

Una aproximació a l'estudi de les polítiques sociolaborals com a polítiques públiques

Elsa Santamaría López

PID_00185923



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
Objectius	6
1. Les polítiques sociolaborals com a polítiques públiques	7
1.1. La intervenció pública i els estats del benestar	8
1.2. Polítiques públiques i configuració de les polítiques sociolaborals	13
1.3. Elaboració i planificació de les polítiques sociolaborals	17
1.3.1. La identificació i la definició dels aspectes per tractar ...	18
1.3.2. Desenvolupament del procés decisor i programació	20
1.3.3. Implementació o execució de la política	21
1.3.4. Avaluació de la política	22
1.4. Marc institucional i instruments de la política d'ocupació	23
2. Les polítiques sociolaborals i les transformacions recents del mercat laboral	28
2.1. Polítiques sociolaborals, dret al treball i ciutadania	29
2.2. Metamorfosi laboral en el capitalisme postindustrial	31
2.2.1. Evolució de l'ocupació i del subjecte treballador en el mercat laboral espanyol	32
2.3. Les polítiques sociolaborals i la falsa confrontació entre passives i actives	35
2.4. L'Organització Internacional del Treball	40
2.4.1. La proposta del “treball decent” en la normativa internacional	41
Resum	44
Glossari	47
Bibliografia	48

Introducció

Aquest primer mòdul és una introducció a les polítiques sociolaborals, i s'hi fa una aproximació a aquestes polítiques en el context del desenvolupament de les polítiques públiques dels estats del benestar dels països europeus occidentals.

S'estudiarà el que s'entén avui dia per polítiques sociolaborals, aprofundint en les principals característiques que les defineixen, i també en la seva formulació i en la seva distribució competencial entre les diverses administracions públiques. D'acord amb la normativa actual, s'analitzarà el paper de les competències de les institucions europees, estatals, autonòmiques, forals i locals, que s'encarreguen de la gestió d'aquest tipus de polítiques. S'aprofundirà en les diferents normatives, és a dir, en els plans i instruments que s'han anat desenvolupant en aquesta matèria al llarg dels últims anys.

La importància de les polítiques socials i de les polítiques laborals ha anat creixent amb el temps; si al principi van néixer com a conseqüència de l'impacte de la desocupació i, sobretot, de la preocupació social i política que aquesta planteja, actualment tenen més abast, com veurem al llarg dels dos apartats que componen aquest mòdul.

Insistim que el desenvolupament de la legislació sobre el mercat de treball i sobre els assumptes socials relacionats amb l'ocupació s'ha vist incrementat i consolidat sobretot en la dècada dels noranta del segle XX. I actualment aquesta regulació ha adquirit una gran complexitat en comparació del que ocorria fa alguns anys: els processos de globalització, la inseguretat i inestabilitat en el treball, el qüestionament de l'ocupació com a integrador social, l'aparició de nous subjectes en el mercat laboral i la convivència de velles desigualtats amb d'altres de nou tipus, són alguns dels nous aspectes que fan encara més complex, si pot ser, el paper de les polítiques sociolaborals.

Al costat del desenvolupament del model capitalista, tant els canvis demogràfics com els fluxos migratoris i l'avançat envelliment de les poblacions occidentals són uns altres dels principals vectors de canvi social que estan tenint repercussions sobre l'orientació de les polítiques sociolaborals.

Objectius

En els materials didàctics que es presenten a continuació, l'estudiant trobarà les eines bàsiques per a assolir els objectius següents:

- 1.** Posar en relleu les lògiques de formació i elaboració de les polítiques sociolaborals i la seva integració en les polítiques públiques corresponents.
- 2.** Contextualitzar l'evolució de les polítiques sociolaborals en el marc d'intervenció dels estats del benestar i també en el desenvolupament de la política d'ocupació i de la política social.
- 3.** Identificar les polítiques sociolaborals locals, regionals, nacionals i internacionals, per a entendre millor les pràctiques de gestió de l'ocupació i de protecció social.
- 4.** Analitzar la resposta que donen les polítiques públiques a situacions de desavantatge i discriminació de determinats subjectes en el mercat laboral, i reflexionar sobre les estratègies que es proposen per a solucionar-les.
- 5.** Conèixer l'evolució de les polítiques sociolaborals en el context del mercat laboral espanyol i valorar l'adaptació dels aspectes legislatius a les necessitats que pretén respondre.

1. Les polítiques sociolaborals com a polítiques públiques

Les administracions públiques que constitueixen els estats del benestar són, en el seu conjunt, les responsables de la provisió de polítiques públiques que estan dirigides a aconseguir i mantenir el benestar dels individus que viuen al territori estatal. Aquestes polítiques consisteixen en intervencions dels poders públics en la vida dels individus dirigides a millorar les seves condicions vitals i són, específicament, les polítiques socials les que tenen com a objectiu prioritari la consecució de drets socials.

Assumptes com la salut, la seguretat social, l'educació, l'ocupació i l'habitatge conformen les àrees o camps específics d'actuació de les polítiques socials. La importància i l'abast d'aquestes polítiques s'evidencien en el pes que tenen en els pressupostos generals dels estats i determinen, en certa manera, el grau de desenvolupament que tenen els estats del benestar. Irremeiablement es tracta d'un desenvolupament paral·lel, ja que a mesura que avancen les polítiques socials es van consolidant, organitzant i reglamentant els drets socials de ciutadania i viceversa.

Com coincideix a assenyalar la bibliografia sobre el tema, fins al principi de la dècada dels vuitanta l'esquema del benestar als països occidentals europeus presenta uns trets comuns, sota el que es coneix com a **model keynesiano-fordista de benestar**, lligats a la norma social de l'ocupació fordista i sota una regulació social keynesiana del benestar. Però també es produeixen pautes de diversitat que es manifesten en diferents règims o models europeus de protecció social i d'ocupació. A partir d'aquests anys i fins avui dia, aquest model sofreix canvis i transformacions de gran importància, que tenen a veure amb les noves formes d'ocupació i d'organització del mercat laboral i, també, amb un seriós debat sobre el sentit de la intervenció estatal sobre l'economia i sobre les conseqüències socioeconòmiques i sociopolítiques de la cobertura de les necessitats socials.

Per tant, per a comprendre en què consisteixen les polítiques sociolaborals és necessari atendre primer al context polític i econòmic en el qual tenen el seu origen, i tenir en compte l'evolució del paper que compleix l'ocupació en l'entramat social. Tant en la conformació com en les transformacions dels estats del benestar és on podem entendre l'evolució i els impactes negatius i positius de les polítiques sociolaborals i els desplaçaments contradictoris que afecten i afectaran al desenvolupament dels drets socials.

1.1. La intervenció pública i els estats del benestar

Si bé la gènesi dels estats del benestar es remunta a l'Alemanya del final del segle XIX, l'estat del benestar no es va consolidar a l'Europa occidental fins als anys posteriors a la Segona Guerra Mundial. L'experiència de la guerra, la necessitat de reconstrucció i la força de les classes obreres en un context geopolític de guerra freda van motivar el consens sobre la necessitat de les polítiques de l'estat del benestar.

La noció actual d'*estat del benestar* correspon al terme anglès *welfare state* (del qual és traducció literal) i respon al fet que les seves funcions es deixen de limitar a la seguretat i la defensa de la propietat privada i s'amplien a l'oferta d'infraestructures i a l'oferta d'uns serveis públics que inclouen els serveis socials a la recerca del benestar dels seus ciutadans.

Es poden identificar dos grans processos que expliquen, en bona part, l'aparició dels estats del benestar:

- **El naixement i la consolidació del capitalisme i la corresponent industrialització.** En aquest sentit, la formació de l'estat del benestar respon a la necessitat d'adaptar l'estat tradicional liberal burgès a la nova societat industrial (i, posteriorment, postindustrial). El nou model de producció fordista, basat en la producció de masses, necessita la intervenció contínua de l'estat per a la regulació de l'economia de mercat, és a dir, per a la regulació de la demanda, la garantia de l'estabilitat, la reproducció de la mà d'obra i la regulació del conflicte social, etc. La crisi de 1929 i la Gran Depressió subsegüents van confirmar la necessitat d'intervenció pública sobre el sistema de lliure mercat.
- **La consolidació dels estats nació a Europa i l'aparició de les democràcies i del sufragi universal.** La consolidació del sistema democràtic i l'extensió del sufragi universal en gran part dels estats nació europeus van afavorir el desenvolupament de legislació social orientada a garantir unes condicions de seguretat, de vida i de treball mínimes a la classe treballadora. Si en el procés de formació de l'estat liberal (paral·lela als processos de racionalització, secularització i individualització) apareixia el reconeixement dels drets civils i polítics, en aquesta nova etapa aquests drets s'expandeixen al conjunt de la ciutadania i emergeixen els drets socials. Així, l'estat del benestar concep la política social com a expansió dels drets socials.

És, per tant, en el segon terç del segle XX, gràcies al pensament econòmic abandonat per Keynes, quan es comença a atorgar un paper més rellevant al sector públic en la seva intervenció en gran part d'assumptes d'índole socioeconòmica. Els estats del benestar es converteixen en formacions institucionals que intervenen en l'estructuració de les desigualtats socials.

Podem dir que els objectius sobre els quals es construeix aquesta nova manera d'intervenció estatal es resumeixen bàsicament en tres:

- La intervenció econòmica per a garantir l'estabilitat i la plena ocupació
- La provisió de serveis universals (educació, habitatge, sanitat, etc.)
- La garantia d'unes condicions d'existència mínimes i la lluita contra la pobresa

Els principis del keynesianisme van ser aplicats d'una manera o d'una altra en gran part dels estats occidentals des del final de la Segona Guerra Mundial fins que en els anys setanta un nou tipus de crisi va portar a qüestionar-los i al ressorgiment d'aproximacions clàssiques sota el neoliberalisme (com les de Milton Friedman). Els efectes de la globalització i els processos de canvi d'un capitalisme industrial decadent a un capitalisme postindustrial i de serveis van donar pas a una reformulació dels estats del benestar a tot Europa. Paral·lelament, s'estaven produint profundes modificacions estructurals com a conseqüència de l'envelliment de la població, d'una participació laboral femenina més gran en el mercat formal, i d'una diferent reorganització de les famílies com a productores i distribuïdores de benestar.

El que coneixem avui dia com a estats del benestar en les economies capitalistes occidentals són en realitat models amb diferències substancials. Raons històriques i de tradició social i política han conduït al fet que es desenvolupin opcions de polítiques públiques amb tendències més liberals, més conservadores o més socialdemòcrates o institucionals (Esping-Andersen, 1993), que determinen diferents "tipus ideals" d'estat del benestar.

Intervenció

Aquesta paraula ve de l'arrel llatina *intervenire*, que en la seva principal accepció es refereix a prendre part, intercedir o intervenir en algun assumpte. Quan parlem del conjunt d'actes de l'estat per virtut dels quals pren part, intercedeix o mitjança en l'economia, garantint drets mínims, normativitzant l'activitat econòmica i convertint-se en si mateix en un agent econòmic.

Keynes



John Maynard Keynes (5 de juny de 1883 - 21 d'abril de 1946)

La principal novetat del pensament keynesià és plantejar que el sistema capitalista no tendeix a un equilibri de plena ocupació dels factors productius, sinó envers un equilibri que solament de manera accidental coincidirà amb la plena ocupació. Per això, aposta per una intervenció pública directa en matèria de despesa pública que permetrà cobrir la bretxa o dèficit de la demanda agregada.

Amb els plantejaments keynesians es tractava de corregir els efectes d'un capitalisme liberal fent un capitalisme domèstic, en el qual fos possible l'eficiència econòmica (preus estables i plena ocupació), la llibertat individual i la justícia social (corregir les desigualtats que produeix el mercat).

La contribució de G. Esping-Andersen al coneixement dels sistemes de protecció social va resultar clau en introduir el concepte de «règim de benestar». En el treball d'aquest autor, aquests règims fan referència a la combinació d'estat, mercat i societat civil (famílies, xarxes no oficials de solidaritat, tercer sector social) a l'hora de garantir la cobertura de les necessitats dels ciutadans d'una determinada societat.

Vegem en què es distingeixen els tres models de G. Esping-Andersen:

- El **model liberal** (característic dels països anglosaxons) confia en els mecanismes de mercat, tant per a obtenir els recursos necessaris per a la subsistència com per a la provisió de prestacions i serveis vinculats al benestar. Té una concepció restringida respecte als riscos davant els quals protegeix o assegura i aspira a una mínima intervenció de l'estat. En aquest model l'estat té un paper residual, amb beneficis públics relativament modestos basats en estrictes sistemes de comprovació de rendes, de manera que el seu grau de “desmercantilització” resulta molt baix.
- El **model socialdemòcrata** (present especialment als països escandinaus), es basa en la universalització de les prestacions, gràcies al paper central de l'estat. En aquest model el paper del mercat resulta secundari, ja que correspon a l'estat la responsabilitat de tractar d'aconseguir la plena ocupació, i també de garantir el manteniment dels ingressos en un règim que aconsegueix un alt grau de “desmercantilització”.
- El **model conservador** (propi dels països de l'Europa central: Alemanya, Bèlgica, França, etc.) es caracteritza per l'establiment de sistemes d'assegurament social vinculats a la participació en el mercat de treball. Està compromès amb la família tradicional, funciona el principi de subsidiarietat (l'estat només intervé quan les altres institucions no funcionen correctament). Aquest tipus de règim proporciona un grau intermedi de “desmercantilització”.

