

Les polítiques de mercat de treball

Objectius

Els objectius principals d'aquest mòdul es poden resumir en els següents:

- Comprendre la naturalesa i les característiques de les polítiques d'ocupació de mercat de treball, i també les diferències que hi ha entre les polítiques actives i passives d'ocupació.
- Analitzar la possible eficàcia de les polítiques actives i passives d'ocupació, i també els efectes, tant positius com negatius, que es poden derivar de la seva posada en marxa.
- Explicar els aspectes comuns i les diferències que hi ha en l'aplicació de les polítiques de mercat de treball dins de la Unió Europea, i distingir entre els països més intervencionistes i més liberals en aquesta matèria.
- Entendre el paper de les autoritats locals en les polítiques del foment de l'ocupació, al mateix temps que es delimita el concepte de "mercat de treball local".
- Analitzar el paper de la Unió Europea en matèria de política d'ocupació.
- Explicar l'evolució i el contingut de les "orientacions" en matèria de foment de l'ocupació de la Unió Europea, i també la seva plasmació en els "plans nacionals d'acció per a l'ocupació".

Introducció

Una vegada analitzada en el mòdul anterior la problemàtica de la flexibilitat interna i externa de les empreses i, en conseqüència, de les reformes laborals, és a dir, dels canvis legals o normatius en aquestes matèries, en aquest últim mòdul estudiarem les característiques i conseqüències principals de les polítiques d'ocupació o de mercat de treball i distingirem entre les polítiques actives i les passives, tant des del punt de vista teòric com des de la perspectiva de la seva aplicació a la Unió Europea.

Les polítiques d'ocupació són les destinades a incidir directament en el funcionament del mercat de treball per a augmentar el nivell d'ocupació o reduir l'atur, i inclouen mesures que afecten la demanda de treball (ocupació), l'oferta de treball (població activa) i l'ajustament entre totes dues magnituds. Per la seva banda, les polítiques passives d'ocupació, com les prestacions per atur, s'adrecen a mantenir, almenys parcialment, el nivell de renda dels aturats.

El primer apartat, dedicat a les consideracions teòriques d'aquest tipus de polítiques, se centra en l'anàlisi de les polítiques actives i passives més habituals i en la seva possible eficàcia, i també en els efectes tant positius com negatius que es poden derivar de les polítiques d'ocupació o del mercat de treball. En aquest apartat, a més, es fa una referència específica a les mesures de repartiment de treball i, concretament, a les possibles conseqüències de la reducció de la jornada laboral en el manteniment o la creació d'ocupació.

En el segon apartat s'estudia la situació més recent de les polítiques actives i passives d'ocupació en els diferents estats membres de la Unió Europea, es compara amb la situació als Estats Units i es diferencia entre els països segons la importància de les polítiques actives i passives d'ocupació, a més de distingir segons el paper del sector públic en el mercat de treball, entre els més intervencionistes i els més liberals. Per a fer aquesta anàlisi s'utilitzen diferents indicadors estadístics, com el percentatge del PIB dedicat a aquestes polítiques, les taxes de cobertura i de substitució en el cas de les polítiques passives, i diferents indicadors d'incidència per a les polítiques actives, com el percentatge de beneficiaris sobre la població activa i els aturats o la despesa relativa per aturat.

Un aspecte molt important en l'aplicació de les polítiques de mercat de treball és el paper desenvolupat per les autoritats locals en el foment de l'ocupació. En aquest context, en el tercer apartat del mòdul s'estudien les implicacions d'aquestes autoritats en les polítiques de mercat de treball, en particular en les actives, els aspectes teòrics relacionats amb la intervenció dels municipis en aquest tipus de mesures i, sobretot, els avantatges d'aquesta intervenció. En aquest apartat també s'analitza el concepte del "mercat local" de treball, les diferents accepcions i els criteris utilitzats per a delimitar-lo, i s'acaba amb la distinció entre mercats locals de treball "tancats" i "oberts".

Finalment, en el quart apartat del mòdul s'exposa el paper de la Unió Europea en la política d'ocupació, l'anomenada Estratègia Europea d'Ocupació (EEO), com a conseqüència del Tractat d'Amsterdam, i es posa especial èmfasi en l'anàlisi de les directrius i recomanacions per al foment de l'ocupació que, anualment, estableix el Consell de la UE i dels diferents plans nacionals d'acció per a l'ocupació que s'han posat en marxa a partir de la cimera de Luxemburg, el novembre de 1987, i que va establir les "orientacions" per a 1998.

Polítiques actives i passives

- Consideracions teòriques

- Polítiques d'ocupació i tipus d'atur
- Efectes i conseqüències de les polítiques actives i passives
- Creació d'ocupació
- La reducció de la jornada laboral
- Polítiques passives

Consideracions teòriques

Actualment els països europeus gasten gairebé el 3,5% del PIB en polítiques de lluita contra l'atur i de manteniment d'ingressos dels aturats (2,8% si només considerem EUR-12). És una suma molt elevada: uns cent vuitanta milers de milions d'euros. Una tercera part d'aquesta quantitat es dedica a "polítiques actives", les destinades a facilitar la integració dels aturats en el mercat de treball. La resta, les dues terceres parts, es dedica a "polítiques passives", que s'adrecen a mantenir el nivell de vida dels aturats. Com es veu, es tracta d'un conjunt de mesures relativament heterogeni.

No hi ha una definició generalment acceptada de què són i què inclouen exactament les **polítiques d'ocupació o de mercat de treball**. De fet, la delimitació que s'utilitza és la de les mesures destinades als aturats o a millorar la situació del mercat de treball que, normalment, comporten algun tipus d'ajut econòmic i que solen ser responsabilitat de l'autoritat administrativa laboral, és a dir, els ministeris de treball o equivalents.

S'exclouen, doncs, els canvis purament normatius, encara que, en alguns països com el nostre, s'han adoptat mesures "sense incentiu econòmic" per al foment de l'ocupació amb l'estímul d'una flexibilització o relaxació de les normes aplicables amb caràcter general als contractes de treball. També s'exclouen habitualment les polítiques d'ajuda per al foment empresarial o regional, encara que algunes puguin influir en el volum o la localització de l'ocupació.



Recordeu la distinció entre polítiques de mercat de treball i els canvis normatius o reformes laborals que es feia en l'assignatura d'*Economia de treball I*.

Generalment s'accepta la distinció suggerida per l'OCDE entre polítiques d'ocupació "passives" i "actives". Les primeres, **polítiques passives**, comprenen les mesures que tenen com a objectiu respondre a les situacions de manca dels aturats i assegurar-los un cert nivell d'ingressos, i inclouen, de vegades, mesures de foment de les jubilacions anticipades. Per la seva banda, les segones, **polítiques actives**, inclouen totes les mesures destinades a incidir directament en el funcionament del mercat de treball per a augmentar el nivell d'ocupació o reduir l'atur.

És a dir, les **polítiques de mercat de treball**, també conegudes com d'ocupació, estan compostes per les mesures següents:

- Les mesures de **política activa**, destinades a millorar la situació del mercat de treball i, concretament, a facilitar la integració dels aturats en l'ocupació, i
- les mesures de **política passiva**, adreçades a millorar la situació econòmica dels aturats.

En aquest segon tipus de polítiques s'inclouen les següents:

- Augmentar la demanda de treball



En primer lloc, s'inclouen les mesures destinades a augmentar la demanda de treball, tant de manera genèrica o indiscriminada com específicament adreçada a col·lectius concrets, amb la concessió d'incentius econòmics o la creació directa d'ocupació per part del sector públic.

- Millorar l'ajustament entre demanda i oferta



En segon lloc, s'inclouen les mesures que pretenen millorar els processos d'ajustament a curt termini entre oferta i demanda de treball, amb la formació dels treballadors en atur, la concessió d'incentius per a abaratir la mobilitat geogràfica dels treballadors o, simplement, la millora dels fluxos d'informació del mercat de treball o dels serveis d'ocupació públics.

- Redistribuir l'ocupació



Finalment, a vegades també s'inclouen algunes mesures destinades a la disminució de l'oferta de treball o a la redistribució de l'ocupació amb les jubilacions anticipades, la reducció de la jornada de treball o altres modalitats de "repartiment de treball".

La importància relativa de cada una d'aquestes mesures ha canviat al llarg del temps segons les circumstàncies de l'economia, la situació financera del sector públic i, sobretot, el nivell d'atur que hi ha en cada moment. Quan la intensitat de l'atur és reduïda, n'hi pot haver prou amb les mesures de protecció per atur, és a dir, les polítiques passives i, en últim cas, algunes mesures destinades a combatre l'atur friccional, que, en aquestes circumstàncies, no serà gaire elevat, i millorar, per exemple, la informació que hi ha sobre el mercat de treball o els serveis d'ocupació públics.

D'altra banda, la diferent intensitat i estructura de la despesa en polítiques actives pot respondre a raons molt diferents, segons els països. Reflecteix, particularment, diferents concepcions de la importància i eficàcia d'aquest tipus de mesures; és a dir, hi ha diversos models de polítiques actives de mercat de treball, que van des dels més liberals fins als més intervencionistes.



En què el grau d'intervenció és mínim i la despesa està molt concentrada en mesures d'informació i orientació als aturats —que es poden utilitzar, alhora, com a mesures de control dels beneficiaris de les polítiques passives, és a dir, dels perceptors de prestacions per atur.



En què la despesa és més elevada i els programes es caracteritzen per una gran diversitat.

Generalment, una de les característiques més importants de les polítiques d'ocupació actives és que són necessàries i només funcionen quan els problemes de mercat de treball que s'han de resoldre tenen un abast limitat. Són, en altres paraules, polítiques complementàries que poden ser necessàries per a maximitzar els efectes d'altres polítiques, però que, per si mateixes, mai no són suficients per a resoldre problemes greus o crònics del mercat de treball.



Gösta Rehn (1913-1996)

Un dels economistes que primer va analitzar el paper i la importància de les polítiques actives d'ocupació va ser el suec Gösta Rehn. Va començar la seva carrera professional al principi dels anys quaranta, treballant com a economista a la gran federació sindical sueca, la LO. Amb el seu company Rudolf Meidner hi va elaborar el que més tard es diria el "model suec" o model "Rehn-Meidner". Aquest model es basa en el desenvolupament d'una política activa de mercat de treball que permeti d'aconseguir, alhora, un nivell d'ocupació elevat i una absència de tensions salarials. També es basava en una política salarial igualitarista (la denominada "política salarial solidària"), que considerava que els salaris només s'han de diferenciar segons el nivell de qualificació i no d'una empresa a l'altra, i que hi ha d'haver igualtat de tracte entre els homes i les dones.

De 1959 a 1962 va treballar al Ministeri d'Economia del seu país i entre 1962 i 1973 va estar al capdavant d'una de les direccions del nou Comitè de Mà d'Obra i Assumptes Socials que va crear l'OCDE. Durant aquests anys va promoure internacionalment la necessitat de desenvolupar polítiques actives de mercat de treball per a reduir les tensions inflacionistes en uns moments en què molts països de l'organització es trobaven pròxims a la plena ocupació.

Un dels primers documents aprovats pel Comitè va ser una recomanació sobre la política de mà d'obra com a instrument per al foment del creixement econòmic, que es pot considerar com un antecedent de l'estratègia de polítiques de mercat de treball de la majoria dels països de l'OCDE, en què es recomana als estats membres l'elaboració de programes que incloguin accions en una sèrie de direccions: ampliació dels serveis d'ocupació, més disponibilitat per a l'acció preventiva o reparadora contra les perturbacions de l'ocupació, extensió dels serveis de formació d'adults i reformes en el sistema general d'educació per a satisfer les necessitats canviants de la tecnologia, previsió de les futures necessitats ocupacionals, estímul a la mobilitat geogràfica, suport més sistemàtic a l'expansió industrial en les zones retardades o deprimides, intensificació de les mesures destinades a facilitar la inserció laboral dels grups marginals i desenvolupament de programes de manteniment dels ingressos, com ara les prestacions per atur i per regulació de plantilles.

El 1973 va tornar a Suècia, on ja no va exercir un paper central en el moviment obrer suec. L'"enginyeria de l'art social", de la qual Rehn va ser un exponent, va ser atacada tant per la dreta com per l'esquerra en la dècada dels vuitanta. Rehn no va prendre partit en el conflicte entre keynesians i antikeynesians, que va ser molt important al si de la socialdemocràcia sueca en aquells anys. La seva posició neutral era un reflex de la gran lleialtat al Partit Social Demòcrata. El model Rehn-Meidner, que mai no va abandonar, va constituir, de fet, una "tercera via" entre els monetaristes i els keynesians.

El 1989 el Ministeri de Treball i Seguretat Social va publicar una recopilació en espanyol dels seus principals articles, que ell mateix va seleccionar i revisar. També va escriure una introducció al llibre en què exposava les seves idees principals i les dificultats amb què es va trobar perquè fossin acceptades (Rehn, 1989, *Ensayos sobre política de ocupación activa*, Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social).

Polítiques d'ocupació i tipus d'atur

Els elevats nivells d'atur han plantejat seriosos problemes a les polítiques tradicionals destinades als aturats. Particularment, les polítiques "passives", l'objectiu de les quals, com ja hem dit, consisteix a mantenir un cert nivell d'ingressos per als aturats, absorbeixen un volum de recursos econòmics cada vegada més elevat, sense que contribueixin a reduir el problema de l'atur; en efecte, es limiten, simplement, a pal·liar una de les seves conseqüències més negatives.

Aquest fet reflecteix l'origen d'aquestes polítiques, dissenyades en una època de nivells d'ocupació elevats. En aquesta situació hi podia haver un nivell positiu d'atur, l'anomenat *atur friccional*, però afectava un nombre limitat de persones i durant un curt període de temps, fet que era necessari per a buscar i ocupar els llocs de treball més adequats i escollir entre els que estaven vacants. Per a donar cobertura a aquestes situacions es necessitava, per tant, un nivell limitat de recursos. En moments de crisi, les demandes sobre el sistema podien augmentar (quan augmentava l'atur *cíclic*), però posteriorment els recursos utilitzats es recuperaven durant les èpoques d'expansió. Aquestes prestacions, com hem vist, en mantenir, almenys parcialment, la renda dels aturats, també serveixen per a estabilitzar la demanda de manera automàtica.

En èpoques d'atur massiu tot això canvia radicalment. El nombre d'afectats pel problema de l'atur i la durada d'aquesta situació augmenten considerablement, la qual cosa fa que els mecanismes tradicionals de finançament de tipus contributiu es tornin insuficients. S'haurien d'apujar les cotitzacions, la qual cosa afectaria negativament l'ocupació, o l'Estat hauria d'incrementar els seus ajuts al sistema, amb els pressupostos generals. Lògicament, es planteja la qüestió de si hi ha altres formes d'utilització d'aquests recursos que siguin socialment més eficients.

Les polítiques "actives" dissenyades també en èpoques de plena ocupació tampoc no responen adequadament als problemes que planteja una situació d'atur massiu. Tradicionalment, aquestes polítiques tenen com a objectiu resoldre les situacions d'atur *estructural*, definides com aquelles en què les característiques dels aturats (el nivell de formació o la localització geogràfica, principalment) no coincideixen amb les dels llocs de treball vacants. En aquestes circumstàncies, les polítiques actives han de donar la formació necessària o incentivar la mobilitat de manera que desapareguin els desajustaments.

En una situació d'atur generalitzada, aquestes mesures ja no poden complir aquestes funcions, atès que no hi ha un nombre suficient de llocs de treball vacants. No té sentit subministrar una formació específica per a un lloc de treball inexistent, ni tampoc incentivar la mobilitat geogràfica si a tot arreu les taxes d'atur són elevades.

