAM 2004-2005: Núm 1 (Butlletí informatiu).
- Ajuntament de Vilanova, Pla de Mandat 2003-2007
- Consell Comarcal del Baix Llobregat, Observatori Permanent del Mercat de Treball (OPTM), Sant Boi de Llobregat: L'atur al municipi, Consell Comarcal del Baix Llobregat, febrer 2005.

Altres documents i bases de dades

- Constitució Espanyola, 1978.
- Estatut d'Autonomia de Catalunya, 2006.
- Acord per a un govern catalanista i d'esquerres a la Generalitat de Catalunya (2003)
- Programa de l'Entesa Nacional pel Progrés per al Govern de Catalunya (2006).
- Equal Segunda convocatoria (documento de trabajo), Fondo Social Europeo.
- DICE (Ifo's Database for Institutional Comparisons in Europe) Institut for Economic Research Munich (<http://www.cesifo.de/DICE>)
- Eurostat (2006) Bases de dades estadístiques.

- LLEI 8/1987, de 15 d'abril, Municipal i de Règim Local de Catalunya.
- Llei 7/1985, Llei Reguladora de les Bases del Règim Local.
- Llei 56/2003 d'Ocupació, BOE núm. 301.
- OCDE, Social Expenditure Database (SOCX)
- Mutual information system on social protection
(http://ec.europa.eu/employment_social/missoc)
- UAFSE, *Documents de treball sobre les iniciatives comunitàries Equal*, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

Annexos

Annex 1. L'atur i l'ocupació per sectors en el món.....	494
Annex 2. Els règims de benestar a Europa: característiques dels quatre models	495
Annex 3. Estratègia per l'Ocupació de la OCDE	496
Annex 4. Taula síntesi: Indicadors sobre protecció social i polítiques d'ocupació per països.....	497
Annex 5. Indicadors sobre mercat laboral als països europeus	498
Annex 6. Despesa en termes del PIB de les polítiques d'ocupació, per programes, l'any 2004	499
Annex 7. Finançament de les polítiques actives d'ocupació rebut pels ajuntament de més de 50.000 habitants	500
Annex 8. Pressupost per programes del SOC (2005)	501
Annex 9. Pressupost dels programes d'ocupació a Catalunya per etapes 2000-2003 i 2004-2006	502
Annex 10. Projectes Equal dels ajuntaments de més de 50.000 habitants de Catalunya	504

Annex 1. L'atur i l'ocupació per sectors en el món

Any	1996	2006
Total persones desocupades (milions)	161,4	195,2
Homes	94,7	113,4
Dones	66,7	81,8
Taxa de participació en el mercat laboral (%)	66,7	65,5
Taxa d'atur (%)	6,1	6,3
Persones treballadores pobres (viuen amb menys d'1 dolar EUA al dia)	594,6	507,0
Treballadors pobres sobre l'ocupació total (%)	24	17,6
Ocupació per sectors		
Agricultura	43,1	38,7
Indústria	21,4	21,3
Serveis	35,5	40
Ocupació per sectors (només economies desenvolupades i Unió Europea)		
Agricultura	5,2	3,2
Indústria	28,5	24,2
Serveis	66,4	72,7

Font: Elaboració pròpia a partir de dades de la OIT (2006)