A partir de G. Esping-Andersen, aquesta tipologia s'ha anat completant, per exemple, amb la de Ferrera (1996) que afegeix un quart model: el model mediterrani. Més actual és la de Sapir (2005), que també distingeix quatre models diferents o règims socials segons Moreno i Serrano Pascual (2007):

- El model **anglosaxó**, principalment propi d'Irlanda i la Gran Bretanya.
- El model **nòrdic**, que correspondria a Dinamarca, Noruega, Islàndia, Finlàndia, Suècia i Holanda.
- El model **continental**, més típic d'Àustria, Bèlgica, França, Alemanya i Luxemburg.

Lectura recomanada

G. Esping-Andersen (1993). *Los tres mundos del Estado del bienestar*. València: Alfons el Magnànim.

Segons aquest autor, la principal finalitat de l'estat del benestar ha estat facilitar la desmercantilització. La desmercantilització dels treballadors persegueix proveir una xarxa de protecció enfront d'una explotació potencial del treballador en el mercat, ateses les relacions asimètriques de poder que defineixen la relació mercantil d'intercanvi entre ocupadors i empleats.

- El model **mediterrani**, que correspondria a Grècia, Itàlia, Portugal i Espanya.

El **model anglosaxó** està caracteritzat per una previsió o mesures preventives més petites que altres models i per una assistència social de tipus **últim recurs**.

Se sol accedir als seus serveis i subsidis, d'un caràcter residual, després de la comprovació dels recursos econòmics dels beneficiaris.

S'assumeix que els ciutadans compraran al mercat bona part dels seus serveis de benestar. En els últims anys s'ha intensificat la responsabilització individual en la procura del benestar social, en paral·lel a una flexibilitat i desregulació laborals creixents. L'accés als subsidis està condicionat en més mesura a l'ocupabilitat.

Es condicionen els subsidis al fet que la persona hagi treballat anteriorment o estigui buscant feina.

Pel que fa al mercat de treball, les despeses en polítiques actives de promoció d'ocupacions, educació i qualificació de treballadors són relativament importants. No obstant això, les mesures de seguretat industrial són més petites que altres models i els sindicats tenen menys poder de participació en decisions ja sigui governamentals o patronals. Aquesta és una de les raons per les quals aquests països tenen més dispersió de la renda i més nombre d'ocupacions amb baixos salaris.

El **model nòrdic** presenta el nivell més alt de protecció social i la seva característica principal és la provisió universal basada en el principi de ciutadania, és a dir, que hi ha un accés més generalitzat, amb menys condicions, a les prestacions socials.

Protecció social

El model nòrdic de benestar gaudeix de prestigi perquè el nivell de protecció a la desocupació és més elevat que en altres països i es diu que respon millor a les situacions de pobresa i assistència social.

Pel que fa al mercat de treball, aquests països es caracteritzen per importants despeses (relatives) en polítiques actives amb l'objectiu de la reinserció ràpida en el mercat de treball de les persones aturades. Es caracteritzen també per un elevat nombre d'ocupacions públiques. Els sindicats tenen una afiliació elevada i un poder de decisió important, cosa que provoca una baixa dispersió dels salaris (una distribució més equitativa de la renda).

Els països nòrdics són estats petits, relativament homogenis en termes d'etnicitat i religió, de llarga tradició democràtica, de respecte pels drets humans i d'estat de dret. L'universalisme és una de les característiques principals

del model nòrdic, juntament amb el finançament per impostos, la provisió pública de transferències i serveis, èmfasi en els serveis socials personals, provisions d'alta qualitat i taxes de compensacions altes i igualitàries.

El **model continental** està organitzat per un sistema de seguretat social segons categories ocupacionals, a fi de garantir el manteniment d'ingressos i l'estatus dels assalariats contribuents. La provisió de serveis socials la fan els agents socials (sindicats, esglésies, associacions professionals) que adopten pràctiques corporativistes de concertació social en la producció del benestar ciutadà.

La universalitat en la cobertura del benestar social depèn de l'assoliment i manteniment de la plena ocupació. Es basa en el principi d'*assistance* (ajuda) i *sécurité sociale* (sistema d'assegurances), amb un sistema de subsidis parcialment no condicionat a l'ocupabilitat.

Pel que fa al mercat de treball, les polítiques actives són menys importants, i a pesar que els sindicats tenen una afiliació molt baixa, aquests tenen un important poder de decisió en les negociacions col·lectives. Un altre element important del model continental són els subsidis per invalidesa.

El **model mediterrani** correspon als països que han desenvolupat un estat del benestar més tardanament, durant els anys setanta i vuitanta fonamentalment. Es tracta del model social amb menys despesa pública i està fortament basat en les pensions i en unes despeses d'assistència social molt baixes. Hi ha en aquests països més segmentació dels drets i estatus de les persones que reben subsidis, que es reflecteix en un accés molt condicionat a les prestacions.

La característica principal del mercat del treball és una forta protecció de l'ocupació (no s'ha de confondre amb protecció del treballador o subsidi de desocupació) i el recurs a la jubilació anticipada com a forma de millora de l'ocupació. Els sindicats tenen una presència important, limitada en alguns sectors, però assegurada en altres, per l'extensió dels acords aconseguits en negociacions col·lectives.

En aquest model hi ha una clara demarcació entre el sector contributiu, mitjançant prestacions i serveis de més nivell atorgats a treballadors "formals", i el no contributiu respecte a treballadors "informals" i ciutadans "precaris" i "submergits".

Lectura recomanada

V. Navarro (2004). *El Estado del Bienestar en España*. Madrid: Tecnos.

En aquests sistemes d'organització social, entre els quals es troba l'espanyol, l'ajuda familiar i intergeneracional té un pes molt important. En els moments de crisi econòmiques el suport familiar recobra més importància encara, i aquestes xarxes de solidaritat informal contribueixen a atenuar les conseqüències socials més greus de la recessió.

Això trasllueix la debilitat de les polítiques socials en aquests sistemes, especialment en èpoques de crisi, i les dones emergeixen com a principals perdedores, en les quals continua recaient el pes de l'organització familiar, i també les persones joves, que veuen contínuament limitat el seu accés a l'ocupació, i un nombre cada vegada més gran de ciutadans que, havent perdut la seva ocupació, manquen d'una xarxa social i familiar de suport.

Lectura recomanada

La protecció per desocupació en un mercat laboral en canvi

J. Clasen; D. Clegg, D. (eds.). (2011). *Regulating the Risk of Unemployment. National Adaptations to Post-industrial Labour Markets in Europe*. Oxford: Oxford University Press.

Aquest llibre pretén respondre a la pregunta de com els sistemes de protecció per desocupació s'han adaptat a les transformacions ocorregudes durant les últimes dues dècades en els mercats laborals europeus. Des d'aquesta perspectiva històrica, es descriu la situació en dotze països del continent –representants de diversos models de protecció social–, i se subratlla l'emergència d'un mercat laboral postindustrial, marcat pel sector serveis, les altes taxes de desocupació al principi i al final del període indicat, i l'exigència creixent de flexibilitat laboral i elevada qualificació. En aquest context, els especialistes que col·laboren en aquest volum assenyalen l'intent de revisar l'encaix entre el foment de la producció econòmica i la protecció social, cristal·litzat en tres processos de convergència: l'homogeneïtzació de les prestacions per desocupació, la redefinició dels riscos laborals i la maximització de la població activa. La segona part de l'obra està conformada per anàlisis internacionals sobre les transicions entre l'ocupació i la falta d'ocupació, els canvis en les prestacions, les polítiques actives, i les transformacions de les polítiques de protecció per desocupació a Europa, respectivament.

No obstant això, l'evolució en la pràctica dels estats del benestar ha reflectit certs problemes que han portat alguns autors a parlar, en general, de crisis dels models de benestar europeus, amb interpretacions diverses, com anirem veient al llarg d'aquests materials.

1.2. Polítiques públiques i configuració de les polítiques sociolaborals

A partir de la consolidació del paper intervencionista de l'estat en la vida econòmica i social als països amb economies de mercat, les polítiques públiques passen a tenir un pes important, perquè conformen el conjunt d'accions i mesures que desenvolupen les administracions públiques. Per tant, per a conèixer el que fan els governs i, també, el que no fan, serà necessari comprendre tant la formulació com la implementació de les polítiques públiques, i també el seu disseny institucional i els processos polítics que els donen entitat.

Encara que les polítiques públiques són un camp d'abordatge interdisciplinari, la ciència política és una de les disciplines que més s'ha ocupat d'estudiar-ho, sobretot, perquè es tracta d'accions o d'inaccions governamentals, en resposta a problemes públics (Kraft i Furlong, 2006, pàg. 5).

Es poden establir diferents tipologies de polítiques públiques, que dependran, entre altres, dels àmbits d'actuació en els quals se centrin, de la seva distribució competencial (internacionals, nacionals, regionals i locals) o de les finalitats que busquen aconseguir.

Una tipologia clàssica de les polítiques públiques correspon a Lowi (1970). Malgrat que fa anys que es va proposar, aquesta classificació està vigent en les polítiques que es fan avui dia i resulta molt aclaridora, ja que s'hi produeix una interrelació entre actors, processos decisionals i centres institucionals (Ruiz Viñals, 2004). Lowi utilitza dos eixos classificadors:

- L'estructura de coerció utilitzada pel poder públic. Estructures que estableixen obligacions i estructures que estableixen privilegis.
- L'efecte que sobre els individus té la intervenció feta: efectes directes i efectes indirectes.

Classificació dels tipus de polítiques públiques

	Polítiques amb efectes directes sobre la conducta dels individus	Polítiques amb efectes indirectes sobre la conducta dels individus
Polítiques que imposen obligacions	Polítiques regulatives: les regles imposen obligacions als individus. Exemples: el poder policial, la intervenció governamental en l'economia, la legislació en matèria de salut pública o de seguretat industrial.	Polítiques redistributives: les regles imposen classificacions o estatus. Exemples: la política fiscal (impost a la renda progressiu), el sistema de seguretat social.
Polítiques que estableixen poders o privilegis	Polítiques distributives: les regles confereixen facilitats o privilegis a grups concrets de la població. Exemples: subsidis, subvencions per a determinades activitats.	Polítiques constitutives: les regles confereixen poder i autoritat. Exemples: normativa que estableix la separació de poders d'un estat

Font: T. Lowi (1970). "Decision making: towards an antidote for technocracy". *Public Administration Review* (vol. 9, pàg. 314-326).

D'aquesta manera, obté quatre tipus de polítiques públiques:

- Les polítiques **regulatives** són aquelles polítiques formulades per una autoritat pública amb la intenció d'influir en la conducta dels ciutadans, individualment o col·lectivament, mitjançant l'ús d'accions punitives positives o negatives, imposant obligacions i generant sancions en cas de transgressió de les normes vigents.

- Les polítiques **redistributives** transfereixen recursos d'uns grups d'individus, regions o països a altres, és a dir, atorguen beneficis a uns grups socials que repercuteixen en els costos corresponents sobre altres grups; inclouen també la provisió de determinats béns que el govern insta a consumir, com l'educació elemental o la salut pública.
- Les polítiques **distributives** no imposen obligacions als individus, sinó que estableixen privilegis en funció de conductes individualitzades.
- Les polítiques **constitutives** són les que estableixen les regles de la distribució de poders en un entorn social, i generen els procediments per a l'adopció de les decisions públiques. Són les anomenades regles sobre les regles.

Deixant a un costat les classificacions de les polítiques públiques, però tenint present que hi ha una gran heterogeneïtat, i tornant sobre les polítiques sociolaborals, cal dir que aquestes formen part de les polítiques públiques, ja que són el conjunt de mesures i accions que desenvolupen els poders públics entorn del social i el laboral.

Què caracteritza les polítiques sociolaborals?

“El terme *sociolaboral* no s'ha de disgregar en dues parts sense cap tipus de connexió (social d'una banda, laboral de l'altra), sinó que, justament, la matèria sociolaboral engloba i integra aquells punts d'unió entre el social i el laboral, al mateix temps que menysprea altres parcel·les socials però no laborals o laborals però no socials” (Sempere i altres, 2005, pàg. 23)

Les polítiques sociolaborals, en els esquemes de provisió pública dels estats del benestar contemporanis, són un dels àmbits més propicis per a estudiar la resolució dels conflictes col·lectius que es generen en la vida social i conèixer les possibles vies d'integració i de cohesió social. I és que no podem passar per alt que l'ocupació ha funcionat, o almenys ha pretès funcionar, com el gran integrador de l'individu en la societat, i ha estat sobre la base de les lluites de les classes treballadores per a aconseguir certes millores en les seves condicions laborals i en les seves condicions de vida, com s'han anat estenent els drets laborals i socials. Si ho analitzem des d'aquesta perspectiva, els drets socials van tenir el seu origen històric en les necessitats de les classes treballadores; avui dia s'han anat estenent els drets socials però continuen mantenint una forta vinculació amb l'ocupació.