Així, doncs, en una situació d'atur massiu, les úniques polítiques actives que estan justificades són les destinades a augmentar la creació d'ocupació. Hi ha dos tipus d'instruments per a fomentar l'ocupació, és a dir, la demanda de treball:

- La concessió d'incentius econòmics en forma de subvencions, desgravacions fiscals o bonificacions a la cotització a la Seguretat Social lligades a la creació de llocs de treball, instruments que se solen utilitzar principalment per a fomentar la creació d'ocupació en el sector privat.
- La creació directa d'ocupació en noves activitats.

Efectes i conseqüències de les polítiques actives i passives

El problema que planteja el primer tipus d'instruments que hi ha per a fomentar l'ocupació, és a dir, **els incentius econòmics** a la creació d'ocupació, és que pot ser **molt costós**, ja que els efectes *nets* de la mesura solen ser molt inferiors al nombre total (o efecte brut) dels llocs de treball subvencionats:

- Efecte de pes mort



S'aprofiten de la subvenció moltes contractacions que, sense l'ajuda, també s'haurien fet. És l'anomenat **efecte "ganga" o "de pes mort"** (*deadweight* en anglès), que, probablement, és l'efecte negatiu més conegut d'aquest tipus de mesures.

- Efecte de substitució



De vegades el màxim que s'aconsegueix és contractar uns treballadors en substitució d'uns altres, la qual cosa es coneix com a "**efecte substitució**". Tanmateix, aquest efecte no sempre és, negatiu, perquè pot ser l'objectiu buscat per la mesura: afavorir l'ocupació de col·lectius que es considera que es troben en situacions especialment desfavorables respecte a d'altres.

- Efecte de desplaçament



En activitats molt competitives, els avantatges que es poden aconseguir amb la subvenció poden "expulsar" altres competidors del mercat, és a dir, es pot destruir ocupació en altres empreses, ja que les contractacions subvencionades, quan estan molt generalitzades, fan molt difícil que hi hagi contractacions no subvencionades. És l'anomenat "**efecte desplaçament**".



Aquests tres efectes poden ser molt importants i fer que les mesures resultin relativament costoses. Suposem, per exemple, que cada nou lloc de treball creat se subvenciona amb tres mil euros i que se subvencionen deu mil contractes a l'any. El cost anual total de la mesura serà de trenta milions d'euros. Si l'efecte net és igual a només el 20% de l'efecte brut, això significa que el cost pressupostari de cada lloc de treball creat és de quinze mil euros, és a dir, cinc vegades la subvenció.

Ara bé, també s'ha de tenir en compte que, encara que l'efecte net fos nul, aquest tipus de subvenció podria estar justificada si garanteix l'ocupació de col·lectius específics, als quals es considera necessari afavorir. Aquestes mesures són necessàriament discriminatòries –alguns se'n beneficien i d'altres en surten perjudicats– i, per tant, la seva posada en pràctica ha d'estar molt ben justificada.

Altres efectes negatius de les subvencions salarials, resumides en el quadre 1, poden ser, com a conseqüència d'una utilització més intensa del treball, el fre als canvis tècnics i la reducció de les inversions. D'altra banda, a més de l'efecte a favor dels col·lectius més mal situats (com a conseqüència de l'"efecte substitució"), aquestes mesures poden facilitar la reducció del poder dels treballadors interns (*insiders*) i augmentar la competitivitat de les empreses amb la reducció dels costos laborals.



Quadre 1. Els principals efectes de les subvencions salarials quant a la creació d'ocupació

	<i>Efectes positius</i>	<i>Efectes negatius</i>
Efectes microeconòmics	Efectes de substitució a favor de col·lectius més mal situats en el mercat de treball.	Efecte "ganga".
	Efectes a escala a causa de l'increment de la contractació.	Efectes d'expulsió o desplaçament (canibalisme). Efecte de fre dels canvis tècnics en reduir-se els costos laborals.
Efectes macroeconòmics	Efecte de reducció del poder dels treballadors interns (<i>insiders</i>) en augmentar l'ocupació dels treballadors externs (<i>outsiders</i>).	Efecte "Phillips" (increment de la inflació en reduir-se l'atur).
	Efecte d'augment de la competitivitat (en reduir-se els costos laborals).	Efecte de reducció de les inversions com a conseqüència dels costos laborals més baixos.

Per a corregir algunes de les conseqüències més negatives d'aquest tipus de mesures, cal tenir en compte una sèrie d'aspectes a l'hora de dissenyar les polítiques actives d'ocupació, entre les quals es poden destacar les següents:

- Evitar que les mesures tinguin un caràcter ampli, generalitzat, de manera que es puguin acollir a aquest tipus de contractació la majoria dels treballadors aturats, la qual cosa incidiria en un reforçament dels tres efectes negatius (ganga o de pes mort, substitució i desplaçament o expulsió).
- Seleccionar, com a col·lectius potencialment beneficiaris de les contractacions subvencionades, els més desfavorits i, per tant, més necessitats d'integració en el mercat de treball.
- Enfortir la contractació indefinida, de manera que s'asseguri ocupació de llarga durada i s'impedeixi o redueixi

la rotació laboral que representaria el lligam d'ocupacions temporals amb situacions d'atur i amb noves ocupacions temporals.

Creació d'ocupació

El segon instrument per a fomentar l'ocupació és la **creació directa d'ocupació** en activitats totalment noves. Normalment és el sector públic el que pot fer aquestes contractacions d'ocupació utilitzant recursos pressupostaris. També en aquest cas, es poden donar efectes com els que s'han esmentat abans, però, si la mesura està ben dissenyada són més fàcils d'evitar.

També hi ha la possibilitat que el lloc de treball creat porti a l'obtenció d'un producte socialment útil i que proporcioni una experiència laboral que sigui útil per a integrar-se (o reintegrar-se) més fàcilment en el mercat de treball. Aquests resultats no sempre són fàcils d'aconseguir. Aquest tipus de programes, com els relacionats amb els "nous jaciments d'ocupació", poden ser molt més eficaços que els basats en les subvencions, però **la seva gestió és molt més complicada**.

Encara que les mesures de creació d'ocupació hagin estat tradicionalment les més utilitzades com a polítiques actives, sobretot en els moments d'atur elevat, recentment també s'ha recorregut a accions adreçades a limitar l'oferta de treball, com l'augment de l'escolaritat i el foment de les jubilacions anticipades, totals o parcials, o a repartir l'ocupació, com els programes d'excedències incentivades per a tenir cura dels fills o de permisos de formació i la contractació a temps parcial, entre altres **mesures de repartiment de treball**.

L'èxit i eficàcia d'aquestes mesures depenen, a més que no resultin costoses ni per a les empreses ni per als treballadors, d'una sèrie de qüestions, relacionades amb la seva posada en marxa, entre les quals destaquen que siguin voluntàries des del punt de vista del treballador, que contribueixin a la igualtat d'oportunitats d'homes i dones i que, per tant, no siguin discriminatòries en contra de les dones ni en les possibilitats ni en les condicions d'accés, com passa moltes vegades en el cas del treball a temps parcial, i, finalment, que produeixin efectes dinàmics positius en la producció i l'ocupació, mitjançant vies com el creixement de la productivitat i la flexibilització de l'organització del procés productiu i el treball.

A més, en la línia de propiciar el repartiment del treball, cada vegada són més nombroses les demandes per part dels sindicats de **vincular la reducció de la jornada laboral a la creació d'ocupació**. La més interessant de les experiències recents és la francesa, en què la jornada laboral es va reduir de trenta-nou a trenta-cinc hores l'1 de gener de 2000 per a les empreses de més de vint treballadors i, a partir de l'1 de gener de 2002, també ho ha fet per a les empreses de vint treballadors o menys.



La manera d'arbitrar aquesta disminució ha estat amb dues lleis. La primera, de juny de 1998, establia mesures d'ajut econòmic adreçades a les empreses que reduïssin voluntàriament, mitjançant acords amb els representants dels treballadors, la jornada abans del moment en què aquesta reducció fos obligatòria i que, alhora, creessin ocupació addicional; la segona, de gener de 2000, confirmava la nova jornada laboral de trenta-cinc hores, establia limitacions a les hores extraordinàries i altres condicions relacionades amb el temps de treball, i fixava subvencions permanents a les empreses per a compensar els possibles augments dels costos laborals unitaris que es poguessin derivar de la reducció de la jornada de treball, especialment per a les ocupacions remunerades amb salaris més reduïts.

La reducció de la jornada laboral

L'experiència francesa, encara que hagi estat la més rellevant per la seva intensitat i generalitat, no ha estat l'única d'Europa. En altres països, com Alemanya, Dinamarca i Bèlgica, també s'han produït en els últims anys reduccions de la jornada laboral, en alguns casos amb caràcter general i en d'altres limitades a determinats sectors o activitats.

Aquestes experiències, segons els estudis empírics més recents (tant de l'OCDE com de Bosch i Lehndorf), sembla que tenen efectes positius en l'ocupació i contribueixen a crear nous llocs de treball o a evitar o retardar la pèrdua d'altres, sobretot quan es fan en condicions que limiten la incidència de la reducció de la jornada laboral als costos laborals de les empreses i potencien els efectes positius d'aquesta reducció en el funcionament del procés productiu. D'altra banda, els estudis del Ministeri de Treball i Solidaritat de França i altres experts sobre la incidència de la reducció de la jornada a trenta-cinc hores ratifiquen aquests efectes positius.

Aquests resultats recollits en els estudis contrasten amb altres de més desfavorables, dels quals es disposava fins ara i amb el plantejament habitual de la teoria econòmica ortodoxa i dels representants dels empresaris, segons els quals la disminució del temps de treball elevaria els costos laborals unitaris de les empreses, amb el consegüent empitjorament de la competitivitat i la reducció final de l'ocupació.



Per què és necessari plantejar la reducció de jornada laboral?

A més de les conclusions positives de les conseqüències sobre l'ocupació d'aquests estudis empírics, hi ha altres raons per a justificar que els governs i els interlocutors socials es plantegin l'estratègia de la reducció de la jornada com a mitjà per a la creació d'ocupació. Fina, González de Lena i Pérez Infante inclouen entre aquestes raons, tenint en compte la situació de la **economia espanyola**, les següents:

1. Les dificultats perquè el mer creixement econòmic sigui suficient per a reduir substancialment la taxa d'atur, fins als nivells de l'atur friccional o estructural, sobretot quan és molt elevat.
2. Les limitacions de la política econòmica, derivades de l'establiment de la unió monetària, per a afavorir un alt creixement econòmic.
3. La incidència del progrés tecnològic sobre la capacitat generadora d'ocupació de les economies, especialment en el cas dels països dependents tecnològicament, com Espanya, on els efectes positius complementaris a la substitució de treball per capital, com la producció de béns innovadors, poden ser molt poc intensos.
4. I, finalment, les dificultats, com també ha demostrat l'experiència espanyola, que noves reformes laborals adreçades a la liberalització o flexibilització del mercat de treball siguin capaces de generar un nombre de llocs de treball elevat.



Per què l'augment d'ocupació no sempre és proporcional a la reducció de la jornada?

En qualsevol cas, i les experiències recents, incloent-hi la francesa, ho confirmen, la reducció de la jornada no sempre representa un augment proporcional de l'ocupació. Segons els mateixos autors esmentats anteriorment, hi ha diversos motius, entre els quals es poden destacar els següents:

- Les limitacions plantejades a les petites empreses, en què el temps alliberat per la reducció de la jornada pot no ser suficient per a crear ocupació.
- La diferent situació tècnica i econòmica dels diversos sectors i tipus d'empreses.
- La possibilitat que la disminució del temps de treball provoqui avenços de la productivitat per hora treballada.
- Els increments dels costos laborals unitaris que es poden produir si en disminuir la jornada augmenten els salaris per hora.
- La possibilitat que augmentin els costos de producció per altres raons, com l'augment dels costos fixos que comporta, normalment, tota nova contractació o la necessitat de fer inversions en béns d'equip o altres eines, si són complementaris amb el treball, com succeeix, per exemple, amb els ordinadors en el cas de la contractació d'informàtics.



Quines són les condicions perquè la reducció de la jornada ajudi a crear ocupació?

Davant d'aquestes dificultats, és convenient, tenint en compte l'experiència internacional, en particular la francesa i la recollida en els estudis de Bosch i Lehdorf i l'OCDE, que la reducció de la jornada laboral es faci en determinades condicions i circumstàncies que ajudin a afavorir els efectes positius en l'ocupació i a limitar els problemes i les dificultats que s'acaben d'assenyalar. Entre aquestes condicions i circumstàncies sobresurten les següents:

- La necessitat que, independentment que la reducció sigui obligatòria, com en el cas francès, o no, els interlocutors socials negociïn la forma i els mètodes d'implantació de la reducció del temps de treball, i també altres condicions de treball, entre les quals les salarials.
- Que aquesta reducció pugui anar acompanyada d'altres fórmules de repartiment de treball i de canvis en l'organització que comportin un increment en l'ús dels béns d'equip i un augment de les hores d'activitat de les empreses.
- I, sobretot, que el sector públic subvencioni les empreses per a compensar la possible elevació dels costos laborals unitaris.

L'augment de la despesa pública, que es derivaria de la subvenció pública a les empreses que redueixin la jornada laboral, seria parcialment compensat amb una reducció de la despesa en altres polítiques actives, de conseqüències positives menys clares i discutibles a causa dels efectes de "pes mort", substitució i desplaçament que comporten, i, sobretot, per l'autofinançament de les subvencions, si afavoreixen l'augment de l'ocupació i la disminució de l'atur: menys despesa en prestacions per atur i més ingressos en concepte d'impostos sobre la renda de les persones i les cotitzacions a la Seguretat Social, com indiquen Fina i Pérez Infante.

Polítiques passives

Finalment, en relació amb les polítiques passives d'ocupació, sovint es posa èmfasi en els seus aspectes negatius: les conseqüències financeres sobre el dèficit públic d'una elevada despesa en prestacions per atur, els efectes desincentivadors de la recerca activa d'ocupació per part dels aturats i l'augment de l'atur de llarga durada que pot provocar un sistema de prestacions excessivament "generós".

En efecte, si les condicions d'accés al sistema són poc restrictives, les prestacions són de quantia elevada, pròxima al salari percebut en l'última ocupació, i, si tenen una durada indefinida, augmentarà el salari de reserva dels aturats (el salari a partir del qual estaran disposats a acceptar una ocupació), la qual cosa desincentivarà la recerca d'ocupació per part dels perceptors de prestacions, amb la consegüent prolongació de l'atur, el nivell global del qual augmentarà.

En aquest sentit, cal assenyalar que els estudis empírics solen tenir per molt segura aquesta relació negativa entre prestacions per atur i recerca activa. Tanmateix, García-Mainar i Toharia posen en qüestió la validesa d'aquesta relació en un dels pocs estudis les dades del qual, obtingudes d'una enquesta feta per l'INEM a parats registrats, permeten d'observar conjuntament aquestes dues variables.

D'altra banda, cal recordar els efectes positius d'aquestes polítiques passives que, en molts casos, poden arribar a superar els efectes negatius. Així, com ja s'ha assenyalat, un sistema de manteniment parcial de la renda dels treballadors quan es troben en atur, a part de la dimensió social que representa aquest manteniment de la renda i del nivell de vida de les persones aturades, es converteix en un "**estabilitzador automàtic**" de la demanda de consum i, per tant, de la demanda efectiva i de la producció interior de l'economia, que pot arribar a limitar sensiblement les conseqüències desfavorables, amb l'efecte multiplicador de les crisis econòmiques, sobretot si no són excessivament agudes ni prolongades.