Annex 2. Els règims de benestar a Europa: característiques dels quatre models

	MODEL NÒRDIC SOCIALDEMÒCRATA	MODEL CONTINENTAL O DEMOCRATA-CRISTIÀ	MODEL ANGLOSAXÓ O LIBERAL	MODEL LLATÍ-MEDITERRANI
Rol de l'Estat	Redistributiu	Auxiliar de l'economia i de l'acció del mercat	Assistencial: mínim i subsidiari	Auxiliar de l'economia, la família i l'acció del mercat
Referent normatiu	Igualtat	Seguretat	Assistència	Assistència familiarista
Mecanismes de satisfacció dominants	Drets socials de ciutadania	Mercat laboral	Mercat i família	Mercat, Estat i família
Lògica cobertura	Polítiques universals Cobertura àmplia i d'intensitat alta	Selectiva i connectada amb la cotització laboral Cobertura variables i amb intensitat desigual	Mínima en base al criteri de necessitat social Cobertura incompleta i intensitat feble	Esquema familiarista d'assistència. Model universal educació i salut. Cobertura molt incompleta i d'intensitat feble
Polítiques actives d'ocupació i orientació	Molt extensives: <i>welfare and work</i>	Extensives: <i>welfare through work</i>	Febles: <i>work not welfare</i>	Molt febles: <i>work not welfare</i>
Tipus d'actuacions	Predomini de serveis	Predomini de transferències	Predomini de transferències	Equilibri entre ambdós
Règim de transferències	Universal	Contributiu, connectat amb nivell salarial	Selectiu, amb comprovació de mitjans	Contributiu i selectiu amb comprovació de mitjans
Nivell despesa pública	Alta	Alta	Baixa	Baixa
Taxa de desmercantilització	Alta	Mitjana	Baixa	Baixa
Nivell de desfamiliarització	Alt	Baix	Baix	Baix
Impacte social	Igualador	Reproductor	Polarització	Reproductor amb una igualació de baix nivell

Fonts: Elaboració pròpia a partir de Adelantado i Gomà, 2000; Cousins, 1999; Gallie i Paugam, 2000)

Annex 3. Estratègia per l'Ocupació de la OCDE

Estratègia per l'Ocupació de la OCDE: Deu recomanacions generals

1. Establir polítiques macroeconòmiques per promoure el creixement que, juntament amb polítiques estructurals correctes, el faci sostenible i no inflacionari.
2. Augmentar la creació i difusió de coneixement tecnològic
3. Incrementar la flexibilitat dels horaris laborals de forma voluntària entre empreses i treballadors.
4. Nodrir el clima emprenedor eliminant impediments i restriccions per crear i expandir empreses.
5. Aconseguir salaris i costos laborals més flexibles, eliminant restriccions per la contractació de les persones, especialment joves.
6. Reformar la provisió de la protecció laboral que inhibeix la expansió de l'ocupació al sector privat.
7. Reforçar les polítiques actives de mercat de treball i aconseguir més efectivitat.
8. Millorar les competències i capacitats de la força de treball a partir de canvis amplis en l'educació i els sistemes de formació.
9. Reformar els sistemes de subsidis i ajuts socials relacionats amb l'atur per tal de no afectar al funcionament eficient dels mercats laborals.
10. Promoure la competència dels productes de mercat i reduir les tendències monopolístiques per aconseguir una economia més dinàmica i innovadora.

Font: OCDE, 2004

Annex 4. Taula síntesi: Indicadors sobre protecció social i polítiques d'ocupació per països.

