

Polítiques socials i d'ocupació a la Unió Europea

Raul Ramos Lobo

PID_00192346



Els textos i imatges publicats en aquesta obra estan subjectes –llevat que s'indiqui el contrari– a una llicència de Reconeixement-NoComercial-SenseObraDerivada (BY-NC-ND) v.3.0 Espanya de Creative Commons. Podeu copiar-los, distribuir-los i transmetre'ls públicament sempre que en citeu l'autor i la font (FUOC. Fundació per a la Universitat Oberta de Catalunya), no en feu un ús comercial i no en feu obra derivada. La llicència completa es pot consultar a <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/es/legalcode.ca>

Índex

Introducció	5
1. Els sistemes de protecció social a la Unió Europea	7
1.1. Què s'entén per <i>protecció social</i>	7
1.2. Objectius de l'estat del benestar	14
1.3. Els diferents models socials als països de la Unió Europea	17
1.4. Breu descripció de les polítiques socials als països de la Unió Europea	17
1.5. Els sistemes de pensions a Europa	21
1.6. Les reformes als sistemes de pensions	22
2. Les polítiques d'ocupació a la Unió Europea	24
2.1. Polítiques passives i polítiques actives	24
2.1.1. Les polítiques d'ocupació a Espanya	36
2.2. Una panoràmica de les polítiques d'ocupació a la Unió Europea	37
2.3. L'Estratègia de Lisboa	39
2.4. La reforma de les polítiques d'ocupació: la nova Estratègia de Lisboa i l'Europa 2020	44
Bibliografia	51

Introducció

Aquest mòdul s'organitza en dos blocs ben diferenciats:

- En un primer bloc, es descriuen els diferents sistemes de protecció social a la Unió Europea (UE), detallant tant la composició de la despesa com les diferents fonts d'ingressos per a descriure, a continuació, els sistemes de pensions i les seves reformes.
- El segon bloc es centra en les polítiques d'ocupació a Europa descrivint els sistemes de protecció davant l'atur i distingint entre costos d'acomiadament, polítiques passives (prestacions) i polítiques actives d'ocupació. S'introduirà també el concepte *flexisuretat* i la seva implementació en els diferents països de la UE.

1. Els sistemes de protecció social a la Unió Europea

1.1. Què s'entén per *protecció social*

Segons l'OCDE, la **protecció social** inclou totes les intervencions d'organismes públics o privats destinades a alleugerir les càrregues que representen per als individus i les llars una sèrie de riscos i necessitats que n'afecten negativament el benestar. Aquestes intervencions no s'han de derivar de cap pagament o contracte previ. Les prestacions socials acostumen a proporcionar-se per mitjà de transferències, provisió directa de béns i serveis o deduccions fiscals.

La font estadística principal per a l'anàlisi de la protecció social a la UE és el Sistema europeu d'estadístiques de protecció social (SEEPROS). Aquest sistema és un conjunt de normes metodològiques dictades per l'Oficina Estadística de la Unió Europea (Eurostat) per tal de fer possible la construcció d'estadístiques comparables sobre aquesta qüestió. Únicament s'ocupa del finançament i de les despeses corrents, i no comptabilitza ni les despeses de capital ni les prestacions fiscals. Segons el SEEPROS el concepte de *protecció social* és força similar al concepte anterior utilitzat per l'OCDE i inclou totes les intervencions d'organismes públics o privats destinades a alleugerir les càrregues que representa per a les llars i els individus una sèrie establerta de riscos o necessitats, sempre que no hi hagi un acord simultani i recíproc ni individual. La sèrie establerta de riscos o necessitats que preveu aquest sistema són:

- Malaltia / assistència sanitària
- Invalidesa
- Vellesa
- Família/fills
- Atur
- Habitatge
- Exclusió social i supervivència –despeses per viduïtat i orfenesa

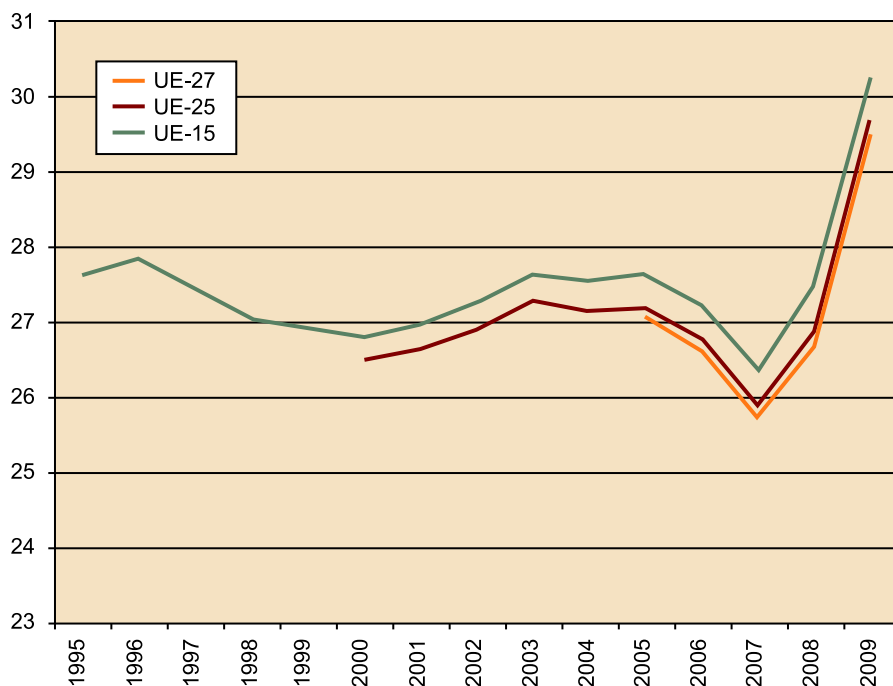
En canvi, no s'hi inclou l'educació, tot i reunir totes les característiques pròpies de les despeses de protecció social.

Les actuacions relacionades amb malaltia / atenció sanitària inclouen tota atenció sanitària destinada a conservar, restablir o millorar l'estat de salut de les persones protegides, i despeses destinades a compensar la pèrdua total o parcial d'ingressos deguda a accidents no laborals. Les relacionades amb invalidesa i incapacitat engloben totes les despeses en pensions per incapacitat permanent de beneficiaris menors de seixanta-cinc anys, mentre que les de vellesa recullen totes les prestacions en diners assignades als més grans de sei-

xanta-cinc anys (pensions de jubilació incloses). Les prestacions de supervivència fan referència a les prestacions en diners o en espècie relacionades amb la mort d'un membre de la família (bàsicament, viduïtat i orfandat). Les prestacions relacionades amb la família i els fills són les prestacions en diners en benefici dels fills a càrrec o d'altres membres de la família pagades pel sistema de la Seguretat Social, les empreses o les administracions públiques per als empleats; suplementos per fills; provisió d'alimentació, vestit, vacances i d'ajuda, en particular, de la llar; despeses previstes en l'àmbit de la planificació familiar. Les despeses englobades en la categoria d'atur són les prestacions en diners i assistències atorgades als aturats (no sols el subsidi sinó també altres ajuts com ara els cursos de formació). Els ajuts a l'habitatge inclouen tant les assignacions en diners atorgades directament a les llars i subvencions a propietaris privats com les concedides per organismes públics propietaris d'habitatges per a compensar l'aplicació de lloguers reduïts a les llars. Finalment, les prestacions relacionades amb l'exclusió social tenen objectius diversos, com ara ajuts a indigents, despeses de lluita contra la pobresa i altres formes d'ajuda social.

La despesa respecte al producte interior brut s'utilitza habitualment com a indicador del nivell de protecció social d'un país, tot i que presenta algunes limitacions quan s'aplica a territoris que mantenen grans fluxos redistributius amb altres territoris, com seria el cas de les regions europees. A més, un increment o disminució en la despesa no necessàriament és directament proporcional al nivell de protecció social, ja que un augment extraordinari d'alguna de les funcions –com, per exemple, l'atur en períodes de crisi econòmica– pot desvirtuar la interpretació final dels resultats. Tot i aquestes recances, en el gràfic 1 es recull la importància relativa de les polítiques socials a la UE entre 1995 i 2009. Tal com es pot veure, la tendència ha estat clarament creixent com a conseqüència del darrer canvi de cicle.

Gràfic 1. Evolució de la importància de les polítiques socials a la Unió Europea mesurada com a percentatge del PIB



Font: Eurostat

Centrant-nos en el període 2000-2009, en la taula 1 es recull la importància relativa de les polítiques socials als diferents països de la UE. Tal com es pot veure, i de manera similar al que passa amb la xifra global entre 2000 i 2009, la despesa social en relació al PIB ha augmentat a tots els països de la UE excepte Eslovàquia. Aquest és precisament el problema que s'esmentava anteriorment: en un període de crisi, els estabilitzadors automàtics impliquen un augment de la importància relativa de la protecció social. Tot i així, s'observen grans diferències entre països: mentre que a Dinamarca, França, Suècia, Holanda, Alemanya i Àustria els nivells de protecció social eren propers al 30% l'any 2000, a altres països com Romania, Irlanda o Xipre no s'arribava al 15% del PIB.

Taula 1. Importància de les polítiques socials a la UE mesurada com a percentatge del PIB

País / Any	2000	2009
Alemanya	29,6	31,4
Àustria	28,3	30,8
Bèlgica	25,4	30,4
Bulgària	n. d.	17,2
Dinamarca	28,9	33,4
Eslovàquia	19,4	18,8
Eslovènia	24,1	24,3
Espanya	20,0	25,0

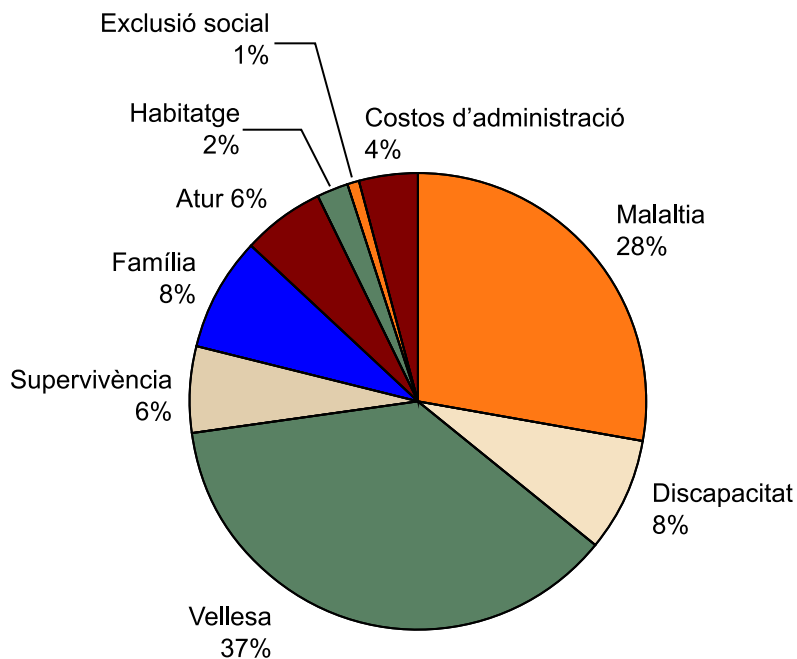
Font: Eurostat

País / Any	2000	2009
Estònia	13,9	19,2
Finlàndia	25,1	30,3
França	29,5	33,1
Grècia	23,5	28,0
Holanda	26,4	31,6
Hongria	19,9	23,4
Irlanda	13,8	27,9
Itàlia	24,7	29,8
Letònia	15,7	16,8
Lituània	15,7	21,3
Luxemburg	19,6	23,1
Malta	16,6	20,0
Polònia	19,7	19,7
Portugal	20,9	26,9
Regne Unit	26,4	29,2
República Txeca	18,8	20,4
Romania	13,0	17,1
Suècia	29,9	32,1
Xipre	14,8	20,9

Font: Eurostat

També hi ha diferències remarcables pel que fa a la composició de la despesa. En el gràfic 2 es mostra la composició de la despesa social al conjunt de la UE-27 l'any 2009. Les polítiques més rellevants quant a la despesa són les relacionades amb la vellesa (és a dir, bàsicament les pensions de jubilació) i la malaltia. Totes dues representen un 65% del total de la despesa. La taula 2 mostra la distribució de la despesa per a cadascuna de les polítiques analitzades als diferents estats de la UE-27 aquest mateix any (2009) però també per a l'any 2000. Aquestes xifres permeten comprovar que hi ha països com ara Irlanda on la importància relativa de les despeses per malaltia és clarament superior a la mitjana mentre que a d'altres com Itàlia o Polònia la despesa per vellesa representa una proporció superior a la del conjunt de la UE. La comparació entre 2000 i 2009 també permet veure canvis en les prioritats dels governs com a conseqüència del canvi de cicle. A més de la meitat dels països analitzats, les polítiques d'atur i de lluita contra l'exclusió social han guanyat importància, mentre que la pràctica totalitat de la resta de polítiques ha perdut pes.

Gràfic 2. Composició de la despesa social a la UE-27 l'any 2009



Font: Eurostat

Taula 2. Composició de la despesa social als països de la UE-27 l'any 2009 i l'any 2000

País / Ítem	Malaltia		Discapacitat		Vellesa		Supervivència		Família		Atur		Habitatge		Exclusió social		Costos d'administració	
	2009	2000	2009	2000	2009	2000	2009	2000	2009	2000	2009	2000	2009	2000	2009	2000	2009	2000
Alemanya	30,8	31,6	7,7	6,5	31,8	42,7	6,9	1,9	10,1	11,7	6,0	1,3	2,1	0,7	0,6	2,0	4,1	1,6
Àustria	24,7	19,1	7,4	13,6	41,1	43,3	6,1	10,5	10,4	9,5	5,7	4,5	0,4	0,9	1,1	0,6	2,9	2,7
Bèlgica	26,8	23,4	6,7	9,2	31,0	31,7	7,1	9,1	7,3	8,4	12,6	1,5	0,7	0,1	2,6	1,7	5,0	4,9
Bulgària	22,8	2,6	8,1	7,5	45,3	37,6	4,9	4,4	11,6	8,2	3,0	3,3	0,0	0,6	1,2	2,6	3,2	3,2
Dinamarca	22,6	28,4	14,7	8,2	36,1	31,8	0,0	8,5	12,6	10,8	6,4	7,2	2,2	1,1	2,6	0,5	2,7	3,5
Eslovàquia	30,4	23,0	9,2	13,5	35,8	30,9	5,1	3,9	9,0	12,1	5,5	10,2	n. d.	1,4	2,2	2,0	2,8	3,1
Eslovènia	32,3	33,8	7,2	7,4	38,0	31,2	7,2	4,9	8,7	8,7	2,4	4,7	0,0	0,3	2,1	6,0	2,1	3,1
Espanya	29,2	27,0	6,9	5,5	30,6	36,1	8,6	5,6	6,0	8,6	14,7	6,8	0,8	3,0	1,1	1,4	2,2	6,0
Estònia	28,0	39,4	9,8	5,0	41,4	18,6	0,6	5,6	11,8	3,1	6,4	9,2	0,2	2,3	0,6	2,0	1,1	4,8
Finlàndia	24,8	26,3	11,9	13,0	34,3	36,4	3,2	2,2	11,0	8,8	7,9	7,1	1,6	2,1	2,4	2,3	2,9	1,9
França	28,4	24,2	5,7	5,8	37,5	50,5	6,1	10,3	8,0	3,7	5,8	1,6	2,6	0,0	1,7	0,1	4,3	3,7
Grècia	28,4	29,2	4,6	7,9	40,4	34,0	8,0	10,3	6,5	4,8	5,8	10,1	0,8	0,8	2,1	0,6	2,4	2,4
Holanda	32,7	24,8	7,9	9,4	33,0	38,5	3,9	8,1	4,1	10,4	4,6	4,7	1,2	0,4	6,4	0,7	6,1	3,0
Hongria	24,2	28,9	8,9	5,7	38,9	39,1	5,8	10,6	12,9	9,2	4,1	2,5	2,7	1,1	0,6	1,3	1,9	1,6
Irlanda	38,4	25,7	4,8	4,7	20,4	44,9	3,9	3,2	13,1	7,2	11,0	6,0	1,2	3,0	2,1	2,2	5,4	3,1