El manteniment d'unes prestacions per atur adequades també pot evitar, especialment en els primers moments després de quedar aturats, que aquests treballadors acceptin la primera ocupació que se'ls ofereixi sense tenir en compte l'adequació amb les seves característiques ocupacionals i experiència laboral, la qual cosa representaria, si es produís amb caràcter general, una gravíssima pèrdua de capital humà de les persones aturades o un ús malgastador d'aquest capital.

En tot cas, si es vol que els efectes positius de les polítiques passives superin els efectes negatius, la regulació del sistema de protecció per atur ha de mantenir un cert equilibri entre la quantia de les prestacions i els salaris del mercat (l'anomenada "taxa de substitució"), alhora que les condicions d'accés i la durada de les prestacions han de tenir en compte les característiques del col·lectiu beneficiari i les seves possibilitats d'inserció laboral o recol·locació.

Finalment, cal assenyalar que les polítiques de mercat de treball passives i actives no s'han de convertir en compartiments estancs, sense cap relació, sinó que, com suggereix de manera cada vegada més evident l'experiència acumulada en els últims anys, és convenient que les polítiques passives es vinculin a les actives, per tal que els beneficiaris de les prestacions per atur es puguin acollir a programes temporals d'ocupació pública, es beneficiïn d'accions de formació professional, o que, en determinades situacions i condicions, la quantia de les prestacions es destini a subvencionar la contractació d'aquests treballadors o a finançar-ne la instal·lació com a treballadors autònoms o per compte propi.

Podeu consultar un esquema senzill dels objectius i instruments de les polítiques de mercat de treball que hem analitzat en l'apartat de polítiques actives i passives d'ocupació.



Polítiques de mercat de treball: objectius i instruments

Objectius	Instruments	Observacions
Reduir els desajustaments entre l'oferta i la demanda i disminuir: <ul style="list-style-type: none"> L'atur friccional. L'atur estructural. 	Informació i gestió de la col·locació.	Distinció entre petits i grans desajustaments.
	Mesures per a millorar l'eficàcia de la funció d'"intermediació" dels serveis públics d'ocupació.	En la majoria dels països sol tenir un caràcter relativament passiu. Debat actual entre descentralització i

		privatització dels serveis d'ocupació.
	Reducció dels costos d'informació dels empresaris i els treballadors.	
	Orientació i assessorament als aturats.	Necessitat de diagnòstic personalitzat (model holandès); per si soles aquestes accions no creen ocupació, sinó que en reparteixen.
	Foment de la mobilitat: <ul style="list-style-type: none"> • Eliminació de les barreres al desplaçament. • Incentius o ajuts a la mobilitat (finançament de part del viatge o del cost de l'habitatge, etc.). 	Aquests programes solen tenir una incidència limitada i probablement el "pes mort" s'acosta al 100%.
	Formació ocupacional i contínua: <ul style="list-style-type: none"> • Específica d'un ofici o professió • General 	Problema de descapitalització ràpida si no es troba ocupació. Necessitat de resoldre els problemes de formació bàsica. L'eficàcia d'aquests programes depèn de la situació cíclica de les condicions macroeconòmiques. Tampoc no creen ocupació, sinó que en redistribueixen.
Reduir l'atur fomentant l'ocupació.	Incentius salarials ("atur clàssic").	Efectes de pes mort elevats, però són mesures políticament molt populars. Poden afavorir la contractació de col·lectius desfavorits, si els incentius són selectius ("efecte substitució"). Costos d'administració poc elevats. Cost net no gaire elevat; si hi ha creació neta d'ocupació, s'estalvien prestacions i augmenten els ingressos fiscals i de seguretat social.
	Creació directa d'ocupació en el sector públic.	Mecanisme més segur per a crear ocupació i reduir el "pes mort" més fàcilment. El problema principal està en l'elecció de les activitats. Si són permanents i està justificat que les faci el sector públic, deixen de ser "polítiques d'ocupació". Problemes d'irreversibilitat en la despesa. Hi ha possibilitats d'efecte de desplaçament o d'expulsió d'activitats privades. Enfocament de "noves necessitats–nous jaciments" i de "desenvolupament local". Necessitat de col·laboració entre el sector públic i el privat.
Reduir l'atur limitant l'oferta de treball i repartint-lo.	Augment de l'escolarització	
	Mesures de repartiment de treball: <ul style="list-style-type: none"> • Programes d'excedències i permisos incentivats. • Treball a temps parcial. • Foment de les jubilacions 	Criteris addicionals d'avaluació de les mesures de repartiment de treball: <ul style="list-style-type: none"> • Voluntarietat. • Contribució a la igualtat d'homes i dones.

	anticipades.	<ul style="list-style-type: none"> • Efectes dinàmics sobre la producció i l'ocupació, mitjançant el creixement de la productivitat i de la flexibilització de l'organització de la producció i el treball.
	Reducció de la jornada de treball.	<p>Paper de la reducció de la jornada en la creació d'ocupació; quan la importància de l'atur és molt elevada, el creixement econòmic i les reformes laborals no són suficients per a reduir dràsticament l'atur o es produeix una forta substitució de treball per capital pel canvi tecnològic, sense que funcionin prou els mecanismes compensadors sobre l'ocupació dels canvis tecnològics.</p> <p>En qualsevol cas, s'ha de tenir en compte que no sempre la reducció de la jornada permet la creació d'ocupació. Problemes de les petites empreses i de la diferent situació econòmica i tècnica de les empreses.</p> <p>Possibilitat que la reducció de la jornada es compensi amb l'augment de la productivitat per hora treballada, o que provoqui augments en els costos laborals unitaris.</p> <p>Necessitat que la reducció de la jornada laboral s'instrumentalitzin en condicions que evitin o limitin els possibles efectes negatius: negociació entre empreses i treballadors, complementació amb altres mesures de repartiment de treball i canvis en la flexibilització i l'organització de treball i incentiu econòmic per part del sector públic que compensi, almenys en part, els possibles increments dels costos laborals unitaris.</p>
	Altres mesures de repartiment de treball	
Polítiques passives d'ocupació	Prestacions d'atur	Possibles efectes negatius: augment del salari de reserva, desincentiu, recerca activa d'ocupació per part dels aturats i prolongació de la durada de l'atur.
	Jubilació anticipada	<p>Efectes positius: manteniment de renda i nivell de vida dels aturats, conversió en un "estabilitzador automàtic" de l'economia i limitació de la pèrdua de capital humà de les persones aturades.</p> <p>Necessitat de vincular polítiques passives a polítiques actives d'ocupació.</p>



Polítiques actives i passives

1. Recordeu les diferències que hi ha entre polítiques actives i passives d'ocupació i quines de les dues tenen més importància en relació amb el PIB en el conjunt de la Unió Europea i en cada un dels països que la componen.
 2. Reflexioneu sobre les limitacions o l'eficàcia de les polítiques actives i passives d'ocupació en una situació d'atur massiu.
 3. Analitzeu els possibles efectes negatius de les polítiques actives d'ocupació i quins criteris s'haurien d'aplicar en dissenyar-les per a maximitzar-ne l'eficàcia.
 4. Penseu sobre les diferències que hi ha entre les polítiques de mercat de treball que afecten la demanda de treball, l'oferta de treball i l'ajustament de totes dues magnituds.
 5. Reflexioneu sobre la incidència en l'ocupació de mesures com l'adoptada a França amb la reducció de la jornada laboral de trenta-nou a trenta-cinc hores i les condicions en què s'hauria d'aplicar aquesta reducció per a maximitzar-ne els efectes sobre l'ocupació.
 6. Recordeu i enuncieu els efectes positius i negatius dels sistemes de prestacions per atur i penseu si és possible generalitzar sobre el predomini dels uns sobre els altres.
-

Les polítiques actives i passives a Europa

- Introducció
- Importància de les polítiques actives
- Importància de les polítiques passives

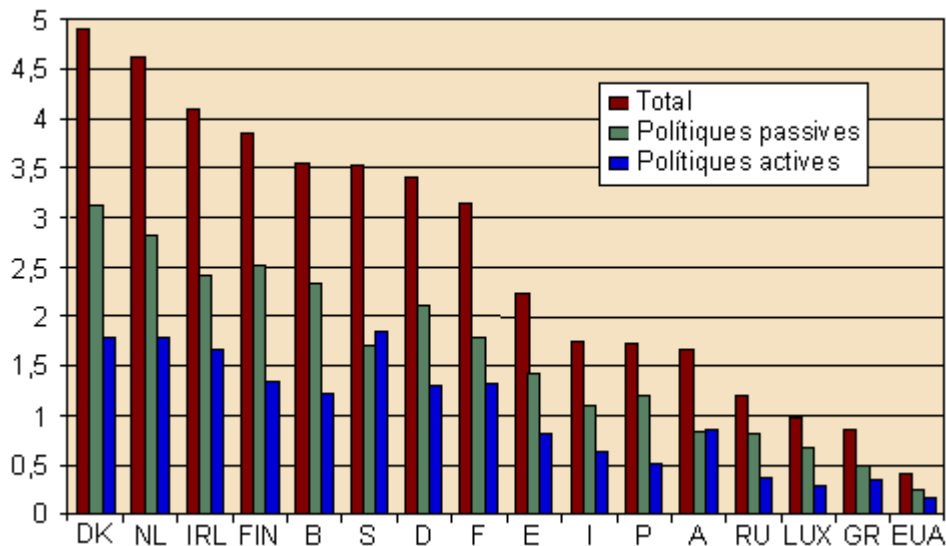
Introducció

Com hem esmentat en l'apartat anterior, en conjunt a la Unió Europea es destina a les polítiques actives i passives de mercat de treball més del 3% del PIB, xifra realment important. Gairebé dos punts del PIB corresponen a les polítiques passives i una mica més d'un punt, a les polítiques actives.



El gràfic 1, elaborat amb informació obtinguda de l'OCDE, presenta les dades referents a 1999. Els dos països de la UE que dediquen més recursos a polítiques de mercat de treball són Dinamarca i Holanda, amb més del 4,5% del PIB en tots dos casos, i els que menys, el Regne Unit, Luxemburg i Grècia, amb una mica més de l'1% en el primer cas i menys de l'1% en els altres dos. Els Estats units, amb menys del 0,5% del PIB, dediquen menys recursos a les polítiques d'ocupació que qualsevol país de la UE.

Gràfic 1. Despesa en polítiques de mercat de treball en els països de la UE i als Estats Units, 1998-99. En tant per cent del PIB



Font: OCDE (2000). *Perspectiva de empleo*.

Deixant de banda el cas excepcional de Suècia, país on el pes de les polítiques actives supera les passives, i d'Àustria, que dedica quantitats similars als dos grups de polítiques, a la resta dels estats membres la despesa en polítiques passives és més baixa que en polítiques actives. Generalment, els països que dediquen més recursos a les polítiques passives solen coincidir amb els que en destinen més a polítiques actives, i viceversa.

D'altra banda, no sembla que hi hagi una relació nítida entre la importància d'aquestes polítiques i la dels problemes del mercat de treball, tant si els mesurem a partir de la taxa d'atur com si utilitzem el concepte més ampli de taxa de "desocupació" (aturats més inactius). Com veurem, en països com Dinamarca i Holanda, que tenen uns nivells d'atur i de desocupació relativament reduïts, les polítiques de mercat de treball són molt més importants que en d'altres, com Itàlia i Espanya, que tenen nivells relativament elevats de totes dues magnituds.

De fet, el diferent pes que tenen les polítiques actives i passives de mercat de treball en els diversos països europeus sembla que s'explica per raons molt allunyades de la situació conjuntural del mercat de treball. Entre aquestes raons destaquen, sens dubte, l'orientació general i el grau de desenvolupament de l'estat de benestar, i també les diferents tradicions i característiques institucionals de cada país, que difereixen significativament d'un cas a l'altre.

A més, les mateixes limitacions d'aquestes polítiques, a les quals ja hem al·ludit, i també la seva necessitat en situacions molt favorables, impedeixen que hi pugui haver una proporcionalitat estreta entre la intensitat amb què s'utilitzen i la gravetat tan diversa dels problemes del mercat de treball que afecten els diferents països europeus.

Importància de les polítiques actives

Quant a les polítiques actives (quadre 2), també hi ha grans diferències entre països, no solament des del punt de vista de l'"esforç" que fa cada un en aquest àmbit, sinó també pel que fa a al tipus de mesures que posen en pràctica.



Quadre 2. Les polítiques actives de mercat de treball. Beneficiaris, incidència i estructura de la despesa

	Indicadors d'incidència de les polítiques actives				Estructura de la despesa en polítiques actives (en tant per cent)				
	Flux de beneficiaris (milers)	Tant per cent sobre població activa	Tant per cent sobre aturats	Despesa relativa per aturat	Despeses d'administració	Formació ocupacional	Programes per a joves	Foment de l'ocupació	
								Privat	Públic
Bèlgica	651	15,1	172,2	11,4	16	25	1	14	44
Dinamarca	705	24,5	460,5	27,9	9	67	5	4	14
Alemanya	1.896	4,8	49,1	16,1	23	33	7	6	31
Grècia	Nd	Nd	Nd	2,6	31	11	5	53	0
Espanya	1.104	6,7	32,9	3,0	10	30	10	39	10
França	2.595	10,1	81,0	10,7	12	27	20	25	16
Irlanda	169	11,3	108,2	13,9	15	13	15	16	40
Itàlia	Nd	Nd	Nd	9,0	4	1	39	52	4
Luxemburg	Nd	Nd	Nd	0,8	12	4	56	28	0
Holanda	445	5,8	106,2	21,3	34	19	4	7	36
Àustria	Nd	Nd	Nd	9,5	33	38	10	10	8
Portugal	489	10,0	153,7	14,1	13	35	38	10	4
Finlàndia	276	10,9	74,0	10,7	12	37	14	12	26
Suècia	515	12,1	113,7	30,6	21	34	2	17	25
Regne Unit	579	2,1	28,5	5,0	45	23	33	0	0
EUR-15	9.424	10	51,9	12	19	27	17	20	17
EUA	Nd	Nd	Nd	3,2	43	29	21	0	7

Font: Fina (1999), partint de dades de l'OCDE, quadre 2.

Si, seguint el mètode de l'OCDE, es compara el flux de beneficiaris d'aquestes mesures amb la població activa, atès que les mesures en qüestió, tot i que adreçades preferentment als aturats, també poden afectar alguns treballadors ocupats, el missatge que es dedueix és la gran varietat que hi ha d'un país a un altre. Així, les xifres oscil·len entre el 2% del Regne Unit i el 25% de Dinamarca.

Si calculem el mateix percentatge respecte al total d'aturats, les dades disponibles per a 1999 també mostren una gran diversitat. A Dinamarca un aturat es "beneficia" cinc vegades a l'any d'aquest tipus de mesures, mentre que a Espanya o al Regne Unit només un aturat de cada tres es pot beneficiar d'una sola d'aquestes mesures.

En resum, en relació amb les polítiques actives d'ocupació, Dinamarca és el país on tenen més incidència en relació amb les persones aturades, mentre que Espanya, Grècia i el Regne Unit són els països on tenen menys incidència.

Un altre indicador de l'"esforç" en l'aplicació d'aquestes polítiques, que se sol utilitzar habitualment, és l'anomenada **despesa relativa per aturat**. Aquest indicador es calcula com el percentatge que representa la despesa en polítiques actives per aturat respecte al PIB per persona activa (PIB dividit per població activa).

Aquesta taxa assolix valors pròxims al 30% en els dos països nòrdics i de l'ordre del 15% a Alemanya i en dos dels països "pobres" de la Unió Europea (Irlanda i Portugal). En canvi, els altres dos països pobres de la UE, Espanya i Grècia, presenten els valors més baixos, pròxims o inferiors al 3%, la qual cosa representa unes xifres fins i tot inferiors a les registrades als Estats Units (una mica més del 3%). També destaca el valor relativament reduït del Regne Unit, el 5%, la qual cosa està en consonància amb el model liberal en matèria laboral que hi ha en aquest país.