Per això és necessari comprendre les polítiques sociolaborals en el seu context espacial i temporal i analitzar-les com a accions i mesures que es prenen per determinades circumstàncies (per exemple, durant les crisis econòmiques és molt

freqüent la presa de mesures sociolaborals de caràcter urgent) i amb l'objectiu de resoldre determinades qüestions (les taxes de desocupació, l'elevada temporalitat de l'ocupació, les dificultats d'accés a l'ocupació de les persones joves, les desigualtats salarials entre homes i dones o els problemes de conciliació de la vida laboral i la vida familiar, entre altres).

Les polítiques sociolaborals, en trobar-se tan condicionades al moment en el qual es desenvolupen, fan que no convingui establir una radiografia fixa d'aquestes, sinó entendre-les en evolució i desenvolupament continu i fortament imbricades quant als seus continguts. A títol enunciatiu, i atenent al nostre context més recent, podem identificar les polítiques sociolaborals següents, distingint entre aquelles polítiques que van dirigides a la població en general i les que van dirigides a col·lectius concrets, sectorialització que cada vegada és més habitual en les polítiques sociolaborals:

1) Polítiques sociolaborals generals

- Polítiques d'ocupació
 - De creació i foment de l'ocupació
 - Contractacions...
- Polítiques de formació (professional i contínua)
 - Capacitació
 - Reciclatge...
- Polítiques d'orientació laboral
 - Col·locació
 - Intermediació...
- Polítiques de seguretat social
 - Pensions
 - Jubilacions...
- Polítiques de salut i riscos laborals
 - Millora de les condicions de treball
 - Prevenció
 - Polítiques d'incentius i sancions...
- Polítiques de cohesió econòmica, social i territorial
 - Polítiques de desenvolupament local (PDL)...

2) Polítiques sociolaborals sectorials

- Polítiques de protecció a la família
 - Mesures de conciliació de la vida familiar i laboral...
- Polítiques de joventut
 - Facilitar als joves l'accés a l'ocupació
 - Mesures de reducció de la precarietat laboral en les seves condicions laborals...
- Polítiques sobre dependència
 - Adaptació de les condicions de treball a les necessitats especials de certs col·lectius...
- Polítiques en matèria d'immigració
 - Permisos de treball...
- Polítiques de lluita contra la pobresa i l'exclusió social
 - Inserció laboral de col·lectius en risc d'exclusió social...

1.3. Elaboració i planificació de les polítiques sociolaborals

Endinsem-nos ara, d'una manera procedimental, en les diferents fases que es donen en l'elaboració i planificació d'una política pública en general i d'una política sociolaboral en particular.

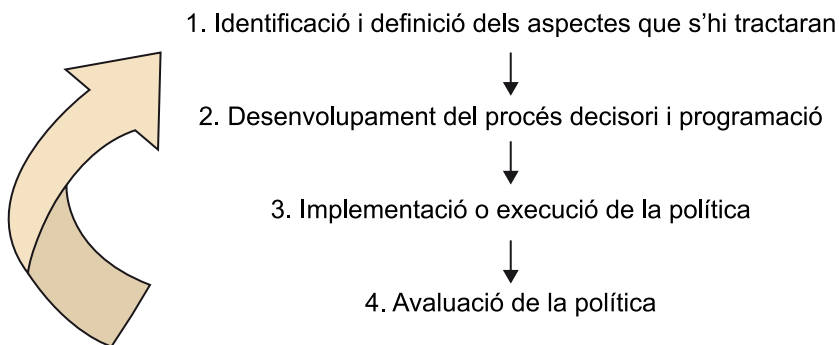
Sobre la base de la bibliografia recent entorn als dissenys polítics (el que es coneix amb el terme anglosaxó *policy designs*) es fa un esforç per delimitar i identificar les fases, no sempre nítides, del disseny d'una política pública. Hi ha propostes variades sobre la subdivisió en fases en l'elaboració de les polítiques, i cadascuna té una sèrie de característiques específiques, Ara bé, el model més comú consisteix a distingir tres fases principals i una quarta de control, és a dir, quatre fases:

- **Fase d'identificació i formulació.** Dels aspectes que s'han de tractar.
- **Fase de desenvolupament del procés decisor i programació.** Es prenen les decisions que caracteritzen la política.
- **Fase d'implementació.** En la qual s'executa la política.
- **Fase d'avaluació.** En la qual s'examina tot el procés anterior amb la finalitat de redefinir els objectius de la política pública i millorar els resultats

sobre la problemàtica social que la política en qüestió vol solucionar, per a aportar nova informació, si és el cas, per a l'elaboració d'una nova política.

En el quadre següent queden representades aquestes fases i el circuit que en el qual es desenvolupen:

Fases d'una política pública



La majoria de les polítiques públiques i programes d'actuació impliquen la participació de més d'un nivell de govern. La complexitat dels problemes mateixos i la complexitat de la distribució de competències en els sistemes descentralitzats fan que un dels components més importants de l'adopció de decisions i la implantació dels programes sigui preveure les relacions amb altres autoritats que estaran implicades i que representaran interessos electorals diferents i probablement estaran governades per altres partits polítics. Per això és habitual que s'estableixin mecanismes i òrgans per a aconseguir una coordinació adequada dels interessos i els mitjans que despleguen en el procés de decisió i implantació les diferents administracions territorials i també que s'implantïn mecanismes de resolució de conflictes. Les relacions intergovernamentals tenen un triple caràcter polític administratiu, interorganitzatiu i de gestió.

En aquest sentit, més enllà d'una visió mítica i idíl·lica de l'elaboració i posada en pràctica d'una política cal tenir present el conflicte d'interessos i de valors en tot el procés de constitució d'una política i que no és possible prescindir-ne o fer-lo desaparèixer.

1.3.1. La identificació i la definició dels aspectes per tractar

La fase més important del procés d'elaboració de polítiques és la definició dels aspectes per tractar, normalment, qualificats com a problemes. A aquesta fase se li presta molt poca atenció, ja que alguns problemes semblen obvis. No obstant això, els problemes no existeixen en si mateixos, es construeixen en el sentit sociològic, és a dir, els actors mateixos defineixen què constitueix un problema i què no ho és. Cada observador oferirà una visió diferent de la de-

finició, les causes i les conseqüències del problema. La definició d'un problema no és una qüestió tècnica, sinó política, de valors, i per això és sempre complexa.

La majoria dels problemes té causes múltiples i complexes i moltes d'aquestes no estan clares. Però la definició d'un problema és tan important que determina quines polítiques, si n'hi ha alguna, s'adoptaran. Diferents definicions de l'arrel del problema porten a diferents polítiques.

La definició del problema per part d'un gestor públic és simplement una de les possibles i respon a una sèrie de valors. A més, altres actors poden tenir una definició diferent sobre el problema en qüestió.

Les dimensions, per exemple, de la desocupació juvenil poden veure's o definir-se de manera molt diferent per part del professorat de formació professional, el professorat universitari, els joves, els responsables ministerials d'educació, els responsables ministerials de treball, les empreses, la ciutadania en general, etc.

El repte de qualsevol decisor o analista de polítiques públiques és plantejar el problema de manera precisa, eliminar dades irrelevantes, tractar de quantificar-lo centrant-se en els factors crítics i definir el problema de tal manera que s'elimini l'ambigüitat.

Dues qüestions centren l'atenció de la fase de definició de problemes: com es pren consciència del problema i com se seleccionen els problemes als quals s'ha de parar esment. Per a això s'estableixen dues etapes: detecció del problema i filtració.

Part de la definició del problema és la comprensió de les posicions i influències de diferents actors o grups. Qui està afectat pel problema? Per què? Què és el que es juguen? Quin poder tenen per a influir en la decisió?

A l'hora de seleccionar els actors involucrats en les decisions polítiques, s'hauria de diferenciar entre el marc territorial per a l'adopció de decisions i la vinculació dels diferents actors amb el que es vol millorar. Pel que fa al grau d'implicació dels actors, es fa una proposta sobre les diferents categories d'actors segons el grau d'implicació en la gestió del problema: directament involucrat, indirectament involucrat, amb interès específic i interès general.

De manera que la identificació de tots els actors d'una àrea territorial determinada que estan involucrats (directament o indirectament) o tenen un interès (específic o general) en com es gestionen els temes sociolaborals servirà com a base per a analitzar i negociar el grau de participació de cadascun d'aquests actors en l'elaboració i en la implantació d'una política sociolaboral.

1.3.2. Desenvolupament del procés decisor i programació

Una vegada que s'han detectat i s'han seleccionat o filtrat els problemes prioritaris per resoldre, la qüestió ara és: com podem identificar una política o actuació acceptable o adequada per a resoldre el problema? Com podem comparar diverses polítiques possibles? Com podem identificar i proposar polítiques alternatives? La llista d'alternatives per a un problema, fins i tot en el cas que estigui ben definit, pot ser molt llarga. Qualsevol alternativa tindrà diversos impactes que afectaran diversos grups de manera diferent o tindran impactes acceptables quant al cost, però inacceptables quant als impactes en el seu entorn social. La generació i combinació d'alternatives pot revelar aspectes del problema no identificats abans.

La recerca d'alternatives d'actuació i plantejament d'objectius

Hi ha diferents mètodes de recerca de polítiques públiques o actuacions alternatives que els decisors públics poden utilitzar:

- Recerca de bones pràctiques (altres comunitats autònomes o governs d'altres països han adoptat o implantat mesures solvents per a solucionar el mateix problema). Encara que és difícil trobar sempre una adaptació perfecta a les circumstàncies particulars, pot ser un bon punt de partida.

En la terminologia a l'ús se sol parlar de tres tipus d'objectius:

- Els objectius globals es plasmen en termes de l'impacte del programa.

Reducció de la desocupació entre els aturats de llarga durada.

- Els objectius específics es plasmen en termes de resultats.

Augment de les possibilitats de reincorporació al mercat laboral dels aturats de llarga durada.

- Els objectius operatius es plasmen en termes de realitzacions.

Oferta de cursos de formació professional als aturats de llarga durada.

Els promotors d'una política sociolaboral s'haurien de plantejar quin és l'elenc d'instruments que s'empraran per a aconseguir les estratègies i els objectius operatius proposats. Respecte a aquests instruments, s'haurien de plantejar almenys cinc criteris a partir dels quals es pugui valorar la utilització de l'instrument concret: eficàcia, eficiència, equitat, manejabilitat, i legitimitat i factibilitat política.

- **Eficàcia.** Aquest criteri permet plantejar en quina mesura es preveu que l'instrument aconseguirà els objectius proposats i com competeix amb altres instruments per a aconseguir aquests objectius. Aquesta tasca no és

fàcil, ja que no sempre es poden plantejar objectius concisos i precisos, i a més, no es té tota la informació que permet valorar d'una manera fefaent la consecució dels objectius.

- **Eficiència.** Amb aquest criteri s'intenta esbrinar en quina mesura l'instrument proposat aconsegueix els objectius amb menys cost.
- **Equitat.** Aquest criteri pot tenir almenys dos significats. El primer es refereix a la justícia en la distribució dels beneficis i els costos d'una manera més o menys homogènia entre els destinataris de la política. Un segon significat d'equitat té una connotació més redistributiva, la qual cosa implica la canalització dels beneficis envers aquells que manquen de la dimensió per distribuir.
- **Manejabilitat.** Aquest criteri es refereix a la facilitat o dificultat trobada en fer el programa operatiu. Una política complexa que involucri múltiples actors és molt difícil de gestionar. Per tant, en la mesura del possible s'han de seleccionar aquells instruments que siguin més simples i directes.
- **Legitimitat i factibilitat política.** Finalment, l'elecció de l'instrument pot afectar també la factibilitat política i la percebuda legitimitat de l'acció pública. En realitat, la importància dels altres criteris està condicionada pel suport polític a la mesura. Si els promotors d'una política no tenen suport polític per a la implantació de determinats instruments, l'instrument simplement no es posarà en pràctica.

1.3.3. Implementació o execució de la política

Una vegada que un problema ha arribat a l'agenda i s'ha seleccionat alguna opció d'actuació de les possibles, resta posar-la en pràctica. Fins als anys setanta, la implantació no era una cosa problemàtica, es pensava que una vegada adoptada una política, la resta del procés era "automàtic". Però en aquesta dècada es va començar a observar un fracàs relatiu dels programes federals nord-americans i es va qüestionar el grau d'implantació de les mesures.

Per tant, no n'hi ha prou d'aprovar un pla o programa si no es posa en pràctica. En molts casos s'ha pogut percebre un dèficit d'implantació o *implementation gap*, definit com la distància entre els objectius i la pràctica. De vegades per la poca acceptació i l'actitud dels buròcrates, hi havia polítiques que no tenien cap resultat. En els estudis sobre implantació destaquen tres models: el *top-down*, el *bottom-up* i els enfocaments híbrids.

Els estudis *top-down*, (de dalt a baix) se centren en com la jerarquia administrativa implementa la política de manera correcta. Considera el més important de l'estructura administrativa i com aquesta engega la política en qüestió.