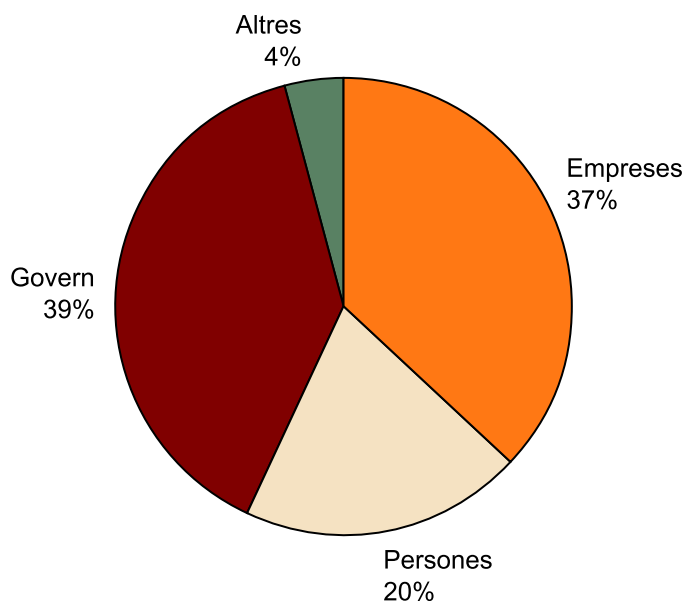
Font: Eurostat

País / Ítem	Malaltia		Discapacitat		Vellesa		Supervivència		Família		Atur		Habitatge		Exclusió social		Costos administració	
	2002	2009	2002	2009	2002	2009	2002	2009	2002	2009	2002	2009	2002	2009	2002	2009	2002	2009
Itàlia	24,5	27,0	5,8	3,4	48,4	40,6	8,8	6,9	4,7	6,3	2,7	7,2	0,1	3,1	0,2	4,0	4,7	1,5
Letònia	23,3	28,9	7,7	8,2	44,6	42,4	1,8	4,0	10,3	8,5	9,4	1,7	0,8	0,0	0,8	3,3	1,3	3,0
Lituània	25,4	24,5	9,8	12,9	39,4	35,5	3,2	2,9	13,3	16,0	4,2	3,1	0,0	0,5	1,8	0,9	2,9	3,8
Luxemburg	25,0	27,3	11,2	9,4	26,8	35,0	8,8	5,6	17,5	12,9	5,5	4,0	1,4	2,8	2,1	0,9	1,7	2,0
Malta	30,4	27,5	4,6	11,0	42,4	34,7	9,2	5,1	6,3	4,3	3,0	4,8	0,8	1,4	2,0	4,9	1,2	6,3
Polònia	24,1	28,6	7,2	11,3	49,8	33,6	0,2	6,3	3,8	4,8	2,0	3,3	0,3	0,0	0,8	1,3	1,7	10,7
Portugal	27,0	25,3	8,0	8,1	41,4	40,4	6,8	4,2	5,5	11,5	5,1	7,4	0,0	0,0	1,3	0,6	4,9	2,5
Regne Unit	29,7	23,4	10,2	9,2	41,1	31,7	0,5	9,1	6,2	8,4	2,9	11,5	5,0	0,1	0,7	1,7	3,5	4,9
República Txeca	31,3	19,6	7,5	11,6	40,6	37,0	3,7	0,0	7,1	12,8	5,1	10,2	0,4	2,3	1,2	3,6	3,1	2,8
Romania	24,3	29,9	9,5	8,8	46,8	42,1	4,6	1,9	9,9	9,0	2,4	4,2	0,1	0,0	1,2	1,6	1,2	2,6
Suècia	24,9	24,6	14,2	9,1	39,5	42,9	1,8	4,2	10,0	6,6	4,1	2,9	1,5	5,5	2,2	0,7	1,8	3,5
Xipre	24,2	17,2	3,6	7,5	37,8	35,6	3,0	10,5	9,7	4,5	4,3	5,3	0,7	6,7	0,7	1,7	2,7	2,7

Font: Eurostat

La protecció social es finança amb contribucions socials i del govern. Les contribucions generals del govern representen la part de la despesa social que es finança amb impostos i amb càrrec als pressupostos generals. Les contribucions socials poden ser contribucions satisfetes pels empresaris o bé per les persones protegides (treballadors, empleats autònoms, pensionistes i d'altres). Històricament les contribucions socials i empresarials eren la font principal de finançament, però la seva importància relativa ha disminuït des dels anys noranta del segle passat. El gràfic 3 mostra, però, que l'any 2009 i en el conjunt de la UE-27 aquestes dues partides encara representen gairebé el 60% dels ingressos totals.

Gràfic 3. Composició dels ingressos amb què es finança la despesa social a la UE-27 l'any 2009



Font: Eurostat (Bulgària no disponible per a l'any 2000)

Cal dir, però, que tal com es veurà a continuació hi ha diferències importants entre països pel que fa a la manera en què financen les polítiques socials. Per exemple, mentre que a França, Bèlgica i Espanya les contribucions socials són la font de finançament prioritària, a països com Dinamarca i Irlanda les contribucions del govern són les més rellevants. A Luxemburg, Suècia i el Regne Unit totes dues fonts tenen una importància similar. Cal destacar també que alguns països, han optat durant els últims anys per introduir impostos recaptats especialment per a finançar determinades prestacions en forma d'impostos específics o co-pagaments.

Taula 3. Composició dels ingressos amb què es finança la despesa social als països de la UE-27 l'any 2009 i l'any 2000

País / Any	2009				2000			
	Empreses	Persones	Govern	Altres	Empreses	Persones	Govern	Altres
Alemanya	34,0	28,9	35,2	1,9	38,1	27,7	31,8	2,3
Àustria	37,0	26,4	34,8	1,7	39,2	27,1	32,3	1,3
Bèlgica	42,7	21,1	33,6	2,6	45,5	22,4	29,1	3,0
Bulgària	31,2	18,4	48,7	1,8	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.
Dinamarca	11,1	20,1	64,1	4,7	9,1	20,3	63,9	6,7
Eslovàquia	42,7	19,4	26,7	11,2	48,3	18,5	31,0	2,2
Eslovènia	26,4	38,8	33,2	1,7	27,0	39,3	31,5	2,2
Espanya	43,4	12,1	43,1	1,4	52,5	15,0	29,9	2,7
Estònia	77,8	4,0	18,0	0,3	79,2	0,0	20,6	0,2
Finlàndia	37,2	11,2	45,2	6,5	37,9	12,0	42,9	7,2

Font: Eurostat

País / Any	2009				2000			
	Empreses	Persones	Govern	Altres	Empreses	Persones	Govern	Altres
França	43,6	21,0	31,9	3,5	46,0	19,9	30,3	3,8
Grècia	31,9	20,6	38,3	9,2	38,2	22,6	29,2	10,0
Holanda	33,3	32,0	24,7	9,9	29,4	38,1	14,4	18,1
Hongria	32,8	19,3	34,8	13,1	47,0	12,8	31,6	8,7
Irlanda	24,6	15,7	55,4	4,3	25,6	15,5	58,6	0,4
Itàlia	39,0	15,6	43,8	1,6	42,8	14,9	40,6	1,6
Letònia	41,7	14,2	43,2	0,9	49,1	15,7	35,2	0,0
Lituània	48,8	15,2	33,0	3,0	53,7	5,9	38,9	1,5
Luxemburg	27,0	23,3	45,1	4,6	24,7	23,8	46,9	4,6
Malta	37,8	16,2	43,4	2,6	46,6	21,0	29,8	2,6
Polònia	43,6	17,2	18,9	20,4	30,5	24,8	32,5	12,2
Portugal	30,3	14,4	44,3	11,0	35,6	17,4	39,1	7,9
Regne Unit	32,1	11,8	48,9	7,2	29,9	22,5	46,4	1,2
República Txeca	50,3	24,5	24,3	0,9	49,8	24,0	25,0	1,2
Romania	35,1	15,5	48,1	1,3	58,0	21,1	15,8	5,1
Suècia	36,4	9,6	51,9	2,1	40,5	9,4	45,8	4,3
Xipre	23,3	15,3	49,8	11,6	26,6	16,7	39,6	17,1

Font: Eurostat

1.2. Objectius de l'estat del benestar

Tradicionalment, el paper del sector públic a l'economia s'ha desenvolupat entorn de dos grans àmbits: l'assignació eficient dels recursos i la redistribució. Els objectius de l'estat del benestar estan clarament vinculats a aquesta segona funció: la relacionada amb la redistribució. Així doncs, s'entén per *estat del benestar* la forma d'organització del sector públic que busca garantir la protecció i la promoció d'un nivell de vida mínim per a tots els ciutadans. Així doncs, l'estat del benestar té com a objectius principals intentar reduir la desigualtat econòmica i social tot garantint la igualtat d'oportunitats, com també minimitzar l'impacte del cicle econòmic.

Els orígens de l'estat del benestar es remunten al final del segle xx quan s'introdueixen els primers elements propis de les polítiques socials com a factor reequilibrador davant els efectes no desitjats del sistema capitalista vigent en aquell moment. Des de l'inici, l'estat del benestar ha evolucionat i actualment les seves funcions se centren en tres àmbits (Navarro, 1998):

- Dotació de serveis davant de les adversitats provocades per circumstàncies alienes a la voluntat de les persones com poden ser la malaltia o l'atur, entre d'altres.
- Manteniment d'uns ingressos mínims per a tot el conjunt de la població (per exemple, les pensions de jubilació).
- Provisió de serveis de qualitat i accessibles per a tothom (bàsicament, educació i sanitat).

Al llarg de la història, l'estat del benestar ha evolucionat i passat per fases ben diferenciades. Sovint, es considera que hi ha una primera etapa que aniria des dels seus orígens fins a la Segona Guerra Mundial, una segona que s'inicia l'any 1945 i que finalitzaria amb les crisis del petroli, i una tercera que duraria fins als nostres dies, tot i que alguns autors ja argumenten que estem iniciant una quarta fase arran de l'impacte que està tenint la gran recessió sobre les polítiques públiques.

Els orígens de l'estat del benestar se situen a Alemanya al final del segle XIX amb la introducció per part de Von Bismarck de diferents prestacions de tipus contributiu que permetien als treballadors rebre ajut en casos de malaltia, accident laboral o invalidesa. Posteriorment, durant la Segona Guerra Mundial, Beveridge va proposar la creació a Anglaterra d'un sistema de seguretat social de caràcter universal, però no és fins finalitzada la Segona Guerra Mundial quan l'Estat intervé directament en l'economia amb l'objectiu d'aconseguir una major cohesió social i que, per tant, es pugui garantir la pau social necessària per a la reconstrucció i la reactivació econòmica. En aquest context, se signa el tractat de Roma, que reconeix dins l'àmbit dels països de la UE algunes polítiques socials però deixa en mans de cada país el seu desenvolupament. A mitjan la dècada dels setanta del segle passat, la situació canvia amb l'encariment de la matèria primera principal fins aleshores, el petroli, i un fort estancament de l'activitat econòmica acompanyat d'una estagflació molt elevada. El canvi del cicle econòmic suspèn aquesta etapa d'expansió de l'estat del benestar. De fet, al final dels anys setanta s'insisteix en el diagnòstic que un sector públic sobredimensionat podria ser una de les causes principals de la inflació i l'atur creixent. L'arribada de governs de caràcter neoliberal paralitza el desenvolupament i l'aprofundiment de l'estat del benestar en l'àmbit europeu. Ara bé, un cop superada la crisi, la signatura de l'*Acta única europea* el 1986 desencadena el procés d'expansió definitiu del sistema de benestar europeu, considerat actualment un element bàsic del projecte europeu. En els anys noranta es produeix una reestructuració profunda, els assumptes de protecció social es converteixen en elements estratègics en les polítiques dels estats. El *Tractat de la Unió Europea* recull en l'actualitat els elements bàsics de les polítiques socials als estats membres. En concret, tots els sistemes europeus de protecció social han de complir objectius generals comuns i han de superar reptes i reformar-se tenint-los en compte. L'evolució política, jurídica i econòmica que ha tingut lloc a la Unió Europea ha fet que s'hagi de produir una interacció

i reforç mutu de les polítiques econòmiques i estructurals, de manera que, amb els sistemes de protecció social i les polítiques d'ocupació (i obligats també a respectar la disciplina pressupostària) com a pilars del progrés econòmic, es pugui garantir un nivell de protecció social elevat i mantenir la cohesió social pròpia del model social europeu.

En general, podem parlar de tres tipus diferents d'estat del benestar a Europa, que encara que presenten similituds no és obvi que hagin de tendir per si mateixos cap a una mena de síntesi pròpia. Esping-Andersen (1990) va ser el primer a dir que hi ha tres tipus bàsics i diferenciats d'estats de benestar:

- **L'estat liberal.** En aquest tipus d'estat predomina l'ajut als qui demostren que no tenen mitjans, juntament amb modestos plans d'assegurances socials i transferències universals.
- **L'estat corporativista.** En aquest tipus d'estat preval la conservació de les diferències d'estatus i els drets socials es vinculen a la classe i l'estatus social. És un règim compromès amb la conservació de la família tradicional i la seguretat social i que sovint exclou segments més desfavorits.
- **L'estat socialdemòcrata.** Aquest tipus d'estat busca promoure la igualtat en uns llindars elevats i no únicament en els mínims. Tots els estrats socials estarien inclosos en un sistema d'assegurança universal, malgrat que les cobertures acostumen a graduar-se d'acord amb els ingressos que rep cada individu.

Darrera de cadascun d'aquests tipus d'estats del benestar hi ha unes forces històriques interactives que han determinat les diferències entre tots tres. Bàsicament, aquestes fases històriques han estat determinades per la formació política de la classe obrera, si s'ha creat o no una coalició política en la transició d'una economia rural cap a una societat de classes mitjanes i si hi ha una elevada pertinença de classe o no. També cal destacar que hi ha un cert debat sobre si als països del sud d'Europa apareix un quart tipus d'estat del benestar que combinaria aspectes de l'estat corporativista amb certes peculiaritats dels altres tipus. Segons Esping-Andersen, aquestes peculiaritats serien concessions de governs dictatorials en nom de la contenció d'una possible revolta social. De fet, en aquest darrer tipus d'estat del benestar, el paper de la família seria clau com a factor cohesionador davant la ineficàcia d'algunes de les polítiques socials dutes a termes.

1.3. Els diferents models socials als països de la Unió Europea

Tot i que és cert que, fruit de la trajectòria pròpia marcada per les polítiques i els governs de cada estat, hi ha una multitud d'elements específics en cadascun dels estats europeus, podem agrupar els països de la Unió Europea en quatre models socials en funció de la cobertura dels programes, l'estructura de les prestacions i els mecanismes de finançament utilitzats:

- **Model escandinau.** Es caracteritza perquè la protecció social és un dret de tots els ciutadans. Regeix el principi d'universalitat, pel qual la cobertura s'assegura per a tots i en les mateixes quantitats fins a un mínim. Proporciona als ciutadans un ventall ampli de serveis públics socials i programes de mercat de treball que assegurin unes taxes de participació laboral elevades. El finançament de l'estat del benestar està basat principalment en els impostos, també elevats si els comparem amb els d'altres països.
- **Model continental.** Els drets socials es relacionen amb la posició laboral o estatus familiar per sobre d'altres objectius redistributius. Les fórmules utilitzades per al finançament i la distribució de prestacions són diferents per als diversos grups professionals. Tant el nivell impositiu com el de despesa són elevats.
- **Model britànic.** Es caracteritza pel fet que certs drets es consideren bàsics i els ciutadans hi poden accedir sense restriccions. El nivell de despesa i d'impostos és més baix que en els models anteriors.
- **Model del sud d'Europa.** Es caracteritza perquè la cobertura de riscos presenta similituds amb els sistemes anteriors, però combinant aspectes del sistema britànic (sanitat universal) amb altres del model continental (pensions). El finançament es du a terme amb contribucions socials i també d'impostos, que tendeixen cada cop més a substituir les contribucions.