País / Any	PAO		Polítiques Passives								Polítiques Regulatives						
	Despesa Polítiques Actives (%PIB)		Despesa Polítiques Passives (%PIB)		Taxa de reposició i d'atur	Risc de pobresa abans de transferències socials	Risc de pobresa després de transferències	Risc de pobresa després de transferències socials		Despesa a persona desocupada €	Despesa a persona desocupada Espanya a=100	Hores treballades de mitjana per persona	Ocupació a temps parcial % sobre total ocupació	Taxa de temporalitat % sobre total ocupació	Salari mínim (% del salari mitjà)	Cobertura negociació col·lectiva (%)	
	1995	2004	1995	2004	2002	2003	2003	Persones ocupades	Persones en atur	2002	2002	2005	2002	2005	2002	1996	2002
Suècia	3,00	1,24	2,54	1,32	0,24	29	11	-	-	11.603	228,2	1587	14,4	16	-	89	90
Finlàndia	1,55	0,98	4,05	2,07	0,30	28	11	5	31	9.600	188,8	1683	11,2	16,5	-	95	90
Noruega	1,35	0,79	1,10	1,86	0,43	-	-	-	-	0	-	1360	20,8	9,5	-	-	70
Dinamarca	-	1,83	-	2,66	0,33	24	15	4	37	22.012	433	1551	18,0	14,2	-	69	68
EB Nòrdics	1,97	1,21	2,56	1,97	0,33	27	12,3	4,5	34	10.804	212,5	1545	16,1	14,05	-	84,3	79,5
França	1,17	0,97	1,95	1,72	0,44	26	12	8	31	9.366	184,2	1535	13,6	13,3	62	95	90
Alemanya	1,33	1,14	2,14	2,31	0,33	24	15	4	37	13.527	266,1	1435	21,8	14,2	-	92	68
Bèlgica	1,39	1,15	2,95	2,41	0,38	29	15	4	32	15.767	310,1	1534	18,1	8,9	49	90	90
Països Baixos	1,06	1,44	3,06	2,23	0,53	22	12	8	18	33.663	662,1	1367	35,7	15,5	47	81	80
Àustria	0,30	0,60	-	1,39	0,34	24	13	6	23	15.186	298,7	1636	16,2	9,1	-	98	95
Luxemburg	0,30	0,33	-	0,69	-	23	10	8	48	13.111	257,1	1557	14,0	5,3	49	-	-
EB Continentals	0,93	0,94	2,52	1,79	0,40	24,7	12,8	6,3	31,5	16.770	329,7	1510	19,9	11,05	52	91,2	84,6
Regne Unit	0,53	0,52	1,41	0,29	0,17	26	18	6	54	3.972	78,1	1672	23,6	5,7	42	47	30
Irlanda	1,48	0,62	3,25	0,90	-	31	21	7	54	11.737	230,9	1638	18,6	3,7	-	-	-
EB Anglosaxons	1,01	0,57	2,33	0,59	0,17	28,5	19,5	6,5	54	7.855	154,5	1655	21,1	4,7	42	47	30
Portugal	0,73	0,70	1,15	1,31	0,53	26	19	12	38	4.061	79,8	1685	9,8	19,5	38	71	80
Itàlia	0,93	0,79	1,03	0,56	0,34	22	19	10	51	3.415	67,2	1791	14,7	12,3	-	82	80
Espanya	0,72	0,72	2,60	1,50	0,34	22	19	10	37	5.084	100	1775	11,4	33,3	32	76	80
Grècia*	-	-	-	0,45	0,11	24	21	12	39	1.083	21,3	2053	6,1	11,8	51	-	-
EB Llatins-Mediterranis	0,79	0,74	1,59	0,95	0,33	23,5	19,5	11	41,2	3.411	67,1	1826	10,5	19,2	40	76,3	80

Fonts: OCDE (1996); OCDE (2006); Comissió Europea, 2005 (indicadors sobre risc de pobresa; França i Països Baixos dades de 2002, Itàlia, Portugal de 2001; Eurostat, 2006 (dades sobre temporalitat); UGT, 2002 (despesa atur).

*La despesa en polítiques actives de Grècia no consta globalment sinó desagregades per programes (la suma total és de 0,16 en relació al PIB).

Annex 5. Indicadors sobre mercat laboral als països europeus
(continuació de la taula anterior)

	<i>Persones amb un contracte iniciat en els darrers 3 mesos (%)</i>	<i>Taxa s'auto-ocupació *</i>	<i>Cobertura negociació col·lectiva (%)</i>		<i>Densitat sindical (% sobre total)</i>
<i>País / Any</i>	<i>2005</i>	<i>2005</i>	<i>1996</i>	<i>2002</i>	<i>2002-03</i>
Suècia	8,6	9,9	89	90	76,8
Finlàndia	8,8	12,8	95	90	68,9
Noruega	-	7,4	-	70	
Dinamarca	8,6	8,7	69	68	83,6
EB Nòrdics	8,6	9,7	84,3	79,5	76,4
França	6,7	8,8	95	90	15,6
Alemanya	4,5	11,8	92	68	21,7
Bèlgica	4,0	-	90	90	39,7
Països Baixos	1,4	11,6	81	80	28,6
Àustria	5,2	12,8	98	95	31,1
Luxemburg	-	6,9	-	-	34,8
EB Continentals	4,3	10,3	91,2	84,6	28,5
Regne Unit	4,7	13,6	47	30	26,6
Irlanda	-	18,0	-	-	37,6
EB Anglosaxons	4,7	15,8	47	30	32,1
Portugal	2,9	25,9	71	80	11,1
Itàlia	3,1	27,7	82	80	18,2
Espanya	8,1	18,1	76	80	11,3
Grècia	1,6	40,3	-	-	12,4
EB Llatins-Mediterranis	3,9	28	76,3	80	13,2