Els estudis *bottom-up* (de baix a dalt) consideren el procés des del punt de vista dels individus implicats en la implantació de la política. Observen els efectes en la implantació de la política.

Un tercer model, que respon a un enfocament híbrid, barrejaria l'estudi de les qüestions purament administratives i el procés d'implantació com un procés en el qual s'apliquen diferents instruments de govern a casos específics. Es concentren en les raons de les autoritats per a triar uns instruments concrets i el potencial d'ús d'aquests instruments.

Traduir un programa a la pràctica és una cosa complexa. Complexitat que es manifesta clarament en la fase d'implementació, que és on s'evidencien els diferents vincles que es generen entre els agents socials involucrats en la realització d'una política pública. Agents, actors i grups d'interès que no solament intervenen en el que s'ha planificat en la fase de formulació de les polítiques públiques, sinó que ho poden arribar a desvirtuar.

Les decisions polítiques estan influïdes pels interessos de xarxes mixtes d'actors públics i privats que interactuen segons els seus objectius grupals. Brugué i Gomà (1998, pàg. 15-35), sense fer generalitzacions ni tipologies, incideixen en el fet que l'acció dels grups d'interès influeix en la implementació de les polítiques públiques. Des del seu enfocament es parteix de la premissa que el sistema de decisió sobre una política no és unitari. No hi ha res que impedeixi la formació d'un complex i extens joc d'interessos que afecta la caracterització final de les polítiques públiques.

En el cas de les polítiques públiques sociolaborals, la interacció entre els agents socials abasta agents de molt diversos tipus: sindicats, empresaris, mitjans de comunicació, associacions de treballadors, grups associatius diversos, etc.

Amb tot, el que cal tenir en compte és que el procés polític associat a qualsevol política pública és molt més complex del que es pot deduir de qualsevol model d'anàlisi genèrica de polítiques públiques, ja sigui pel que fa a la formulació de la política o a la implementació.

1.3.4. Avaluació de la política

Encara que l'avaluació es tendeix a veure com una fase final amb escassa rellevància per a una política que ja ha estat implementada, aquesta té una importància considerable. Gràcies a l'avaluació de les polítiques es poden conèixer i determinar els encerts i els errors succeïts durant tot el procés amb la idea

Sindicats espanyols

Alguns dels sindicats espanyols són:

CCOO, UGT, CNT i CGT

Es recomana visitar les seves pàgines web.

de poder millorar els punts forts i no tornar a repetir els febles. Per això, actualment s'està avançant en la generació d'instruments per a l'avaluació dels resultats de les polítiques públiques.

El tipus d'avaluacions de les intervencions públiques pot tenir un caràcter micro o macro.

En el cas de les polítiques d'ocupació, se'n poden analitzar els efectes a escala microeconòmica i macroeconòmica. Els primers es refereixen als efectes que les accions polítiques en particular tenen sobre els individus involucrats en aquestes, per exemple, en la millora de les seves expectatives laborals o en l'ajuda a sortir de la desocupació i trobar una feina. Les anàlisis macroeconòmiques, per la seva banda, avaluen els efectes que les accions polítiques han tingut sobre els indicadors del mercat de treball, per exemple, sobre les taxes d'ocupació, activitat i desocupació.

Però sobretot, l'avaluació de les polítiques el que permet és comparar els diferents resultats obtinguts amb el que s'ha esperat. Per a ponderar aquest grau de compliment dels resultats, s'utilitzen diferents criteris. Però el problema que solen tenir les avaluacions és que els seus resultats poden ser deguts a altres factors, independents de la política en concret.

Dit d'una altra manera, l'avaluació de l'impacte o dels resultats de les intervencions públiques és un procés complex en el qual també intervenen altres factors (el cicle econòmic mateix, agents socials nous, etc.) que complementen, condicionen i poden arribar a relativitzar l'acció política.

1.4. Marc institucional i instruments de la política d'ocupació

Els plans nacionals per a l'ocupació els elabora el Govern, per mitjà del Ministeri de Treball amb la participació de les comunitats autònomes, es defineixen d'acord amb l'Estratègia Europea d'Ocupació i són els instruments essencials de la planificació de la política d'ocupació. Per això, insistim que les polítiques d'ocupació no es poden reduir a l'establiment de mesures i normes abstractes de defensa dels drets i obligacions; per contra, tenen una forta càrrega ideològica i política, en la qual s'han de gestionar interessos i valors diferents i de vegades conflictius.

En els últims anys, el marc institucional creat per a aconseguir els objectius de la política d'ocupació espanyola és el Sistema Nacional d'Ocupació (SNE), que queda integrat pel Servei Públic d'Ocupació Estatal (SPEE, que substitueix l'antic INEM) i els serveis públics d'ocupació de les comunitats autònomes.

Lectura recomanada

Joan Subirats i altres (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Ariel.

Els autors d'aquest llibre, professors de reconegut prestigi en universitats de Suïssa, França i Espanya, proposen diverses vies i dimensions d'anàlisi i gestió de polítiques públiques. Tracten els temes de governança, participació social i les complexitats de l'exercici de govern en un escenari com l'uropeu amb tantes esferes de govern.

Encara que la Constitució espanyola (art. 149.1.7a) reserva com a competència exclusiva de l'Estat espanyol la legislació laboral, reconeix a les comunitats autònomes la capacitat d'executar aquesta legislació. A més, les comunitats autònomes han de tractar de complementar la despesa estatal en polítiques sociolaborals, i cobrir aquelles parcel·les detectades a la rodalia del territori i no suficientment ateses amb els recursos estatals. Actualment les competències d'ocupació es troben transferides a totes les comunitats autònomes, tret de Ceuta i Melilla, en què el Servei Públic d'Ocupació s'encarrega de la gestió. D'aquesta manera, cada comunitat autònoma planifica les seves polítiques sociolaborals amb certes particularitats atenent al seu context socioeconòmic, la qual cosa permet apreciar diferències entre unes i altres, que estan determinades per la composició de la seva població i el teixit productiu, entre altres factors.

Malgrat la descentralització i el fet que es puguin donar diferències entre comunitats autònomes en la gestió de les polítiques d'ocupació, hi ha un eix comú en totes, i té a veure amb el marc en el qual es generen, el de la política d'ocupació europea. Per això, els recursos que es destinen a la política d'ocupació s'han tendit a concentrar en tres grans blocs: programes d'orientació i inserció laboral, programes de formació, creació directa d'ocupació i foment de l'autoocupació.

La política d'ocupació europea, que es tractarà en profunditat en el mòdul 3, "Polítiques d'ocupació europees", està prenent cada vegada més protagonisme en l'elaboració de les polítiques sociolaborals nacionals. Des del principi dels noranta es plasmen en tractats i cims europeus acords sobre com els estats nacionals europeus han de gestionar la polítiques d'ocupació i la protecció social.

Així, diferents estratègies, des del *Llibre blanc de Delors* de 1993, passant pel Tractat d'Amsterdam en la Cimera de Luxemburg de 1997, en la qual es va generar l'Estratègia Europea d'Ocupació, el Tractat de Lisboa de l'any 2000 i renovat en l'any 2005, fins a l'actual Estratègia Europa 2020 signada l'any 2010, han guiat i orientat la formulació de les polítiques sociolaborals.

Cadascun d'aquests acords europeus han pretès la consecució de diferents objectius en matèria d'ocupació i protecció social. En el quadre següent es presenten els diferents objectius que han marcat aquests tractats:

Pàgina web

Els reials decrets de traspàs de cada una de les comunitats autònomes es poden consultar a la pàgina web del Servei Públic d'Ocupació Estatal (antic INEM):

<http://www.sepe.es/>

Pàgines web

Els documents oficials de les diferents estratègies europees es poden trobar a les pàgines web següents:

Ocupació social http://europa.eu.int/comm/employment_social.htm

Ocupació i política social http://europa.eu/legislation_summaries/employment_and_social_policy/index_es.htm

Any	Acord EU	Objectius principals
1993	<i>Llibre Blanc de Delors</i>	Desenvolupament dels recursos humans per mitjà de la formació professional. Suport a les inversions productives mitjançant polítiques salarials moderades. Eficàcia de les institucions del mercat laboral. Noves fonts d'ocupació per mitjà de les iniciatives locals. Promoció de l'accés al mercat laboral per a determinats grups, com els joves, els aturats de llarga durada i les dones.
1997	Tractat d'Amsterdam Estratègia Europea d'Ocupació(EEE)	Impuls de l'ocupabilitat. Desenvolupament de l'esperit empresarial. Adaptabilitat. Igualtat d'oportunitats.
2000 (renov. 2005)	Estratègia de Lisboa	Inversió en capital humà i modernització del mercat de treball. L'energia i el canvi climàtic. Reforç de la competitivitat econòmica. Suport al coneixement i la innovació.
2010	Estratègia Europa 2020	Creixement sostenible. Creixement intel·ligent. Creixement integrador.

La configuració de l'Estratègia Europea 2020 ha estat determinada per la greu crisi financera, econòmica i laboral que va començar l'any 2008. Però el re-refs de les orientacions d'ocupació de l'Estratègia Europea 2020 no difereix de les seves predecessores, i posa l'accent, novament, en la reducció de la desocupació, el foment de l'ocupació de qualitat, la millora dels sistemes d'ensenyament i del capital humà, i també de la inclusió social. En concret proposa les orientacions següents per a les polítiques d'ocupació dels estats membres:

- Augmentar la participació de dones i homes en el mercat laboral, reduir la desocupació estructural i fomentar l'ocupació de qualitat.
- Aconseguir una població activa qualificada que respongui a les necessitats del mercat laboral.
- Millorar la qualitat i els resultats dels sistemes educatius i de formació en tots els nivells i incrementar la participació en l'ensenyament superior o equivalent.
- Promoure la inclusió social i lluitar contra la pobresa.

Què hi ha darrere de tot aquest entramat d'objectius? En realitat la política d'ocupació es nodreix d'informes sobre indicadors ocupacionals i d'ocupació, elabora directrius i planteja recomanacions que s'han de plasmar en plans d'ocupació. En els últims anys i des d'un punt de vista operatiu, cal destacar l'aprovació de les iniciatives concretes, com la creació d'una agenda per a les noves qualificacions i ocupacions que, entre d'altres aspectes, com la millora de les qualificacions, la qualitat del treball o la creació d'ocupació, ha continuat impulsant el debat sobre la flexiseguretat i sobre la necessitat d'emprendre reformes laborals dirigides a aconseguir-ho.

Hi ha diversos instruments financers, programes, projectes i accions dirigits a la consecució dels objectius de la política comunitària en matèria d'ocupació i política social.

Alguns d'aquests instruments són:

- Fons Social Europeu (FSE). Es tracta del principal instrument financer de què disposa la UE per a sufragar les despeses de la política d'ocupació. Aquest fons té com a propòsit establir i desenvolupar mesures destinades a la creació d'ocupació i la promoció de la igualtat d'oportunitats en l'accés al mercat de treball.
La Comissió proposa que, durant el període 2007-2013, el Fons Social Europeu (FSE) centri les seves intervencions en quatre àmbits d'actuació, a saber: millorar la capacitat d'adaptació dels treballadors i les empreses; facilitar l'obtenció d'ocupació i la participació al mercat de treball; propiciar la inclusió social; fomentar la creació d'associacions en pro de la reforma.
- EQUAL. Iniciativa que té com a objectiu eliminar qualsevol tipus de discriminació i desigualtat en el mercat laboral. Per a això s'estableixen cinc eixos bàsics de treball: capacitat d'inserció laboral, esperit d'empresa, adaptabilitat, igualtat d'oportunitats per a homes i dones, integració professional i social per a asilats.
- PROGRESS. El programa PROGRESS té per objecte aportar una ajuda financera a l'aplicació dels objectius de la Unió Europea en l'àmbit de l'ocupació i els assumptes socials. Contribueix així a la consecució dels objectius de l'estratègia de Lisboa. Les activitats d'anàlisi i aprenentatge mutu, de sensibilització i de difusió i també l'ajuda als protagonistes principals són finançades mitjançant un pressupost de 628,8 milions d'euros (en preu corrent) per al període 2007-2013. El programa estarà dividit en cinc seccions, que corresponen als cinc àmbits d'acció principals: ocupació, protecció i integració social, condicions de treball, antidiscriminació i diversitat, i igualtat entre homes i dones.
- Directrius estratègiques comunitàries 2007-2013. Les directrius estratègiques comunitàries són un element important de la nova política de cohesió posterior a 2007. Els estats membres estableixen les seves prioritats

Lectura recomanada

Autors diversos (2010). *El empleo y la dimensión social en la Estrategia UE-2020 / The Employment and Social Dimension in the EU-2020 Strategy.* Madrid: Ministerio de Trabajo e Inmigración.

en matèria de política de cohesió en funció de les directrius estratègiques. Les directrius contribueixen a la realització d'altres prioritats comunitàries, principalment les que es desprenen de l'estratègia de Lisboa i les de les línies directrius integrades per al creixement i l'ocupació. Es refereixen principalment a les inversions, l'ocupació, el coneixement i la innovació, la cohesió territorial i la cooperació.