1.4. Breu descripció de les polítiques socials als països de la Unió Europea

A continuació, es descriuen de manera detallada les polítiques socials que hi ha als diferents països de la UE tenint en compte, però, que en els darrers anys s'han produït grans canvis que plantegen nous reptes en l'àmbit social. En concret, aquests canvis, que afecten a tots els països de la UE sense excepció i que s'han descrit de manera detallada en els mòduls anteriors, estan relacionats amb canvis de tipus demogràfic i es poden agrupar en quatre blocs ben diferenciats:

- **L'envelliment de la població.** L'any 2010 a la UE la taxa de dependència de la tercera edat era superior a una persona per cada quatre en edat de treballar i s'espera que aquest nombre sigui d'una per cada tres el 2020 i

una cada de dues el 2040. Aquest fet és conseqüència, d'una banda, dels avenços mèdics i sanitaris que s'han traduït en un augment de l'esperança de vida (el 1999 era de setanta-cinc anys per als homes i de vuitanta-un per a les dones, quatre anys més que el 1980) i, de l'altra, en la reducció de la taxa de fertilitat que ha caracteritzat Europa en els últims trenta anys (es va passar de 2,6 fills per dona el 1960 a 1,6 fills per dona el 2009). Si bé aquesta evolució és un avenç social indubtable, l'envelliment relatiu, és a dir, l'augment de l'edat mitjana de la població activa atesa la disminució de la quantitat de joves, assegura problemes de sostenibilitat financera dels sistemes de protecció social i requereix la introducció de mesures econòmiques i socials profundes.

- **L'augment de la participació femenina en el mercat de treball.** La majoria de sistemes socials es basa en un model en què l'home era el sosteniment econòmic de la família, però la situació actual ha canviat amb la incorporació progressiva de la dona en el mercat de treball. Això implica que el paper que tradicionalment duia a terme la dona d'atenció a la resta de la família (cura de nens i persones grans) haurà de ser substituït per altres actuacions de tipus social.
- **Persistència de l'atur de llarga durada.** Malgrat que a la majoria de països l'edat oficial de jubilació és de seixanta-cinc anys, la tendència a la jubilació anticipada, utilitzada de vegades com a substitut d'una situació d'atur en els últims anys de carrera professional, representa una pressió intensa sobre els sistemes de protecció social: d'una banda, se suspèn l'aportació i, de l'altra, s'allarga l'etapa en què es reben prestacions socials. De la mateixa manera, les situacions d'atur de llarga durada (més d'un any) també són font d'exclusió i requereixen actuacions socials encaminades a redreçar la situació.
- **Els moviments migratoris.** La seva influència com a factor rejuenidor de la població europea ja s'ha experimentat en alguns països. De tota manera, els efectes sobre l'estructura de prestacions socials no són obvis, ja que la immigració té elements de signes diversos sobre les arques públiques: d'una banda, augmenta el nombre de cotitzants però, de l'altra, es necessiten més serveis sanitaris i educatius. Cal dir, però, que tot i que la crisi actual ha frenat aquests moviments, la tendència a llarg termini es reprendrà un cop es reactivi l'activitat econòmica al conjunt de la UE.

Tenint en compte aquests canvis, a continuació es descriu la situació als països de la UE amb relació a les categories principals de despesa social a partir de la informació recollida en la base de dades MISSOC elaborada per la Comissió Europea.

1) Malaltia / atenció sanitària

Pàgina web

Podeu obtenir més detalls sobre les polítiques socials a la UE per mitjà de l'enllaç següent: <http://www.missoc.org/MISSOC/comparativeTables>.

Pel que fa a la despesa social en atenció sanitària, la majoria dels estats membres de la UE-15 disposen de sistemes amb cobertures universals i prestació directa dels serveis. En canvi, als nous estats membres hi ha més diversitat. Mentre que Letònia, Malta i Xipre disposen d'un sistema nacional de salut, la República Txeca, Eslovàquia, Polònia, Hongria, Estònia i Eslovènia tenen sistemes concertats. La majoria dels països permeten als països contractar lliurement els serveis sanitaris mentre que altres obliguen els pacients a utilitzar els serveis d'empreses sanitàries amb les quals el govern té un contracte previ (República Txeca, Hongria, Letònia i Polònia)

2) Invalidesa i incapacitat

Per definició, aquesta prestació cobreix els treballadors assalariats amb un període mínim de cotització, però alguns països com ara la República Txeca, Lituània i Polònia han introduït esquemes voluntaris per als treballadors autònoms. La majoria dels països considerats també exclouen alguns treballadors com ara els desocupats.

Pel que fa als dies de malaltia a partir dels quals es comença a rebre la prestació, hi ha diferències entre països que van des d'1 dia no cobert per l'empresa a Letònia, fins a Eslovàquia on aquest període és de 10 dies però coberts per l'empresa. Pel que fa a la durada de la prestació, a Estònia, Xipre, Lituània, Malta i Polònia es troba és de prop de 6 mesos, mentre que a la República Txeca, Letònia, Hongria, Eslovènia i Eslovàquia és d'aproximadament 1 any. La quantia acostuma a estar en funció dels ingressos mitjans del treballador, però a la República Txeca i a Eslovàquia hi ha un límit que no es pot superar.

Pel que fa a les malalties professionals, els sistemes estan organitzats en funció de les tradicions dels diferents països. Aquests sistemes es poden agrupar en dos mecanismes diferents. Un primer mecanisme consisteix a establir que és la responsabilitat de l'empresa pagar la indemnització, i el paper de l'estat es limita a determinar la quantia i a controlar-ne el pagament. En canvi, un segon mecanisme consisteix a establir una assegurança social per a aquest tipus de malalties.

3) Vellea

Pel que fa a les pensions de vellesa, només Eslovènia, Polònia i Letònia tenen un sistema clarament definit de pensions contributives. De fet, a la majoria dels països el sistema cobreix tant els assalariats com els autònoms i els inactius.

El període mínim per a tenir dret a pensions és de 15 anys. Les excepcions són Eslovènia, on calen períodes de cotització de 38-40 anys per a obtenir la pensió completa, i Malta i Xipre, a l'extrem oposat, on només són necessaris 3 anys. Aquest període s'ha de combinar amb l'arribada a l'edat de retir. Aquesta edat

fluctua entre els seixanta-dos i els seixanta-cinc anys (a Xipre), clarament per sota de la dels antics estats membres. A tots els països la quantia de la pensió està relacionada amb els salaris, però a partir de procediments diferents.

S'ha de dir que, com a complement d'aquestes pensions, diferents països han instaurat tant de manera obligatòria (Estònia, Letònia, Eslovènia, Hongria i Polònia) com voluntària (República Txeca i Eslovàquia) la participació en fons de pensions privats. Malta encara no ha fet cap pas per adoptar aquest sistema.

4) Família/fills

Pel que fa a les prestacions per maternitat, alguns països com Polònia, Malta, Eslovènia o Letònia no demanen cap tipus de contribució prèvia, mentre que altres com la República Txeca i Eslovàquia sí que la demanen. També hi ha grans diferències en la durada, però no en la quantia de les prestacions: mentre que a la República Txeca i Eslovàquia la durada és de 28 setmanes, a la resta és clarament inferior; pel que fa a la quantia, a tots els països excepte la República Txeca es garanteix el 100% dels ingressos durant tot el període.

Pel que fa a les ajudes a la família, la majoria dels països tenen un sistema assistència, tot i que a quatre d'ells és universal (República Txeca, Hongria, Letònia i Estònia). La quantia i durada de les ajudes depèn de múltiples factors: l'edat, la situació econòmica familiar i d'altres.

A part de les ajudes tradicionals, també s'han establert ajudes per als pares que es queden a casa per a tenir cura dels fills. En aquest cas, l'edat màxima dels fills per a poder optar a les ajudes oscil·la entre un any a Lituània, dos a Polònia i Letònia, tres a Eslovàquia i Estònia, quatre a la República Txeca i sis a Eslovàquia. Malta és l'únic país on no hi ha aquest tipus d'ajut.

5) Atur

Hi ha grans diferències pel que fa als aspectes organitzatius, als sistemes de finançament i a les condicions necessàries per a optar a les prestacions. En tots els casos es distingeix entre prestacions contributives i assistencials. Les primeres depenen de les contribucions prèvies i la seva quantia està vinculada al període previ de cotització. En canvi, les assistencials estan relacionades amb el cobriment de les necessitats bàsiques i, per tant, són independents de les cotitzacions o del salari previ. Estònia i Malta tenen, a més a més, un sistema paral·lel que complementa els anteriors per a les persones que no compleixen les condicions per a rebre les prestacions contributives o ja han esgotat les assistencials.

La quantia de la prestació oscil·la entre el 40% i el 70% del salari. A alguns països (República Txeca, Estònia i Eslovènia), aquest percentatge decreix a mesura que avança el període en què es gaudeix de la prestació.

La durada màxima, que oscil·la entre 3 mesos a Eslovènia i fins a 18 mesos a Polònia, varia entre treballadors en funció de diferents criteris. Mentre que a la República Txeca, Eslovàquia, Xipre i Letònia hi ha una durada màxima que és idèntica per a tots els desocupats, el criteri més utilitzat és la durada de la carrera professional prèvia.

1.5. Els sistemes de pensions a Europa

Els sistemes de pensions tenen un paper molt important dins les polítiques socials a la UE. En concret, tenen com a objectiu principal prevenir la pobresa i l'exclusió social de manera eficaç oferint als pensionistes un nivell de vida digne durant la jubilació. Els diversos sistemes i pilars de pensions es complementen per a aconseguir aquests objectius.

En aquest àmbit, la UE exerceix un paper molt important, malgrat el fet que cada estat membre és responsable del seu propi sistema de pensions. Els problemes demogràfics que afecten la sostenibilitat dels sistemes de pensions són comuns, i les observacions que la UE fa en aquest sentit poden servir com a referències per als estats membres. De fet, el principal repte actual és assegurar la viabilitat de les pensions a llarg termini.

A grans trets, als països de la UE podem distingir dos tipus diferents de sistemes amb relació a les pensions:

- **El sistema universalista o beveridgeà.** En aquest tipus de sistema la cobertura de les pensions és universal i les prestacions (pensions assistencials) es condicionen a la manca de renda suficient per a poder subsistir. Les prestacions són d'igual quantia per a tots els beneficiaris. Les pensions són un instrument d'assistència social (sense restriccions d'accés a polítiques i serveis socials). En aquest context, les pensions acostumen a finançar-se amb impostos generals i, per tant, es produeixen transferències redistributives de rendes per via fiscal entre els contribuents.
- **El sistema ocupacional o bismarckià.** Aquest sistema es basa en el principi contributiu de seguretat social, que és el principal mecanisme institucional de benestar i previsió social. Cerca mantenir el nivell de renda que els cotitzants han adquirit al llarg de la vida laboral quan tenen lloc determinades contingències (vellesa, incapacitat, etc.). La cobertura és per a treballadors que hagin contribuït en el sistema i les pensions que es reben (pensions contributives) es determinen segons les contribucions efectuades.

La gran majoria de sistemes de jubilació vigents són de tipus contributiu, amb l'excepció d'Holanda, on el sistema de prestació és universal, i Dinamarca, Finlàndia i Suècia, on les prestacions incorporen components contributius i

universals que no depenen de les cotitzacions que s'han fet al llarg de la vida laboral. De fet, a la pràctica totalitat dels països de la UE els sistemes de pensions s'organitzen en tres nivells:

- **Els règims públics bàsics.** Són els majoritaris a la UE. Tal com s'ha esmentat anteriorment, acostumen a combinar elements contributius i universalistes i, de fet, la participació acostuma a ser obligatòria. Aquests sistemes es financen majoritàriament seguint el model de repartiment. Les pensions estan garantides per l'estat i el sistema el gestiona un organisme públic.
- **Els règims professionals.** Es caracteritzen per la seva vinculació a l'ocupació. Normalment segueixen el sistema de capitalització: l'empresa i els treballadors acumulen un estalvi que s'inverteix i servirà per a finançar les pensions en el futur. De vegades aquests sistemes ofereixen cobertura no sols per la jubilació sinó també per la mort o la invalidesa. Es poden organitzar de diferents maneres. Per exemple, es pot crear un fons de pensions, es pot participar en un de preexistent o es pot subscriure una assegurança col·lectiva.
- **Els plans individuals.** A molts països hi ha la possibilitat que els treballadors subscriuguin plans individuals de pensions que sovint tenen com a objectiu complementar els sistemes públics.

1.6. Les reformes als sistemes de pensions

Tal com s'ha esmentat més amunt, el repte principal dels sistemes actuals de pensions consisteix a garantir-ne la viabilitat. Segons les recomanacions de la Comissió Europea (vegeu, per exemple, McMorrow i Röger, 2002), per aconseguir-ho seria necessari:

- Garantir que les pensions proporcionen ingressos segurs i suficients als jubilats i persones a càrrec seu, com també que es compleixen els seus objectius socials d'assegurar una vida digna a totes les persones grans (reforçar la solidaritat en els règims de pensions).
- Assegurar-ne la viabilitat financera malgrat l'impacte que representarà l'envelliment sobre les finances públiques. S'ha d'evitar que es produeixi la distribució dels costos entre les generacions futures, o que esdevingui una càrrega difícilment sostenible en el pressupost públic.
- Reformar-les per a adaptar-les a les necessitats de la societat actual i fer que d'aquesta manera contribueixin a millorar la flexibilitat en el mercat de treball, a augmentar la igualtat entre gèneres en l'ocupació i la protecció social, com també promoure l'envelliment actiu.

Tal com assenyalen Mantovani i altres (2005), aquestes recomanacions es poden assumir mitjançant dos tipus de polítiques diferents: en primer lloc, polítiques orientades a transformar els sistemes centrats en pensions prèviament definides en a sistemes en què les pensions depenguin de les contribucions que s'hagin fet; i, en segon lloc, polítiques orientades a modificar els sistemes actuals però sense alterar-ne les característiques. Els aspectes més importants d'aquest segon tipus de polítiques estan relacionades amb un allargament de l'edat de jubilació, taxes més baixes de substitució (el percentatge del salari que es continua cobrant en cas de desocupació), un increment de les contribucions a la seguretat social i la introducció d'uns nivells mínims que permetin evitar les situacions d'extrema pobresa entre les persones de més edat. En aquests darrers anys, la majoria dels països europeus, tant els antics estats membre com els nous, han començat a fer passos en aquesta segona línia d'actuació.

Un aspecte addicional en què cal avançar durant els propers anys és el de la portabilitat de les pensions. Diferents treballs han confirmat que les dificultats en el reconeixement dels drets adquirits a altres estats membres poden crear obstacles importants a la mobilitat dels treballadors i, per tant, a la lliure circulació de persones dins la UE. Per tant, cal iniciar accions que permetin millorar en aquest sentit, però fins ara els passos que han fet els diferents estats membres en aquest àmbit han estat molt reduïts, la qual cosa ha provocat que aquesta sigui una de les assignatures pendents pels propers anys.

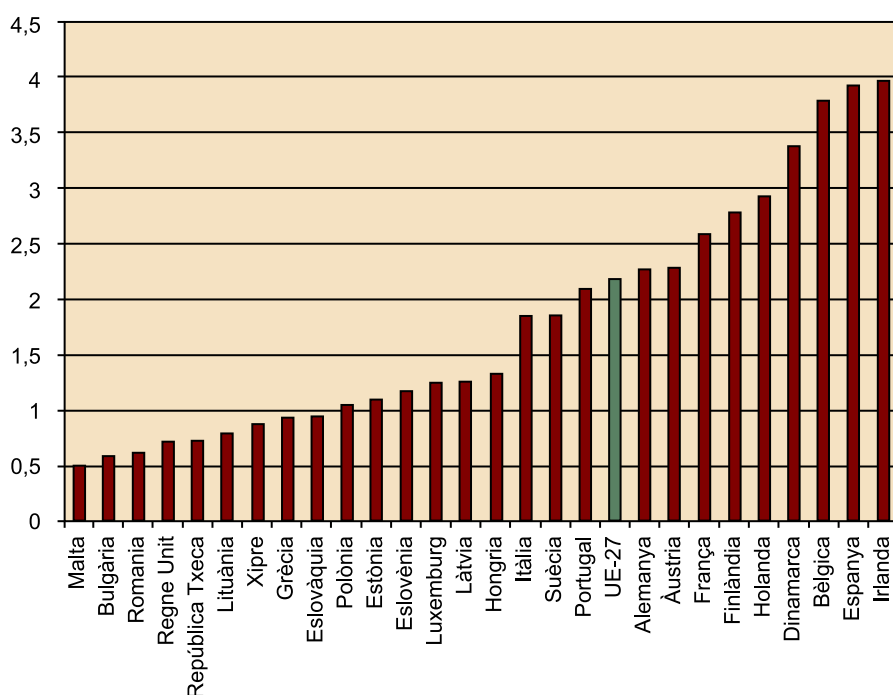
Pel que fa a la situació als nous estats membres, i tal com assenyala Brauninger (2002), encara s'han de produir reformes importants als sistemes de pensions, tot i que ja s'han produït avenços importants en alguns aspectes. S'han començat a impulsar els plans de pensions privats i s'han començat a adaptar els sistemes de pensions als que ja hi ha a la resta de la UE. Ara bé, el repte pendent principal és tenir en compte el risc demogràfic de les properes dècades. Tot i que la població no es troba tan envellida com a la resta de la UE, les reduïdes taxes de natalitat i el fenomen migratori podrien plantejar un problema en el futur.