D'altra banda, les polítiques actives de mercat de treball instrumentades en els països de la UE engloben un conjunt molt heterogeni de mesures que tenen l'objectiu de resoldre problemes del mercat de treball de naturalesa molt diversa:

- Serveis públics d'ocupació



Seguint la tipologia establerta per l'OCDE (quadre 2), en el conjunt de la UE les despeses relacionades amb les estratègies que solen desenvolupar els **serveis públics d'ocupació** (administració d'aquests serveis, gestió de la col·locació i intermediació entre oferta i demanda de treball, i mesures d'informació i orientació als aturats) representen entorn del 20% de la despesa total en polítiques actives, però assoleixen proporcions molt més elevades en alguns països.

- En aquest sentit, destaquen les elevades proporcions, superiors al 40%, d'aquesta partida en dos països, el Regne Unit i els Estats Units, que es caracteritzen per dedicar un volum de recursos reduït al conjunt de les polítiques actives. Grècia, amb una proporció superior al 30%, presenta uns trets similars.
- D'altra banda, també són relativament elevades les proporcions destinades als serveis públics d'ocupació a Alemanya, Àustria i Holanda, països que dediquen molts més recursos que els anteriors al conjunt de les polítiques actives.
- En canvi, Itàlia, per sota del 5%, i Dinamarca, Espanya, França, Finlàndia i Portugal, amb percentatges entorn del 10%, són els països on la gestió de la col·locació dins de la despesa total en polítiques actives del mercat de treball té menys pes relatiu.

- Formació ocupacional i contínua



La proporció de la despesa dedicada a la **formació ocupacional i contínua**, destinada als aturats i als ocupats, respectivament, se situa a prop del 30% en el conjunt de la UE, proporció que també és la d'un nombre elevat d'estats membres, entre els quals hi ha Espanya. Tanmateix, Dinamarca hi dedica molt més, entorn dels dos terços de la despesa total en polítiques actives, mentre que Itàlia, Luxemburg, Grècia i Irlanda hi dediquen molt menys, sobretot els dos primers, que destinen a aquestes accions menys del 5% dels recursos gastats en polítiques actives.

- Suport a l'ocupació juvenil



Els programes adreçats específicament a **treballadors joves** absorbeixen entre el 15% i el 20% de la despesa en polítiques actives en la mitjana de la UE. Tot i això, en aquesta matèria hi torna a haver una gran varietat d'estratègies d'un país a un altre. Alguns dediquen quantitats molt petites a aquest tipus de programes, com Bèlgica, Suècia, Holanda, Dinamarca i Grècia (el 5% o menys). Espanya, malgrat tenir una taxa d'atur juvenil molt elevada, amb prou feines dedica el 10% de la despesa total a polítiques actives. Altres països, en canvi, assoleixen proporcions molt superiors a la mitjana. Prescindint del cas poc significatiu de Luxemburg, els països que més destaquen per l'atenció que presten a aquests programes són Portugal, Itàlia i el Regne Unit, amb xifres superiors al 30% en els tres casos.

- Foment en la creació d'ocupació



Finalment, quant als programes de **foment a la creació d'ocupació**, tant en el sector privat com en el públic els recursos destinats a aquestes accions a la UE s'acosten al 40% de la despesa total en polítiques actives, i la quantitat dedicada al foment de l'ocupació en el sector privat és lleugerament superior. Grècia, Itàlia i Espanya destaquen pels ajuts que es concedeixen per al foment de l'ocupació privada, molts finançats pel Fons Social Europeu: més del 50% de la despesa en polítiques actives en els dos primers casos i entorn del 30% en el tercer. En canvi, Bèlgica, Irlanda, Holanda i Alemanya sobresurten pels ajuts que concedeixen per a la creació d'ocupació pública, més del 30% en els quatre casos. En l'extrem contrari, el Regne Unit i els Estats Units, els dos representants més genuïns del "model liberal" dins de l'OCDE, destaquen perquè amb prou feines dediquen recursos a aquest tipus de mesures.

Importància de les polítiques passives

La incidència de les mesures passives es pot mesurar, principalment, amb dos tipus d'indicadors:

- La "cobertura" de les mesures, és a dir, el nombre de beneficiaris reals respecte al col·lectiu que es troba en la situació que pretenen protegir o en situacions anàlogues (una relació que rep el nom de **taxa de cobertura**).

- El grau de protecció que ofereixen a cada beneficiari en el cas de les mesures passives que pretenen protegir el nivell d'ingressos dels aturats, s'ha de mesurar amb les denominades **taxes de substitució** dels ingressos, és a dir, el volum d'ingressos de la prestació com a proporció dels ingressos que s'obtenien abans de la situació d'atur.

Taxa de cobertura

Pel que fa a la cobertura, les dades del quadre 3 indiquen que només una proporció relativament baixa d'aturats europeus, una mica més del 40%, rep algun tipus de prestació per atur. Les **taxes de cobertura** (percentatge d'aturats, estimat per les enquestes de forces de treball, que són perceptors de prestacions) més elevades corresponen als països escandinaus i centreuropeus (Bèlgica, Suècia, Dinamarca, Alemanya, Àustria i Finlàndia), mentre que, en l'extrem oposat, amb les taxes de cobertura més baixes, es troben els països del sud d'Europa (Itàlia i Grècia i, en una situació una mica millor, Espanya i Portugal).



Quadre 3. Incidència de les polítiques passives del mercat de treball en els estats membres de la UE. Cobertura i taxes de substitució

	Indicadors de cobertura de les prestacions per atur						Taxes de substitució de les prestacions			
	Percep-tors	Aturats	Desocupats	Taxa de desocupació (en tant per cent)	Tant per cent de perceptors aturats	Tant per cent de perceptors desocupats	Mitjana taxes brutes	Mitjana taxes netes	Mes 1 (2/3 salari)	Mes 60 (2/3 salari)
Bèlgica	303	378	2.863	42,7	80,2	10,6	42	59	76	91
Dinamarca	98	153	835	23,8	64,1	11,7	71	81	95	95
Alemanya	2.872	3.863	19.642	35,8	74,3	14,6	26	54	77	80
Grècia	28	408	2.937	43,2	6,9	1,0	22	Nd	Nd	Nd
Espanya	658	3.360	13.574	51,7	19,6	4,8	32	49	73	63
França	1.446	3.203	14.969	40,3	45,1	9,7	38	55	88	83
Irlanda	107	156	1.003	42,2	68,6	10,7	26	37	72	72
Itàlia	181	2.827	19.038	48,7	6,4	1,0	20	19	46	14
Holanda	181	419	3.365	31,9	43,2	5,4	46	69	84	95
Àustria	134	196	1.711	32,2	68,4	7,8	26	Nd	Nd	Nd
Portugal	80	318	2.182	32,5	25,2	3,7	35	Nd	Nd	Nd
Finlàndia	248	3 73	1.277	37,6	66,5	19,4	43	59	89	100
Suècia	301	453	1.728	30,6	66,4	17,4	27	67	85	122
R. Unit	1.057	2.032	10.959	29,2	52,0	9,6	18	51	80	91
EUR-15*	7.694	18.139	95.914	39,0	42,4	8,0	34	55	79	82
EUA							12	16	60	42

(*) Excepte Luxemburg.

Nota: els indicadors de cobertura procedeixen de l'Enquesta sobre les Forces de Treball i les taxes de substitució provenen de l'OCDE.

Font: Fina (1999, quadre 1).

Si bé és cert que la utilització d'aquestes taxes de cobertura pot ser enganyosa, a causa que els sistemes molt "generosos" poden induir més persones a autotriar-se com a aturats –amb l'esperança d'arribar a percebre prestacions–, la qual cosa elevaria artificialment el denominador de la taxa i en reduiria el valor, la utilització d'un altre tipus d'indicadors, com la proporció de beneficiaris respecte al total d'aturats (la suma d'aturats i inactius, com ja hem dit), porta a conclusions molt similars quant a la cobertura dels diferents sistemes de protecció.

Taxa de substitució

Pel que fa al segon bloc d'indicadors, referents a les anomenades **taxes de substitució**, és a dir, el percentatge que representen les prestacions respecte al salari anterior, és més difícil de valorar, ja que l'import de les prestacions pot variar molt d'un individu a l'altre, segons la seva història laboral i altres circumstàncies i, a més, tampoc no és evident el concepte salarial que s'ha d'utilitzar en el denominador, ja que es pot considerar el salari que es va deixar de percebre quan es va perdre l'ocupació o el que es pot obtenir si se'n troba una de nova.

D'altra banda, també s'ha de tenir en compte que les taxes de substitució se solen calcular utilitzant els valors màxims de les prestacions a les quals es té dret en un moment donat i no les quantitats percebudes realment, i entre aquestes dues magnituds hi pot haver diferències significatives quan les prestacions van lligades a algun requisit referent al

nivell d'ingressos familiars del beneficiari, com passa en alguns països.

Per a superar aquests problemes, l'OCDE ha calculat uns "indicadors sintètics" que es basen en un conjunt ampli de **taxes de substitució teòriques** de diferents grups d'aturats definits per la situació familiar en diferents moments del temps i utilitzant dos nivells salarials, el salari mitjà d'un obrer de producció i dos terços d'aquest salari mitjà. Aquests indicadors es poden calcular en termes bruts i en termes nets, és a dir tenint en compte, en aquest últim cas, la incidència de la imposició directa i d'altres possibles prestacions socials.

Segons les diferents estimacions d'aquests "indicadors sintètics", recollides en el quadre 3, i encara que els valors són sempre superiors als països europeus que als Estats Units, els resultats obtinguts no sembla que abonin la imatge de generositat "excessiva" que sovint s'atribueix als sistemes europeus de protecció de la desocupació.



Quadre 3. Incidència de les polítiques passives del mercat de treball en els estats membres de la UE. Cobertura i taxes de substitució

	Indicadors de cobertura de les prestacions per atur						Taxes de substitució de les prestacions			
	Percep-tors	Aturats	Desocupats	Taxa de desocupació (en tant per cent)	Tant per cent de perceptors aturats	Tant per cent de perceptors desocupats	Mitjana taxes brutes	Mitjana taxes netes	Mes 1 (2/3 salari)	Mes 60 (2/3 salari)
Bèlgica	303	378	2.863	42,7	80,2	10,6	42	59	76	91
Dinamarca	98	153	835	23,8	64,1	11,7	71	81	95	95
Alemanya	2.872	3.863	19.642	35,8	74,3	14,6	26	54	77	80
Grècia	28	408	2.937	43,2	6,9	1,0	22	Nd	Nd	Nd
Espanya	658	3.360	13.574	51,7	19,6	4,8	32	49	73	63
França	1.446	3.203	14.969	40,3	45,1	9,7	38	55	88	83
Irlanda	107	156	1.003	42,2	68,6	10,7	26	37	72	72
Itàlia	181	2.827	19.038	48,7	6,4	1,0	20	19	46	14
Holanda	181	419	3.365	31,9	43,2	5,4	46	69	84	95
Àustria	134	196	1.711	32,2	68,4	7,8	26	Nd	Nd	Nd
Portugal	80	318	2.182	32,5	25,2	3,7	35	Nd	Nd	Nd
Finlàndia	248	3 73	1.277	37,6	66,5	19,4	43	59	89	100
Suècia	301	453	1.728	30,6	66,4	17,4	27	67	85	122
R. Unit	1.057	2.032	10.959	29,2	52,0	9,6	18	51	80	91
EUR-15*	7.694	18.139	95.914	39,0	42,4	8,0	34	55	79	82
EUA							12	16	60	42

(*) Excepte Luxemburg.

Nota: els indicadors de cobertura procedeixen de l'Enquesta sobre les Forces de Treball i les taxes de substitució provenen de l'OCDE.

Font: Fina (1999, quadre 1).

Aquesta qüestió ha donat lloc a un ampli debat sobre els efectes dels sistemes de protecció en els nivells d'atur. Aquests efectes, com ja s'ha assenyalat en el primer apartat d'aquest mòdul, són de dos tipus: directes, en desincentivar la recerca d'ocupació, i indirectes, en introduir un biaix inflacionista, per la possible incidència en el salari de reserva.

Globalment, no sembla que la protecció hagi assolit nivells excessius, sobretot si es tenen en compte els beneficiosos efectes que sol produir en la demanda agregada, en actuar com a mecanisme d'estabilització automàtica, i en el manteniment del capital humà dels treballadors, als quals s'ha al·ludit abans. A més, país per país, les millores introduïdes sembla més aviat que han seguit l'empitjorament de les condicions del mercat de treball i no que l'han provocat. D'altra banda, els països amb uns nivells de protecció més baixos solen coincidir amb els que presenten una situació més precària en els mercats de treball.

Tot això no treu, evidentment, que el disseny d'aquestes prestacions tingui problemes localitzats que s'han de corregir. De fet, així ho han fet nombrosos països en els últims anys. Tampoc no impedeix abordar el debat, molt més important, de la rendibilitat social, de dedicar recursos tan abundants a aquest tipus de prestacions. Tanmateix, el que planteja realment aquest debat són els enormes costos del problema de l'atur i també el del malbaratament de recursos, fiscals i d'un altre tipus, que comporta aquest problema.



Les polítiques actives i passives a Europa

1. Recordeu les diferències quant al percentatge del PIB que dediquen els diferents països de la UE a polítiques d'ocupació i la distribució entre polítiques actives i passives.
 2. Penseu en el lloc d'Espanya respecte als recursos dedicats a polítiques d'ocupació en relació amb la resta dels països de la UE.
 3. Reflexioneu sobre les raons que expliquen les diferències entre països de la importància dels recursos del PIB dedicats a les polítiques de mercat de treball dins de la UE.
 4. Repasseu els diferents indicadors en relació amb la importància de les polítiques actives d'ocupació i intenteu de dividir els països de la UE en tres grups: els que més incidència tenen en la mitjana de la UE, els que en tenen menys i els intermedis.
 5. Recapituleu els tres països de la UE més importants i els tres menys importants pel que fa a la despesa en política activa en cada un dels components (despeses d'administració, formació ocupacional, programes per a joves i foment de l'ocupació privada i pública).
 6. Recordeu el significat i els indicadors disponibles per a mesurar les taxes de cobertura i de substitució de les prestacions per atur.
-

Autoritats locals i foment de l'ocupació

- Introducció
- Els mercats de treball locals
- Mercats de treball oberts i tancats

Introducció

Com ja s'ha assenyalat, l'atur, a més de ser un problema de gran magnitud en la majoria de les economies actuals, té una incidència molt desigual en els individus segons, entre d'altres característiques, la seva edat, sexe o nivell d'estudis. També sol tenir una incidència territorial molt desigual: així, els diferents països i regions de la UE presenten valors molt diversos de les principals variables del mercat de treball.

En aquest context, una qüestió que ha rebut una atenció creixent dels experts en economia del treball és la incidència de l'atur en àmbits territorials més limitats, com és el cas de les ciutats. De fet, paral·lelament a l'augment de l'atur, els problemes socials de les ciutats han augmentat, alhora que la pobresa i la marginació social s'han agreujat i han adquirit nous perfils.

L'àmbit local també ha estat assenyalat com el més adequat per a abordar molts d'aquests problemes, entre els quals l'atur. D'una banda, són les autoritats locals les que estan en primera línia i, per tant, reben l'impacte d'aquests problemes abans i es veuen obligades a donar-los resposta abans.

De l'altra, aquestes autoritats, que tradicionalment han estat les responsables d'una sèrie de mesures de política social, estarien més capacitades que les responsables de nivells més amplis per a elaborar les estratègies específiques que responen a les peculiaritats de cada situació.