- EURES. Es tracta d'una xarxa formada pels serveis d'ocupació pública dels països de l'Espai Econòmic Europeu més Suïssa, en col·laboració amb la Comissió Europea. La seva missió és proporcionar a treballadors i empresaris informació, assessorament i un servei de contractació, i afavorir la mobilitat de treballadors per Europa.

Pàgines web

Institucions i organismes de la UE en matèria d'ocupació i protecció social:

- Comissió Europea:

Ocupació, assumptes socials i inclusió

<http://ec.europa.eu/social/home.jsp?langId=es>

EURES

<http://ec.europa.eu/eures/home.jsp?lang=es>

Portal europeu de la mobilitat professional:

Fons Social Europeu

<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=86&langId=es>

- Parlament Europeu:

Comissió d'Ocupació i Assumptes Socials

<http://www.europarl.europa.eu/committees/es/EMPL&language=ES/home.html>

- Consell de la Unió Europea:

Ocupació, política social, sanitat i consumidors

<http://www.consilium.europa.eu/policies/council-configurations/employment,-social-policy,-health-and-consumer-affairs.aspx?lang=eses>

- Altres organismes:

Fundació Europea per a la Millora de les Condicions de Vida i de Treball

http://europa.eu/legislation_summaries/employment_and_social_policy/employment_rights_and_work_organisation/c11111_es.htm

Agència Europea per a la Seguretat i la Salut en el Treball

Banc Europeu d'Inversions

http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/eib/index_es.htm

Fons Europeu d'Inversions

http://europa.eu/institutions/financial/eif/index_eshtm

2. Les polítiques sociolaborals i les transformacions recents del mercat laboral

Aparentment resultaria senzill adonar-se que una de les tasques principals de les polítiques sociolaborals és ocupar-se de l'ocupació, de la seva quantitat i qualitat i de millorar les condicions socials que es deriven de determinat funcionament del mercat laboral. Però en realitat no és tan senzill, sobretot, quan aquesta, l'ocupació, canvia i es transforma a un ritme accelerat i quan a més en aquests canvis intervenen les polítiques mateixes que la regulen o desregulen.

Amb els processos de globalització, les economies desenvolupades passen d'un model d'acumulació del capital intensiu que caracteritza l'economia moderna, a un model d'acumulació flexible del capital, que caracteritza l'anomenada era postindustrial o postmoderna. Era en la qual és important produir, però més consumir, i no solament productes materials, sinó també serveis, coneixements, informació, etc.

Aquest procés de canvi productiu ha portat canvis al mercat laboral, han sorgit noves modalitats contractuals que fan que les relacions laborals siguin cada vegada menys homogènies, i han individualitzat, d'una manera molt significativa, les situacions de les persones treballadores en els seus llocs de treball i en el mercat laboral.

Entre els nous trets que està adquirint el mercat laboral espanyol en els últims anys és destacable la generació d'una precarietat laboral evident per a alguns sectors laborals i per a determinats grups de treballadors (treballs amb baixos salaris, amb menys garanties socials, amb més riscos laborals i d'acomiadament, etc.), i la generació d'una altra precarietat laboral, encoberta sota formes de treball noves i flexibles, que afecta sectors laborals punters i, en principi, més protegits.

La precarització del mercat de treball, entesa com la contínua reducció dels drets laborals, ha estat el denominador comú de totes les reformes laborals dels últims anys, en les quals ha estat disfressada de flexibilització, amb la pretesa justificació que la flexibilitat era l'única manera d'augmentar la competitivitat de les empreses i que, consegüentment, aquestes creessin ocupació (i amb sort, ocupació estable).

La societat del risc

Ulrich Beck, teòric de la "societat del risc", va descriure aquest escenari d'incerteses i inseguretats en la seva anàlisi sobre "la precarietat del treball en l'era de la globalització"; aquest sociòleg conclou que "la conseqüència involuntària de la utopia neoliberal del lliure mercat és la brasilenyització d'Occident".

Brasilenyització és el nom que dóna a la precarització del treball; això és, a la informalització del treball mateix. Es tracta, segons ell, d'una tendència a la involució històrica caracteritzada com el revers del vell ideal "europeu" de societat del treball i del benestar, basada en una plena ocupació estable, com a fonament del progrés econòmic, social i polític.

De gran importància per a les polítiques sociolaborals han estat no solament el canvi de model productiu i els canvis en el mercat laboral, sinó també els canvis crucials que s'han produït en les llars i en les famílies, tant en la seva composició, com en les seves funcions, l'expansió dels serveis privats, i la desregulació de les prestacions i serveis públics, entre altres.

Tots aquests canvis tenen una repercussió directa en l'estructuració social i en el funcionament dels estats del benestar, i també en la provisió de les polítiques públiques, que necessita una anàlisi seriosa, especialment en el camp sociolaboral.

2.1. Polítiques sociolaborals, dret al treball i ciutadania

És important insistir que el dret del treball no sorgeix de manera espontània: es va configurant a poc a poc a partir de la lluita dels moviments obrers, i s'erigeix com un instrument necessari per a regular el marc de les relacions de treball sorgides a partir del desenvolupament del sistema productiu industrial i capitalista.

A Europa, és al segle XIX quan apareixen les primeres lleis protectores de les formes més intenses d'explotació, que concerneixen particularment al treball de les dones, al treball infantil i als accidents de treball. La durada de les jornades laborals, els descansos setmanals, i els riscos laborals són altres dels aspectes sobre els quals es comencen a establir les primeres normes laborals.

Aquestes primeres normes laborals tractaven de regular, principalment, un tipus de situació laboral. No es tractava de qualsevol situació laboral sinó d'una molt concreta: la del treball assalariat. Això és, el treball per compte d'altri i subordinat que és efectuat per treballadors manuals en activitats industrials, a temps complet i sota un contracte indefinit, que corresponia, per regla general, a l'ocupació que tenia lloc a les grans fàbriques i amb cert nombre de treballadors. En la terminologia de les relacions de treball, correspon al nom de **model fordista**, és a dir, el tipus d'ocupació que es donava en la gran empresa industrial que du a terme la producció en massa, basada en una qualificació rigorosa de les tasques i en una organització piramidal del treball, mitjançant la supervisió jeràrquica del personal.

Al capdavant d'aquest treball hi ha un subjecte concret del treball, un individu que no és qualsevol treballador, sinó un treballador home, adult, professional, amb un treball típic, indefinit, a temps complet i amb tasques ben definides. El subjecte treballador del model fordista s'integrava socialment mitjançant la seva ocupació i, per mitjà d'aquesta, integrava tota la seva família, ja que prevalia el model tradicional d'home sustentador o *male breadwinner*. Els drets

socials i de ciutadania es van associar a un model d'ocupació i de treballador concret, i es va crear d'alguna manera el que es coneix com **una ciutadania laboral**.

El model regulador de la ciutadania laboral –que ha arribat a tenir diferents graus d'implantació, segons entorns sociopolítics, econòmics i culturals– s'estructura entorn d'un contracte social entre capital, treball i estat (mercat, societat i política). Basat en una sèrie d'objectius i estratègies compartits, entre els quals destaquen els de creixement econòmic (suficient i sostingut), plena ocupació, drets laborals, llibertat de mercat (dins de les fronteres de l'estat nació i regulada per un govern de l'economia per la política) i la garantia d'una sèrie de dispositius de protecció social (salut, educació, etc.) per a aquelles persones que disposen d'una ocupació, i d'assistència per a les que quedaven fora del mercat.

Lectura obligatòria

Z. Bauman (2000). *Trabajo, consumismo y nuevos pobres*. Barcelona: Gedisa.

Aquest sistema de relacions laborals, que semblava destinat a instituir-se progressivament a escala planetària i de manera definitiva, va durar poc més d'una generació: des del final de la segona postguerra fins a mitjan anys setanta. Des de llavors, es dibuixen diferents processos de desmantellament del sistema de relacions laborals keynesianofordista, que porten a la conclusió que **la ciutadania laboral està en crisi** (Alonso, 2007).

Les bases productives (fordista) i institucionals (keynesianes) en què s'assentava la ciutadania laboral s'han modificat i les esperances de la plena ocupació i de l'ocupació estable i segura s'han dissipat. Factors com la globalització econòmica, el canvi de model productiu, ara postindustrial, i la reorganització del treball han transformat profundament les condicions laborals i d'ocupació. La reestructuració de l'estat del benestar, particularment dels sistemes de protecció social, està afeblint els mecanismes i garanties públiques de seguretat i benestar social. El resultat és que, en paraules de Beck:

“Cuanto más relaciones laborales se desregularizan y flexibilizan, más rápidamente se transforma la sociedad laboral en una sociedad de riesgo.” (1999, pàg. 11)

Però la crisi de la ciutadania laboral no solament es deriva dels canvis esdevinguts en el mercat laboral, sinó també de la necessitat de reconeixement de tots aquells grups laborals que no es podien representar sota l'imaginari normalitzat d'aquella ciutadania laboral.

Penseu, per exemple, en les dones treballadores, en les minories culturals i ètniques; aquests col·lectius quedaven fora de l'imaginari social dominant del ciutadà occidental típic i normalitzat. I per tant, quedaven desprotegits i vulnerables, i els seus drets han estat històricament oblidats.

En els últims anys, i sobretot en els durs períodes de recessió econòmica, s'està fent més evident que està en crisi la ciutadania vertebrada entorn al treball assalariat com a via d'inclusió, cohesió i integració social, política, cultural i

econòmica i la seva condició de vehicle envers la qualitat de vida i el benestar psicològic. Això porta a una recomposició necessària del camp de la protecció i les intervencions socials, i també de les polítiques d'ocupació.

És quan els efectes i costos socials d'aquesta nova situació es fan més visibles quan es torna a donar rellevància a la problemàtica de la ciutadania social i laboral i quan es fa més ineludible la recerca d'alternatives.

2.2. Metamorfosi laboral en el capitalisme postindustrial

Les últimes dècades estan marcades per una profunda i progressiva transició del capitalisme industrial al capitalisme postindustrial, informacional per a alguns, que constitueix un procés complex i heterogeni, que està generant nous models d'organització del treball en les economies occidentals i també un canvi en les maneres de regulació que s'havien imposat sota el capitalisme industrial.

El problema és que aquesta transició no és tan senzilla ni estricta, perquè en realitat els nous models d'organització del treball que han aparegut no han arribat a desplaçar les velles relacions laborals del règim fordista d'ocupació, sinó que aquestes conviuen ara amb una pluralitat de maneres de producció "flexibles" (temporals, a temps parcial, de formació, a distància, etc.) i això està generant també una varietat de maneres de relacionar-se amb l'ocupació.

L'organització flexible constitueix un nou marc per a les relacions laborals com a sistema de vincles (formals i informals) econòmics, socials, jurídics i psicològics. En l'àmbit organitzacional, els processos associats al camp semàntic de la flexibilització són els de les **deslocalitzacions**, les **subcontractacions**, els **expedients de regulació d'ocupació** (ERO), etc.

Flexibilitat i flexibilització

El terme *flexibilitat* aplicat a l'ocupació o a l'organització del treball sona a una cosa positiva, útil i confortable, com l'agilitat i la llibertat de moviment. Tot el contrari que la rigidesa, la inèrcia i la rutina.

Flexibilització, com a tendència històrica, significa un procés de transició des d'un model d'organització predominantment rígid, tancat, vertical, centralitzat i burocratitzat envers un altre en què dominen l'elasticitat, l'obertura, l'horitzontalitat, la descentralització i l'agilitat.

A escala mundial la pluralitat de relacions laborals marcades per la flexibilitat és observable, però també a escala micro, dins de les empreses i organitzacions mateixes, en què moltes s'estructuren segons un model de cercles concèntrics (Castells, 2001).

Renda bàsica de ciutadania

Una de les propostes més radicals com a alternativa a la crisi de la ciutadania laboral és la renda bàsica de ciutadania.

Des de mitjan anys vuitanta es debat aquesta proposta, que representaria una alternativa a l'estructura social que genera l'ocupació. Implica redefinir el concepte de ciutadania, la qual ja no estaria vinculada a l'ocupació sinó que seria universal, i donaria dret automàtic a un ingrés mínim garantit per l'estat.

El nucli central de tals organitzacions està integrat per treballadors dotats de competències clau que confereixen un alt valor afegit al seu treball. Gaudeixen de bones condicions salarials i contractuals i d'una "flexibilitat funcional".

En els cercles intermedis figura el personal sotmès bàsicament als imperatius de les modalitats de la "flexibilitat numèrica i temporal", mitjançant les quals l'organització ajusta la quantitat de personal i de temps de treball als imperatius conjunturals de la demanda de productes o serveis.

I, finalment, es troben els cercles perifèrics, en què apareixen les formes més extremes de flexibilització, encara que en realitat caldria dir les formes extremes de precarització.

La transició al nou entorn sociolaboral comporta un canvi de perfil del "subjecte" treballador, que no solament es manifesta en unes condicions estructurals de treball diferents, sinó també en unes subjectivitats diferents. L'època industrial estava encarnada pel **proletariat**, això és, pel treballador assalariat que ven la seva força laboral com a **empleat** a canvi d'un contracte laboral estable, un salari i unes condicions laborals negociades col·lectivament; en les condicions laborals actuals, la figura emergent en l'organització flexible és, fent un neologisme, la del **precariat**.