2. Les polítiques d'ocupació a la Unió Europea

2.1. Polítiques passives i polítiques actives

Segons Eurostat, l'any 2010 els països de la UE-27 van dedicar prop del 2,2% del seu PIB a dur a terme polítiques d'ocupació. Aquesta xifra varia entre el 0,4% de Malta i el gairebé el 4% d'Irlanda i Espanya.

Gràfic 4. Polítiques d'ocupació als països de la Unió Europea (UE-27) l'any 2010 mesurades com a percentatge del PIB



Font: Eurostat

Les polítiques d'ocupació engloben un conjunt d'actuacions i mesures públiques relativament heterogeni. De fet, no hi ha una definició que sigui acceptada de manera general sobre què s'inclou i què no s'inclou dins de polítiques d'ocupació. Normalment s'inclouen totes les mesures adreçades als treballadors sense feina o a la millora de la situació del mercat de treball. En canvi, totes les mesures que no comporten despesa pública però que tenen un ampli impacte sobre el mercat de treball (com canvis legislatius que afectin els mecanismes de fixació de salaris, la flexibilitat de contractació i l'acomiadament o l'ordenació del temps de treball) no s'acostumen a considerar dins aquest conjunt de polítiques.

Potser la classificació més acceptada sobre els diferents tipus de polítiques d'ocupació és la que suggereix l'OCDE i que distingeix entre polítiques passives i polítiques actives d'ocupació. S'entén per **polítiques passives** totes les mesures que tenen com a objectiu millorar la situació dels treballadors sense

feina per a assegurar un cert nivell d'ingressos. En canvi, per **polítiques actives** s'entén tot el conjunt de mesures que cerquen incidir directament sobre el funcionament del mercat de treball amb vista a augmentar la demanda de treball (de manera genèrica o incidint sobre algun col·lectiu específic amb més dificultats d'inserció laboral), però també les mesures que cerquen millorar els processos d'ajust entre oferta i demanda de treball (per exemple, per mitjà de programes de formació dels treballadors, incentivant-ne la mobilitat geogràfica o millorant els fluxos d'informació entre empreses i treballadors).

Tal com assenyalen Fina i Toharia (2001), la importància relativa de cadascun d'aquests tipus de polítiques ha canviat al llarg del temps en funció de diferents factors: bàsicament, el moment del cicle econòmic en què es troba l'economia analitzada, la situació de les finances públiques i, especialment, la taxa d'atur que hi ha en cada moment. Durant les darreres dècades, les polítiques actives han anat guanyant pes, ja que les polítiques passives no contribueixen a reduir els nivells d'atur sinó senzillament a millorar la situació de l'aturat fins que torni a trobar feina. Estaven pensades, doncs, per a minimitzar els problemes de l'atur en un moment en què no hi havia problemes per a col·locar-se novament de manera relativament ràpida (atur friccional) i en un context en què els recursos del sector públic dedicats a aquestes polítiques en moments de recessió es "recuperaven" en moments d'expansió per mitjà dels estabilitzadors automàtics. De fet, en l'actualitat, a la UE-27 aproximadament un 40% de la despesa en polítiques d'ocupació es dedica a polítiques actives i el 60% restant a polítiques passives. Aquesta xifra varia entre el 25% d'Espanya i el 202% de Polònia.

Taula 4. Pes de les polítiques actives i passives d'ocupació a la Unió Europea l'any 2010 mesurat com a percentatge del PIB

País / Ítem	Actives	Passives	Total	Actives/passives
Alemanya	0,9	1,3	2,3	70,4%
Àustria	0,9	1,4	2,3	60,4%
Bèlgica	1,5	2,3	3,8	65,2%
Bulgària	0,1	0,5	0,6	29,5%
Dinamarca	1,8	1,6	3,4	113,2%
Eslovàquia	0,3	0,6	0,9	54,7%
Eslovènia	0,4	0,7	1,2	62,1%
Espanya	0,8	3,1	3,9	25,7%
Estònia	0,2	0,9	1,1	26,5%
Finlàndia	1,0	1,8	2,8	56,0%
França	1,1	1,4	2,6	77,9%
Grècia	0,2	0,7	0,9	32,4%

Font: Eurostat (la informació per al Regne Unit no està disponible)

País / Ítem	Actives	Passives	Total	Actives/passives
Holanda	1,2	1,7	2,9	67,2%
Hongria	0,6	0,7	1,3	85,6%
Irlanda	0,9	3,0	3,9	30,2%
Itàlia	0,4	1,5	1,8	26,1%
Letònia	0,6	0,7	1,2	79,8%
Lituània	0,3	0,5	0,8	64,0%
Luxemburg	0,5	0,8	1,2	58,5%
Malta	0,2	0,3	0,5	44,4%
Polònia	0,7	0,3	1,0	202,9%
Portugal	0,7	1,4	2,1	49,8%
Regne Unit	n. d.	n. d.	n. d.	n. d.
República Txeca	0,3	0,4	0,7	90,9%
Romania	0,1	0,6	0,6	10,2%
Suècia	1,3	0,5	1,8	245,2%
Xipre	0,3	0,6	0,9	49,0%

Font: Eurostat (la informació per al Regne Unit no està disponible)

Així doncs, les polítiques actives neixen a partir de la constatació que en determinats moments les característiques dels aturats (formació, localització geogràfica) no coincideixen amb les dels llocs de treball vacants. Aquesta situació es tradueix en el que es coneix com a *atur de llarga durada* o *atur estructural*. Les polítiques actives d'ocupació cerquen, doncs, millorar la formació o incentivar la mobilitat dels treballadors per millorar-ne la capacitat de cobrir els llocs de treball buits. Cal destacar també que altres tipus de polítiques actives estan orientades a la creació de llocs de treball, per la creació directe per part del sector públic o per la concessió d'incentius econòmics (normalment subvencions) vinculats a la creació de llocs de treball que, de vegades, poden buscar el desenvolupament de noves activitats productives. Sovint aquest darrer tipus de política busca la inserció laboral de determinats col·lectius amb problemàtiques especials. Cal dir, però, que aquest tipus de polítiques ha estat molt discutit perquè implica un cost elevat i acostumen a aparèixer comportaments oportunistes (efecte *dead-weight*), és a dir, es cobra la subvenció per a crear llocs de treball que s'haurien creat igualment sense l'incentiu. També es poden produir altres efectes com un efecte substitució entre diferents tipus de treballadors (subvencionats enfront de no subvencionats), un efecte d'expulsió en què les empreses subvencionades obtenen un avantatge competitiu que pot fer que empreses no subvencionades perdin quota de mercat i redueixin l'ocupació, o un efecte de pressió salarial, perquè en reduir-se el cost de ser acomiadat (en la mesura en què els treballadors que perden el lloc de treball

accediran als programes de formació) augmenta la pressió salarial i, per tant, es podria reduir l'ocupació. Així doncs, en funció de la importància relativa d'aquests efectes, els resultats finals sobre l'ocupació acostumen a ser incerts.

Cal remarcar també que les polítiques passives tampoc no han estat exemptes de crítiques des d'aquesta perspectiva. En concret, si el sistema de prestacions és prou generós tant en quantia com en durada, es desincentiva l'aturat perquè busqui feina de manera activa. Així doncs, s'ha de trobar un equilibri entre el nivell de prestacions que garanteix un manteniment adequat de la renda dels treballadors sense feina durant un període raonable per a permetre-li trobar la feina que millor s'ajusti a la seva formació i capacitació professional sense haver d'acceptar la primera que se li presenti amb els consegüents costos individuals i socials derivats d'aquesta situació de "sobreeducació". En aquest sentit, és important destacar que les darreres tendències vinculen polítiques actives i passives i plantegen la necessitat que les actuacions previstes es duiguin a terme de manera coordinada (per exemple, oferint als beneficiaris de les prestacions per atur la possibilitat d'assistir a cursos de formació específica o acollir-se a programes temporals d'ocupació pública).

Tornant a les polítiques actives, i tal com s'ha mencionat anteriorment, s'estructuren en tres grans eixos o blocs d'actuació:

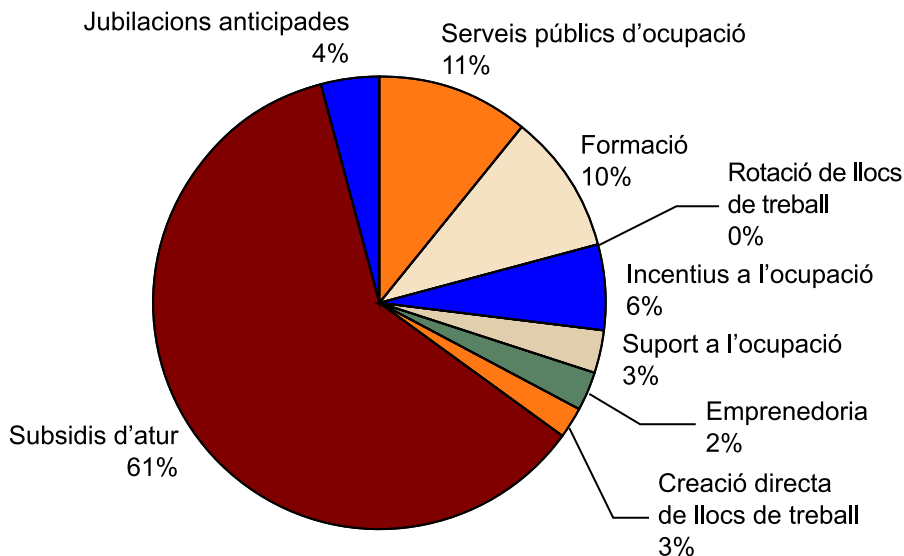
- **Els serveis d'ocupació, informació, orientació i assessorament.** El primer eix de les polítiques actives té com a objectiu principal la preparació per a la cerca d'ocupació. El sistema d'informació vol arribar a tots els agents que intervenen en el mercat de treball i possibilitar que oferents i demandants de treball es puguin trobar fàcilment. Per a molts treballadors aquesta etapa requerirà assessorament sobre els diferents mètodes per a trobar feina i orientacions sobre la formació necessària per a ocupar determinats llocs de treball. L'objectiu principal d'aquestes mesures és que els treballadors sense feina no esdevinguin aturats de llarga durada. També busquen la inserció laboral de determinats col·lectius amb més dificultats com ara els joves i les dones. Per tant, l'objectiu d'aquest primer bloc de polítiques consisteix a augmentar l'eficiència del mercat de treball i fomentar la igualtat d'oportunitats d'ocupació.
- **Les mesures de formació.** El segon eix està relacionat amb diferents activitats de formació. Normalment es distingeix entre quatre programes diferents:
 - La **formació professional reglada**, que forma part del sistema educatiu i té com a objectiu principal facilitar la transició dels joves que han acabat els estudis obligatoris al món laboral; s'imparteix en centres públics o privats i amb la col·laboració de les empreses en els programes de pràctiques.
 - La **formació ocupacional**, que es destina bàsicament a persones en atur amb l'objectiu d'actualitzar-ne les competències professionals o

bé de reconvertir-ne el perfil professional; aquest tipus de formació s'imparteix en centres públics o privats i disposa també d'una estreta col·laboració de les empreses per mitjà de les pràctiques formatives o del programa que vincula formació específica amb compromís de contractació de les empreses.

- La **formació contínua**, que té com a objectiu principal actualitzar les competències professionals de les persones ocupades i inclou una àmplia oferta formativa en les diferents branques d'activitat.
- Els **programes específics de formació**, que estan orientats a col·lectius específics. Per exemple, els programes de formació per a treballadors amb discapacitats o els programes de garantia social que tenen com a objectiu que joves que han abandonat els estudis obligatoris puguin retornar a un itinerari formatiu que en faciliti la inserció laboral.
- **Les ajudes a l'ocupació** (contractació, autoocupació i creació directa d'ocupació). El tercer i últim eix sobre el qual s'estructuren les polítiques actives és el que fa referència a la creació d'ocupació. Dins aquest bloc, podem esmentar mesures com el suport a la creació d'ocupació en el sector privat per a col·lectius generals o específics (per exemple, discapacitats), l'autoocupació per part dels aturats o la creació directa de llocs de treball en el sector públic.

La importància relativa de cadascun d'aquests blocs d'actuació als diferents països de la UE és diferent i també ha variat al llarg del temps. En concret, al conjunt de la UE-27 l'any 2009 els subsidis d'atur, amb un 61%, i els serveis públics d'ocupació, amb un 11%, eren les partides més importants i representaven gairebé tres quartes parts de la despesa en polítiques d'ocupació. Les partides següents en importància eren la formació (10%) i els incentius a l'ocupació (6%) tal com es mostra al gràfic 5.

Gràfic 5. Importància relativa de les polítiques d'ocupació a la UE-27 l'any 2009



Font: Eurostat

Una conclusió important de les anàlisis sobre les polítiques d'ocupació és el paper clau que han de tenir les autoritats locals i regionals. Les raons per les quals sembla més adequat deixar en mans d'aquest nivell del govern les polítiques d'ocupació són diverses: en primer lloc, són les administracions més properes als ciutadans i, per tant, són les primeres a rebre l'impacte dels problemes dels ciutadans en l'àmbit social i, de fet, tenen una llarga experiència en aquest àmbit. En segon lloc, hi ha una elevada coincidència en què aquestes autoritats són les que estan més capacitades per a elaborar estratègies específiques per a cada situació concreta, ja que disposen de la informació necessària per a posar en contacte els diferents agents implicats tant des de la perspectiva de l'oferta com de la demanda. Dins aquest àmbit, una dificultat afegida consisteix a delimitar adequadament quina ha de ser la unitat territorial per a la qual s'han de dissenyar les polítiques d'ocupació. La literatura sobre el tema ha assenyalat la necessitat de considerar el "mercat de treball local". Ara bé, traslladar aquest concepte teòric a un àmbit operatiu esdevé molt complicat. Sovint els esforços s'han centrat a delimitar *travel-to-work areas*, és a dir, a identificar els territoris en què els treballadors es desplacen diàriament per acudir als seus llocs de treball. Aquesta és, probablement, la definició més utilitzada avui en dia, tot i que pot plantejar problemes des d'una perspectiva del polític, ja que sovint implica la necessitat de treballar de manera coordinada entre diferents administracions locals. De fet, la coordinació és clau no sols entre administracions d'un mateix nivell sinó també entre les administracions de diferents nivells.

El paper de les entitats territorials en les polítiques d'ocupació també s'ha recollit tant en l'Estratègia europea per a l'ocupació com en el Pla nacional d'acció per l'ocupació de l'Estat espanyol per mitjà dels pactes territorials. Així doncs, la *Guia dels pactes territorials 2000-2006* instava els estats membres a mantenir i finançar els pactes eficaços i donar suport a la creació d'altres, encara que els estats havien de decidir com fer-ho. L'objectiu era que els estats membres fossin capaços de desenvolupar una cooperació descentralitzada, eficaç i àmplia

per a la definició, el seguiment i l'avaluació de les intervencions en el mercat de treball. Un aspecte clau dels pactes locals per a l'ocupació és el seguiment i avaluació dels resultats. De fet, sense cap mena de dubte, qualsevol mesura de política, i entre aquestes les relatives a l'ocupació, requereix una anàlisi de la seva eficàcia i eficiència. Hi ha un nombre molt elevat d'estudis que han dut a terme avaluacions de les polítiques d'ocupació a diferents països i en moments diferents. Aquests estudis es poden agrupar en dos grans blocs: d'una banda, els estudis a escala macroeconòmica i, d'altra banda, els que s'han fet a partir de dades referides als individus que s'han vist afectats per la política que es vol avaluar. A continuació, es presenten les característiques principals d'aquests dos procediments.

1) Avaluacions macroeconòmiques

L'objectiu de les avaluacions macroeconòmiques és valorar el grau d'assoliment dels objectius perseguits per la política mitjançant la comparació al llarg del temps (o entre països/regions) d'un seguit d'indicadors clau en l'àmbit agregat com ara la taxa d'atur, la durada de l'atur o el nivell salarial.