Fonts: OCDE (2006) i Eurostat (2006); Schnabel i Wagner (2007) (dades sobre sindicació de la European Social Survey 2002/03)

*Dades sobre autoocupació de Països Baixos, Luxemburgo, Àustria, Itàlia, Grècia de 2002.

Annex 6. Despesa en termes del PIB de les polítiques d'ocupació, per programes, l'any 2004

País/Programa	Sistemes públics d'ocupació i administració	Polítiques actives					Polítiques passives		Total
		Formació	Incentius per l'ocupació	Integració de les persones amb discapacitat	Creació directa d'ocupació	Incentius Auto-ocupació	Suport per desocupació	Jubilacions anticipades	
Suècia	0,24	0,35	0,19	0,43	0	0,03	1,32	0	2,56
Finlàndia	0,20	0,41	0,18	0,10	0,09	0,01	1,58	0,48	3,04
Noruega	0,13	0,09	0,03	0,54	0	-	0,86	0	1,65
Dinamarca	0,32	0,54	0,46	0,52	0	-	1,94	0,72	4,49
EB Nòrdics	0,22	0,35	0,22	0,40	0,02	0,01	1,43	0,30	2,94
França	0,25	0,31	0,10	0,09	0,23	0	1,64	0,08	2,69
Alemanya	0,29	0,36	0,09	0,15	0,13	0,13	2,27	0,04	3,46
Bèlgica	0,23	0,20	0,15	0,11	0,46	-	1,97	0,45	3,56
Països Baixos	0,32	0,36	0,03	0,56	0,18	-	2,23	-	3,67
Àustria	0,17	0,28	0,06	0,05	0,04	-	1,10	0,30	2,00
Luxemburg	0,04	0,12	0,10	0,05	0,03	-	0,47	0,22	1,02
EB Continentals	0,22	0,27	0,09	0,17	0,18	0,03	1,61	0,18	2,73
Regne Unit	0,36	0,13	-	0,02	-	-	0,29	-	0,81
Irlanda	0,12	0,18	0,07	0,04	0,20	-	0,83	0,06	1,51
EB Anglosaxons	0,2	0,2	0,03	0,03	0,1	-	0,6	0,1	1,2
Portugal	0,15	0,29	0,17	0,05	0,04	-	0,11	0,20	2,02
Itàlia	0,04	0,23	0,25	0,01	0,01	0,05	0,66	0,10	1,35
Espanya	0,08	0,16	0,26	0,07	0,11	0,04	1,47	0,03	2,22
Grècia	-	0,03	0,04	0,03	-	0,06	0,45	-	0,61
EB Llatins-Mediterranis	0,07	0,18	0,18	0,04	0,04	0,04	0,67	0,08	1,30

Font: OCDE, 2006.

Annex 7. Finançament de les polítiques actives d'ocupació rebut pels ajuntament de més de 50.000 habitants

(Font: Departament de Treball, 2005)