Aquesta degradació de les condicions laborals té repercussions clares en l'acció social de les persones treballadores, molt més individualitzada que col·lectiva, però també transcendeix el marc de l'evident, i afecta, de manera general, les cultures i identitats laborals que són possibles construir en la nova era del capitalisme postindustrial. En altres paraules:

"Es la era de la precariedad. Así, frente a la protesta colectiva o la organización corporativa de intereses típica del ciclo fordista, la intensificación y la inseguridad promovidas por las nuevas formas de gestión en la precariedad provocan ajustes (y desajustes) individualizados de carácter psicológico; formas de conflicto de baja intensidad, malestares, huidas, descontentos y acosos que apuntan hacia una desafección creciente de la cultura laboral, así como a una expresión del conflicto laboral cada vez más fragmentada, defensiva y reactiva." (Alonso i Fernández, 2009, 248)

2.2.1. Evolució de l'ocupació i del subjecte treballador en el mercat laboral espanyol

Dos aspectes creiem que són substancials per a entendre com els canvis esdevinguts en el món del treball en els últims anys han generat una precarietat assentada i consolidada en el mercat laboral espanyol, malgrat que les polítiques laborals la tractin de combatre.

Vegeu també

En el mòdul 2 "Les polítiques sociolaborals en el context de la precarització de l'ocupació", s'aprofundirà sobre aquest aspecte.

Una és la dualitat del mercat laboral (indefinitos enfront de temporals) i l'altra la generació d'una franja d'ocupació cada vegada més precària (treballs mediocres, treballs escombraria i els actuals minitreballs).

La conseqüència principal de la dualitat del mercat laboral espanyol és la temporalitat en l'ocupació, que s'ha convertit en un dels grans problemes del mercat laboral espanyol, en què ha arribat a assolir a més d'un terç de la població treballadora, mentre que a la resta de països de l'OCDE no ha arribat a ser mai tan elevada. La temporalitat contractual es va començar a regular a Espanya amb la reforma laboral que es va escometre l'any 1984 –anteriorment, no és que no existís el treball temporal, sinó que no es preveia en la regulació laboral–. I es va reafirmar amb la reforma de l'any 1994, moment a partir del qual el contracte indefinit, que fins llavors era l'únic tipus de contracte laboral regulat, comença a compartir protagonisme amb els contractes temporals com el d'obra o servei, per circumstàncies de la producció, per interinitat, etc.

En l'ordenament laboral es coneix aquest fenomen com una **tendència expansiva**, que consisteix en la inclusió en el reglament laboral de situacions laborals i subjectes del treball que anteriorment es trobaven fora de la cobertura del dret del treball.

Es tracta de les denominades, per l'especialista francès en dret del treball Alain Supiot, **zones grises** de l'ocupació. Aquestes zones, segons les ha anat regularitzant la jurisprudència, han representat l'ampliació de les fronteres de l'ordenament laboral a nous subjectes laborals.

Exemples de zones grises són la contractació temporal, la contractació a temps parcial, o els contractes formatius; fórmules contractuals que avui dia ja no són gens minoritàries, encara que al principi es van considerar formes "atípiques d'ocupació".

Malgrat la regulació d'algunes ocupacions que es donaven en aquestes zones grises, com les diferències en els drets laborals d'uns contractes a altres són tan elevades, al que s'ha arribat és a una marcada fragmentació de la població activa del mercat laboral espanyol: d'una banda, amb una franja de treballadors indefinits, i, d'altra, empleats eventuais amb condicions laborals pitjors, sous més baixos i més fàcils d'acomiadar. Aquest fenomen s'ha batejat com la dualitat del mercat laboral espanyol i, des de fa anys, les successives reformes laborals han tractat de determinar com atallar aquest problema, sense arribar a plantejar solucions definitives. Sobre la marxa s'han pres mesures com les bonificacions a les empreses per la contractació indefinida o la prohibició d'encadenar contractes eventuais per un temps determinat, entre altres mesures, però sense arribar a resoldre el problema.

Pàgina web

El Consell Econòmic i Social d'Espanya (CES) elabora anualment una memòria sobre la situació socioeconòmica i laboral d'Espanya, disponible en l'enllaç següent: <http://www.ces.es/index.jsp>

Sense anar més lluny, podem trobar en els debats actuals de l'opinió pública discursos contradictoris sobre la necessitat d'un **contracte únic**. Uns el defensen com una solució factible per a reduir la dualitat, però altres, els seus detractors, veuen en un contracte únic la fórmula per a reduir els drets adquirits (com els d'antiguitat) de les persones treballadores. I és que el que està en joc amb aquest tipus de propostes no són tant els tipus de contractes, sinó els drets de les persones treballadores.

L'altre tret de l'evolució de l'ocupació en el mercat espanyol, que enuncïem més amunt, és la precarització de l'ocupació. Es tracta de la generació d'ocupacions que, encara que poden estar regulades, no doten a aquells que les realitzen d'unes condicions de vida dignes, perquè les condicions laborals no són les adequades, perquè els salaris són escassos o perquè els beneficis socials que generen són limitats. Gràficament, actualment es denominen *minitreballs*.

També es dona una ocupació precària normalment lligada a la informalitat i la irregularitat, i situada en els marges de l'ocupació, en què es reproduïxen les feines d'"usar i llençar" (ocupació *kleenex*) o treballs escombraria (*junk job*) que solen ser fets per personal d'un sol ús, el qual s'utilitza i aprofita sense cap tipus de valoració o reconeixement, la qual cosa s'assembla més una forma d'explotació.

Aquest tipus de precarietat en l'ocupació posa al descobert el desfasament creixent entre un ordre econòmic regit per les lleis del mercat i un ordre polític basat en un **dret del treball** superat pels esdeveniments. Molts dels sectors que sofreixen la precarietat de l'ocupació, per trobar-se en els marges de l'ocupació, reclamen la submissió plena a l'ordenament laboral i la seva tutela, ja que això representa millorar les seves condicions laborals i equiparar-les a la resta dels treballadors.

Aquest és el cas de certs treballadors autònoms, coneguts com a "falsos autònoms" o treballadors amb contractes mercantils, o també el cas de les persones amb una beca o de pràctiques.

Per a aquests col·lectius, segons Baylos Grau, es produeix el fenomen de "**fuga del dret del treball**", que significa:

"La utilización preferente de figuras contractuales no laborales para definir determinadas prestaciones de servicio, y correlativamente el éxodo hacia formas jurídicas típicamente civiles o mercantiles, en supuestos de descentralización productiva y contratación externa de servicios profesionales, que se amplía también a la prestación de determinados trabajos atípicos."

L'autor continua assenyalant el següent:

"Además, esta evasión se representa como un acto voluntario, tanto en el sentido de la existencia de una voluntad consciente de evitar la aplicación del Derecho del Trabajo como en la forma en que se realiza esta exclusión normativa, principalmente a través del libre acuerdo de voluntades, pues es la autonomía de las partes la que fija el tipo de relación no laboral, y son la intención y la voluntad de los contratantes las que regulan directamente el contenido del servicio prestado y las condiciones de todo tipo que lo rigen" (Baylos Grau, 2000, pàg. 35-36).

De manera que els fenòmens de fugida del dret del treball agreugen notablement la situació de desprotecció laboral de les persones treballadores.

El resultat d'aquesta degradació de les condicions d'ocupació ha generat el que R. Castel denomina "individus per defecte", que ja no són només aquells que no tenen una feina i han de recórrer a l'assistència social: són també aquells que malgrat treballar no estan integrats en el règim de l'ocupació, perquè com assenyala:

"Con la degradación de la categoría del empleo y la multiplicación de las formas de subempleo, cada vez más trabajadores (por ejemplo, los "trabajadores pobres") carecen también de las condiciones necesarias para conducirse y ser reconocidos como individuos de pleno derecho. Los individuos por defecto ya no son sólo aquellos que dependen de lo que antaño se denominaba asistencia y hoy ayuda social. También pueden trabajar, ser activos, porque se multiplican las actividades que, hablando con propiedad, no son empleos de pleno derecho". (Castel, 2010, pàg. 29).

La precarietat de l'ocupació, tant en el seu aspecte quantitatiu (altes taxes d'incidència i de prevalença en certs sectors i per a certs col·lectius) com en el qualitatiu (s'expandeix i es contagia per tots els nivells i sectors sociolaborals, fins i tot els més protegits fins al moment) encarna la nova realitat del treball, un fenomen que contamina tot el sistema, modifica les relacions i els significats que les persones estableixen amb l'"ocupació" i, també, amb la "desocupació".

2.3. Les polítiques sociolaborals i la falsa confrontació entre passives i actives

És habitual trobar-nos amb una classificació de les polítiques d'ocupació, amb serioses implicacions pràctiques i no lliure de controvèrsies, que distingeix les polítiques entre passives i actives. Les primeres tenen com a objectiu principal la garantia de rendes, el manteniment del poder adquisitiu d'aquells actius que s'han quedat en situació de desocupació. Mentre que les polítiques actives pretenen incrementar el nivell d'ocupació reduint el de desocupació i establint mesures d'intermediació, orientació i formació, per a encaixar oferta i demanda de treball en el mercat laboral.

És clar que denominar unes polítiques com a passives i unes altres com a actives no és una adjectivació que resulti indiferent, és més, té unes connotacions ideològiques clares. A més, aquesta classificació encobreix l'evolució històrica que s'ha produït entre totes dues polítiques i, en posicionar-les com a polítiques contraposades o confrontades, oculta la vinculació necessària que hi ha entre aquestes (Zubero, 2010). Vegem per què.

En primer lloc, les polítiques passives d'ocupació són aquelles polítiques d'ocupació que tenen per objectiu el manteniment de rendes d'aquelles persones que no tenen ocupació.

Entre les polítiques passives, les més importants, sens dubte, són les prestacions per desocupació, que es poden subdividir en dos tipus de prestacions per desocupació:

- **Prestacions de nivell contributiu (per desocupació total o parcial).** Orientades a persones aturades. Aquest tipus de prestacions requereixen la cotització prèvia del treballador a la Seguretat Social per aquest motiu, durant el període legal establert. Aquestes prestacions tenen com a referència el que s'ha cobrat en l'ocupació anterior i es tracta, pròpiament, d'una assegurança de desocupació.

En les condicions laborals actuals, hi ha sectors de la població, amb treballs precaris i intermitents, als quals els resulta molt difícil accedir a aquestes prestacions; ja que, en particular, per a rebre l'assegurança d'atur, una persona requereix, entre altres requisits, "haver perdut una feina de manera involuntària i haver cotitzat a la Seguretat Social durant un període d'almenys dotze mesos".

- **Prestacions de nivell assistencial.** Engloba el subsidi de desocupació i el subsidi per als treballadors del règim especial agrari. Es tracta d'una prestació econòmica, per sota de la quantia de la prestació contributiva, i l'abonament a la Seguretat Social de la cotització corresponent per a assistència sanitària i per a la contingència de jubilació. Hi tenen dret les persones que hagin esgotat les prestacions per desocupació i aquelles que es trobin en determinades situacions de necessitat. Es preveuen a més altres situacions com les minusvalideses, persones que han estat a la presó i les persones emigrants retornades. Aquestes prestacions es financen via pressupostos generals.

En el nivell assistencial, té una importància especial el Salari Mínim Interprofessional (SMI), la quantia del qual és de referència per a calcular algunes prestacions socials. Encara que, des que va néixer l'any 2004, s'utilitza l'Indicador Públic de Renda d'Efectes Múltiples (IPREM), una mica més petit que l'SMI, com a indicador del nivell de renda per a determinar la quantia de determinades prestacions o per a accedir a altres beneficis o serveis públics.

En moments de crisi o de recessió econòmica, en els quals la desocupació és molt elevada, tendeix a créixer el pes del nivell assistencial, però es torna necessari que tinguin més protagonisme altres dispositius de la protecció, originàriament concebuts amb un caràcter més restringit quant a l'àmbit subjectiu i temporal d'aplicació, com la Renda Activa d'Inserció (limitada a determinats

SMI

De conformitat amb el que estableix l'article 27 del text refós de la Llei de l'Estatut dels treballadors, la fixació de l'SMI correspon al Govern de l'Estat, amb consulta prèvia a les organitzacions sindicals i empresarials, i tenint en compte, per a això, l'índex general de preus de consum (IPC), la productivitat mitjana nacional assolida, l'increment de la participació del treball en la renda nacional i la conjuntura econòmica general.

col·lectius de treballadors aturats amb necessitats econòmiques especials i amb dificultat per a trobar una ocupació) o programes temporals de protecció per desocupació i inserció.

Com dèiem anteriorment, denominar una política com a “passiva” té connotacions, i la valoració i legitimació, en aquest cas, no resulta positiva. Si a això s'afegeix que la teoria ortodoxa sol posar l'accent en aspectes negatius d'aquestes polítiques com, per exemple, la caiguda en el “parany de la pobresa”, la desincentivació a la cerca d'ocupació de qui rep una prestació i la prolongació conseqüent de la desocupació, tot plegat no ajuda a tenir una noció positiva de la rellevància d'aquestes polítiques.