Els treballs de Martin (2000) i Martin i Grubb (2001) sintetitzen la majoria d'estudis d'aquest tipus que s'han fet dins l'àmbit de l'OCDE. A part d'estudis purament descriptius amb un interès limitat, la metodologia aplicada de manera habitual en aquest context consisteix a contrastar la influència o no de les mesures analitzades sobre un seguit de variables macroeconòmiques seleccionades *a priori* i que s'esperava que es veiessin afectades per les mesures. Un exemple típic d'aquesta aproximació consistiria a analitzar si hi ha relació o no entre la taxa d'atur observada i la despesa en polítiques de formació al llarg d'un determinat període. Des d'una perspectiva economètrica, la dificultat principal d'aquesta aproximació és tractar adequadament la possible endogeneïtat de la política analitzada. Si la despesa en polítiques de formació respon a variacions en la taxa d'atur, és a dir, s'incrementa en períodes en què l'atur augmenta i disminueix en períodes d'expansió a mesura que l'atur es redueix, aleshores el sentit de la causalitat és l'invers de l'esperat i, per tant, la validesa de l'avaluació que s'ha fet es veu seriosament afectada, raons per les quals la majoria dels estudis recents acostumen a fer avaluacions de tipus microeconòmic.

A banda dels dubtes sobre la validesa d'algunes de les avaluacions que s'han fet dins aquest àmbit, els estudis tant dels països de l'OCDE (Martin, 2000) com en el cas estrictament europeu (Kluve i altres, 2005) no permeten arribar a una conclusió contundent sobre quines polítiques d'ocupació són més efectives. Mentre que alguns estudis mostren efectes positius sobre la creació neta d'ocupació dels programes de formació en general, i dels adreçats als joves en particular, d'altres estudis indiquen que aquests programes poden contribuir a reduir l'atur d'aquests col·lectius però no necessàriament a crear ocupació degut als efectes de substitució i d'expulsió que ja s'han descrit anteriorment (vegeu, per exemple, Hujer i altres, 2007). L'evidència sobre els efectes de la

creació directa de llocs de treball per part del sector públic és més contundent i en desaconsella l'aplicació (Fertig i altres, 2006). Els resultats obtinguts pels treballs que analitzen els incentius a la contractació per part del sector privat no permeten treure una conclusió clara (Venetoklis i Kangasharju, 2003; Jongen i altres, 2003) mentre que, en canvi, sí hi ha un cert consens sobre la bondat dels serveis d'informació i assessorament als treballadors sense feina (Boone i altres, 2002; Van Ours i Boone, 2004).

2) Avaluacions microeconòmiques

Dins l'àmbit de les avaluacions microeconòmiques, l'objectiu sempre consisteix a respondre a la pregunta: què hagués passat si no s'hagués dut a terme aquesta política? És a dir, dut a terme una anàlisi "contrafactual". En el cas concret de les polítiques d'ocupació, consistiria a valorar quin resultat hauria obtingut un treballador afectat per una determinada mesura (per exemple, la participació en un programa de formació) si no s'hagués vist afectat per la mesura (és a dir, no hagués seguit el programa). Per tal de poder valorar la diferència entre el resultat observat i el "contrafactual", l'aproximació més habitual consisteix a comparar la situació de dos grups de treballadors, un dels quals es veu afectat per la mesura i l'altre no. La comparació dels resultats obtinguts amb els costos associats a la mesura permetrien valorar-ne l'eficàcia i eficiència.

Ara bé, aquest procés no està exempt de dificultats. Una primera dificultat fa referència a com es mesuren els resultats de la política i els costos derivats. Pel que fa als resultats, dins l'àmbit de les polítiques d'ocupació, semblaria que seria suficient definir com a mesura amb èxit la que aconseguís que una persona que ha perdut la feina actual torna a tenir feina estable. Suposant que fos així, a més de poder analitzar si té feina o no, també es pot fer en termes de la satisfacció laboral del treballador, en funció de si hi ha o no una millora salarial respecte a la feina anterior, i també podríem introduir en l'anàlisi si ha trigat molt o poc temps a trobar aquesta nova feina o, des d'una perspectiva social, preguntar-nos sobre quins han estat els efectes sobre la delinqüència, sobre el consum de drogues o sobre la salut de la població. Així doncs, identificar la mesura més adequada dels resultats d'una determinada política no és una tasca fàcil; una dificultat afegida en aquest àmbit és que difícilment els beneficis derivats de la política adoptada tenen una traducció monetària que permeti la comparació directa amb els costos monetaris associats, la qual cosa fa especialment difícil l'anàlisi en termes d'eficiència. En aquest sentit, la mesura dels costos tampoc no és una tasca senzilla: d'una banda, cal considerar el cost d'oportunitat dels treballadors sense feina i de les persones implicades en els diferents programes (és a dir, el cost social de dedicar recursos de l'administració a gestionar les polítiques d'ocupació), com també el cost financer directament associat a aquests.

La dificultat principal, però, és com distingir si la millora de la situació laboral del treballador afectat per la mesura s'ha produït com a conseqüència de la mateixa mesura o per altres factors sovint no observats, és a dir, fins a quin punt els treballadors sense feina que han seguit, per exemple, un determinat programa de formació no eren ja els més motivats per a trobar feina abans d'iniciar el programa (**biaix de selecció**). La metodologia seguida dins l'àmbit de les ciències naturals i mèdiques consisteix a dur a terme experiments d'assignació aleatòria. En aquest tipus d'experiments, els individus són assignats de manera totalment aleatòria a dos grups: un d'aquests grups es veuria afectat per la mesura de política (per exemple, el programa de formació) mentre que l'altre no s'hi veuria afectat. La comparació dels resultats obtinguts pels individus del primer grup (conegut com a *grup de tractament*) respecte al segon (conegut com *grup de control*) permetria valorar l'eficàcia de la política. Hi ha, però, inconvenients importants a l'hora d'aplicar aquesta metodologia dins l'àmbit de les polítiques d'ocupació: en primer lloc, hi ha consideracions ètiques que fan impensable donar accés o no, per exemple, a un programa de formació a un aturat en funció únicament de l'atzar; en segon lloc, els costos d'organitzar i fer un seguiment adequat dels dos grups són molt elevats tant en termes monetaris com de temps; i, finalment, l'aplicació de la mesura es podria veure molt endarrerida en el temps, ja que caldria dissenyar amb cura l'experiment abans de poder adoptar-la, i, per tant, aquest endarreriment podria fer-la inadequada o poc necessària en el moment en què realment s'aplicaria. Un aspecte, però, que cal remarcar és que aquest procediment és l'únic possible quan la mesura que volem avaluar és de compliment obligat (*mandatory*) per part dels individus afectats (Cebulla, 2006).

Així doncs, l'aproximació més habitual per a l'avaluació de les polítiques de mercat de treball consisteix a aplicar mètodes quasiexperimentals (Rosebaum, 1995). Aquests mètodes quasiexperimentals s'acostumen a aplicar des de dues perspectives diferents. Totes dues perspectives es basen en la idea que, un cop s'ha aplicat la mesura, és possible fer una anàlisi *ex-post* de l'impacte de la mesura. La primera possibilitat consisteix a comparar la situació dels individus afectats per la mesura abans i després, mentre que la segona consisteix a identificar *a posteriori* individus que no han participat en els programes avaluats per a formar un grup de control. L'aspecte clau d'aquest segon procediment consisteix a identificar amb la màxima precisió possible individus semblants als afectats per la mesura tant pel que fa referència a les característiques observables com a les inobservables, fet que a la pràctica esdevé molt complicat. Així doncs, la possible existència del biaix de selecció afecta la fiabilitat dels resultats obtinguts amb aquest procediment.

Per finalitzar aquest apartat s'han d'assenyalar algunes dificultats afegides. En primer lloc, les polítiques i els programes van variant al llarg del temps i, per tant, a cap país es pot afirmar que hi hagi hagut un marc estable de polítiques que en faci possible l'avaluació en sentit estricte. Sovint diferents programes conviuen en un mateix temps i espai i el relleu "real" entre un i altre programa és difícil d'identificar adequadament. Per exemple, Grubb (1995) mostra

com per al cas dels Estats Units la tendència del Congrés és crear nous programes per a respondre a nous problemes en lloc d'incorporar nous objectius als programes que ja hi ha. En segon lloc, l'escala dels programes també és important. Per exemple, programes orientats a un nombre reduït d'individus i que en demostren l'eficàcia en avaluacions rigoroses podrien fracassar quan s'amplien a un nombre més gran d'individus o incrementen la cobertura geogràfica (Martin, 2000).

L'estudi més ampli sobre l'avaluació de polítiques d'ocupació i, en concret, sobre l'avaluació de polítiques actives a escala microeconòmica en l'àmbit europeu és l'elaborat per Kluge i altres (2005) sota els auspicis de la Comissió Europea. En aquest estudi analitzen la situació als diferents estats membres de la UE i farem una avaluació global de les experiències recents tant des d'una perspectiva basada en l'estudi de casos com aplicant tècniques de metaanàlisi.

Una primera conclusió a destacar de l'estudi de casos és que tot i que els programes de formació són l'eina més utilitzada a Europa, l'evidència sobre la seva eficàcia és limitada (Martin i Grubb, 2001). Tot i que molts estudis troben evidències que la participació en els programes augmenta la probabilitat de trobar feina (especialment, amb els participants que ja en tenien més probabilitats abans d'iniciar el programa), altres estudis hi troben un efecte negatiu o neutre. També es troben evidències de l'efecte *lock-in* (captura) dels treballadors sense feina en aquests programes. La idea és que aquestes persones tendeixen a continuar rebent formació una vegada el programa inicial ha finalitzat i, per tant, redueixen la intensitat amb què busquen ocupació. En tot cas, s'ha de dir que no està clar si aquest comportament és un efecte negatiu o si es tracta d'un element necessari d'alguns d'aquests programes. De fet, aquest és un dels motius pels quals els treballs més recents dins aquest àmbit assenyalen també la necessitat de considerar l'impacte a llarg termini (Perry i Maloney, 2007). Possiblement, si es pogués considerar tota la vida laboral de l'individu aquest efecte perdria importància i, de manera similar, també es reduiria el possible impacte que el cicle econòmic pogués tenir sobre els resultats de l'avaluació d'aquests programes.

Dins aquest àmbit, els programes específics per a joves i discapacitats (que sovint també impliquen la concessió d'ajudes a la contractació) també mostren resultats molt diferents un cop es consideren els efectes de substitució i d'expulsió (Hamalainen i Ollikainen, 2004).

L'evidència relativa a la concessió d'incentius econòmics a la contractació per part del sector privat és més contundent. A gairebé tots els països on hi ha avaluacions rigoroses sobre aquest instrument (Dinamarca, Suècia, Noruega i Itàlia) mostren un resultat favorable sobre la probabilitat de trobar feina a escala individual. Aquest resultat, però, s'hauria de matisar, ja que, en general, aquests estudis no analitzen en profunditat la possibilitat de produir comportaments oportunistes per part de les empreses (efecte *dead-weight*), un efecte substitució entre diferents tipus de treballadors (subvencionats enfront de no

subvencionats) o un efecte d'expulsió en què les empreses subvencionades obtenen un avantatge competitiu que pot fer que empreses no subvencionades perdin quota de mercat i redueixin l'ocupació. Un darrer efecte també detectat en la literatura és una pressió salarial més forta perquè en reduir-se el cost de ser acomiadat (en la mesura en què els treballadors que perden la feina accediran als programes de formació) augmenta la pressió salarial i, per tant, es podria reduir l'ocupació (Alonso i altres, 2004).

En canvi, l'avaluació de la creació directa d'ocupació per part del sector públic mostra que els seus efectes rarament són positius. Alguns estudis identifiquen efectes positius per a alguns grups sociodemogràfics, de manera que tot i que aquest instrument no es podria justificar adduint-ne l'eficàcia, probablement es podria justificar en termes d'equitat social (Munch i Skipper, 2004).

Pel que fa al tercer tipus d'instrument, el servei públic d'ocupació, els resultats són els més favorables sobretot si es té en compte que els costos associats a aquestes actuacions acostumen a ser clarament inferiors als de les alternatives anteriors. Hi ha evidències molt favorables amb relació als efectes dels serveis d'orientació i informació per als aturats amb nivells de formació més elevats i millors expectatives de trobar feina, però els resultats són incerts pel que fa als individus amb nivells educatius més baixos. Aquest resultat, però, també es veu contradit per d'altres estudis puntuals (Hujer i altres, 2005). L'establiment de sancions als aturats si no segueixen determinades actuacions orientades a la reinserció laboral també semblen tenir efectes positius (l'experiència paradigmàtica és el *new deal* al Regne Unit).

Tal com s'ha mencionat anteriorment, Kluge i altres (2005) també apliquen tècniques de metaanàlisi per a avaluar l'efectivitat de les polítiques actives del mercat de treball als països de la UE. La tècnica coneguda com a *metaanàlisi* cerca superar, en certa mesura, la subjectivitat associada als resums narratius dels estudis previs i, per tant, vol contribuir a l'avenç del coneixement en el tema considerat per mitjà de la detecció d'aspectes que difícilment s'observarien en una revisió de la literatura "tradicional". En concret, les tècniques de metaanàlisi engloben tot un conjunt de mètodes estadístics i econòmics que tenen com a objectiu comparar i resumir els resultats obtinguts en diferents estudis sobre un mateix tema per a oferir-ne una visió integrada amb un mínim grau de subjectivitat. Aquest tipus d'anàlisi, originari de l'àmbit de la medicina, la biologia i la psicologia, s'ha anat aplicant de manera creixent en temes econòmics molt diversos. Per exemple, Button (1995) en proposa la utilització en el camp de l'economia del transport, Button i Nijkamp (1997) en l'àmbit de les polítiques de medi ambient, Espey (1996 i 1998) analitza els determinants de la demanda de combustible, Doucouliagos (1997) tracta d'identificar els determinants de la demanda de treball i Baaijens i altres (1998) proposen la seva utilitat per a estimar multiplicadors regionals o Boys i Florax (2007), per a calibrar models d'equilibri general computacional, etc. En l'àmbit del mercat de treball, cal esmentar les metaanàlisis fetes per Card i Krueger (1995) sobre els efectes del salari mínim, per Stanley i Jarrel (1998) sobre les diferències salari-

als per sexes, Ashenfelter i altres (1999) sobre els rendiments de l'educació, o més recentment Longhi i altres (2007) sobre els efectes dels immigrants sobre el salari dels nadius, i Clar, Dreger i Ramos (2007) sobre la flexibilitat salarial.

En el context de l'anàlisi de l'eficàcia/eficiència de les polítiques d'ocupació, la metaanàlisi pot ajudar a tenir una visió correcta dels resultats obtinguts per diferents experiències d'avaluació de programes diversos en països diferents i moments diferents. De fet, les conclusions que s'han tret d'aquest tipus d'anàlisi poden constituir un primer pas cap a l'elaboració d'una guia metodològica o de bones pràctiques en el disseny, implementació i execució de polítiques d'ocupació.

La base de dades utilitzades en la metaanàlisi de Kluve i altres (2005) pren com a punt de partida els resultats de l'avaluació de 137 programes recollits en 95 estudis diferents (en un mateix estudi es poden avaluar més d'un programa). 75 d'aquestes avaluacions mostraven resultats positius, i hi havia 62 resultats nuls o negatius. El resultat de cadascuna d'aquestes avaluacions es relaciona per mitjà d'un model lògic amb el tipus de programa avaluat, el disseny de l'estudi, el context institucional i la situació macroeconòmica del país analitzat en el moment d'executar el programa. Els resultats de l'estimació d'aquest model són (sorprenentment) clars i contundents: una vegada es controla el tipus d'actuació feta, l'anàlisi mostra que no hi ha cap tipus d'influència ni de les característiques del país ni del període temporal en què s'ha dut a terme la política. L'única excepció fa referència a la legislació sobre restriccions a l'acomiadament. D'entre els diferents programes analitzats, la metaanàlisi mostra que els serveis públics d'ocupació i l'oferiment d'incentius a la contractació són mesures més efectives que els programes de formació. En concret, aquestes mesures tenen un 40%-50% més de probabilitats de tenir un impacte positiu sobre l'ocupació que els programes de formació. En canvi, la contractació directa per part del sector públic té un 30%-50% menys de probabilitats de tenir un impacte positiu que la formació.