Ajuntament	Plans d'Ocupació (contractacions)	Formació professional ocupacional per a persones desocupades	Itineraris Personals d'Inserció (IPI)	Treball en Suport (TS) – persones amb disminució	Accions de foment per a la igualtat (DIFIS destinats a dones)	Dispositius integrals de formació i inserció sociolaborals (DIFIS)	Escoles taller	Tallers Ocupacionals	Cases d'oficis	Programes de Garantia Social per a joves que no han superat ESO	Total
Badalona	679.044,35	149.704,35	629.164,93	-	73.600	-	-	215476,56	98150,4	57.802,50	1.902.943,09
Castelldefels	125.052,99		23.248,59	-	-	-	-	214685,28	-	-	362.986,86
Cerdanyola del Vallès	214.604,40	230.227,20	104.618,65	-	-	-	130867,2	143651,04	32716,8	97.002,60	953.687,89
Cornellà de Llobregat	281.647,52	244.524,75	374.302,28	-	-	-	-	-	-	-	900.474,55
Girona	180.695,72		192.817,98	-	-	-	-	214685,28	-	-	588.198,98
Granollers	157.617,30	59.999,55	286.248,25	-	96.000	82.000,00	111509,76	271398,08	-	-	1.064.772,94
l'Hospitalet de Llobregat	555.769,46	98.799,45	320.394,61	48.000,00	-	-	294451,2	430953,12	-	323.800,35	2.072.168,19
Lleida	657.513,26	158.817,30	280.145,49	-	-	39.651,70	196300,8	322027,92	-	32.760,00	1.687.216,47
Manresa	227.589,78	-	327.514,49	-	-	-	130867,2	287302,08	-	104.667,15	1.077.940,70
Mataró	601.713,27	212.454,00	494.032,51	-	-	-	130867,2	215476,56	-	159.215,10	1.813.758,64
Mollet del Vallès	47.167,86	-	141.235,17	-	-	-	-	-	-	-	188.403,03
Prat de Llobregat		75.897,60	166.227,40	-	-	-	98150,4	287.302,08	-	-	627.577,48
Reus	763.890,02	71.702,10	198.194,21	129.531,12	109.250	129.531,12	188121,6	143651,04	-	47.728,20	1.781.599,41
Rubí	295.329,12	305.186,61	134.841,82	-	-	-	130867,2	287.302,08	-	-	1.153.526,83
Sabadell	812.711,79	347.957,40	351.634,91	-	-	44.588,00	196300,8	430953,12	-	62.133,75	2.246.279,77
Sant Boi de Llobregat	760.865,63	-	91.250,71	133.000,00	52.000	-	229017,6	359127,6	-	-	1.625.261,54
Sant Cugat del Vallès	172.917,46	16.780,50	69.745,77	-	-	-	-	-	65433,6	43.680,00	368.557,33
Santa Coloma de Gramenet	358.352,76	224.078,25	310.949,88	-	-	170.769	255855,6	355767,6	93038,4	244.061,52	2.012.873,01
Tarragona	402.602,76		238.588,64	-	-	35.000,00	87926,4	-	-	-	764.117,80
Terrassa	833.004,92		460.903,27	-	43.801,92	-	261734,4	502.778,64	-	-	2.102.223,15
Viladecans	284.159,92	270.567,00	91.831,92	-	55.637,40	-	130867,2	215476,56	65433,6	55.301,40	1.169.275,00
Vilanova i la Geltrú	94.503,84	420.520,05	278.983,06	-	77.792,10	-	-	143123,52	-	162.878,55	1.177.801,12
Totals per programa	8.506.754,13	2.887.216,11	5.566.874,54	310.531,12	508.081,42	501.539,82	2.573.704,56	5.041.138,16	354.772,80	1.391.031,12	27.641.643,78

Annex 8. Pressupost per programes del SOC (2005)

