

Calificaciones & Empleo

n° 91 año 2015

● Enfoque integrado de las políticas de empleo: los desafíos de la territorialización y de la individualización

Para intentar frenar el aumento del desempleo, las instancias europeas, relevadas por los gobiernos nacionales, alientan un enfoque integrado de las políticas de empleo. Este implica una cooperación de los actores en el nivel territorial, así como una individualización de las respuestas a los demandantes de empleo. En el terreno, estos objetivos chocan con la ausencia de coordinación de los múltiples intervinientes, así como con la dificultad para los consejeros de conciliar enfoque global y exhortación de retorno al empleo.

activación
individualización
política de empleo
enfoque integrado
acompañamiento
territorialización

Thierry Berthet,
Clara Bourgeois
(Centre Emile Durkheim
centro regional asociado al
Céreq de Bordeaux)

Las instancias europeas y nacionales estimulan desde hace unos veinte años el desarrollo de políticas de empleo y políticas sociales denominadas "integradas". Este enfoque se promovió como una nueva manera de tratar la cuestión del empleo y la tasa creciente de desempleo (ver recuadro Activación y enfoque integrado p.3). Se basa en la idea de que una acción pública menos orientada y más global facilitaría la inserción laboral de las personas más alejadas del mercado del empleo. Implica una mayor cooperación de los actores en la escala territorial, y la consideración de las problemáticas individuales de manera global.

En Francia, la promoción de este enfoque, mediante el desarrollo de la territorialización, la individualización y los vínculos entre sectores de acción pública tradicionalmente distintos, desafía el carácter centralizado y sectorializado de las políticas de empleo. El análisis de la aplicación de estas políticas integradas en los territorios y en las organizaciones que acompañan a los

demandantes de empleo muestra que chocan con algunos obstáculos y que el objetivo buscado no se alcanza por el momento

Una integración territorial frenada por las múltiples capas de actores

El paisaje político-administrativo local del sector del empleo es complejo. En primer lugar, está constituido por una gran cantidad de actores a cargo de la implementación de las políticas públicas. Los autores de un informe del Congreso (ver Para saber más) identifican más de 85 instituciones diferentes dedicadas a las políticas de empleo, del trabajo y de la formación en Francia. Luego, la distribución de las competencias entre estas diferentes organizaciones en el territorio sigue siendo poco clara a pesar de descentralizaciones y desconcentraciones regulares en este campo de acción pública.

Recuadro 1 • Contexto de la encuesta y método

Este análisis se inscribe en el marco del programa de investigación europeo Localise. Iniciado en 2011, este proyecto de una duración de 3 años apunta a mostrar los cambios y consecuencias producidos por el desarrollo de la activación, especialmente en la escala local.

Seis equipos de investigadores realizaron en simultáneo el estudio de “mundos locales de activación” en seis países europeos: Francia, Reino Unido, Alemania, Suecia, Polonia e Italia.

En Francia, las encuestas compararon la implementación de un enfoque integrado de las políticas activas de empleo en tres aglomeraciones: Bordeaux, Montpellier y Tours.

Se realizaron 97 entrevistas semidirigidas a diferentes actores en estas tres aglomeraciones y a aquellos que trabajan en escala nacional. Los actores entrevistados son cargos políticos elegidos, responsables de servicios y técnicos en las colectividades territoriales y autoridades desconcentradas y consejeros y managers intermedios que trabajan en Polo empleo, en misiones locales para un Plie (planes locales plurianuales para la inserción y el empleo) o en organizaciones privadas prestatarias de servicios.

Para saber más sobre el proyecto Localise : <http://www.localise-research.eu>
El informe sobre la situación francesa también se publicó en Net.doc y está disponible en el sitio del Céreq.

Les enjeux d'une approche intégrée des politiques de l'emploi, Thierry Berthet, Clara Bourgeois, Net.doc n°130, Mars 2015

Los actores institucionales y los consejeros hablan de frenos periféricos al empleo para designar las problemáticas indirectamente vinculadas con el empleo que interfieren en los itinerarios de inserción (como por ejemplo la salud o la movilidad).

Desde los años 1970-80, si bien el sector del empleo sigue estando fuertemente centralizado en Francia, su territorialización fue alentada para permitir una acción pública más cercana a las necesidades y los recursos del territorio y para transferir ciertas responsabilidades (y sus costos) a las autoridades locales. Es en este contexto que los actores territoriales se implicaron de manera creciente en las cuestiones del empleo.