Per això és necessari destacar que les polítiques passives poden tenir efectes positius que poden superar els negatius, com per exemple:

- L'efecte “estabilitzador automàtic” de la demanda de consum, que pot pal·liar els efectes de les recessions econòmiques.
- Evita la pèrdua de capital humà de les persones aturades en general.
- Pot contrarestar l'efecte descoratjador de la desocupació i incitar una cerca activa d'ocupació.
- Pot facilitar el reciclatge de qualificació dels treballadors en contextos de canvi tecnològic accelerat.

Pel seu costat, les polítiques actives d'ocupació es refereixen al conjunt de programes i mesures d'orientació, ocupació i formació que tenen per objecte millorar les possibilitats d'accés a l'ocupació de persones aturades en el mercat de treball, i l'adaptació de la formació i requalificació per a l'ocupació dels treballadors, i també aquelles altres destinades a fomentar l'esperit empresarial i l'economia social.

Dins d'aquestes s'inclou un conjunt heterogeni de mesures de diversa índole, que van des de la formació, el foment de l'ocupació i de la flexibilitat laboral i la polivalència, fins a la informació i orientació, per a intentar fomentar l'ocupabilitat d'aquestes persones.

Aquest tipus de polítiques efectuen la seva entrada a Espanya a mitjan dècada dels vuitanta. No és possible entendre el desenvolupament de les polítiques actives a favor de l'ocupació a Espanya sense tenir en compte dos factors fonamentals, com van ser el moment de crisi i de transformació productiva dels anys vuitanta, amb altes taxes de desocupació, i l'entrada en la Unió Europea (López-Aranguren, 2006).

Parany de la pobresa

El concepte de *parany de la pobresa* ha estat extensament utilitzat en la bibliografia relativa a les polítiques socials, i fa referència a la situació en la qual les persones poden preferir, enfront de l'accés al mercat de treball, continuar percebent prestacions econòmiques de garantia d'ingressos. Aquest efecte es produeix quan la quantia de la prestació és similar al salari que es percep en el mercat de treball, i, en general, quan els avantatges que s'atribueixen a l'ocupació remunerada no arriben a compensar els costos que ocasiona. En resum, hi ha situacions en les quals “treballar no compensa”.

El desenvolupament de les polítiques actives d'ocupació va en paral·lel a l'evolució de l'Estratègia Europea d'Ocupació i remarca la insuficiència de les polítiques anteriors, les passives, per a impedir l'augment de la desocupació. Tal com assenyalen Arriba i Pérez Eransus:

“La extensión de las políticas activas de mercado laboral se produjo en los años ochenta de la mano de instituciones de ámbito internacional como la ONU, la OCDE, el Banco Internacional y, a partir de mediados de los años 90, la Unión Europea. En aquel momento de gran preocupación por el desempleo de carácter estructural, estas organizaciones internacionales recomendaban a los Estados la puesta en marcha de medidas destinadas a mejorar el nivel de cualificación de los desempleados con el fin de que éstos pudieran adaptarse a las necesidades del nuevo escenario competitivo. Se proponía a los Estados reemplazar las políticas de protección económica (que pasaban a ser designadas como pasivas) por medidas diseñadas para estimular la vuelta al empleo de los desempleados (activas).” (Arriba i Pérez Eransus, 2007, pàg. 124)

Malgrat la variada tipologia de mesures que hi ha en l'àmbit de les polítiques actives, se solen establir tres grans eixos d'actuació:

- **Polítiques de promoció i creació d'ocupació.** Són actuacions que persegueixen crear ocupació mitjançant incentius a la contractació (principalment amb bonificacions empresarials en el pagament de les quotes a la Seguretat Social), creació d'ocupació pública directa, foment de l'autoocupació, enfortiment del desenvolupament local i contractació d'agents d'ocupació i desenvolupament local (AEDL). Alguns d'aquests programes d'ocupació estan subvencionats pel Servei Públic d'Ocupació Estatal (SPEE) i van dirigits a col·lectius amb dificultats especials d'inserció laboral.
- **Polítiques de formació.** Actuacions de formació professional ocupacional o contínua, dirigides a proveir dels coneixements, capacitats i habilitats que permetin a aquells en situació de desocupació (o en risc de ser aturats) millorar les seves oportunitats d'inserció en el mercat laboral. S'hi pretén potenciar la inserció i reinserció professional de la població demandant d'ocupació, mitjançant la qualificació, requalificació o posada al dia de les seves competències professionals. Es poden classificar en els tipus següents:
 - formació de demanda (accions formatives de les empreses i permisos individuals de formació en resposta a les necessitats específiques de formació plantejades per les empreses i els seus treballadors);
 - formació d'oferta (plans de formació dirigits a ocupats i accions sobre aturats amb la finalitat de millorar les seves capacitacions i qualificacions amb vista a incorporar-los a l'ocupació);
 - i formació en alternança amb l'ocupació (accions formatives dels contractes per a la formació i programes públics d'ocupació-formació).

Durant els últims anys s'elabora el *Catàleg nacional de qualificacions*, instrument principal del Sistema Nacional de Qualificacions Professionals

Pàgina web

El Sistema Nacional de Qualificacions Professionals, i el seu principal instrument, el *Catàleg nacional de qualificacions*, constitueixen el marc de referència comú i integrador d'elements com ara el disseny de títols de formació professional, els certificats de professionalitat, el reconeixement i l'acreditació de les qualificacions professionals, i l'orientació per a l'ocupació i la formació.

Web de l'Institut Nacional de Qualificacions (INCUAL) http://www.educacion.gob.es/educa/incual/ice_incual.html

(SNCP), i el seu objectiu principal és identificar quines són les més significatives en els diferents sectors productius per a incloure-hi programes de formació professional de l'àmbit educatiu o laboral.

- **Polítiques d'orientació, intermediació i col·locació.** Són actuacions que tracten de millorar la relació entre oferta i demanda de treball: orientació en la cerca d'ocupació, gestió d'ofertes i contractació, etc. Mitjançant el desenvolupament de programes d'orientació laboral i col·locació en els quals s'ofereix informació i orientació laboral a aquelles persones en situació de desocupació i s'atén la gestió de les col·locacions.

Els agents encarregats d'aquests programes han estat els serveis públics d'ocupació, estatal i autonòmics, i també, agències de col·locació o serveis integrats per a l'ocupació, gestionades per entitats públiques o privades sense ànim de lucre, els recursos de les quals provenen de programes subvencionats per l'administració. Durant 2010, es van fer canvis en la regulació del paper dels agents que intervenen en el mercat de treball i el seu àmbit d'actuació, i es va destacar la importància de la col·laboració públicoprivada en la intermediació laboral i la gestió de les polítiques actives d'ocupació. Això obre la porta, per exemple, a les empreses de treball temporal, a fer treballs d'intermediació laboral.

Malgrat que en els últims anys ha anat en augment la importància que es concedeix a les polítiques actives d'ocupació i és més gran la seva legitimitat social i política, no s'ha aconseguit frenar la deterioració del mercat de treball, i s'han posat en evidència algunes de les debilitats i mancances d'aquestes polítiques.

Estudis econòmics de la despesa destinada a l'execució d'aquestes polítiques assenyalen que a Espanya, encara que es dediquen més recursos econòmics a les polítiques actives d'ocupació, la seva progressió és lenta i a més depèn dels cicles econòmics, i es veuen reduïts en els moments de recessió econòmica (Alujas, 2003 i 2006).

En comparació d'altres països europeus, a Espanya és evident l'escassetat de recursos econòmics destinats als serveis públics d'ocupació; la seva despesa se situa molt per sota de la mitjana europea. No obstant això, és més evident la preferència per potenciar polítiques actives d'ocupació basades en incentius a les empreses i entitats contractants (especialment per mitjà de subvencions i bonificacions a la contractació). Aquestes últimes, que s'inclouen dins del primer tipus de polítiques actives, les que es coneixen com a "polítiques de promoció i creació d'ocupació", representen un percentatge de la despesa molt més gran a Espanya que a la resta de països europeus. No obstant això, els resultats d'aquesta polítiques no són clars i els beneficiaris veritables d'aquestes tampoc (López, Lope i Verd, 2007).

Reflexió

Podem afirmar que les polítiques actives d'ocupació són veritables polítiques de lluita contra la pobresa i l'exclusió social?

Pàgina web

Per a més informació consulteu la pàgina web del Ministeri d'Ocupació i Seguretat Social <http://www.empleo.gob.es/index.htm>

Lectura obligatòria

M. López; A. Lope; J. M. Verd (2007). "El empleo subvencionado: entre las políticas activas de empleo y la mutación del salario". *Cuadernos de Relaciones Laborales* (vol. 25, núm. 2).

En termes de legitimitat social, en els últims anys s'han consolidat aquest tipus de polítiques, però tenen una sèrie de debilitats, entre d'altres:

- L'opacitat de la informació existent en molts casos respecte de l'execució de les mesures executades en l'àmbit territorial;
- la descoordinació existent entre els diferents nivells administratius responsables en matèria d'ocupació;
- l'estaticitat de les mesures, que sembla que serveixen per a qualsevol context local i per tant, la falta d'ajust entre les necessitats reals del territori i l'oferta feta;
- el clientelisme generat entorn d'aquestes;
- el baix desenvolupament d'estudis d'avaluació de les polítiques d'ocupació adoptades en les diferents comunitats autònomes.

Per tant, com podem comprovar, tots dos tipus de polítiques, passives i actives, tenen les seves limitacions. I la seva confrontació no ens porta pel bon camí. Com es profunditzarà en els següents mòduls, la tendència que venim experimentant en els últims anys de remarcar les polítiques actives per sobre de les polítiques passives implica un canvi en el discurs en el qual es basen les polítiques sociolaborals, a les quals es deixa de donar suport en el dret ciutadà a unes determinades prestacions socials per a fer-ho sobre la responsabilització individual enfront del risc de desocupació i de dependència.

Vegeu també

Aquesta qüestió serà tractada amb més detall en els mòduls següents.

2.4. L'Organització Internacional del Treball

L'Organització Internacional del Treball (a partir d'ara OIT) va ser creada l'any 1919 amb el propòsit d'adoptar normes internacionals que abordessin el problema de les condicions de treball que comportaven "injustícia, misèria i privacions". El 1944, la inclusió de la Declaració de Filadèlfia en la seva Constitució va ampliar el mandat normatiu de l'organització per a donar cabuda a assumptes de caràcter general relacionats amb la política social i els drets humans i civils.

Les normes de l'OIT tenen la forma de convenis i recomanacions:

- Els convenis són tractats internacionals que s'adopten buscant i esperant la ratificació per part dels estats membres de l'organització.
- Les recomanacions no són instruments vinculants, contenen directrius, orientacions i propostes que poden orientar la política i l'acció nacionals.

Tant els convenis com les recomanacions incidiran concretament en les condicions i pràctiques de treball quan cada estat membre les incorpori al seu dret laboral.

Pàgina web

Organització Internacional del Treball: <http://www.ilo.org/global/lang-en/index.htm>

Des dels seus orígens, l'OIT ha tractat de tutelar els col·lectius més necessitats de protecció. Actualment, la protecció d'aquests col·lectius està tornant a ser objecte d'atenció per part de l'OIT, especialment pel que fa al treball infantil. L'OIT va emprendre, dins del denominat Programa Infocus sobre el treball infantil (IPEC, creat els 1992), una campanya mundial contra el treball infantil, l'objectiu prioritari del qual és promoure el desenvolupament i l'aplicació d'una legislació protectora contra el treball infantil. Aquesta acció s'ha anat intensificant a causa de l'aprovació, l'any 1999, del Conveni número 182, sobre les pitjors formes de treball infantil, amb la finalitat següent:

- impedir l'ocupació de nens en les pitjors formes de treball infantil;
- prestar l'assistència directa necessària i adequada per a lliurar els nens de les pitjors formes de treball infantil i assegurar-ne la rehabilitació i inserció social;
- assegurar a tots els nens que hagin estat lliurats de les pitjors formes de treball infantil l'accés a l'ensenyament bàsic gratuït i, quan sigui possible i adequat, a la formació professional;
- identificar els nens que estan particularment exposats a riscos i entrar-hi en contacte directe, i
- tenir en compte la situació particular de les nenes.

Així doncs, per a l'OIT, certs grups (com els joves, les dones, les minories ètniques o racials, els immigrants, els nens i, sobretot, els pobres) són particularment vulnerables a les formes contemporànies de treball forçós.

2.4.1. La proposta del “treball decent” en la normativa internacional

El concepte de “treball decent” va ser formulat per l'OIT –governos i organitzacions d'ocupadors i treballadors– com una manera d'identificar les prioritats de l'OIT. Es basa en el reconeixement que el treball és font de dignitat personal, estabilitat familiar, pau en la comunitat, democràcies que actuen en benefici de tots, i creixement econòmic, que augmenta les oportunitats de treball productiu i el desenvolupament de les empreses.