Finalment, s'admet, cada vegada més, que els processos de desenvolupament econòmic i de generació d'ocupació són extraordinàriament complexos, ja que són el resultat de moltes variables, entre les quals els recursos naturals disponibles, els factors educatius i culturals i les característiques específiques de l'entramat institucional que fan que el conjunt de decisions que prenen els agents econòmics produeixin finalment (o no) un augment de l'activitat i de la demanda de treball, o un augment de l'ocupabilitat dels treballadors.

Per a posar en marxa aquests processos, el nivell local també podria presentar avantatges, en facilitar el contacte, les interrelacions informals i la cooperació dels diversos agents, tant públics com privats.

Tot i això, hi ha alguns problemes perquè les autoritats locals puguin afrontar l'atur i les seves conseqüències, el principal dels quals és la limitació dels recursos de què disposen i la magnitud dels nous problemes. D'altra banda, la connexió entre aquests problemes i la manca d'ocupació (o la qualitat escassa) és cada vegada menys estreta, aspecte que no sempre es pot abordar fàcilment des de la perspectiva local.

En qualsevol cas, hi ha un acord bastant general sobre la necessitat de reflexionar més sobre aquestes qüestions, atès que no sempre es disposa de les teories apropiades per a fonamentar plenament l'acció política en els mercats de treball locals, a part que fins i tot els termes bàsics que s'utilitzen, com *local* o *ciutats*, són ambigus, tenen

accepcions molt diverses i amaguen realitats molt heterogènies.

Això no obstant, alguns desenvolupaments recents en la teoria del creixement econòmic i la "nova geografia econòmica" també han tingut una incidència en aquesta tendència a donar més protagonisme a l'àmbit local.



Quines són les raons que expliquen aquest canvi de perspectiva?

A part del creixement mateix de la incidència i de la durada del problema de l'atur, es poden donar diverses respostes:

- La **globalització** de l'economia i el debilitament dels estats nacionals, un buit que tendeix a ser omplert pels altres nivells de govern. Es tractaria d'un fenomen "transitori" o, almenys, de futur incert.
- El descobriment de la importància de les **economies externes** que s'obtenen en les aglomeracions urbanes i regionals davant de l'èxit experimentat, en un context de crisi, per algunes.
- La constatació de la **coincidència d'interessos** d'àmplies capes de la població urbanes, atesa la forta interdependència econòmica entre elles. Per exemple, la crisi i el tancament d'una gran empresa no és un problema que afecta només els treballadors que en són acomiadats, sinó que pot tenir efectes catastròfics molt més amplis en el seu entorn.
- L'aparició o agreujament radical de **nous problemes molt localitzats geogràficament**, relacionats no solament amb la caiguda de l'ocupació, sinó amb la pèrdua d'un tipus específic de llocs de treball (aquells que en els anys seixanta van permetre la integració laboral i social d'amplis col·lectius de treballadors, amb nivells de qualificació baixos), que sembla que són especialment greus en les *grans* ciutats, on hi hauria una creixent segmentació social (amb tendència a l'"americanització" o a la "tercermundialització").

Però encara queden molts problemes per resoldre, com el que es refereix a la definició mateixa del que és "local", de l'economia o del mercat de treball local, i també els "límits" del que és local, tant des d'un punt de vista analític com d'estratègia i de política.

Analíticament, s'ha de tenir ben clar que els canvis locals no són únicament el resultat de factors d'aquest tipus, sinó que depenen d'un ampli conjunt de factors econòmics, tecnològics i socials molt més amplis. Tanmateix, el resultat final depèn de la interacció entre aquests factors i les característiques úniques de cada localitat.

En el vessant polític i estratègic, hi ha el risc de perdre de vista els factors supralocals i de començar un procés de lluita competitiva amb altres localitats (en què, a la llarga, ningú guanya), i també d'emprendre accions inútils i poc eficaces que, en moltes ocasions, són simple imitació d'altres que potser han tingut èxit en localitats amb circumstàncies i condicions molt diferents.

Els mercats de treball locals

Quant al concepte de "mercats de treball locals", de vegades es defineixen recorrent simplement a divisions de tipus administratiu o polític o a instruments de mesurament concrets (com les àrees de desplaçament entre habitatge i treball). Aquest és un enfocament insatisfactori, ja que les divisions administratives o polítiques solen tenir poc a veure amb les condicions econòmiques (canviants) de les diverses zones, perquè responen a altres lògiques i estan molt arrelades en factors del passat. Tot i que poden ser molt importants, atès que sovint determinen la distribució de competències per a dissenyar i posar en pràctica les polítiques de mercat de treball, no serveixen per a definir què és un mercat de treball local.

Tampoc no es poden prendre, simplement, com un criteri definidor d'un instrument de mesurament, per dues raons:

- En primer lloc, perquè hi ha diferents instruments alternatius disponibles, i
- en segon lloc, i principalment, perquè és l'instrument el que s'hauria de construir a partir de la definició teòrica de què és un mercat de treball local i no al revés: **s'ha d'anar, per tant, a la teoria.**

Recordem, abans que res, la definició bàsica de "mercat de treball" i la incidència que hi té el territori. Un mercat és una institució social en què compradors i venedors intercanvien informació i fan transaccions. En el mercat de treball, els empresaris (compradors) recullen informació sobre els salaris i sobre la "qualitat" dels treballadors i els contracten. Els treballadors (venedors) busquen informació sobre llocs de treball vacants i relatives als salaris i a d'altres condicions de treball que ofereixen.

El territori és important en aquestes activitats "mercantils", des d'una doble perspectiva:

- Empresaris



Per als **empresaris**, l'aspecte més rellevant és que la recollida d'informació és més barata si restringeixen la recerca a una àrea pròxima. Això no obstant, l'extensió òptima d'aquesta àrea varia segons quin sigui el nivell de qualificació que es requereix en cada cas. Això significa que, des del punt de vista dels compradors, no hi ha un sol mercat de treball, sinó diversos (definites territorialment).

- Treballadors



Per als **treballadors** hi ha dos factors importants. En primer lloc, com en el cas dels empresaris, es pot esmentar l'element de "cost d'informació", que també varia segons l'extensió de l'àrea de recerca. A més, hi ha el factor cost de desplaçament de l'habitatge a la feina (que inclou el cost eventual de canviar d'habitatge). Aquests costos també difereixen segons l'ocupació (i el nivell salarial) i la situació familiar.

Una conclusió important d'aquestes consideracions és que mai no serà possible delimitar "un" mercat de treball local. Normalment hi ha diversos mercats locals, de dimensions diferents, que se superposen parcialment en les mateixes zones geogràfiques. Aquests mercats varien, especialment, amb el nivell de qualificació (ocupació), l'activitat econòmica (sector) i determinades característiques personals (sexe i edat), i també amb la situació familiar.

Per a complicar més les coses, s'ha de subratllar que és probable que les fronteres entre aquests diversos submercats siguin molt canviants i variïn amb la situació conjuntural del mercat de treball, ja que, en moments d'atur elevat, els treballadors que busquen ocupació han d'ampliar la zona de recerca per a augmentar les probabilitats de trobar feina, mentre que les empreses, en canvi, poden reduir l'àrea de recerca, atès que hi haurà més candidats disponibles per a cada lloc de treball. En moments d'atur reduït succeeix, evidentment, el contrari.

La delimitació del mercat de treball local també es pot veure afectada per les polítiques públiques, especialment per les que incideixen en els costos de la mobilitat geogràfica (polítiques d'infraestructures, transports públics i disposicions referents al mercat de l'habitatge) i en els de la recerca d'ocupació, com l'eficàcia de la intermediació dels serveis d'ocupació i de les altres "xarxes" d'informació que hi ha, que poden ser relativament formals (anuncis en la premsa local en punts fàcilment accessibles) o més informals, com les que es poden desenvolupar mitjançant les relacions personals o comunitàries.

Mercats de treball oberts i tancats

En principi, l'àmbit òptim per a dissenyar i desenvolupar les polítiques actives de mà d'obra hauria de ser, com ja s'ha assenyalat, el del mercat de treball local, la qual cosa, en el cas de grans aglomeracions urbanes, equival al concepte de **mercat local tancat**. La raó principal és que és en aquest àmbit on coincideixen (gairebé) la demanda i l'oferta. En àmbits inferiors hi pot haver grans diferències entre aquestes dues magnituds. Es tracta de la situació característica dels (impròpiament) denominats "mercats locals oberts".

Els **mercats de treball "tancats"**, que solen prendre com a punt de partida una determinada aglomeració urbana, al nucli de la qual s'agreguen altres zones pròximes, haurien de ser, per tant, la unitat geogràfica bàsica dels mercats de treball i també, mitjançant mecanismes institucionals que poden ser molt variats, l'àmbit d'elaboració i posada en pràctica de les polítiques d'ocupació, per a la qual cosa també s'hauria de tenir en compte la totalitat del "mercat local d'ocupació".

Ara bé, normalment, les zones geogràfiques sobre les quals tenen competència les autoritats locals solen ser *més petites* que el mercat de treball "local", cas en què, com passa sovint, no serà fàcil posar en marxa els mecanismes que permetin de dissenyar i posar en pràctica les polítiques al nivell del mercat "real". A més, la millora de les infraestructures de transport i de comunicacions ha tendit a augmentar la dimensió dels mercats de treball; les institucions, al contrari, són més rígides i difícils de canviar i no és probable que hagin continuat aquest procés d'engrandiment.

Així, doncs, moltes d'aquestes institucions es tendeixen a trobar en una situació de **"mercats oberts"**, d'àmbit geogràfic inferior als tancats i en què no sempre coincideixen la localització dels llocs de treball i dels treballadors, la qual cosa exigeix una forta coordinació "horitzontal" amb l'acció de les altres autoritats que comparteixen una responsabilitat en el mateix mercat de treball.



Autoritats locals i foment de l'ocupació

1. Reflexioneu sobre les raons per les quals l'àmbit local o municipal pot ser el més adequat en moltes ocasions per a lluitar contra l'atur.
 2. Penseu en les dificultats que hi ha per a delimitar els mercats de treball locals.
 3. Recapituleu els canvis recents en les societats actuals que han incidit en l'increment de protagonisme del nivell local.
 4. Diferencieu entre el que s'entén per mercats de treball locals oberts i tancats.
-

La Unió Europea i els plans nacionals d'acció per a l'ocupació

- Introducció
- Les orientacions o directrius per a l'ocupació. El Tractat d'Amsterdam i la cimera de Luxemburg
- El consell de Lisboa i situació actual
- Avaluació i perspectives de l'Estratègia Europea d'Ocupació

Introducció

Una de les crítiques més importants que es van fer al procés establert pel Tractat de Maastricht per a accedir a la unió monetària és que no tenia en compte les variables reals de l'economia i, particularment, la situació dels mercats de treball. Alguns van arribar a demanar que s'afegís als "criteris de convergència" del Tractat un "criteri d'ocupació", encara que sovint sense especificar les característiques que hauria de tenir aquest criteri i si incomplir-lo impediria, eventualment, la participació en la unió monetària. Acceptar aquesta possibilitat equivalia a reconèixer que la unió monetària seria negativa o, almenys, que no permetria millorar la situació de l'ocupació, en contra del que es podia esperar.

Tanmateix, l'opinió pública veia les disposicions del Tractat de Maastricht més aviat com una amenaça per a l'ocupació i els sistemes de benestar, tal com van deixar ben patents les dificultats per a ratificar el Tractat en els països on es va sotmetre a referèndum. A més, com hem vist, a partir de 1992 i fins a 1995 la situació dels mercats de treball es va deteriorar ràpidament i, com a conseqüència d'aquest deteriorament, va augmentar la preocupació de l'opinió pública sobre l'atur i els efectes que podria tenir sobre aquest problema el procés d'aprofundiment de la integració europea que s'havia posat en marxa.

A fi de respondre a aquestes preocupacions, el president de la Comissió, Jacques Delors, va fer una àmplia exposició sobre els problemes de l'ocupació a Europa durant el Consell Europeu que va tenir lloc a Copenhaguen el juny de 1993, després del qual el Consell li va demanar que preparés un llibre blanc sobre "Creixement, competitivitat i ocupació".

Al final de 1993, a Brussel·les, Delors va presentar el llibre blanc i el Consell va aprovar un primer "pla d'acció", que consistia en la definició d'un "marc general" per a les accions que havien de desenvolupar els estats membres, algunes actuacions a càrrec dels organismes comunitaris i un "mecanisme de seguiment" de totes aquestes accions. Sis mesos més tard, a Essen, es va acordar demanar als estats membres que presentessin estratègies contra l'atur en forma de "plans plurianuals" que serien avaluats pel Consell.

Les orientacions o directrius per a l'ocupació. El Tractat d'Amsterdam i la cimera de Luxemburg

Així es va dissenyar un procediment que, finalment, es convertiria en el nou títol sobre l'ocupació del Tractat d'Amsterdam. Consisteix en un sistema de "vigilància multilateral" sobre les polítiques d'ocupació, que té algunes similituds amb el mecanisme de "vigilància multilateral" que preveia el Tractat de Maastricht per a les polítiques macroeconòmiques, encara que és clarament diferent. El punt de partida d'aquest procediment és l'aprovació per part del Consell d'unes "**orientacions**" o "**directrius**" que els estats membres es comprometen a introduir en uns "**plans d'acció per a l'ocupació**".

Una vegada introduïts, els estats membres han d'informar la Comissió sobre la posada en pràctica dels plans, i la Comissió elabora una comunicació que, després d'un procés de consulta i discussió, se sotmet al Consell. En vista de les recomanacions d'aquesta comunicació, el Consell reelabora les "directrius" per a l'any següent i el procediment torna a començar.

La reunió extraordinària del Consell Europeu feta a Luxemburg el novembre de 1997, a petició del nou govern socialista francès, va avançar la posada en marxa del nou títol sobre l'ocupació, sense esperar que el Tractat

d'Amsterdam fos ratificat per tots els estats membres. També va aprovar el primer conjunt de noves directrius per a les polítiques d'ocupació. Aquestes directrius es reflecteixen en un conjunt de recomanacions relativament àmplies que es refereixen a un tipus de mesures que pràcticament tots els estats membres desenvolupaven des de feia algun temps, encara que amb diferent intensitat.

Les orientacions sobre l'ocupació per a 1998 que, amb lleugeres modificacions, que s'analitzaran més endavant, s'han mantingut per als quatre anys següents, presenten diversos problemes. Abans que res, l'enfocament adoptat és clarament dirigista, de "dalt a baix", en contra del que tradicionalment havia recomanat la Comissió per a aquest tipus de polítiques. Com ja s'ha assenyalat, els problemes de mercat de treball difereixen molt d'un país a l'altre i el seu tractament també requereix fórmules molt diferents. Encara que les orientacions de Luxemburg són àmplies i relativament vagues, limiten, això no obstant, el tipus de qüestions que es poden tractar i fàcilment inciten a deixar fora del debat o de les estratègies nacionals per a l'ocupació aspectes que, en determinats casos, poden ser crucials, com la reducció de la jornada.

Dues característiques més de les "directrius de Luxemburg", que les diferencien del procediment que hi ha per a les polítiques macroeconòmiques i que en limiten considerablement l'efectivitat, són la peculiar quantificació que es fa d'alguns objectius que s'havien d'assolir i l'absència total d'algun sistema d'incentius i de sancions que en garanteixin el seguiment.

Pel que fa a la quantificació dels objectius que s'havien d'assolir, els estats membres es van oposar totalment, malgrat les aspiracions de la Comissió, a posar xifres a objectius definits segons els seus "resultats" (per exemple, un determinat augment de l'ocupació o una determinada reducció de l'atur) de manera similar a com es va fer per a la inflació o per als dèficits públics en els criteris de Maastricht.