Aún si la política de empleo sigue siendo una competencia del Estado, el papel de los actores locales no es únicamente ejecutivo. Participan en la elaboración de las políticas públicas por la estrategia territorial que definen y adoptan en un marco restringido. Conviene entonces interrogarse sobre la manera en que aprehenden las políticas de activación, y más particularmente el enfoque integrado correspondiente. En efecto, es en este nivel que se pueden captar mejor los desafíos, dificultades y efectos reales de esta tendencia sobre la organización de los servicios ara los demandantes de empleo.

Por otra parte, el entusiasmo local por la cuestión del empleo se explica principalmente

por la apuesta social que representa y su carácter político. Al manifestar una implicación en una problemática sensible, desarrollar el empleo se ha vuelto un desafío de primer orden para los políticos locales. En consecuencia, las iniciativas locales en materia de empleo se multiplican: un consejo general puede montar un proyecto de acompañamiento de los beneficiarios del RSA (ingreso de solidaridad activa) en el aspecto salud, una intendencia puede crear coordinaciones de empleo que acojan a los demandantes de empleo para trabajar sobre aspectos específicos de su búsqueda. Estas iniciativas están más o menos articuladas con las acciones tradicionalmente conducidas por los actores regionales y nacionales en los territorios. “Para el tema del empleo hoy, es posible hablar con todos los estratos de la organización territorial francesa, todo el mundo tiene su opinión” (consejera del Polo empleo). En este contexto las autoridades públicas se cruzan más que cooperan en la problemática del empleo. De este apilamiento local de los actores del empleo resulta a la vez un paisaje vago constituido por numerosos actores, y un enfoque del empleo que supera sus fronteras tradicionales, desbordando sobre otros sectores de acción pública.

Las encuestas de campo confirman en efecto que la principal característica de las políticas de empleo en los territorios es la multiplicidad de capas de actores que actúa en el sector del empleo y lleva a una maraña de organizaciones: “a veces hay dobles competencias distribuidas en dos lugares (...). Se ha perdido eficacia porque se multiplicó la cantidad de actores” (consejero, Polo empleo).

En las tres aglomeraciones estudiadas (cf. Recuadro 1), los actores públicos implicados de cerca o de lejos en estas políticas son numerosos. Las municipalidades, los consejos generales, la dirección regional de Juventud, Deporte y Cohesión Social (Driscs), la dirección regional de las empresas, de la competencia, del consumo, del trabajo y el empleo (Direccte), las comunidades de aglomeración (la lista no es exhaustiva), todos abordan la problemática del empleo a su manera. En la mayoría de los casos, los actores locales y regionales legitiman esta ampliación de sus competencias adosando el empleo a una competencia propia cuyo vínculo con el empleo se pone en evidencia.

Así, las municipalidades implementan proyectos multidimensionales dotados de un aspecto empleo que se inscriben en su territorio; los consejos generales lo abordan según el prisma de las políticas sociales (especialmente del RSA); los consejos regionales según el del desarrollo económico y la formación profesional; las aglomeraciones según el prisma del desarrollo económico o de la política municipal: “el camino que se tomó es tratar al empleo en la escala de

la aglomeración según el prisma de nuestra competencia obligatoria que es la política de la ciudad" (político de la comunidad de aglomeración).

Las Driscs tratan el empleo mediante las políticas de lucha contra las discriminaciones y de la política municipal y las Direccte en nombre de una competencia histórica sobre el campo. Los sectores de acción pública se enmarañan así, creando *de facto* una acción pública en el cruce de varios ámbitos de intervención. En este contexto el enfoque integrado implementado en los territorios estudiados se expresa en la existencia de una cantidad importante de actores articulados en torno de una red compleja y en intervenciones públicas poco coordinadas.

Un enfoque global e individualizado limitado por las reglas organizacionales

La implementación de un enfoque integrado del empleo también apunta a responder a las problemáticas individuales de inserción profesional proponiendo un enfoque global e individualizado del acompañamiento de los demandantes de empleo. Este se juega principalmente en el nivel de la interacción entre consejeros y demandantes de empleo. La individualización del acompañamiento hacia el empleo es un principio de acción anclado en el enfoque global implementado por los consejeros en inserción profesional y que constituye tradicionalmente el corazón de su modo de intervención. Buscan así trabajar sobre el individuo en su globalidad, es decir tomando en cuenta los diferentes frenos (sociales, de formación, lingüísticos, de salud, etc.) que el demandante de empleo puede encontrar en su itinerario de inserción: *"hablar del cuidado*

de los niños o de la dificultad de escribir en francés es trabajar sobre el empleo" (consejera Plie). Al superar una cierta compartimentación de los servicios, estos consejeros apuntan a ofrecer un acompañamiento adaptado al individuo y a sus necesidades y dificultades en materia de inserción. Pero superar las diferencias sectoriales para individualizar mejor el acompañamiento sigue siendo un desafío mayor.