Àrees	Programa	Accions	Atorgat	Beneficiaris
Accions d'Estudi i Millora del Sistema	Accions Complementaries	39	2.564.143,53 €	-
	Unitats de Promoció i Desenvolupament	13	2.645.984,60 €	145
	Total àrea:	52	5.210.128,13 €	145
Foment de l'Ocupació	AODL	411	12.166.862,11 €	494
	Estudis i Campanyes per a la promoció local	246	2.235.777,43 €	
	Empreses Qualificades (I+O)	254	2.617.941,67 €	
	Nous Jaciments d'Ocupació	223	6.488.395,87 €	975
	Plans d'Ocupació	1.896	50.072.610,81 €	4.621
	Pactes Territorials	686	14.501.202,38 €	77.248
	Total àrea:	3.716	88.082.790,27 €	83.338
Igualtat d'Oportunitats	Accions Integrades	126	6.555.772,70 €	2.504
	Contractes Disminuïts	1.293	4.463.442,29 €	1.293
	Igualtat d'Oportunitats	84	4.687.825,96 €	2.217
	PEMO	16	4.506.439,96 €	2.527*
	Total àrea:	1.519	20.213.480,91 €	8.541
Informació i Orientació	Itineraris Personals d'Inserció	86	10.516.499,27 €	21.441
	Total àrea:	86	10.516.499,27 €	21.441
Qualificació Professional	Contractes Programa	78	60.080.312,75 €	153.824*
	Pla FIP	3.451	75.713.069,10 €	47.441
	Programes de Garantia Social	126	5.998.592,52 €	1.914
	Reciclatge	189	837.258,51 €	2.642
	Total àrea:	3.844	142.629.232,88 €	205.821
Treball i Formació	Beques ET+CO	106	1.333.967,58 €	3.916
	Escoles Taller i Cases d'Ofici	170	23.578.158,24 €	3.098
	Tallers d'Ocupació	251	35.603.509,89 €	2.245
	Total àrea:	527	60.515.635,71 €	9.259
	TOTALS	9.744	327.167.767,17 €	328.545

*Dades provisionals.

Font: Departament de Treball (novembre 2006)

Annex 9. Pressupost dels programes d'ocupació a Catalunya per etapes 2000-2003 i 2004-2006

Àrees	Programa	2000 - 2003			2004 - 2006		
		Accions	Atorgat	Beneficiaris	Accions	Atorgat	Beneficiaris
Accions d'Estudi i Millora del Sistema	Accions Complementaries	0	- €	0	124	9.055.331,00 €	0
	Unitats de Promoció i Desenvolupament	47	8.762.109,50 €	0	46	7.315.323,37 €	456
	Total àrea:	47	8.762.109,50 €	0	170	16.370.654,37 €	456
Altres	Servei Català de Colocació	4.293	39.849.065,69 €	0	882	2.471.160,70 €	0
	Total àrea:	4.293	39.849.065,69 €	0	882	2.471.160,70 €	0
Foment de l'Ocupació	AODL	1.242	34.285.201,15 €	1.470	1.386	36.622.883,72 €	1.483
	Estudis i Campanyes per a la promoció local	559	4.488.811,59 €	0	818	6.772.445,29 €	0
	Empreses Qualificades (I+O)	1.211	12.109.114,47 €	2.193	684	8.199.285,91 €	963
	Nous Jaciments d'Ocupació	778	26.925.277,43 €	4.476	436	12.062.351,24 €	1.682
	Plans d'Ocupació	6.251	109.584.568,69 €	15.069	5.754	146.963.953,81 €	17.847
	Pactes Territorials	1.570	16.732.869,56 €	40.827	1.282	41.857.302,77 €	196.779
	Total àrea:	11.611	204.125.842,89 €	64.035	10.360	252.478.222,74 €	218.754
Igualtat d'Oportunitats	Accions Integrades	1.282	39.373.499,42 €	21.523	373	19.526.490,99 €	8.877
	Contractes Disminuïts	1.265	21.632.948,08 €	3.038	3.929	12.925.249,90 €	3.829
	Igualtat d'Oportunitats	0	- €	0	208	10.896.457,43 €	5.485
	PEMO	0	- €	0	48	13.820.228,96 €	7.871
	Total àrea:	2.547	61.006.447,50 €	24.561	4.558	57.168.427,28 €	26.062
Informació i Orientació	Consell d'Orientació Professional	143	6.339.448,77 €	38.184	36	1.418.929,00 €	7.308
	EPMIL	0	- €	0	3	4.820.647,00 €	100.252
	Projectes Innovadors en Orientació	69	755.238,93 €	0	73	338.797,11 €	0
	Itineraris Personals d'Inserció	394	41.852.525,20 €	100.252	248	32.251.098,32 €	53.588
	Total àrea:	606	48.947.212,90 €	138.436	360	38.829.471,43 €	161.148