El treball decent reflecteix les prioritats de l'agenda social, econòmica i política de països i del sistema internacional. En un període de temps relativament breu, aquest concepte ha aconseguit un consens internacional entre governos, ocupadors, treballadors i la societat civil sobre el fet que l'ocupació productiva

Lectura recomanada

A. Sen; J. Stiglitz; I. Zubero (2009). *Se busca trabajo decente*. Madrid: HOAC.

i el treball decent són elements fonamentals per a aconseguir una globalització justa, reduir la pobresa i obtenir un desenvolupament equitatiu, inclusiu i sostenible.

El treball decent és essencial per al benestar de les persones. A més de generar un ingrés, el treball facilita el progrés social i econòmic, i enforteix les persones, les seves famílies i comunitats. Però tots aquests avenços depenen que el treball sigui treball decent, ja que el treball decent sintetitza les aspiracions dels individus durant la seva vida laboral.

L'OIT ha desenvolupat una agenda per a la comunitat del treball amb la finalitat de mobilitzar els seus recursos i ofereix suport per mitjà de programes nacionals de treball decent. La posada en pràctica del Programa de treball decent s'aconsegueix per mitjà de l'aplicació de quatre objectius estratègics de l'OIT, que tenen com a objectiu transversal la igualtat de gènere:

- Crear treball. Una economia que generi oportunitats d'inversió, iniciativa empresarial, desenvolupament de qualificacions, llocs de treball i maneres de vida sostenibles.
- Garantir els drets dels treballadors. Per a aconseguir el reconeixement i el respecte dels drets dels treballadors. De tots els treballadors, i en particular dels treballadors desafavorits o pobres que necessiten representació, participació i lleis adequades que es compleixin i estiguin a favor, i no en contra, dels seus interessos.
- Estendre la protecció social. Per a promoure tant la inclusió social com la productivitat en garantir que dones i homes gaudeixin de condicions de treball segures, que els proporcionin temps lliure i descans adequats, que tinguin en compte els valors familiars i socials, que prevegin una retribució adequada en cas de pèrdua o reducció dels ingressos, i que permetin l'accés a una assistència sanitària apropiada.
- Promoure el diàleg social. La participació d'organitzacions de treballadors i d'ocupadors, sòlides i independents, és fonamental per a elevar la productivitat, evitar els conflictes en el treball, i també per a crear societats cohesionades.

L'objectiu general del treball decent és provocar canvis positius en la vida de les persones a escala nacional i local. Les prioritats i objectius es defineixen dins dels marcs de desenvolupament nacional amb el propòsit de superar els principals dèficits de treball decent per mitjà de programes eficients que abastin cadascun dels objectius estratègics.

L'OIT treballa amb altres interlocutors dins i fora de les Nacions Unides per a oferir experiència consolidada i instruments polítics clau per al disseny i l'aplicació d'aquests programes. A més, proporciona suport per a formar les institucions necessàries per a dur-los a terme i mesurar-ne els progressos. El contingut d'aquests programes difereix d'un país a un altre, en reflectir les seves necessitats, recursos i prioritats. Però s'insisteix en la necessitat d'establir les bases d'un marc més just i sostenible perquè sigui possible un desenvolupament global.

Pàgina web

Per a conèixer més sobre aquesta perspectiva podeu consultar la revista de l'OIT:

Revista Internacional del Treball

<http://www.ilo.org/public/spanish/revue/index.htm>

Resum

Pensar que les polítiques sociolaborals poden resoldre els problemes estructurals de l'ocupació és una fantasia, però pensar que la intervenció política en el mercat laboral no serveix per a res perquè els seus efectes i repercussions directes sobre el mercat laboral poden ser discutibles, és una fal·làcia. Com hem vist al llarg d'aquest mòdul, l'evolució que han tingut les polítiques sociolaborals des dels seus orígens ha demostrat com és d'important l'adaptació de les polítiques a les necessitats d'un context socioeconòmic en transformació constant, sense desconèixer-ne per això la finalitat i preservant-ne sempre el caràcter causal.

El model de polítiques sociolaborals fetes a Espanya es caracteritza perquè combina una política d'ocupació que resulta feble, un familiarisme amortidor i unes prestacions públiques subsidiàries que mai no han destacat per la seva capacitat de resoldre les dificultats i reduir els riscos de la població treballadora ni, sobretot, de certs col·lectius en clar desavantatge en el mercat laboral.

El problema de fons de les polítiques sociolaborals que s'han fet operatives en les successives reformes laborals, mesures urgents i decrets de llei a Espanya, es troba en l'evident orientació ideològica que hi subjeu, pel que sembla, compartida, més enllà de les diferències de grau, tant per ideologies socialdemòcrates com liberals. Una orientació ideològica que impera també en la política europea dominant, en la qual es tendeix a presentar la protecció laboral exclusivament com un cost i es considera que rebaixar les garanties que han envoltat al treball assalariat serà el millor mecanisme per a afavorir la recuperació de l'ocupació.

A més, el caràcter d'urgència amb el qual s'apliquen les polítiques sociolaborals sol comportar una falta de consens entre els principals agents socials, que ja no es limita al clàssic conflicte entre organitzacions empresarials i sindicals sinó que és molt més complex, ja que implica conseqüències negatives sobre l'aplicació d'aquestes polítiques, i limita l'efectivitat dels objectius disposats pels poders públics.

Tant en les recents transformacions del sistema capitalista de les economies occidentals, com en les diverses crisis econòmiques que han afectat el mercat laboral espanyol durant els últims trenta anys, s'ha demostrat que aquests són alguns dels problemes als quals encara s'han d'enfrontar les polítiques sociolaborals. Per això, no està de més destacar que, malgrat la naturalesa canviant de les relacions laborals i les seves implicacions per a la regulació laboral, el repte de les polítiques sociolaborals és trobar els mitjans i instruments necessaris per

a proporcionar cada vegada condicions sociolaborals millors i més justes per a les persones treballadores i evitar l'exclusió social per als qui tenen serioses dificultats d'accés a l'ocupació.

Per tant, des d'aquesta perspectiva de les polítiques sociolaborals es tracta de visibilitzar la directa i estreta relació que hi ha entre l'àmbit econòmic i laboral i l'àmbit social, per la qual cosa les polítiques que es facin han de superar la lògica estrictament pal·liativa, per no funcionar com un mer pegat davant els mals del sistema econòmic. Pegat, a més, que, com ha quedat demostrat al llarg de les pàgines anteriors i s'aprofundirà en les següents, està essent cada vegada més limitat per la generalització de la inestabilitat i precarietat laboral, que fan més significatives encara les desigualtats socials.

Glossari

ciutadania laboral *f* Es refereix al conjunt de drets socials i laborals aconseguits en les dècades posteriors a la Segona Guerra Mundial en les societats europees, que al costat dels drets civils i polítics van conformar la plena ciutadania dels països occidentals durant uns anys.

estat del benestar *m* Concepte de les ciències polítiques i econòmiques amb el qual es designa una proposta política o model general d'estat i d'organització social, segons la qual l'estat proveeix certs serveis o garanties socials a les persones habitants del territori que representa.
en welfare state

política pública *f* Segons Kraft i Furlong “és un curs d'acció o d'inacció governamental, en resposta a problemes públics. [Les polítiques públiques] reflecteixen no solament els valors més importants d'una societat, sinó que també el conflicte entre valors. Les polítiques posen de manifest a quin dels molts valors diferents se li assigna la prioritat més alta en una determinada decisió” (2006, pàg. 5).

política social *f* Política relativa a l'administració pública de l'assistència social i dels serveis públics en aspectes com la salut, l'educació, el treball, l'habitatge, l'assistència i els serveis socials.

política laboral *f* Política que tracta de repercutir, directament o indirectament, en les relacions entre els agents que intervenen en el mercat de treball, i també en la seva estructura, organització i funcionament.

política sociolaboral *f* Part de les polítiques socials que implica la intervenció, de manera directa o indirecta, en aspectes relatius i derivats del mercat de treball.

treball decent *m* Concepte proposat per l'Organització Internacional del Treball per a establir les característiques que ha de reunir una relació laboral per a considerar que compleix els estàndards laborals internacionals, de manera que el treball es faci en condicions de llibertat, igualtat, seguretat i dignitat humana.

welfare state *m* Vegeu **estat del benestar**.

Bibliografia

Adelantado, J. (coord.). (2000). *Cambios en el Estado del Bienestar: Políticas sociales y desigualdades en España*. Barcelona: Icaria.

Alonso, L. E. (2007). *La crisis de la ciudadanía laboral*. Barcelona: Anthropos.

Alonso, L. E.; Fernández, C. F. (2009). "Usos del trabajo y formas de gobernabilidad: la precariedad como herramienta disciplinaria". A: E. Crespo; A. Serrano (2009). *Trabajo, subjetividad y ciudadanía*. Madrid: Editorial Complutense / CIS.

Aleman Páez, F. (dir.) (2009). *Materiales prácticos y recursos didácticos para la enseñanza del Derecho del trabajo y las políticas sociolaborales. Una propuesta adecuada al EEES*. Madrid: Tecnos.

Alujas, J. A. (2003). *Políticas activas de mercado de trabajo en España*. Madrid: CES.

Alujas, J. A. (2006). "Las políticas activas del mercado de trabajo en España en el contexto de la UE". *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales* (núm. 61).

Arriba, A.; Pérez, B. (2007). "La última red de protección social en España: prestaciones asistenciales y su activación". *Política y Sociedad* (vol. 44, núm. 2, pàg. 115-133). <http://www.ucm.es/BUUCM/revistas/cps/11308001/articulos/POSO0707110115A.PDF>

Autors diversos (2010). *El empleo y la dimensión social en la Estrategia UE-2020 / The Employment and Social Dimension in the EU-2020 Strategy*. Madrid: Ministerio de Trabajo e Inmigración.

Bauman, Z. (2000). *Trabajo, consumismo y nuevos pobres*. Gedisa: Barcelona.

Baylos Grau, A. (2000). "La huida del Derecho del Trabajo: tendencias y límites de la deslaboralización". A: A. M. R. Alarcón Caracuel; M. M. Mirón Hernández (coord.). *El trabajo ante el cambio de siglo: un tratamiento multidisciplinar*. Madrid: Marcial Pons.

Beck, U. (1999). *Un nuevo mundo feliz: la precariedad del trabajo en la era de la globalización*. Barcelona: Ediciones Paidós Ibérica.

Brugué, Q.; Gomà, R. (eds.) (1998). *Gobiernos locales y políticas públicas. Bienestar social, promoción económica y territorio*. Barcelona: Ariel.

Castel, R. (2010). *El ascenso de las incertidumbres: Trabajo, protecciones, estatuto del individuo*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

Castells, M. (2001). *El trabajo flexible en la era de la información*. Madrid: Alianza Editorial.

Esping-Andersen, G. (1993). *Los tres mundos del Estado del bienestar*. València: Alfons el Magnànim.

Ferrera, M. (1996). "The 'southern model' of welfare in social Europe". *Journal of European Social Policy* (vol. 6, núm. 1, pàg. 17-37).

Gomà, R.; Subirats, J. (coords.) (1998). *Políticas públicas en España. Contenidos, redes de actores y niveles de gobierno*. Barcelona: Ariel.

Kraft, M.; Furlong, S. (2006). *Public Policy: Politics, Analysis and Alternatives* (2a. ed.). Washington, DC: CQ Press.

López-Aranguren Marcos, L. (2006). "Las políticas activas de empleo". A: F. Vidal Fernández (ed.). *V Informe FUHEM de políticas sociales. La exclusión social y el Estado de Bienestar en España*. Madrid: Icaria / FUHEM.

López, M.; Lope, A.; Verd, J. M. (2007). "El empleo subvencionado: entre las políticas activas de empleo y la mutación del salario". *Cuadernos de Relaciones Laborales* (vol. 25, núm. 2).

Lowi, T. H. (1970). "Decision Making vs Policy Making: Toward an Antidote for Technocracy". *Public Administration Review* (núm. 30).

Moreno, L.; Serrano, A. (2007). "Europeización del bienestar y activación". *Política y Sociedad* (vol. 44, núm. 2, pàg. 31-44). <http://revistas.ucm.es/cps/11308001/articulos/POSO0707230031A.PDF>

Navarro, V. (2004). *El Estado del Bienestar en España*. Madrid: Tecnos.

Ruiz Viñals, C. (coord.) (2004). *Políticas sociolaborales. Un enfoque pluridisciplinar*. Barcelona: UOC.

Sapir, A. (2005). *Globalisation and the Reform of European Social Models*. Brussel·les: Bruegel. <http://www.bruegel.org>.

Sempere, A. V.; Cano, Y.; Charro, P.; San Martín, C. (2005). *Políticas sociolaborales*. Madrid: Tecnos.

Sen, A.; Stiglitz, J.; Zubero, I. (2009). *Se busca trabajo decente*. Madrid: HOAC.

Sennet, R. (2000). *La corrosión del carácter*. Barcelona: Anagrama.

Subirats, J. i altres (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Ariel.

Supiot, A. (1999). "Transformaciones del trabajo y porvenir del derecho laboral en Europa". *Revista Internacional del Trabajo* (vol. 118, núm. 1, pàg. 35-50).

Zubero, I. (2010). "Políticas de empleo y cohesión social". *Ekonomiaz 25 aniversario* (pàg. 250-285).