En efecto, en el sector de la inserción profesional, la prioridad se otorga hoy a un acompañamiento que apunta a la puesta inmediata en empleo, en detrimento de las problemáticas periféricas. Se privilegian entonces nuevos perfiles de consejeros, supuestamente mejor preparados para responder a estas exigencias, en coherencia con la instauración de nuevos marcos instrumentales. A este respecto, una consejera observa *"una transformación de los consejeros más antiguos hacia algo un poco más pragmático ... Se está menos 'en lo social' y verdaderamente en la problemática de la colocación"* (consejera Polo empleo).

Los actores nacionales y locales de la política de empleo insisten también en la necesidad de individualizar los servicios y aprehender la inserción profesional de manera más amplia. Buscan desde hace varios años desarrollar instrumentos, como por ejemplo el perfilado de los demandantes de empleo o la implementación en el Polo empleo de tres modalidades de acompañamiento (seguimiento, acompañamiento reforzado y acompañamiento guiado), que varía según el perfil del demandante de empleo permitiendo a los consejeros desarrollar estos enfoques.

En Francia, para facilitar la individualización de los servicios, la ley adoptó dos enfoques principales. Por una parte, la categorización como ●●●

Recuadro 2 • Activación y enfoque integrado de las políticas de empleo

Según las recomendaciones de la Comisión europea, los Estados miembro alentaron el desarrollo de un paradigma llamado de activación en el sector de las políticas de empleo (European Commission, 1998). Este paradigma se define en la escala europea por la voluntad de favorecer programas que apuntan a una colocación o un retorno rápido al empleo sistemático de los beneficiarios de prestaciones sociales. En tanto que principio de acción pública, la activación supone para su aplicación la puesta en sinergia de diferentes sectores de acción pública con el objetivo de facilitar el acceso al mercado del empleo, lo que también se denomina enfoque integrado.

Esta integración de las políticas apunta a una acción pública en la que las múltiples dimensiones que pueden frenar la inserción profesional de los demandantes de empleo (como por ejemplo la vivienda, la acción social, la formación o la salud) sean consideradas más allá de las barreras sectoriales tradicionales. Dos dinámicas se invocan regularmente para favorecer esta integración y el desborde de las divisiones tradicionales entre sectores de acción pública (Muller, Jobert, 1987) que implica: la territorialización y la individualización.

La primera permitiría construir, por la proximidad de los actores, soluciones integradas que respondan a las dinámicas locales, mientras que la segunda supondría tomar en cuenta las problemáticas individuales de manera global y adaptar el acompañamiento de los demandantes de empleo articulando de manera transversal diferentes campos de intervención. Tal superación de las divisiones sectoriales supone cambios de percepción de organización y de práctica profesional importantes que ponen a prueba los modos de funcionamiento tradicionales de la acción pública.

medio de individualización apoya un enfoque estatutario que permite el acceso a servicios específicos. Según su perfil, la asignación de los demandantes de empleo a una categoría tipo les abre un nivel de servicio en principio adaptado a su situación. Por otra parte, el aumento del margen de maniobra de los consejeros que apunta a volverlos capaces de adaptar los servicios al individuo que acompañan. Sin embargo, este margen de maniobra sólo se otorga en algunos aspectos del servicio. Puede involucrar así las modalidades –frecuencia de las citas, medios de comunicación- o el contenido mismo del acompañamiento, contrabalanceadas a menudo por una regulación más rígida en otros aspectos.

Así, si un consejero tiene una mayor autonomía sobre la frecuencia de sus citas, estas últimas se desarrollan sin embargo en un esquema más estandarizado que restringe el contenido de la entrevista: *“hay un marco mucho más preciso de las entrevistas, con tiempos y una segmentación de la entrevista en grandes ítems que hay que abordar”* (consejera, Polo empleo). A la inversa, cuando una organización y/o una política pública otorga más latitud a los operadores sobre el contenido de la cita, la frecuencia de los encuentros es entonces más rígida: *“las prestaciones están muy controladas por un pliego de condiciones, sobre todo en el nivel administrativo de hecho: (...) con citas cada catorce días muy precisamente o cada cinco días hábiles² (consejera prestataria privada).*

Es por lo tanto difícil pretender que el margen de maniobra de los consejeros aumentó, como lo muestra la diversidad de respuestas que dan cuando se les pregunta sobre el grado de libertad del que disponen. Así, muchos explican que a lo largo de los años vieron disminuir su margen de maniobra debido al desarrollo de un marco más rígido. Mientras, otros declaran que su nivel de autonomía se mantuvo e incluso se desarrolló.