Es va optar, en canvi, per la sortida, molt discutible, de quantificar la *intensitat* amb què s'haurien d'utilitzar determinats *instruments* de les polítiques d'ocupació. Així, les primeres directrius estableixen que, en un termini de cinc anys (prorrogable), tots els joves que portessin més de sis mesos inscrits com a aturats i tots els adults que portessin més d'un any s'havien de beneficiar d'alguna mesura d'ocupació, formació o altres actuacions similars, i que s'havia de tendir que aquests tipus d'accions cobrissin una proporció d'aturats igual a la mitjana dels "tres estats membres que hagin obtingut els millors resultats en aquest àmbit, i com a mínim al 20%."

Tècnicament, aquests requisits tenen molt poc sentit, ja que aquestes mesures s'han de jutjar no solament pel nombre d'aturats afectats, sinó per l'eficàcia en la creació d'ocupació i en la reducció de l'atur. Si aquests requisits es complissin de debò –la qual cosa resulta bastant dubtosa–, podrien obligar alguns estats membres a destinar un volum addicional de recursos molt importants a actuacions d'eficàcia discutible i impedir, en canvi, que s'utilitzin per a intervencions molt més prioritàries.

La falta d'estímuls i de sancions també fa que el procés perdi credibilitat. Les "sancions morals" no tenen pràcticament cap eficàcia i, en tot cas, és dubtós que ni tan sols s'apliquin, ja que cap estat no hi tindria interès. Els recursos dels fons estructurals –especialment els del Fons Social Europeu– s'haurien pogut utilitzar, en canvi, per a establir incentius i sancions creïbles. D'aquesta manera, el "procediment de Luxemburg" seria molt més útil i també milloraria, sens dubte, l'eficàcia de les actuacions cofinançades pels fons comunitaris.

La utilització d'aquests mecanismes en l'àmbit comunitari tindria l'avantatge addicional d'unificar dos procediments de planificació i d'avaluació –el de Luxemburg i l'establert en els reglaments dels fons estructurals– i reduir la paperassa i el treball burocràtic inútil.

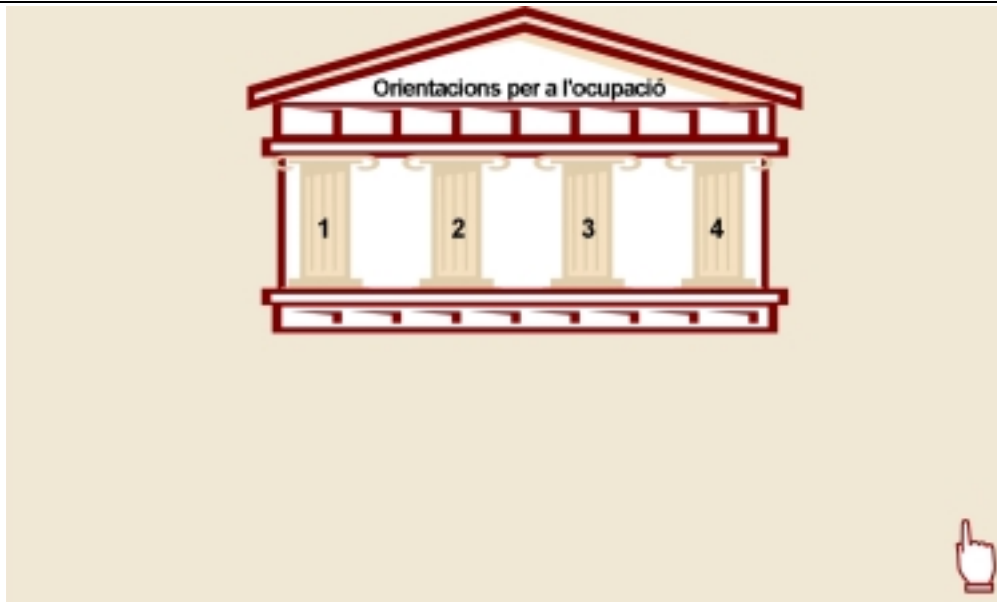
El procediment de Luxemburg també presenta el problema de ser extraordinàriament pesat. El cicle anual és massa breu per a dissenyar, posar en marxa i fer el seguiment d'unes mesures l'eficàcia de les quals s'ha de valorar sempre en un horitzó de mig termini. Aquí hi ha una diferència essencial entre aquestes mesures i les polítiques macroeconòmiques, de caràcter marcadament conjuntural i de curt termini, que no s'ha tingut en compte.

La repetició d'aquest cicle anual sense poder introduir novetats significatives corre el risc de convertir-se en una rutina burocràtica, sense cap incidència en la majoria de les polítiques d'ocupació. Aquest cicle, a més, es posa en marxa de manera separada, sense cap coordinació amb altres actuacions que tenen molts punts en comú, com la planificació i la posada en pràctica de les polítiques estructurals.



Què ha passat durant els tres primers anys de funcionament del nou procediment?

Com s'ha dit, el Consell de Luxemburg va aprovar, sense debat previ, les primeres "orientacions per a l'ocupació" que s'havien de posar en pràctica el 1998. Es tracta de dinou "consells" agrupats en quatre pilars, els mateixos que utilitzen les orientacions per a 1999 i per a l'any 2000 que, pràcticament, coincideixen amb les de l'any anterior.



El pas següent del procés va ser l'elaboració de plans d'acció per a l'ocupació (PAO) per part dels governs dels estats membres. Encara que s'havia acordat seguir un "esquema comú", no tots els estats membres el van seguir. De fet, els plans dels països "desviacionistes" són els més interessants, ja que són els que tenen una estratègia per a l'ocupació més elaborada i consolidada, s'han sentit poc lligats per les "directrius" i els seus plans es limiten a presentar aquesta estratègia i a subratllar els punts de contacte amb les orientacions comunitàries.

En altres països, on aquesta estratègia no existeix, com és el cas espanyol, les orientacions han servit d'excusa per a no haver-la d'elaborar. En aquests casos, s'inclouen les actuacions ja previstes en l'àmbit de cada orientació, sense sentir-se obligats a seguir-les una per una detalladament.

Tots els plans dels tres primers anys han fet una atenció especial a les tres primeres directrius que s'inclouen en el primer pilar, les que estableixen objectius quantificats: oferir una "nova oportunitat" a tots els joves abans que hagin passat sis mesos en atur, oferir un "nou començament" a tots els aturats abans que hagin passat dotze mesos en atur, i reforçar les polítiques actives fins a assolir el percentatge de cobertura dels tres millors estats membres o el 20% dels aturats. De fet, complir formalment aquestes tres primeres directrius no és difícil, ja que només exigeixen fer alguna "acció" de qualsevol tipus, tant formativa o de creació d'ocupació, com d'orientació, informació o consulta, sense definir amb precisió el col·lectiu al qual anirien destinades aquestes accions.

El Consell Europeu de Cardiff (juny de 1998) va fer un primer examen dels PAO i va lamentar l'escassa participació dels interlocutors socials en la seva elaboració. Sis mesos més tard, el Consell de Viena va formalitzar l'anàlisi. En aquest Consell també es van debatre algunes de les debilitats del procediment com les apuntades més amunt.

En les seves conclusions, el Consell subratlla, per exemple, la necessitat de definir en els PAO objectius quantificats de resultats quan escaigui i d'estrènyer la relació entre aquest procediment i l'establert en el Tractat per a les polítiques econòmiques. També assenyala la necessitat que els interlocutors socials s'impliquin més, comunitàriament, per a assolir un "gran pacte d'ocupació" que asseguri la compatibilitat de les polítiques salarials i la política monetària.

Finalment, l'esmentat Consell de Viena va donar el vist-i-plau a les "orientacions per a l'ocupació" de 1999. Com ja hem dit, les "orientacions" de 1999 difereixen poc de les referents a l'any anterior. S'han mantingut els quatre "pilars" i s'han afegit tres recomanacions addicionals. El quart pilar s'ha limitat a l'àmbit tradicional de la política comunitària d'igualtat d'oportunitats entre homes i dones, per la qual cosa la recomanació referent als treballadors minusvàlids s'ha traslladat al primer pilar.



Les tres noves orientacions es refereixen als aspectes següents:

- Redissenyar les polítiques de protecció social perquè no afectin negativament els incentius per a buscar ocupació, i també adoptar mesures que permetin de retardar l'edat de jubilació;
 - explotar la capacitat de creació d'ocupació en els serveis, un sector en què Europa –i, molt especialment, Espanya– és clarament deficitari, i
 - integrar la política d'igualtat d'oportunitats entre homes i dones en la posada en pràctica de totes les orientacions.
-

Per la seva banda, el novembre de 1999 el Consell de Ministres de Treball i Afers Socials va establir les "orientacions" per a l'any 2000, que són pràcticament iguals a les de l'any anterior. Mantenen els quatre "pilars" originals i l'únic canvi substancial és la supressió de la directriu referent a l'estudi de la reducció de l'IVA sobre determinats serveis intensius en mà d'obra i no sotmesos a la competència internacional, que havia estat suggerit pel Parlament Europeu i que era una de les recomanacions més innovadores i interessants.

El Consell de Lisboa i la situació actual

Posteriorment a l'aprovació de les recomanacions per a l'any 2000, el Consell Europeu de Lisboa de març d'aquell any va establir la necessitat d'abordar quatre àmbits fonamentals en la revisió a mig termini de les directrius d'ocupació en l'àmbit comunitari, en l'elaboració, aplicació i seguiment de la qual han d'estar més implicats els interlocutors socials:

- Millorar l'empleabilitat i reduir les deficiències de qualificacions, especialment dels aturats;
- donar més importància a la formació contínua i fomentar, per a això, acords entre els interlocutors socials;
- augmentar l'ocupació en els serveis, incloent-hi els personals, i
- fomentar tots els aspectes de la igualtat d'oportunitats, incloent-hi la reducció de la segregació professional.

En aquest context, el Consell de Lisboa va considerar que l'objectiu global d'aquestes mesures hauria de ser augmentar la taxa d'ocupació d'una mitjana del 61% a una xifra que s'acosti com més millor al 70%, i augmentar el percentatge de dones ocupades del 51% a més del 60%. Els dos objectius s'haurien d'assolir com a màxim l'any 2010.

Per a això, i tenint en compte els diferents punts de partida, els estats membres haurien de considerar la possibilitat d'establir objectius nacionals per a augmentar les taxes d'ocupació, i incrementar els efectius laborals mentre es reforça la sostenibilitat dels sistemes de protecció social.

Per la seva banda, el Consell Europeu de Santa Maria de Feira de juny de 2000 va ratificar la necessitat de reforçar encara més l'estratègia europea per a l'ocupació mitjançant un balanç intermedi del procés de Luxemburg que serveixi de base per a la revisió de les directrius per a l'ocupació corresponents a l'any 2001, i la participació dels interlocutors socials se centra particularment en la modernització de l'organització del treball, l'educació permanent i l'augment de l'índex d'ocupació, **especialment del femení**.

Com a conseqüència dels acords del Consell de Lisboa, les directrius per a l'any 2001, que mantenen els quatre pilars dels anys anteriors, insisteixen, en la seva exposició de motius, en el compliment de cinc objectius horitzontals:



1. Avançar cap a la plena ocupació, millorar les possibilitats d'ocupació i proporcionar els incentius adequats amb aquesta finalitat;
 2. establir estratègies adequades per a l'educació i l'aprenentatge permanent;
 3. associar els interlocutors socials a l'aplicació el control i seguiment de les estratègies d'ocupació;
 4. donar un caràcter integral a les directrius, prestant l'atenció deguda als quatre pilars i als objectius horitzontals, i també considerar les disparitats regionals, i
 5. finalment, establir indicadors quantitius comuns per a avaluar els progressos en cada un dels quatre pilars.
-

En comparació amb les directrius de l'any 2000, les del 2001 representen una reorganització de les orientacions incloses, i també una reducció del seu nombre total de vint-i-una a divuit. Entre els canvis més importants destaquen

la supressió de l'objectiu que les polítiques actives assoleixin el 20% dels aturats, la insistència que la formació informàtica arribi a tots els ciutadans i la intensificació dels esforços per a eliminar els desfasaments entre l'oferta i la demanda de llocs de treball.

Malgrat aquesta reorganització de les directrius per al 2001 i que el text de les directrius és bastant més prolix que el dels anys anteriors, atès que introdueix algun canvi terminològic i més precisions, amb prou feines hi ha hagut modificacions substancials respecte a les primeres directrius per al 1998 i, encara més important, les expectatives que s'havien generat amb els acords del Consell de Lisboa tot just s'han concretat i desenvolupat.

Posteriorment, el Consell Europeu d'Estocolm de març de 2001, partint dels objectius establerts al Consell de Lisboa per a l'any 2010, ha fixat uns objectius intermedis per a l'any 2005 per a la taxa d'ocupació general del conjunt de la UE (el 67%) i per a l'específica de les dones (el 57%), i també ha fixat un nou objectiu per a l'any 2010, que consisteix a augmentar la taxa mitjana d'ocupació dels homes i dones de més edat (de cinquanta-cinc a seixanta-quatre anys) fins al 50%.

A més, el Consell d'Estocolm va recomanar la prioritat de la millora de les capacitats bàsiques de les persones, especialment digitals i de tecnologia de la informació, i també el foment de la mobilitat dels treballadors per a augmentar la capacitat d'adaptació al canvi i eliminar les barreres actuals. Igualment, es va recomanar que en les directrius per a l'ocupació el 2002 es definissin enfocaments comuns per a mantenir i millorar la qualitat del treball, és a dir, de les ocupacions.

En aquest context, les directrius per a les polítiques d'ocupació dels estats membres per a l'any 2002 mantenen pràcticament les directrius aprovades per a l'any anterior. Així, quant als objectius horitzontals que han d'atendre els plans d'ocupació nacionals, es ratifica en els cinc plantejats per a l'any 2001, i es limita a incloure en el primer la millora de les possibilitats d'ocupació, els objectius intermedis establerts al Consell d'Estocolm per a l'any 2005 i afegir una nova recomanació, també en compliment dels compromisos del Consell Europeu d'Estocolm: que els estats membres vetllin perquè les polítiques d'ocupació contribueixin a augmentar la qualitat dels llocs de treball.

L'esquema i el contingut de les directrius també continua essent el mateix que l'establert per a l'any 2001, amb l'única novetat rellevant d'incorporar en la directriu número cinc la necessitat de facilitar i fomentar la mobilitat dels treballadors per a explotar plenament el potencial d'uns mercats de treball europeus oberts i accessibles.

En relació amb els pilars o grans objectius de les directrius, l'any 2002 es mantenen els quatre dels anys anteriors, mentre que el nombre i el contingut de les directrius específiques coincideix plenament amb els divuit de l'any anterior.



Les directrius per a l'ocupació el 2001 i 2002 (resum)

I. Millorar la capacitat d'inserció professional

Combatre l'atur juvenil i prevenir l'atur de llarga durada

1. Oferir a cada aturat una nova oportunitat abans que assoleixi sis mesos d'atur en el cas dels joves i dotze en el dels adults.

Plantejament més favorable a l'ocupació

2. Revisar i, quan sigui necessari, reformar els règims fiscals i de protecció social per a eliminar les trampes de pobresa i oferir incentius als aturats o persones inactives perquè busquin i acceptin les oportunitats d'ocupació i adquireixin o actualitzin les seves qualificacions.