Aquests resultats són d'un interès clara l'hora de dissenyar polítiques d'ocupació, però encara hi ha aspectes que mereixen més atenció a la literatura sobre el tema: en primer lloc, l'anàlisi de la seva eficiència; en segon lloc, la consideració de la qualitat dels llocs de treball i, finalment, els efectes de la combinació de diferents polítiques (*policy mix*). Tal com s'ha esmentat anteriorment, en el primer àmbit l'experiència és pràcticament nul·la per la dificultat de mesurar els resultats dels programes en termes monetaris, mentre que en el segon la subjectivitat associada a la definició de qualitat laboral fa molt difícil dur a terme un procés d'avaluació que consideri aquesta dimensió de manera rigorosa. Finalment, pel que fa a la combinació de diferents polítiques, Lechner i Wieler (2007) fan un primer pas en aquest sentit analitzant els efectes de la participació en diferents programes, tenint en compte la seva durada i el seu ordre a partir de microdades de treballadors d'Àustria. Els seus resultats mostren, en primer lloc, que els programes encaminats a estimular la

cerca activa d'ocupació són més efectius després d'haver participat en un programa de formació i, en segon lloc, que l'efectivitat dels diferents programes és inferior si s'inicien quan el treballador ja fa un cert temps que és a l'atur.

2.1.1. Les polítiques d'ocupació a Espanya

Tal com assenyala Alujas (2002), l'Estat espanyol es va caracteritzar durant la dècada dels vuitanta i el començament dels noranta per fer unes polítiques d'ocupació altament centralitzades. L'organisme gestor de la majoria de les polítiques (bàsicament passives) era l'Institut Nacional d'Ocupació (INEM), organisme autònom vinculat al Ministeri de Treball, mentre que, de manera paral·lela, la majoria dels programes de formació es gestionaven per la Fundació per a la Formació Continua (FORCEM).

Durant la dècada de 1980 les tasques d'intermediació en el mercat de treball espanyol es caracteritzaven per l'obligatorietat tant per a treballadors com per a empresaris d'utilitzar els serveis públics a l'hora de cobrir un lloc vacant o de buscar una ocupació, respectivament (Rodríguez-Piñero, 1996). El 1988, davant la constatació que calia millorar l'efectivitat de les actuacions d'assessorament, formació i col·locació dels aturats, es fa una reforma orientada a donar un servei més individualitzat i adaptar les actuacions a l'entorn concret dels treballadors sense feina. Amb aquest objectiu es creen les oficines de promoció de l'ocupació i de la qualificació que s'especialitzen en la coordinació de les diferents polítiques realitzades especialment en la seva vessant territorial (tant municipis com comunitats autònomes). Els resultats, però, es mostren insuficients i el resultat final d'aquest procés és la reforma dels serveis públics d'ocupació feta el 1994. Aquesta reforma trenca el "monopoli" del sector públic a l'hora d'actuar com a intermediari en el mercat de treball i permet l'entrada en el mercat de les agències privades de col·locació (que han contribuït a millorar l'eficiència del mercat de treball en aquest àmbit), i també dóna lloc a una major descentralització territorial de les polítiques d'ocupació, ja que experiències d'altres estats europeus havien mostrat la seva efectivitat.

Aquest traspàs de competències des de l'INEM cap a les comunitats autònomes es va iniciar amb la gestió de la formació ocupacional però va continuar amb l'execució de la pràctica totalitat de polítiques actives de mercat de treball.

Aquest procés de descentralització coincideix en el temps amb un canvi clar d'orientació en la composició de les polítiques d'ocupació a favor de les polítiques actives, canvi en què les comunitats autònomes també tenen un paper clau. En el gràfic següent es mostra l'evolució de les polítiques d'ocupació distingint entre polítiques actives i passives com a percentatge del PIB. Tal com es pot veure, les polítiques actives mostren una tendència creixent havent doblat pràcticament la seva importància en els darrers vint anys, mentre que les

polítiques passives han perdut importància de manera progressiva. S'ha de reconèixer, però, que la dinàmica del cicle econòmic també ha estat decisiva en aquest procés de reorientació de les polítiques d'ocupació.

La despesa en polítiques actives es concentra de manera majoritària en els incentius a la contractació i més concretament en els incentius a la contractació indefinida. La major importància d'aquest tipus de política és, en certa mesura, paradoxal. La política de foment de l'ocupació que es va fer fins al 1995 havia promogut de manera important la contractació temporal amb l'objectiu d'incrementar la flexibilitat del mercat laboral, però la utilització excessiva d'aquest tipus de contractes i els seus efectes negatius han fet que en l'actualitat s'hagin de destinar una bona part dels recursos disponibles a promoure l'estabilitat en l'ocupació per mitjà de bonificacions a la contractació indefinida.

Un altre aspecte a destacar en el disseny i execució de les polítiques d'ocupació és l'inici d'avaluacions (bàsicament administratives) dins el context del marc europeu definit en les cimeres d'Essen 1994 i de Luxemburg de 1997 i plasmats en els plans d'acció per a l'ocupació que cada estat ha de elaborar de manera periòdica. S'ha de dir, però, que no es pot parlar d'avaluacions econòmiques de l'eficàcia i eficiència de les mesures de política sinó més aviat d'una anàlisi periòdica de l'evolució d'uns indicadors bàsics sobre el funcionament del mercat de treball en termes comparables amb la resta de països europeus. La implementació de l'Estratègia de Lisboa i de la seva revisió posterior com també de l'Europa 2020 tampoc no ha representat un canvi substancial pel que fa als processos d'avaluació de les polítiques d'ocupació. Tot i que s'expliciten uns objectius concrets en matèria d'ocupació, l'experiència de la darrera dècada ha posat de manifest la manca d'una cultura "real" d'avaluació de les polítiques d'ocupació a molts països europeus, entre ells Espanya.

2.2. Una panoràmica de les polítiques d'ocupació a la Unió Europea

Les primeres iniciatives de la UE per a resoldre el problema de l'atur a Europa arrenquen a partir del *Llibre blanc sobre el creixement, la competitivitat i l'ocupació* (1993). Posteriorment, també s'inclou l'ocupació en el tractat d'Amsterdam (1997) com un dels objectius comuns dels països europeus i es posa en funcionament l'Estratègia europea per a l'ocupació, que consisteix a ajudar els estats membres i agents socials a modernitzar els seus mercats de treball i els seus sistemes de protecció social, com també a fomentar les reformes estructurals en aquest àmbit. Amb l'Estratègia europea per a l'ocupació va arrencar un procés plurianual d'aplicació i vigilància de les polítiques nacionals d'ocupació sobre la base de compromisos europeus conegut com a *procés de Luxemburg*.

El seu funcionament va ser reforçat en la cimera de Lisboa (2000), en què es va establir un nou objectiu estratègic per a la UE per al període 2000-2010:

“Arribar a ser l'economia basada en el coneixement més dinàmica i competitiva del món, capaç d'aconseguir un creixement econòmic sostenible, amb més i millors llocs de treball i més cohesió social.”

Tal com es descriu amb més detall en el proper apartat, l'estratègia reconcilia-va tres dimensions: el creixement, l'ocupació i la cohesió social; i explicitava objectius concrets per a l'ocupació: aconseguir una taxa d'ocupació total el més propera possible al 70% el 2010, i una taxa d'ocupació femenina propera al 60%, amb l'objectiu de reforçar la sostenibilitat dels sistemes de protecció social. A més, el Consell Europeu d'Estocolm de 2001 va establir objectius intermedis per a 2005: taxa d'ocupació total del 67%, i del 57% per a les dones; també va establir un objectiu nou consistent a aconseguir l'any 2010 una taxa d'ocupació del 50% per als treballadors de la UE d'edat avançada (de cinquanta-cinc a seixanta-quatre anys), tant homes com dones.

El febrer-abril de 2005 es va relançar el que es va denominar *Nova Estratègia de Lisboa* arran de l'Informe Kok, una valoració de l'estratègia feta per un grup d'experts coordinats per Wim Kok. En les seves conclusions, aquest informe volia racionalitzar el procediment d'elaboració de les grans orientacions de política econòmica (2005-2008) i de les orientacions per a l'ocupació (2005-2008), integrant-les en un únic paquet de mesures, anomenat *Paquet integrat d'orientacions*, amb la finalitat de millorar la manera en què s'organitza el procés de coordinació de les polítiques econòmiques i d'ocupació. Per aquesta raó, les noves orientacions per a l'ocupació van passar a formar part del paquet integrat d'orientacions per al període 2005-2008 entre les quals s'inclouen les grans orientacions de política econòmica, que abans tenien un procés i autonomia propis. Aconseguir els objectius de Lisboa obligava a modernitzar els mercats de treball i fer-los més adaptables com a garantia per a obtenir més i millors llocs de treball.

El procés arrencava amb l'elaboració d'uns programes nacionals d'acció –en l'àmbit de la UE i dels estats membres– que reflectien les prioritats identificades per la Comissió. En l'àmbit de la UE, s'elaborava un pla d'acció per a la Unió que es denomina *Programa d'acció Lisboa*, en el qual s'agrupaven les mesures de les àrees més importants de la política econòmica. En l'àmbit de cada estat membre, s'elaboraven programes nacionals d'acció que reflectien les prioritats identificades per la Comissió i, com hem indicat, s'integraven en un únic paquet de mesures. L'adopció del paquet integrat d'orientacions pel Consell Europeu de primavera de 2005 va servir per a alimentar l'elaboració dels programes d'acció Lisboa que cada estat membre havia de lliurar a la Comissió l'octubre de 2005 per a ser avaluats per aquesta. Aquests programes contenien tot un seguit de compromisos d'acció que es traduïen en termes pràctics, són les anomenades *Orientacions integrades sobre política d'ocupació*. Al mateix temps, contenien objectius concrets que cada estat membre havia de complir i involucrava un ampli espectre d'agents i institucions, des de sindicats i empresaris fins a autoritats locals i regionals i, també sovint, els parlaments nacionals.

Des d'octubre fins a gener de l'any següent, la Comissió va examinar aquests programes i en va discutir el contingut amb cadascun dels estats membres. Al principi de 2006, i sobre la base dels programes d'acció Lisboa lliurats a l'octubre, la Comissió va elaborar l'anomenat *Informe anual de progrés de la Unió Europea*, que després va sotmetre al Consell Europeu de primavera per a la seva aprovació. A l'abril, el Consell va adoptar el paquet integrat d'orientacions, amb el qual es tancava el cicle anual. Mentre l'informe de 2006 es va centrar en les reformes establertes pels estats membres en els respectius programes nacionals de Lisboa, el de 2007 havia de reflectir sobretot el progrés aconseguit en la posada en pràctica d'aquestes reformes.

Al principi de 2008, i sobre la base dels programes nacionals de Lisboa, la Comissió va elaborar l'*Informe estratègic de la Unió Europea*, que va proporcionar una anàlisi profunda de la posada en pràctica de la nova Estratègia de Lisboa i va suggerir les modificacions necessàries. D'aquesta manera, el procés de Luxemburg primer i la nova Estratègia de Lisboa després es van concebre com un mètode de treball continu de planificació, vigilància, examen i reajustament anual. El procés de Luxemburg va augmentar la transparència i la responsabilitat política, i va donar lloc a un major compromís dels agents implicats, al mateix temps que va accelerar les reformes del mercat de treball.

Més recentment, l'Estratègia Europa 2020 modifica les prioritats anteriors posant un més èmfasi en la necessitat d'impulsar la innovació, reforçar els sistemes educatius i afavorir l'adopció d'energies eficients. Des de la perspectiva del mercat de treball, però, potser l'aspecte més rellevant és l'adopció d'una agenda per a les noves qualificacions i noves ocupacions que vol crear les condicions per a modernitzar els mercats laborals a fi d'augmentar els nivells d'ocupació i assegurar la sostenibilitat dels nostres models socials quan es jubili la generació del *baby-boom*; com també una plataforma europea contra la pobresa per a garantir la cohesió econòmica, social i territorial ajudant els pobres i els socialment exclosos i permetent-los participar activament en la societat.

2.3. L'Estratègia de Lisboa

Tal com s'ha esmentat anteriorment, al Consell Europeu celebrat a Lisboa l'any 2000 es va acordar portar a terme tot un conjunt de reformes tant a escala europea com a escala nacional que tenien com a objectiu principal que l'any 2010 la UE fos l'economia basada en el coneixement més dinàmica i competitiva del món, capaç d'un creixement sostenible que anés acompanyat de més i millors ocupacions i d'una major cohesió social. La idea era que sota aquesta estratègia, coneguda com a *Estratègia de Lisboa*, una economia més forta generaria més llocs de treball i de més qualitat, mentre que les polítiques socials i de medi ambient assegurarien el desenvolupament sostenible i la inclusió social.

Així doncs, el punt de partida d'aquesta estratègia consistia a assumir que cap acció aïllada no seria capaç de generar més creixement i ocupació, sinó que per a aconseguir aquest objectiu era necessari adoptar tot un conjunt de polítiques interrelacionades i coordinades entre tots els estats membres que es relacionessin amb les cinc àrees següents:

- Avançar cap a la societat del coneixement.
- Que el mercat interior fos una realitat tant pel que fa a béns com a serveis.
- Crear un clima adequat que afavorís la creació d'empreses.
- Afavorir la creació d'ocupació.
- Garantir la sostenibilitat mediambiental.

És important destacar que dins la visió integrada que caracteritza l'Estratègia de Lisboa hi havia un punt clarament orientat a la creació d'ocupació. De fet, dins d'aquest àmbit, l'objectiu concret que es perseguia era "construir un mercat de treball inclusiu per a aconseguir una major cohesió social" a partir dels objectius secundaris següents:

- Incrementar la taxa d'ocupació: es fixa un objectiu intermedi del 67% per al 2005 i del 70% per al 2010 per a la taxa d'ocupació total. Aquests objectius es fixen al 57% (per al 2005) i al 60% per a la taxa d'ocupació femenina, i al 50% per als treballadors entre cinquanta-cinc i seixanta-quatre anys, i del 25% per a treballadors d'entre seixanta i seixanta-quatre anys el 2010. També es persegueix un increment progressiu d'aproximadament cinc anys en l'edat mitjana efectiva de jubilació.
- Definir un programa plurianual per a aconseguir una capacitat més gran d'adaptació de les empreses, dels sistemes de negociació col·lectiva, de moderació salarial, de millora de la productivitat, de l'aprenentatge al llarg de la vida, de les noves tecnologies i de l'organització flexible del treball cap al final de 2002.
- Eliminar les barreres i desincentius tant financers com no financers a la participació femenina en el mercat de treball, millorant la igualtat d'oportunitats.
- Adaptar el model social europeu a la transformació cap a l'economia i la societat basada en el coneixement: facilitar la seguretat social als ciutadans en els moviments transfronterers; adaptar la directiva sobre les agències de treball temporal (2003); garantir la sostenibilitat dels sistemes de pensions; introduir el mètode obert de coordinació en el camp de la protecció social.
- Reduir la pobresa de manera significativa amb l'horitzó 2010: establir les bases d'un programa d'inclusió social (2001), impulsar la promoció de la inclusió social en les polítiques nacionals i europees.