Sin embargo, frente a la cantidad creciente de demandantes de empleo y al desarrollo

de un paradigma que coloca al empleo en el centro de las preocupaciones, este enfoque global se ve confrontado con una serie de desafíos vinculados con la aplicación de un enfoque integrado centrado en el individuo. Los consejeros deben primero enfrentar una exhortación paradójica: integrar los frenos periféricos al empleo en el itinerario sin por eso tener los medios de para resolverlos. Los sistemas informáticos pocas veces o parcialmente toman en cuenta la diversidad de problemáticas a abordar y no valorizan la implementación de un acompañamiento intersectorial. El tiempo dedicado al mantenimiento de vínculos entre profesionales, considerados necesarios para el desarrollo de un enfoque global es demasiado limitado. Finalmente, las relaciones contractuales con los prestatarios e interlocutores limitan la posibilidad para el consejero de elegir el prestatario de su elección para el demandante de empleo.

La voluntad de tratar la inserción profesional más allá de las diferencias sectoriales tradicionales surge de los discursos nacionales y locales. Sin embargo, su implementación por parte de los actores institucionales en los territorios y de los consejeros en los acompañamientos de los demandantes de empleo representa un desafío mayor.

En el nivel de los territorios, aunque la ampliación de la problemática del empleo vaya en la dirección de un enfoque integrado, los desafíos políticos y los juegos de actores no alientan el desarrollo de una visión estructurada. En el nivel de los consejeros, el enfoque global del individuo en su itinerario de inserción no es nuevo, pero sigue estando limitado por el desarrollo de instrumentos de *management* rígidos, y por el estímulo a colocar la puesta en empleo en el corazón de la intervención social. Así, a pesar de los cambios organizacionales y funcionales importantes que introdujo en el sector del empleo, la lógica de activación todavía no permitió alcanzar un enfoque integrado de las políticas de inserción social y profesional. ■

Para saber más

- *Pôle emploi 2015, Réussir Ensemble*, Feuille de route, Pôle emploi, (2012)

<http://www.pole-emploi.org/file/galleryelement/pj/26/71/9d/ab/pe2015--v2-cce-du-5970696908407599716.pdf>

- *Rapport d'information déposé par la Commission des affaires sociales en conclusion des travaux de la mission sur la flexicurité à la française*, P. Morange, Assemblée nationale, 2010.

- 1982-2002 : la territorialisation progressive des politiques de l'emploi, T. Berthet, P. Cuntigh, C. Guitton, O. Mazel, *Premières Informations - Premières Synthèses*, n°24.2, 2002.

- *Modernising Public Employment Services to Support the European Employment Strategy*, Commission Communication 98/641, Brussels: European Commission Directorate General V (1998).

- *L'Etat en action*, B. Jobert, P. Muller, Paris, PUF, 1987

C&E n° 91 ● Año 2015

Documento de trabajo resultado del Convenio entre el Centre d'études et de recherches sur les qualifications (**Céreq**) de Francia y el Centro de Estudios e Investigaciones Laborales (**Ceil**) del Conicet, Argentina.

Título original: *Approche intégrée des politiques de l'emploi : les défis de la territorialisation et de l'individualisation*, Bref du Céreq n° 334 avril 2015.

Director de la publicación
Alberto Lopez

Compaginación:
Pauline Tribout

Traducción
Irène Brousse

Supervisión técnica
Julio C. Neffa

Céreq: 10, place de la Joliette - CS 21321 - 13567 Marseille Cedex 02, Francia.
Tel. 04 91 13 28 28 / Fax 04 91 13 28 80

<http://www.cereq.fr>

Ceil (Conicet): Saavedra 15 P.B. - CP 1083 - Buenos Aires, Argentina.
Tel./Fax (5411) 4953 7651/9853
e-mail: publicaciones@ceil-conicet.gov.ar

<http://www.ceil-conicet.gov.ar>

Céreq

ISSN 2119-0526