Qualificació Professional	Contractes Programa Aturats (FSE)	0	- €	0	10.640	151.461.393,16 €	385.409
	Noves Qualificacions				1	345.730,00 €	0
	Pla FIP	13.396	275.224.718,34 €	191.096	50	1.021.266,30 €	750
	Formació de Formadors	265	1.838.642,28 €	3.407	9.488	219.623.519,62 €	136.679
	Projectes Innovadors en Formació	425	5.755.271,12 €	5.843	0	- €	0
	Programes de Garantia Social	143	5.895.044,15 €	2.232	0	- €	0
	Reciclatge	17.399	100.594.163,68 €	240.661	515	21.773.970,77 €	7.770
	Total àrea:	31.628	389.307.839,57 €	443.239	24.171	419.332.952,28 €	577.770
Treball i Formació	Beques ET+CO	0	- €	0	237	3.289.615,96 €	6.593
	Compromís Contractació				98	2.000.000,00 €	1.441
	Escoles Taller i Cases d'Ofici	453	107.923.473,97 €	10.179	453	98.094.477,63 €	11.270
	Tallers d'Ocupació	412	54.599.085,43 €	6.099	494	71.600.691,39 €	6.496
Total àrea:	865	162.522.559,40 €	16.278	1.282	174.984.784,98 €	25.800	
TOTALS	51.597	914.521.077,45 €	686.549	41.783	961.635.673,78 €	1.009.990	

Font: Departament de Treball (novembre 2006)

Annex 10. Projectes Equal dels ajuntaments de més de 50.000 habitants de Catalunya

Ajuntament	EQUALS 2001-2003	EQUALS 2004-2007
Badalona	CUALIFICARSE PARA TRANSITAR	ESP AIS (1.1) PUENTES HACIA EL TRABAJO Y LA CONCILIACIÓN (4.1)
Castelldefels	IGUALBAIX	DELTA EMPRENDE (2)
Cerdanyola del Vallès		IMPAC-TEM VALLÈS (3)
Cornellà de Llobregat	IGUALBAIX	
Girona		Equal de Girona AGRUPACIÓN DE DESARROLLO DEL AREA URBANA DE GIRONA (1.1)
Granollers		TESIS, Territoris Emprenedors per a l'Economia Social i Solidària (2)
l'Hospitalet de Llobregat	TÉMPORA: TOTS EL TEMPS EN DOS TEMPS NUEVAS OPORTUNIDADES PARA LA MUJER	TESIS, Territoris Emprenedors per a l'Economia Social i Solidària E-LAB EMPRESA (2) RESSORT- RSE pymes para la mejora calidad empleo en el territorio (3) -FES-TE LLOC ESTRATEGIAS PARA UN MODELO LOCAL PARA LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES (4.2) -VERTEX (4.2)
Lleida		TESIS, Territoris Emprenedors per a l'Economia Social i Solidària (2)
Manresa	EMERGIM MEDEA LOS YACIMIENTOS DEL VINO	E-LAB EMPRESA (2) IGUALEM (4)
Mataró		RESSORT- RSE pymes para la mejora calidad empleo en el territorio (3)
Mollet del Vallès		TESIS, Territoris Emprenedors per a l'Economia Social i Solidària
Prat de Llobregat	Sant Cosme Innova IGUALBAIX	DELTA EMPRENDE (2)
Reus		
Rubí		IMPAC-TEM VALLÈS (3)
Sabadell		IMPAC-TEM VALLÈS RESSORT- RSE pymes para la mejora calidad empleo en el territorio
Sant Boi de Llobregat	IGUALBAIX	DELTA EMPRENDE
Sant Cugat del Vallès	LARVAE MENTORI	IMPAC-TEM VALLÈS
Santa Coloma de Gramenet		ESP AIS (1.1) RESSORT- RSE pymes para la mejora calidad empleo en el territorio
Tarragona		
Terrassa	COMPARTIR ES SUMAR	IMPAC-TEM VALLÈS RESSORT- RSE pymes para la mejora calidad empleo en el territorio
Viladecans	IGUALBAIX	DELTA EMPRENDE
Vilanova i la Geltrú		IGUALEM
Projectes totals	10	11
Ajuntaments implicats	10	19

Font: Elaboració pròpia a partir de les dades de la UAFSE.