Tal com s'ha esmentat anteriorment, a més de la visió integrada, el segon aspecte bàsic de l'estratègia era la necessitat de coordinació entre els estats membres. En aquest context, es proposava utilitzar el mètode obert de coordinació (MAC). Aquest mètode va ser la primera resposta a les necessitats de coordinació plantejades en el marc de les polítiques d'ocupació de la UE i, en concret, després de l'adopció de l'Estratègia europea per a l'ocupació. Es basava en els cinc principis clau següents:

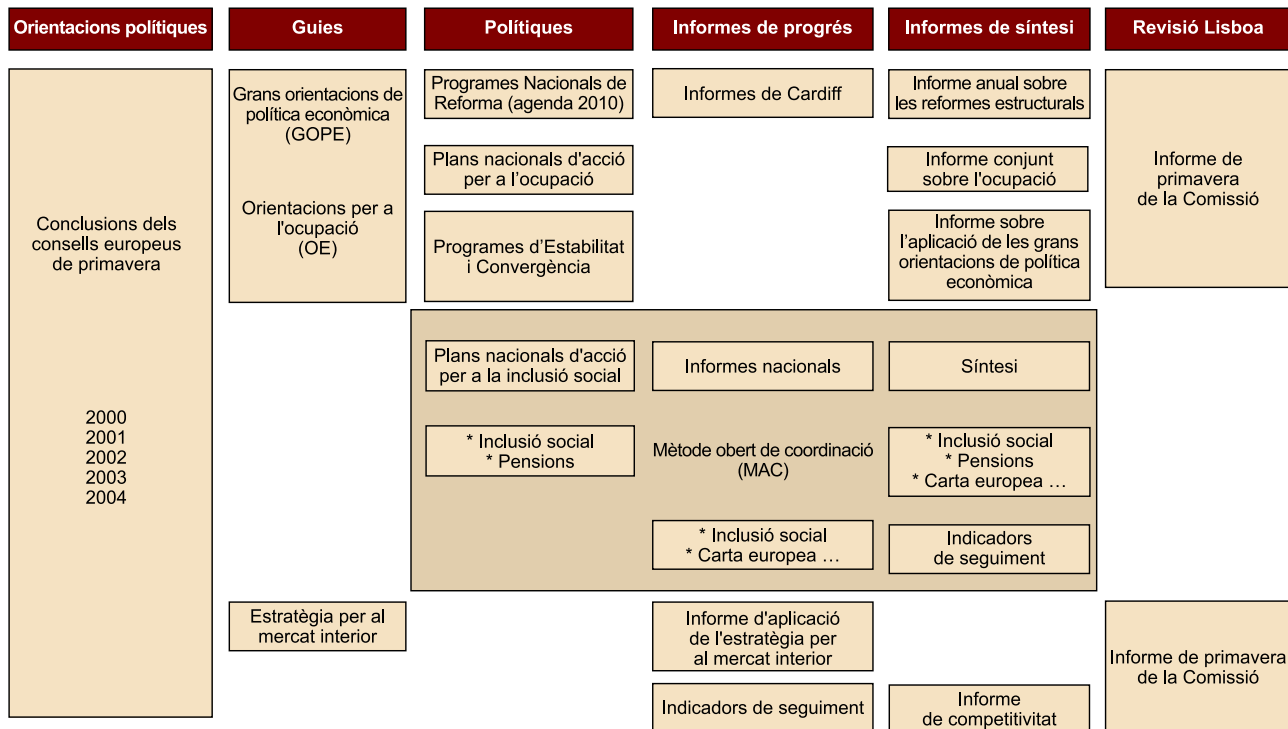
- **Subsidiarietat.** El mètode establia un equilibri entre la definició d'objectius comuns i resultats al conjunt de la UE i les responsabilitats dels estats membres a l'hora de decidir el contingut concret de les accions. Les definicions dels mitjans i de les condicions sota les quals s'apliquen els programes i les polítiques es deixava en mans dels estats membres que en el *Tractat de la Unió Europea* continuaven mantenint les seves competències en matèria d'ocupació.
- **Convergència.** L'estratègia intenta aconseguir els resultats acordats per mitjà de l'acció concertada en què cada estat membre havia d'intentar acostar-se a la mitjana europea. Aquest principi es va concretar en el Consell Europeu de Lisboa de març de 2000 i en els següents de manera que l'objectiu final s'ha definit com la plena ocupació.
- **Direcció per objectius.** L'èxit de l'estratègia es basa en la utilització de mesures quantitatives, objectius i valors de referència amb la finalitat de portar a terme un seguiment i una avaluació correctes del progrés assolit. Aquests objectius es basaven en valors compartits entre els estats membres. El progrés cap a aquests objectius es definien tant per mitjà d'indicadors quantitius com qualitius. Mitjançant la utilització d'aquests objectius i d'aquests indicadors, els resultats de les polítiques es fan més transparents i, per tant, oberts a l'escrutini públic.
- **Vigilància dels països.** Els informes anuals permetien l'avaluació i la comparació del progrés assolit com també la identificació de les possibles "millors pràctiques" als estats membres. Se suposava que aquesta manera de treballar creava una pressió moral per a millorar la qualitat i l'efectivitat de la política, de tal manera que l'intercanvi d'experiències entre els països, d'una banda, i aquesta pressió moral, d'altra banda, impulsessin el debat polític i milloressin l'eficàcia de les polítiques.
- **Aproximació integrada.** Les orientacions per a l'ocupació no es limitaven a les polítiques actives del mercat de treball, sinó que també incloïen les polítiques socials, educatives, impositives, industrials i regionals. Se suposava que les reformes estructurals no es podien aconseguir per mitjà d'accions aïllades i disperses, sinó que requerien accions concertades i consistents per mitjà d'un ventall ampli de polítiques i mesures.

En aquest context, el procediment que es va posar en pràctica per a garantir la coordinació de les prioritats que havien de seguir les polítiques d'ocupació dels estats membres era el següent:

- **Orientacions per a l'ocupació.** El primer pas consistia en la identificació, per part de la Comissió Europea i la seva aprovació posterior pel Consell de Ministres, del conjunt de polítiques que es consideressin prioritàries per al conjunt dels estats membres en l'àmbit de l'ocupació. Fins a l'any 2003 aquestes orientacions s'agrupaven sota quatre "pilars" (inserció professional, esperit empresarial, capacitat d'adaptació i igualtat d'oportunitats) al costat de tot un conjunt d'objectius horitzontals. No obstant això, a partir d'aquest any, i arran del debat sobre l'avaluació de l'impacte de la Estratègia europea per a l'ocupació i sobre quin havia de ser el seu futur, la Comissió va fer una proposta formal de reforma a l'abril de 2003 en què es fixaven els nous objectius que les havien de guiar. De manera molt breu, els nous objectius es poden resumir en la plena ocupació, la qualitat i la productivitat del treball, i la cohesió i la inclusió socials.
- **Plans nacionals d'acció.** A continuació, cada estat havia d'elaborar un pla nacional d'acció (PNA) en què es descrivís la manera en què es durien a la pràctica les polítiques prioritàries definides en les orientacions. Aquests PNA també havien de recollir el progrés que s'havia produït durant els darrers dotze mesos i les mesures que es posarien en pràctica en els dotze mesos següents.
- **Informe conjunt sobre l'ocupació.** Una vegada rebuts els PNA (plans nacionals d'acció), la Comissió els examinava i de manera conjunta amb el Consell es presentava un informe conjunt sobre l'ocupació. Aquest informe contenia informació específica dels països com també una comparació entre aquests i una síntesi des d'una perspectiva europea.
- **Recomanacions.** En aquest informe conjunt Comissió-Consell sobre l'ocupació, el Consell podia decidir, per majoria qualificada, fer recomanacions a algun país a partir de les propostes elaborades per la Comissió. Cal destacar que les recomanacions no s'havien d'entendre com sancions sinó com orientacions addicionals als estats membres perquè donessin més rellevància als aspectes identificats com a importants a partir de l'anàlisi de tots els plans nacionals d'acció (PNA).

Així doncs, es volia garantir la coordinació entre les polítiques dels estats membres a partir d'un doble control: *a priori*, amb l'establiment de les orientacions, i *a posteriori*, una vegada s'havien revisat els PNA. El seguiment i l'avaluació dels resultats d'aquestes polítiques també era un instrument addicional que havia de permetre redefinir adequadament quines havien de ser les accions a portar a terme i com s'havia de fer. Tot aquest procés se sintetitza en l'esquema 1:

Esquema 1. La coordinació en l'estratègia anterior de Lisboa



No obstant això, i després de quatre anys de funcionament, la valoració sobre el grau de compliment dels objectius plantejats no va ser tan satisfactòria com s'esperava i l'àmbit en què es reconeixia més urgència era precisament la creació de més i millors ocupacions. De fet, l'avaluació de l'aplicació i dels resultats de l'estratègia per part d'un grup d'experts independents encapçalats per Wim Kok (i recollits en l'anomenat Informe Kok, High Level Group, 2004) va posar de manifest que aquesta estratègia s'havia convertit en un cosa massa extensa per a poder-la entendre com un conjunt de polítiques interrelacionades: "l'Estratègia de Lisboa és sobre tot i sobre no-res. Tothom és responsable i, per tant, ningú no ho és". Per això, es va proposar portar a terme una reforma en què es mantingués la visió integrada que caracteritzava a l'Estratègia de Lisboa però incidint en dos aspectes clau:

- En primer lloc, aconseguir que els estats membres assumissin les seves responsabilitats dins dels diferents àmbits, a partir d'una major implicació en l'Estratègia de Lisboa dels parlaments i dels agents socials nacionals.
- En segon lloc, fer una millor connexió dels objectius de l'estratègia i dels progressos assolits.

En qualsevol cas, és important recordar, tal com s'assenyala en l'Informe Kok, que hi ha un consens que "l'Estratègia de Lisboa va ser i és la millor resposta d'Europa als múltiples reptes a què s'enfronta". De fet, l'estudi fet per la Comissió Europea (2005) estima que únicament els efectes positius derivats

de les reformes en els mercats de treball i de productes que es proposen en l'Estratègia de Lisboa es traduirien en un increment del nivell del PIB d'un 7%-8% a llarg termini.

2.4. La reforma de les polítiques d'ocupació: la nova Estratègia de Lisboa i l'Europa 2020

La resposta de la Comissió Europea als problemes identificats en l'aplicació actual de l'Estratègia de Lisboa es van produir durant el primer trimestre de 2005. En concret, la revisió de l'Estratègia de Lisboa es va centrar en dos aspectes clau:

- En primer lloc, concentrar els esforços a promoure un major creixement econòmic i la creació de més llocs de treball, entenent que la millora de les condicions en aquests dos àmbits duria a una major cohesió social i a promoure un desenvolupament sostenible, però sense que cap d'aquests dos objectius es plantegessin com a prioritaris.
- En segon lloc, introduir alguns canvis en l'enfocament integrat per a la coordinació de les polítiques econòmiques i d'ocupació, simplificant el procés amb vista al nou cicle 2005-2008.

Amb relació al primer punt, es va proposar reforçar les accions encaminades a aconseguir un augment en el creixement i en la creació de llocs de treball a partir d'un partenariat renovat que inclogués a tots els estats membres i la Comissió Europea, com també a tots els agents socials. Per a això, es va proposar mobilitzar a tots els agents implicats, aconseguir que aquests agents assumissin com a propis els objectius plantejats i que definissin adequadament quines havien de ser les prioritats en les accions a fer a partir d'aquell moment. En aquest sentit, aquestes prioritats s'organitzarien entorn de tres objectius:

- Aconseguir que Europa sigui un lloc més atractiu per a invertir i treballar a partir de les accions següents:
 - Ampliar i estendre el mercat interior
 - Garantir la competència en els mercats tant dintre com fora d'Europa
 - Millorar el marc regulador nacional i europeu
 - Augmentar i millorar les infraestructures europees
- Augmentar la base del coneixement i la innovació a Europa per a millorar el creixement a partir de les accions següents:
 - Incrementar i millorar la inversió en investigació i desenvolupament

- Facilitar la innovació, la utilització de les tecnologies de la informació i la comunicació (TIC) i l'ús sostenible dels recursos
- Contribuir al desenvolupament d'una base industrial europea competitiva
- Crear més i millors llocs de treball a partir de les següents accions:
 - Aconseguir un nombre més alt d'ocupats i modernitzar els sistemes de protecció social
 - Incrementar l'adaptabilitat de treballadors i empreses, com també la flexibilitat dels mercats de treball
 - Invertir més en capital humà mitjançant una millor educació i desenvolupament d'habilitats

Pel que fa al segon punt, la simplificació en el procés de coordinació de les polítiques, s'han produït canvis a dues escales: a escala europea i a escala dels estats membres.

En primer lloc, i a escala europea, totes les mesures de política econòmica sobre aspectes centrals s'integraran en un pla d'acció únic conegut com a Programa d'acció Lisboa. En aquest sentit, les directrius bàsiques a seguir pels estats membres en els àmbits econòmics i d'ocupació s'inclouran en un paquet integrat d'orientacions que estarà format per cinc capítols: El primer capítol serà una introducció; el segon i el tercer estaran formats per les grans orientacions de política econòmica (GOPE), però distingint entre les mesures de caràcter macroeconòmic i les de caràcter microeconòmic; el quart capítol inclourà les orientacions per a l'ocupació, i en l'últim capítol es presentaran les conclusions de tot l'informe. És important destacar que en el segon capítol s'inclouran els aspectes relacionats amb l'ocupació i amb distints aspectes de caràcter macroeconòmic, mentre que el tercer farà referència a aspectes relacionats amb l'estratègia per a reforçar el mercat interior i el procés de Cardiff.

Una vegada definides aquestes línies d'acció, s'iniciarà un cicle de coordinació de quatre anys (2005-2008) de manera que durant els dos primers anys la Comissió avaluarà la implementació efectiva de la "nova" Estratègia de Lisboa. Els resultats d'aquests dos processos d'avaluació que s'han de fer a la fi de 2006 i a la fi de 2007 es recolliran en l'*Informe anual de progrés de la Unió Europea*. Una vegada finalitzat el cicle, és a dir, a la fi de 2008, es portarà a terme una revisió exhaustiva de les accions empreses i de la seva efectivitat, els resultats de la qual es recolliran en l'*Informe estratègic de la Unió Europea*. A partir d'aquests informes de seguiment serà possible valorar els resultats obtinguts i reorientar, si cal, les accions a portar a terme en el cicle de coordinació següent.

En segon lloc, i pel que fa als estats membres, en aquest nou marc que té com a objectiu millorar el procés de coordinació, el primer pas que han de fer els estats membres una vegada es disposi del paquet integrat d'orientacions serà elaborar un únic programa d'acció nacional que es coneixerà com a *Programa nacional de Lisboa*. És important destacar que es recomana que els estats membres discuteixin aquest programa amb els agents socials i que sigui adoptat després d'un debat en els respectius parlaments. Es proposa, a més, que aquests programa segueixi un format estàndard per a tots els països de manera que inclogui tres parts bé diferenciades:

- Una primera part en què es recullin les mesures de política macroeconòmica i pressupostària orientades a garantir unes condicions econòmiques estables i adequades per a promoure el creixement.
- Una segona part en què es presentin les mesures relacionades amb el mercat de treball.
- Una tercera part que inclogui els aspectes relacionats amb mesures de tipus macroeconòmic o reformes estructurals.

També és necessari destacar que aquests programes han de combinar en un únic document tant les mesures proposades per a l'exercici següent com la valoració dels progressos assolits en l'exercici anterior. Tenint en compte la importància d'aquest programa, es recomana als estats membres que designin un "Sr./Sra. Lisboa", que seria l'encarregat o encarregada de coordinar a escala governamental els diferents elements que formen el pla.

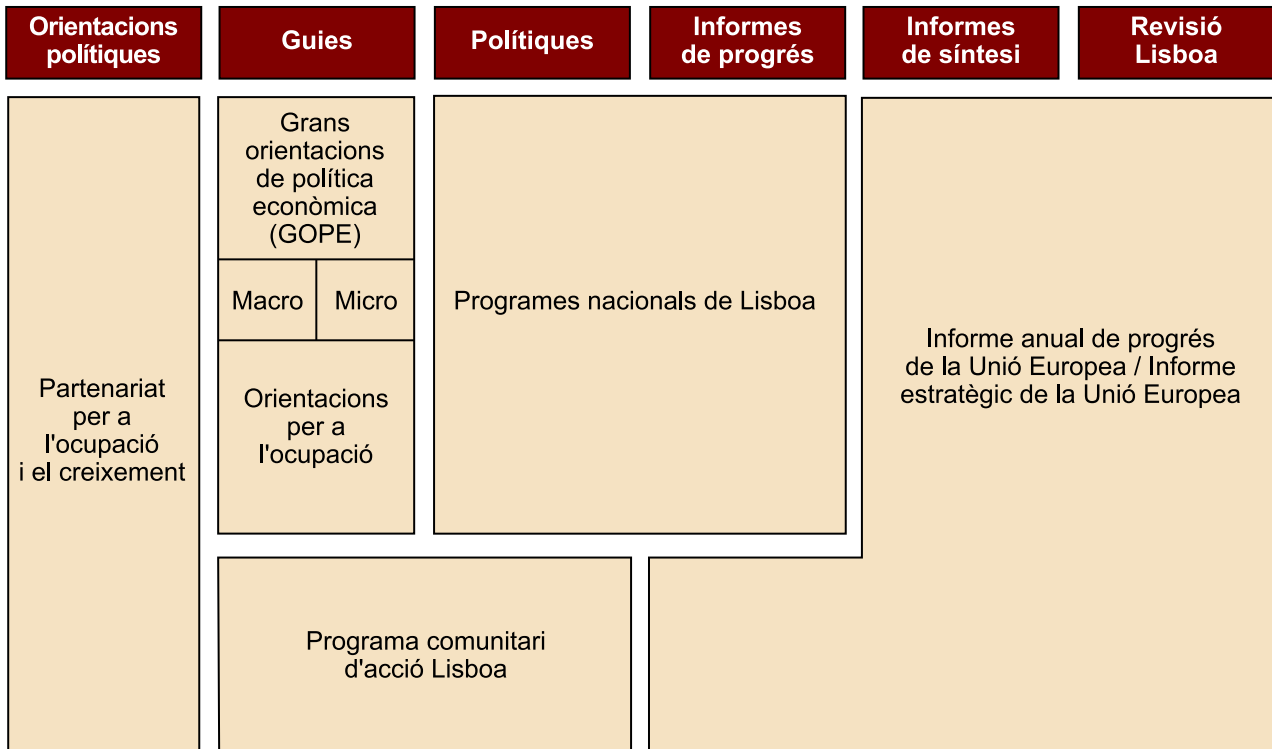
Si comparem el procés anterior¹ amb el nou procés², es pot veure com la coordinació s'ha simplificat de manera bastant visible, però també es pot apreciar que hi ha tot un conjunt de polítiques relacionades bàsicament amb l'agenda social europea que n'han quedat al marge i per a les quals es continuarà aplicant el procés de coordinació exposat en l'apartat anterior.