Desenvolupar una política per prolongar la vida activa

3. Establir polítiques destinades a prolongar la vida activa dels treballadors de més edat.

Desenvolupar les competències per al nou mercat de treball en el context de l'aprenentatge permanent

4. Millorar la qualitat dels sistemes d'educació i formació.

5. Posar a l'abast de tots els ciutadans l'aprenentatge informàtic.

Polítiques actives per a adaptar-se a la demanda de llocs de treball i lluitar contra els nous desfasaments

6. Intensificar els esforços per a detectar i prevenir els desfasaments entre oferta i demanda de llocs de treball.

Lluitar contra la discriminació i promoure la integració social mitjançant l'accés a l'ocupació

7. Facilitar la integració social dels col·lectius més desfavorits en el mercat de treball, com els discapacitats, les minories ètniques, els immigrants i els pobres, i detectar i combatre les formes de discriminació que hi ha.

II. Desenvolupar l'"esperit d'empresa" i la creació d'ocupació.

Facilitar la creació i gestió d'empreses

8. Reduir substancialment les despeses generals i les càrregues administratives per a la creació i el creixement de les empreses.

9. Afavorir l'accés a l'activitat empresarial dels autònoms i les petites empreses.

Noves possibilitats d'ocupació en la societat basada en el coneixement i en els serveis

10. Eliminar les barreres per al subministrament de serveis i desenvolupar les condicions marc que permetin de crear més i millors llocs de treball tant en els serveis tradicionals com en els no tradicionals, els relacionats amb les empreses i els serveis personals.

Acció local i regional per a l'ocupació

11. Potenciar la creació de llocs de treball en l'àmbit local i regional.

Reformes fiscals a favor de l'ocupació i la formació

12. Reduir la càrrega fiscal total i, quan escaigui, la pressió fiscal sobre el treball, en particular, sobre el poc qualificat i mal retribuït, i també introduir incentius i eliminar obstacles fiscals per a la inversió en recursos humans i estudiar la possibilitat de recórrer a altres ingressos fiscals, com els ecològics, que graven l'energia i les emissions contaminants.

III. Fomentar la capacitat d'adaptació de les empreses i dels seus treballadors

Modernitzar l'organització del treball

13. Instar els interlocutors socials a negociar la modernització de l'organització del treball, incloent-hi les formes flexibles de treball i la reducció del temps de treball.

14. Reduir els obstacles per a l'ocupació, alhora que es garanteix l'aplicació de la legislació en matèria de salut i seguretat en el treball.

Donar suport a l'adaptabilitat a les empreses com un component de l'aprenentatge permanent

15. Renovar els nivells de qualificació dins de les empreses i instar els interlocutors socials a establir acords en aquest àmbit.

IV. Reforçar les polítiques d'igualtat d'oportunitats entre homes i dones

Integració en les polítiques generals de la dimensió de la igualtat d'oportunitats entre homes i dones

16. Integrar la política d'igualtat d'oportunitats en totes les mesures incloses en les directrius.

Combatre la discriminació per raó de sexe

17. Reduir la desigualtat entre homes i dones respecte a l'ocupació, l'atur i els salaris.

Conciliar la vida laboral amb la vida familiar

18. Promoure polítiques de suport a la família.

Font: Comissió Europea, accessible a Internet en el servidor Europa, <http://europa.eu.int/comm>.

Avaluació i perspectives de l'Estratègia Europea d'Ocupació



Quina avaluació es pot fer del que s'ha aconseguit amb aquest mecanisme de l'Estratègia Europea d'Ocupació després de gairebé cinc anys de funcionament? És només un exercici mediàtic de propaganda, però sense cap efecte tangible en el mercat de treball, com afirmen alguns?

No hi ha dubte que el reconeixement explícit de la importància de l'ocupació en el Tractat és un pas endavant molt significatiu. De fet, tota la legitimitat, des d'un punt de vista econòmic, del procés d'integració europea, descansa en la contribució que el nou plantejament faci a la millora dels nivells de vida i ocupació de la població.

Dit això, s'ha de reconèixer que en l'actiu del nou procediment, com s'ha concretat de fet fins ara, hi ha molt poc. La posada en marxa dels PAO potser va servir, en algun país, perquè s'adoptés un enfocament més integrat i les autoritats nacionals, regionals i locals reforcessin la seva cooperació. Potser també ha servit per a estimular una mica més el debat sobre l'ocupació. Malgrat això, el procediment està lluny d'assolir el que es podria haver aconseguit si s'hagués dissenyat millor, i amb més economia de mitjans.

Els pròxims anys s'haurien de dedicar a aquesta tasca de redissenyar un sistema que pugui ser útil i necessari. De fet, les polítiques actives formen part del conjunt d'actuacions que en la unió monetària adquireixen més importància que la que han tingut fins ara.

La cooperació pot ajudar a millorar aquests instruments d'intervenció en el mercat de treball i a augmentar-ne l'eficàcia. El procediment de cooperació, tanmateix, ha de ser totalment diferent. A part de ser més flexible i d'estar més integrat en les altres polítiques comunitàries, el nou mecanisme hauria de complir, almenys, els tres objectius següents:

- Oblidar tot intent de copiar el mecanisme de vigilància multilateral de les polítiques macroeconòmiques. Es tracta d'instruments d'intervenció diferents, amb problemes de posada en pràctica i "mecanismes de transmissió" entre instruments i objectius també **totalment diferents**. Aquest punt de vista justifica que hi hagi procediments diferents, encara que hagin d'estar integrats i coordinats entre si.
- Adoptar un **enfocament de "baix a dalt"**. Els problemes del mercat de treball, com s'ha assenyalat reiteradament, són molt diferents d'un país a un altre. Per a tots no serveixen les mateixes fórmules. La "convergència" en polítiques actives no té base, si no es demostra la necessitat d'adoptar-ne aquest tipus.
- Assegurar que **la societat s'implica més** i, particularment, els interlocutors socials, en tot el procés, des de l'elaboració de les orientacions fins a l'avaluació dels resultats aconseguits, com es va reconèixer en les conclusions del Consell Europeu de Lisboa.

En relació amb el futur, el Consell Europeu de Barcelona, fet els dies 15 i 16 de març de 2002, ha plantejat reforçar l'Estratègia Europea d'Ocupació per a incorporar les metes i objectius acordats a Lisboa, per a la qual cosa ha de fer el següent:

- Simplificar i reduir el nombre d'orientacions,
- ajustar el calendari al termini previst de Lisboa de 2010 amb una avaluació intermèdia el 2006, i
- reforçar el paper i la responsabilitat dels interlocutors socials en aplicar i supervisar les orientacions.

Malgrat el fet que sembla que no es corregiran els problemes més rellevants de l'Estratègia amb les noves recomanacions, cal destacar la intenció declarada de reforçar el paper i la responsabilitat que hi tenen els interlocutors socials, encara que aquesta intenció ja havia estat declarada en consells europeus anteriors, sense que fins ara s'hagi reflectit en la pràctica.

El **Consell de Barcelona** també ha fet una sèrie de recomanacions en matèria de política d'ocupació i de relacions laborals, algunes adreçades a desregularitzar i flexibilitzar el mercat de treball dels estats membres de la Unió Europea, i també a limitar algunes de les mesures de protecció social.



-
- Prioritzar els treballadors amb salaris més baixos quan es persegueixin rebaixes fiscals.
 - Adaptar el règim fiscal i les prestacions per atur perquè el treball resulti rendible i es fomenti la recerca de llocs de treball. En aquest sentit, es planteja la revisió dels sistemes de protecció per atur en aspectes com les condicions d'accés, la quantia i la durada.
 - Permetre l'evolució salarial segons criteris de productivitat i coneixements dels treballadors.
 - Revisar els costos vinculats a les normes sobre contractació temporal.
 - Suprimir els elements que desactiven la participació de la mà d'obra femenina i esforçar-se a prestar per al 2010 serveis d'acollida almenys al 90% dels nens d'edat compresa entre els tres anys i l'edat d'escolarització obligatòria, i com a mínim al 33% dels nens de menys de tres anys.
 - Reduir els incentius de jubilació anticipada i intentar d'eleva per a 2010 entorn de cinc anys l'edat mitjana efectiva de jubilació a la Unió Europea.
 - Promoure les competències professionals i la mobilitat geogràfica dels treballadors a la Unió Europea.
-



La Unió Europea i els plans nacionals d'acció per a l'ocupació

1. Recapituleu les raons i el contingut del nou títol sobre l'ocupació en el Tractat d'Amsterdam.
 2. Repasseu els quatre pilars de les directrius de Luxemburg per a 1998 i penseu si s'han mantingut en les directrius per als anys següents fins a arribar a les de l'any 2002.
 3. Reflexioneu críticament sobre els aspectes positius i negatius de les directrius d'ocupació de la UE i sobre el contingut dels plans d'ocupació nacionals.
 4. Reflexioneu sobre les novetats que, en relació amb l'estratègia de lluita contra l'atur, va representar el Consell de Lisboa de març de 2000.
 5. Repasseu les noves propostes acordades al Consell de Barcelona de març de 2002.
-

Autoavaluació

1. Tenint en compte les actuacions públiques següents, delimitau quines formen part de les polítiques actives d'ocupació, quines de les polítiques passives i quines de cap de les dues:
 - a. Incentius en la contractació indefinida de joves.
 - b. Construcció de carreteres.
 - c. Protecció de l'atur dels aturats que porten més d'un any en atur.
 - d. Obres a fer per un Ajuntament amb el finançament de l'INEM per a contractar temporalment aturats majors de quaranta-cinc anys.
 - e. Programes de formació ocupacional a favor de dones aturades.



Polítiques actives: a, d i i; polítiques passives: c; cap de les dues: b.

2. L'efecte ganga o de pes mort d'una mesura activa d'ocupació és el degut a...
 - a. la substitució d'un treballador per un altre.
 - b. la destrucció de l'ocupació en altres empreses.
 - c. l'expulsió d'algunes empreses del mercat.
 - d. la contractació s'hauria dut a terme, igualment, sense l'existència de la mesura.



d. la contractació s'hauria dut a terme, igualment, sense l'existència de la mesura.

3. "Les mesures actives d'ocupació seran més eficaces com més generalitzades i àmplies siguin". És cert o fals? Expliqueu-ho.



Fals. Com més generalitzades siguin, més importants seran els efectes negatius, especialment l'efecte ganga o pes mort. Les mesures actives d'ocupació més eficaces seran les que tinguin un caràcter selectiu, adreçades als col·lectius d'aturats més desfavorits.

4. Entre les mesures d'ocupació següents, assenyalau quines afecten la demanda de treball, quines l'oferta i quines l'ajustament entre les dues magnituds:
- Accions de formació professional.
 - Incentius en la contractació temporal de minusvàlids.
 - Ajuts a la mobilitat geogràfica dels treballadors aturats.
 - Programes públics d'ocupació.
 - Reducció de l'escolaritat.
 - Estímul al repartiment del treball.



Demanda de treball: b i d; oferta de treball: i i f; ajustament de demanda i oferta: a i c.

5. "Tota reducció de la jornada laboral representa un augment de l'ocupació de la mateixa proporció". És cert o fals? Expliqueu-ho.



Fals. Perquè no totes les empreses estalvien prou temps per a contractar treballadors, atès que pot augmentar la productivitat per hora treballada i incrementar-se els costos laborals unitaris.

6. "L'únic efecte dels sistemes de protecció per atur és negatiu, ja que desincentiva la recerca activa d'ocupació i augmenta l'atur de llarga durada". És cert o fals? Expliqueu-ho.



Fals. En principi els efectes negatius depenen de les facilitats d'accés i de la generositat de les prestacions, però, a més, també hi ha efectes positius que poden arribar a compensar els negatius, com servir d'estabilitzador automàtic de l'economia i evitar la pèrdua del capital humà dels aturats.

7. En algun o alguns d'aquests països, els recursos dedicats a les polítiques actives d'ocupació superen els recursos dedicats a les polítiques passives:
- Espanya
 - Regne Unit
 - Suècia
 - Alemanya
 - Dinamarca



c. Suècia.

8. El país que més recursos dedica a les polítiques d'ocupació, tant actives com passives, en relació amb el PIB, és...
- Holanda.
 - Bèlgica.
 - Suècia.
 - Dinamarca.
 - Alemanya.



d. Dinamarca.

9. "Qualsevol país de la UE dedica un percentatge del PIB més elevat que els Estats Units tant a polítiques actives com a polítiques passives d'ocupació. És cert o fals?"



Cert.

10. La taxa de cobertura de les prestacions per atur és el percentatge de...
- la quantia de les prestacions sobre el salari percebut anteriorment.
 - el percentatge sobre el total d'ocupats.
 - el percentatge sobre el total d'aturats.
 - el percentatge de la despesa en aquestes prestacions sobre el PIB.



c. el percentatge sobre el total d'aturats.

11. En relació amb les prestacions per atur, la taxa de substitució és el percentatge de...
- la quantia de les prestacions sobre el salari percebut anteriorment.
 - els aturats que troben ocupació.
 - la despesa de prestacions de atur en relació amb el PIB.
 - Cap de les anteriors.



a. la quantia de les prestacions sobre el salari percebut anteriorment.

12. "Espanya és un dels països amb les taxes més elevades de cobertura i de substitució de les prestacions per atur de la UE". És cert o fals? Expliqueu-ho.



Fals. Segons les dades del quadre 3 del mòdul, tant en els indicadors de la taxa de cobertura com en els de la taxa de substitució, Espanya se situa en els llocs més baixos de la UE, i sempre per sota de la UE-15.

13. Dins de la despesa en polítiques actives d'ocupació, el component que més recursos concentra a Espanya és...
- la formació ocupacional.
 - els programes dedicats específicament a joves.
 - els programes dedicats específicament a minusvàlids.
 - els incentius a l'ocupació privada.
 - el foment públic a l'ocupació.



d. els incentius a l'ocupació privada.

14. El país de la UE que gasta més en proporció amb el total de les polítiques actives en foment de l'ocupació públic és...
- Itàlia.
 - França.
 - Espanya.
 - Bèlgica.
 - Dinamarca.



d. Bèlgica.

15. Un mercat de treball local tancat és aquell en què...
- coincideixen en un mateix àmbit l'oferta i la demanda de treball.
 - Es limita a un país.
 - Es limita a una província.
 - Es limita a un municipi o localitat.



a. coincideixen en un mateix àmbit l'oferta i la demanda de treball.

16. "En el Tractat de Maastricht, entre els criteris de convergència establerts per a accedir a la unió monetària es van fixar alguns objectius relacionats amb l'ocupació". És cert o fals? Expliqueu-ho.



Fals. Només es van fixar criteris monetaris, relacionats amb la inflació, el tipus d'interès, el dèficit i el deute públic o el tipus de canvi.

17. Els quatre pilars de les directrius d'ocupació de la Unió Europea són:

- a. Fomentar la mobilitat dels treballadors.
- b. Millorar la formació professional dels aturats.
- c. Millorar l'ocupabilitat o capacitat d'inserció professional.
- d. Desenvolupar l'esperit d'empresa.
- e. Reduir l'atur.
- f. Fomentar la capacitat d'adaptació dels treballadors i de les empreses.
- g. Repartir el treball que hi ha.
- h. Garantir la igualtat d'oportunitats.



c. Millorar l'ocupabilitat o capacitat d'inserció professional.
d. Desenvolupar l'esperit d'empresa.
f. Fomentar la capacitat d'adaptació dels treballadors i de les empreses.
h. Garantir la igualtat d'oportunitats.

18. El Consell de Lisboa fet al març de 2000 va establir els objectius d'ocupació següents per a l'any 2010:

- a. Una taxa d'atur del 3%.
- b. Una taxa d'ocupació del 70%.
- c. Una taxa d'ocupació del 90%.
- d. Un percentatge de dones amb feina del 60%.
- e. Un percentatge de dones amb feina del 50%.



b. Una taxa d'ocupació del 70%.
d. Un percentatge de dones amb feina del 60%.