⁽¹⁾Vegeu l'esquema 1.

⁽²⁾Vegeu l'esquema 2.

Finalment, cal destacar que un objectiu addicional recollit en la "nova" Estratègia de Lisboa consisteix a informar els ciutadans sobre quins són els motius que han dut els governs a adoptar aquesta estratègia i a reformar-la. La necessitat de portar a terme determinades reformes és urgent, però sense la col·laboració de tots, aquestes accions es podrien retardar de manera considerable. Les institucions europees tenen un paper important en aquesta tasca, però, sens dubte, la responsabilitat principal recau en els governs dels estats membres, que haurien de portar a terme les accions necessàries per a aconseguir transmetre la importància per a tots de l'èxit de la "nova" Estratègia de Lisboa.

Esquema 2. La coordinació en la "nova" Estratègia de Lisboa



Més recentment, l'Estratègia Europa 2020 estableix cinc objectius que la UE ha d'aconseguir per a l'any 2020:

- Mantenir empleada el 75% de la població del grup d'edat de vint a seixanta-quatre anys.
- Invertir el 3% del PIB de la UE en investigació i desenvolupament.
- Aconseguir l'objectiu 20/20/20 en l'àmbit del clima i l'energia.
- Aconseguir una taxa d'abandonament escolar inferior al 10% i aconseguir que almenys el 40% dels joves tingui una qualificació o un diploma.
- Aconseguir que 20 milions de persones estiguin menys exposades al risc de la pobresa.

Per assolir aquests objectius, la Comissió proposa l'Agenda Europa 2020, consistent en una sèrie de grans iniciatives:

- **Unió de la innovació.** Reorientar la política en matèria d'R+D i d'innovació en funció dels desafiaments principals, superant el desfament entre la ciència i el mercat per a convertir les invencions en productes.

- **Joventut en moviment.** Augmentar la qualitat i l'atractiu internacional del sistema europeu d'ensenyament superior mitjançant la mobilitat dels estudiants i els professionals joves.
- **Agenda digital per a Europa.** Aprofitar els avantatges econòmics i socials sostenibles derivats d'un mercat digital únic basat en Internet d'alta velocitat.
- **Europa eficient en termes de recursos.** Donar suport al canvi cap a una economia de baix nivell de carboni i eficient en termes de recursos.
- **Política industrial per al creixement verd.** Ajudar la base industrial de la UE a ser competitiva al món després de la crisi, promovent l'esperit empresarial i desenvolupant noves capacitats.
- **Agenda per a les noves qualificacions i noves ocupacions.** Crear les condicions per a modernitzar els mercats laborals a fi d'augmentar els nivells d'ocupació i assegurar la sostenibilitat dels nostres models socials quan es jubili la generació del *baby-boom*; així com una plataforma europea contra la pobresa per a garantir la cohesió econòmica, social i territorial ajudant els pobres i els socialment exclosos i permetent-los participar activament en la societat.

Aquesta última, l'Agenda per a les noves qualificacions i noves ocupacions, està concebuda perquè la Comissió ajudi els estats membres a aconseguir l'objectiu d'una taxa d'ocupació del 75%. Per això, l'Agenda presenta un conjunt d'accions concretes com, per exemple, accelerar les reformes que millorin la flexibilitat i la seguretat en el mercat de treball (*flexiseguretat* o *flexicurity*); capacitar les persones amb les qualificacions adequades per a les ocupacions d'avui i de demà; millorar l'ocupació de qualitat i les condicions de treball, i millorar les condicions per a la creació d'ocupació.

La **flexiseguretat** és una nova manera de mirar la flexibilitat i la seguretat en el mercat de treball. Neix de la constatació que la globalització i el progrés tècnic estan canviant molt ràpidament les necessitats de treballadors i empreses. Les empreses tenen més pressió per a adaptar i desenvolupar productes i serveis de manera més ràpida. Si volen mantenir la quota de mercat, han d'adaptar contínuament els seus mètodes de producció i la seva força de treball. Aquest fet requereix que les empreses s'impliquin més a ajudar els treballadors a adquirir noves habilitats. També requereix que els treballadors tinguin més habilitat i disposició per a acceptar el canvi.

Al mateix temps, els treballadors són conscients que les reestructuracions de les empreses ja no es donen de manera esporàdica, sinó que són un fet corrent. La protecció que poden tenir en el seu lloc de treball ja no és suficient i, de fet, pot ser contraproductiva. Per a planificar les seves vides i les seves carreres, els treballadors necessiten noves formes de seguretat que els ajudin a

restar ocupats encara que es produeixin diferents canvis. Es necessiten noves formes de seguretat que vagin més enllà del lloc de treball concret i assegurin transicions certes cap a noves ocupacions.

La flexiseguretat és un intent d'unir aquestes dues necessitats fonamentals i promou una combinació de mercats de treball flexibles i un alt nivell de seguretat en l'ocupació i en la renda i, per tant, es veu com la resposta al dilema de la Unió Europea sobre com mantenir i millorar la competitivitat alhora que es preserva el model social europeu.

La flexiseguretat es pot definir, de manera més precisa, com una estratègia política que persegueix, al mateix temps i de manera deliberada, d'una banda, millorar la flexibilitat del mercat de treball i les relacions laborals i, d'altra banda, la seguretat tant en l'ocupació com en la renda. De fet, representa un canvi des d'una mentalitat basada en la seguretat en el lloc de treball a una mentalitat basada en la seguretat de trobar feina (ocupabilitat). És una opció política menys orientada a garantir la protecció dels llocs de treball i més orientada a la protecció de les persones. Promoure mercats de treball flexibles i assegurar alts nivells de seguretat només serà efectiu si s'ofereix als treballadors la possibilitat d'adaptar-se al canvi, restar en el mercat de treball i progressar al llarg de la vida laboral. Per aquest motiu, el model basat en la flexiseguretat posa molt èmfasi en les polítiques actives de mercat de treball, l'aprenentatge al llarg de la vida, suport en la cerca d'ocupació i la igualtat d'oportunitats (especialment entre homes i dones).

Com a resum del que s'ha exposat fins ara, i tal com assenyala Wat (2004), els canvis que s'han produït en el disseny de les polítiques d'ocupació a Europa apunten en la bona direcció. Ara bé, aquests canvis semblen "insignificants" si es comparen amb els canvis que s'han produït tant en l'àmbit institucional com en l'econòmic en què s'han de dur a terme les polítiques d'ocupació. L'ampliació de la UE amb la incorporació de deu nous estats membres, la major globalització econòmica a escala internacional, el fort creixement experimentat per les economies asiàtiques i el risc de deslocalització que pot representar per a algunes activitats industrials (com ara el tèxtil) o de serveis (*outsourcing*) no sembla que hagin incidit de cap manera sobre el disseny d'aquestes polítiques. Per tant, cal destacar que el futur dels mercats de treball europeus és incert, de la mateixa manera, que ho és la resposta que donaran les institucions davant els nous reptes que han d'acceptar.

De fet, una de les característiques principals de les reformes laborals en l'entorn de la UE és que s'han produït de manera molt gradual. S'han donat tres arguments per a explicar aquest gradualisme en la implementació de les reformes laborals dins l'entorn de la UE:

- La primera explicació ens diu que els governs no estan interessats (no tenen incentius) a fer grans reformes laborals excepte en moments crítics (raons d'economia política). Els governs democràtics no tenen incentius

per a introduir reformes importants i dràstiques que perjudiquin una gran part de la població a curt termini, per molts beneficis que aquestes reformes tinguin a llarg termini. Les raons per a no fer-ho estarien clarament relacionades amb motius electorals, de manera que, excepte en situacions crítiques, els governs només tenen incentius per a fer reformes que afectin negativament a curt termini els col·lectius que no siguin majoritaris i que, per tant, puguin alterar el sentit del vot majoritari a les eleccions.

- La segona explicació atribueix un paper diferent a l'acció del govern, ja que ens diu que els governs tenen menys capacitat d'alterar les institucions del mercat de treball de la que suposem habitualment. La seva capacitat seria merament marginal, en el sentit de petits canvis addicionals en la normativa (i d'això ve el gradualisme de les reformes), tret de quan es produeixin disfuncions generalitzades i hi hagi un desig evident de tots els agents econòmics de transformar radicalment les regles bàsiques de joc.
- Una tercera raó estaria relacionada amb el fenomen econòmic conegut com a *path dependence* (dependència de la senda) i que, bàsicament diu que les institucions són el resultat d'un procés històric. Així doncs, encara que hi hagi algun aspecte ineficient, com que formen part d'un tot, d'un sistema, i encaixen amb la lògica que l'estructura i hi dóna coherència interna, sovint són difícils d'eliminar o de substituir per altres institucions que podrien donar uns millors resultats.

Bibliografia

Alujas, J. A. (2002). *Políticas activas de mercado de trabajo en España 1985-2000*. Tesis doctoral de la Universitat de Barcelona. <http://www.tdcat.cesca.es/TDX-1007102-112357/>.

Alonso Borrego, C.; Arellano, A.; Dolado, J. J.; Jimeno, J. F. (2004). "Eficacia del gasto en algunas políticas activas en el mercado laboral español". *Fundación Alternativas. Documento de trabajo* 53.

Ashenfelter, O. i altres (1999). "A review of estimates of the schooling/earnings relationship, with tests for publication bias". *Labour Economics* (vol. 6, núm. 4, pàg. 453-470).

Baaijens, S. R.; Nijkamp, P.; Van Montfort, K. (1998). "Explanatory meta-analysis for the comparison and transfer of regional multipliers". *Regional Studies* (núm. 32, pàg. 839-849).

Boone, J.; Frederiksson, P.; Holmlund, B.; van Ours, J. (2002). "Optimal unemployment insurance with monitoring and sanctions". *IFAU Working Paper* (núm. 21).

Boys, K. A.; Florax, R. J. G. M. (2007). "Meta-regression estimates for cge models: A case study for input substitution elasticities in production agriculture". Treball presentat a l'Aarhus Colloquium of Meta Analysis in Economics.

Brauninger, D. (2002). "Demographics and pensions reforms in large central and eastern European countries". *Deutsche Bank Research, EU Enlargement Monitor* (núm. 9).

Button, K. (1995). "What can meta-analysis tell us about the implications of transport?". *Regional Studies* (núm. 29, pàg. 507-517).

Button, K.; Nijkamp, P. (1997). "Environmental policy assessment and the usefulness of meta-analysis". *Socio-Economic Planning Science* (vol. 31, núm. 3, pàg. 213-240).

Card, D.; Krueger, A. (1995). "Time-Series Minimum-Wage Studies: A Meta-Analysis". *American Economic Review* (vol. 85, núm. 2, pàg. 238-243).

Cebulla, A. (2006). *Meta-Analysis of US welfare-to-work programs – approach, problems and lessons*. Londres: National Centre for Social Research.

Clar, M.; Dreger, C.; Ramos, R. (2007). "Wage flexibility and labour market institutions: a meta-analysis". *Kyklos* (vol. 60, núm. 2, pàg. 145-163).

Doucouliagos, C. (1997). "The aggregate demand for labour in Australia: a meta-analysis". *Australian Economic Papers* (núm. 36, pàg. 224-242).

Espey, M. (1996). "Explaining the variation in elasticity estimates of gasoline demand: A meta-analysis". *The Energy Journal* (núm. 17, pàg. 49-60).

Espey, M. (1998). "Gasoline demand revisited: an international meta-analysis of elasticities". *Energy Economics* (núm. 20, pàg. 273-295).

Esping-Andersen, G. (1990). *The three worlds of welfare capitalism*. Cambridge: Polity Press & Princeton: Princeton University Press

Fertig, M.; Schmidt, C. M.; Schneider, J. (2006). "Active labor market policy in Germany—Is there a successful policy strategy?". *Regional Science and Urban Economics* (vol. 36, núm. 3, pàg. 399-430).

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

Grubb, W. N. (1995). "Evaluating job training programmes in the United States: evidence and explanations". *National Center for Research in Vocational Education, Technical Assistance Report*. MDS-1047.

Hamalainen, K.; Ollikainen, V. (2004). "Differential effects of active labour market programmes in the early stages of young people's unemployment". *VATT Research Reports* (núm. 115).

Hujer, R.; Caliendo, M.; Thomsen, S. (2005). "Mikroökonomische Evaluation des Integrationserfolges". *Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung* (núm. 291).

Hujer, R.; Rodrigues, P. J. M.; Wolf, K. (2007). "Estimating the macroeconomic effects of active labour market policies using spatial econometric methods". International Conference 2007 of the German Association of Political Economy.

Jongen, E. L. W.; van Gameren, E.; Graafland, J. J. (2003). "Exploring the macroeconomic impact of subsidized employment". *De Economist* (vol. 151, núm. 1, pàg. 81-118).

Kluge, J. i altres (2005). "Study on the effectiveness of ALMPs". Informe elaborat per a la Comissió Europea.

Lechner, M.; Wieler, S. (2007). "Does the order and timing of active labor market programs matter?". *IZA Discussion Paper* (núm. 3092).

Longhi, S.; Nijkamp, P.; Poot, J. (2007). "Meta-analysis of empirical evidence on the labour market impacts of immigration". Treball presentat a l'Aarhus Colloquium of Meta Analysis in Economics.

Mantovani, D.; Papadopoulos, E.; Sutherland, H.; Tsakoglou, P. (2005). "Pension incomes in the European Union: policy reform strategies in comparative perspective". *IZA DP* (núm. 1537).

Martin, J. P. (2000). "What works among active labour market policies: evidence from OECD countries' experience". *OECD Economic Studies* (núm. 30, pàg. 79-113).

Martin, J. P.; Grubb, D. (2001). "What works and for whom: a review of OECD countries' experiences with active labour market policies". *Working Paper Series* (núm. 14). IFAU - Institute for Labour Market Policy Evaluation.

McMorrow, K.; Röger, W. (2002). "EU pension reform - An overview of the debate and an empirical assessment of the main policy reform options". *European Economy. Economic Papers* (núm. 162).

Munch, J. R.; Skipper, L. (2004). "The consequences of active labour market programme participation in Denmark". http://www.econ.au.dk/afn/phd_defence_1998.htm.

Navarro, V. (1998). *Neoliberalismo y el estado del bienestar*. Barcelona: Ediciones Ariel.

Perry, G.; Maloney, T. (2007). "Economic evaluation of three New Zealand active labour market programmes". International Conference of the German Association of Political Economy.

Rodríguez-Piñero Royo, M. C. (1996). "Público y privado en el mercado de trabajo de los noventa". *Temas laborales: Revista andaluza de trabajo y bienestar social* (núm. 40, pàg. 29-52).

Rosebaum, P. R. (1995). *Observational studies*. Nova York: Springer-Verlag.

Stanley, T. D.; Jarrel, S. B. (1998). "Gender wage discrimination Bias? A meta-regression analysis". *Journal of Human Resources* (vol. 33, núm. 4, pàg. 947-973).

Van Ours, J. C.; Boone, J. (2004). "Effective active labor market policies". *IZA Discussion Paper* (núm. 1335).

Venetoklis, T.; Kangasharju, A. (2003). "Do Wage Subsidies Increase Employment in Subsidised Firms?". *VATT (Discussion Paper 304)*.

Watt, A. (2004). "Reform of the european employment strategy after five years: a change of course or merely of presentation?". *European Journal of Industrial Relations* (vol. 10, núm. 2, pàg. 117-137).