19. "Des de les primeres directrius d'ocupació establertes a Luxemburg per a l'any 1998 fins a les últimes per a l'any 2002, hi ha hagut nombrosos canvis, tant en els objectius fonamentals com en les recomanacions, de manera que es pot dir que les de l'últim any són radicalment diferents de les del primer". És cert o fals? Expliqueu-ho.



Fals. Els pilars són els mateixos i els escassos canvis introduïts en les recomanacions no són gaire substancials.

Resum

L'objectiu principal d'aquest mòdul ha estat l'anàlisi de les polítiques d'ocupació o de mercat de treball, diferenciant entre les polítiques actives i les passives. La importància relativa de cada una d'aquestes mesures canvia al llarg del temps, segons les circumstàncies de l'economia, de la situació financera del sector públic i, sobretot, del nivell d'atur que hi ha en cada moment.

Per tot això, normalment en els diferents països també difereix l'estratègia de les polítiques de mercat de treball, que varien des dels més liberals, com el Regne Unit i els Estats Units, on el grau d'intervenció en matèria d'ocupació és mínim, fins als més intervencionistes, com els països nòrdics i alguns dels centreeuropeus, on la despesa en polítiques d'ocupació és relativament elevada.

En tot cas, les polítiques d'ocupació són complementàries i subsidiàries de la política econòmica en general i, per si soles, difícilment seran suficients per a resoldre problemes greus d'atur massiu.

A més, els efectes d'aquestes polítiques no són sempre necessàriament positius. En les polítiques actives pot ser que es produeixi l'"efecte ganga o pes mort", és a dir, que en tot cas s'haurien produït les contractacions fetes a l'emparament dels incentius econòmics, l'"efecte de substitució", que afavoreix la contractació d'uns col·lectius en perjudici d'altres, o l'efecte de desplaçament, que implica l'expulsió d'altres competidors o empreses del mercat. Per a evitar que aquests efectes negatius siguin rellevants i arribin a superar els efectes positius sobre l'ocupació és molt important el disseny selectiu de les mesures actives d'ocupació.

En relació amb les polítiques actives d'ocupació, tenen una importància creixent les mesures de repartiment de treball, entre les quals el treball a temps parcial i la reducció de la jornada laboral. La reducció de la jornada a trenta-cinc hores aprovada pel govern socialista francès ha concentrat l'interès de sindicats i de l'opinió pública d'altres països en relació amb la importància d'aquesta mesura per a la creació o el manteniment de l'ocupació.

Encara que la relació entre la reducció de la jornada i l'ocupació no és sempre directa ni estrictament proporcional, si aquesta reducció té lloc en unes circumstàncies determinades (com ara negociació col·lectiva sobre la manera d'instrumentar la reducció i sobre l'evolució dels salaris, flexibilització del temps de treball i canvis en l'organització del treball i en la utilització de l'equip productiu, complementació amb altres mesures de repartiment de treball i, sobretot, incentivament econòmic del sector públic), pot ser més fàcil que tinguin lloc els efectes positius sobre l'ocupació.

Quant a les polítiques passives d'ocupació, les més generalitzades són les prestacions per atur; les seves conseqüències sobre l'economia i el mercat de treball també depenen del seu disseny. Si el sistema és excessivament generós, pot ser que desincentivi la recerca activa d'ocupació i provoqui l'augment de l'atur de llarga durada. Però, si el disseny és curós, com succeeix en molts països, els efectes positius, com el de servir d'"estabilitzador automàtic de l'economia" i impedir una descapitalització excessiva de les qualificacions dels treballadors poden compensar amb escreix les possibles distorsions que es puguin produir.

Pel que fa a l'aplicació de les polítiques actives i passives d'ocupació a la Unió Europea, hi ha grans diferències entre els diferents estats membres. Al costat de països, com Dinamarca i Holanda, que dediquen gairebé el 5% del PIB a aquest tipus de polítiques, n'hi ha d'altres, com el Regne Unit, en què tot just supera l'1%. Fora de la UE, els Estats Units gasten menys del 0,5% del PIB en aquestes accions.

D'altra banda, la majoria dels països, amb la notòria excepció de Suècia, destinen més recursos a les polítiques passives que a les actives. A més, dins d'aquestes últimes polítiques en general, les que més importància tenen, en relació amb la despesa feta, són les de formació ocupacional i la del foment privat de l'ocupació, amb l'excepció dels països nòrdics i alguns de centreeuropeus, en què el foment públic de l'ocupació té una gran rellevància.

Al contrari, als països més liberals, com el Regne Unit i els Estats Units, on la despesa en polítiques actives d'ocupació i, sobretot, en foment d'ocupació és molt reduïda, la despesa en serveis d'ocupació, formació ocupacional i programes de joves absorbeix gairebé la totalitat dels recursos destinats a polítiques actives d'ocupació.

Una conclusió important de l'anàlisi d'aquest mòdul sisè és el paper essencial que han de tenir les autoritats locals en l'aplicació de les polítiques d'ocupació, sobretot de les polítiques actives, per la proximitat que tenen en relació amb els problemes derivats de l'atur, perquè aquestes autoritats tenen més capacitat per a elaborar les estratègies específiques que responguin a les peculiaritats de cada situació concreta i pel contacte amb els diferents agents socials implicats en la problemàtica de l'ocupació. Tot i això, hi ha alguns problemes perquè l'actuació de les autoritats locals sigui eficaç, entre els quals la limitació de recursos que solen tenir i la dificultat de delimitar què és un "mercat de treball local".

Un últim aspecte considerat en el mòdul és el de la relació de la Unió Europea amb l'ocupació i, concretament, amb la política d'ocupació. Les limitacions que tenia en aquesta matèria el Tractat de Maastricht, que establia els criteris de convergència per accedir a la unió monetària europea, van obligar a introduir un procediment relacionat amb aquesta problemàtica en el Tractat d'Amsterdam. Aquest procediment, encara que restringit i poc ambiciós, es reflecteix en l'aprovació anual per part del Consell Europeu d'unes "orientacions" o "directrius" que els estats membres es comprometen a introduir en uns "plans nacionals d'acció per a l'ocupació".

Les primeres d'aquestes orientacions es van establir per al 1998 en el Consell de Luxemburg de novembre de 1997, i amb prou feines s'han vist modificades fins a les últimes, aprovades per a l'any 2002.

Perquè aquestes orientacions siguin realment eficaçes, s'haurien de modificar substancialment, de manera que s'adaptés un enfocament de "baix a dalt" d'estats membres al conjunt de la Unió, en comptes de "dalt a baix", com succeeix actualment, ja que els problemes del mercat de treball són molt diferents d'un país a un altre i no es pot forçar a la "convergència" en polítiques actives d'ocupació. Aquest tipus de polítiques, d'altra banda, hauria d'estar més integrat amb altres polítiques comunitàries, encara que els procediments de vigilància multilateral no han de ser còpia de les polítiques macroeconòmiques; i, finalment, s'ha d'assegurar que la societat s'implica més, i particularment els interlocutors socials, en tot el procés d'elaboració de les directrius i dels plans nacionals d'ocupació.

Activitats

Polítiques actives i passives

1. Recordeu les diferències que hi ha entre polítiques actives i passives d'ocupació i quines de les dues tenen més importància en relació amb el PIB en el conjunt de la Unió Europea i en cada un dels països que la componen.
2. Reflexioneu sobre les limitacions o l'eficàcia de les polítiques actives i passives d'ocupació en una situació d'atur massiu.
3. Analitzeu els possibles efectes negatius de les polítiques actives d'ocupació i quins criteris s'haurien d'aplicar en dissenyar-les per a maximitzar-ne l'eficàcia.
4. Penseu sobre les diferències que hi ha entre les polítiques de mercat de treball que afecten la demanda de treball, l'oferta de treball i l'ajustament de totes dues magnituds.
5. Reflexioneu sobre la incidència en l'ocupació de mesures com la presa a França amb la reducció de la jornada laboral de trenta-nou a trenta-cinc hores i les condicions en què s'hauria d'aplicar l'esmentada reducció per a maximitzar els efectes sobre l'ocupació.
6. Recordeu i enuncieu els efectes positius i negatius dels sistemes de prestacions per atur i penseu si és possible generalitzar sobre el predomini d'uns sobre els altres.

Les polítiques actives i passives a Europa

1. Recordeu les diferències quant al percentatge del PIB que dediquen els diferents països de l'UE a polítiques d'ocupació i la seva distribució entre polítiques actives i passives.
2. Penseu en el lloc d'Espanya quant als recursos dedicats a polítiques d'ocupació en relació amb la resta dels països de la UE.
3. Reflexioneu sobre les raons que expliquen les diferències entre països de la importància dels recursos del PIB dedicats a les polítiques de mercat de treball dins de la UE.
4. Repasseu els diferents indicadors en relació amb la importància de les polítiques actives d'ocupació i intenteu de dividir els països de la UE en tres grups: els que tenen més incidència en la mitjana de la UE, els que en tenen menys i els intermedis.
5. Recapituleu els tres països de la UE més importants i els tres menys importants quant a la importància de la despesa en política activa en cada un dels seus components (despeses d'administració, formació ocupacional, programes per a joves i foment de l'ocupació privada, i foment de l'ocupació pública).
6. Recordeu el significat i els indicadors disponibles per a mesurar les taxes de cobertura i de substitució de les prestacions per atur.

Autoritats locals i foment de l'ocupació

1. Reflexioneu sobre les raons per les quals l'àmbit local o municipal pot ser el més adequat en moltes ocasions per a lluitar contra l'atur.
2. Penseu en les dificultats que hi ha per a delimitar els mercats de treball locals.
3. Recapituleu els canvis recents en les societats actuals que han incidit en l'increment del protagonisme local.
4. Diferencieu entre el que s'entén per mercats de treball locals oberts i tancats.

La Unió Europea i els plans nacionals d'acció per a l'ocupació

1. Recapituleu les raons i el contingut del nou títol sobre l'ocupació en el Tractat d'Amsterdam.
2. Repasseu els quatre pilars de les directrius de Luxemburg per a 1998 i penseu si s'han mantingut en les directrius per als anys següents fins a arribar a les de l'any 2002.
3. Reflexioneu críticament sobre els aspectes positius i negatius de les directrius d'ocupació de la UE i sobre el contingut dels plans d'ocupació nacionals.
4. Reflexioneu sobre les novetats que va representar el Consell de Lisboa de març de 2000 en relació amb l'estratègia de lluita contra l'atur.
5. Repasseu les noves propostes acordades al Consell de Barcelona de març de 2002.

Bibliografia comentada

La preparació del mòdul s'ha basat, gairebé en la seva totalitat, en el capítol 11 de L. Fina (2001a).

A més, convé tenir en compte l'article de L. Fina (1999), que, amb l'excepció de l'apartat 3, "Autoritats locals i foment de l'ocupació", tracta de tots els aspectes que s'inclouen en aquest mòdul.

A part d'aquestes dues aportacions de Lluís Fina, es poden utilitzar altres treballs complementaris. Concretament, i en relació amb les polítiques actives i passives, és recomanable el llibre de L. Toharia (1998), pàgines 193-234, en què es fa una completa anàlisi de les polítiques actives i passives espanyoles; el llibre publicat pel Ministeri de Treball i Assumptes Socials (2001), que conté les ponències presentades en un seminari dirigit per Lluís Fina i fet a Barcelona el juliol de 1999, dedicat a l'avaluació de les polítiques d'ocupació, en particular el treball de Bernard Gazier, en què s'analitzen els efectes de les mesures de polítiques actives d'ocupació i es revisen les avaluacions de diferents experiències europees d'aquest tipus de mesures; i l'article de I. García Mainar i L. Toharia (2000) dedicat a la incidència de les prestacions per atur a la recerca de l'ocupació.

En relació amb les polítiques de reducció de la jornada i de repartiment del treball, que s'inclouen en el primer apartat del mòdul, pot ser interessant consultar les anàlisis de comparació internacional fetes en els treballs de Bosch i Lehndorf (1997), OCDE (1998) i L. Fina i J.I. Pérez Infante (1999), article aquest últim en què es dedica una atenció especial al cas espanyol. D'altra banda, a L. Fina, F. González de Lena i J.I. Pérez Infante (2001) es fa una anàlisi jurídica i econòmica de les possibilitats de reduir la jornada laboral en un país com Espanya, on aquesta jornada és relativament elevada.

Per a la relació entre la unió monetària europea i l'ocupació i la necessitat d'incloure en el tractat de la Unió Europea processos relacionats amb aquesta problemàtica, es pot veure L. Fina (1996). Tant aquest article com els esmentats anteriorment de L. Fina (1999) i L. Fina i J.I. Pérez Infante (1999) estan inclosos en el llibre antològic de L. Fina (2001b).

Respecte a les directrius de la Unió Europea per al foment de l'ocupació, de què es tracta en l'últim apartat del mòdul, es reproduïxen en els números següents de la revista de *Documentación Laboral* de l'Asociación de Cajas de Ahorros para Relaciones Laborales (ACARL): les de 1998, en el número 55, les de 1999, en el 56, i les de 2000, en el 60. Les directrius de l'any 2001 es poden consultar en la revista del Ministeri de Treball i Afers Socials *Economía y Sociología*, núm. 31, i les de l'any 2002 a l'adreça d'Internet de la Comissió Europea en el servidor Europa, <http://europa.eu.int/comm>.

Per la seva banda, les conclusions del Consell Europeu de Lisboa de març de 2000, i també les del Consell d'Estocolm de 2001, que també s'esmenten en l'últim apartat del mòdul, es poden veure en la *Revista de Documentación Laboral* (ACARL) en els números 61 i 64, respectivament.

Bibliografia bàsica

Fina, L. (1999). "Políticas activas y pasivas de empleo en la Unión Europea". *Cuadernos de Información Económica* (núm. 150, pàg. 67-81). (Reproduït a L. Fina, 2001b.)

Fina, L.; Pérez Infante, J.I. (1999). "Las políticas de reparto del trabajo". *Cuadernos de Información Económica* (núm. 150, pàg. 31-64). (Reproduït a L. Fina, 2001b.)

Fina, L. (2001a). *El reto del empleo*. Madrid: McGraw-Hill.

Toharia, L. (dir.) (1998). *El mercado de trabajo en España*. Madrid: McGraw-Hill.

Bibliografia complementària

Bosh; Lehndorf (1997). "La reducción de la jornada y el empleo". *Papeles de Economía Española* (núm. 72, pàg. 275-291).

Fina, L. (agost-setembre 1996). "La Unión Monetaria y el empleo". *Información Comercial Española* (núm. 754, pàg. 71-87). (Reproduït a L. Fina 2001b.)

Fina, L. (2001b). *Mercado de trabajo y políticas de empleo*. Madrid: Consejo Económico y Social.

Fina, L.; González de Lena, F.; Pérez Infante, J.I. (2001). "El punto de vista spagnolo sulla settimana di 35 ore". *Sociología del Lavoro* (núm. 81, pàg.157-174). Universitat de Bolonya. També hi ha una versió francesa de la revista amb el número 81.1 i una altra de traduïda al castellà amb el títol "La jornada de 35 horas en Francia desde la perspectiva española", que s'inclou en el llibre de L. Fina, F. González de Lena i J.I. Pérez Infante (2001): *Negociación colectiva y salarios en España*. Madrid: Consejo Económico y Social.

García Mainar, I.; Toharia, L. (tardor 2000). "Prestaciones por desempleo y búsqueda de empleo". *Revista de Economía Aplicada* (VIII, núm. 23, pàg. 5-33).

Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales (2001). *La evaluación de las políticas de empleo*. Madrid: Colección Informes y Estudios.

OCDE (1998). "Las horas de trabajo: tendencias más recientes e iniciativas de los poderes públicos". *Perspectivas del Empleo* (cap. 5, pàg. 369-459). Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.