

Cap a la jornada laboral de 32h/4 dies: el paper de l'Administració Pública

Autora: Paula Pedro Aznar

UOC

Màster d'Anàlisi Política

Direcció treball: Andreu Orte del Molino

Professor Responsable de l'assignatura: Marc Guinjoan Cesena

TFM Professional

Data: 9/06/2022

Paraules: 11.999

Universitat Oberta
de Catalunya



Resum

La posada en qüestió de les hores de la jornada de treball ha donat peu a un debat extens. La fita històrica del moviment obrer d'aconseguir una jornada laboral de 40 hores presenta ara símptomes de caducitat, donada la dificultat de compaginar treball i vida social. L'arrel d'aquesta qüestió és en realitat més profunda, i gira en torn la concepció del treball de la nostra societat i el temps social com una qüestió política i no natural. Situant-lo al centre de la nostra vida, cal avançar cap a un canvi de paradigma que se centre en la vida personal i no laboral. Aquest treball pretén abordar quin ha de ser el paper de l'administració pública, com a regidora de la vida social i encarregada de garantir l'adequat funcionament de la societat i de proveir els recursos i instruments necessaris per a la convivència justa i segura dels individus, en avançar cap a aquesta direcció. En concret, es focalitza en el disseny d'una política pública en matèria de la reducció de la jornada laboral a 32 hores i 4 dies, fent una anàlisi comparada de les actuacions realitzades a altres països i l'opinió d'experts en la matèria.

Paraules clau: Administració Pública; jornada laboral 4 dies; temps social; política pública; conciliació

Resumen

La puesta en cuestión de las horas de la jornada de trabajo ha dado pie a un debate extenso. El hito histórico del movimiento obrero de conseguir una jornada laboral de 40 horas presenta ahora síntomas de caducidad, dada la dificultad de compaginar trabajo y vida social. La raíz de esta cuestión es en realidad más profunda, y gira en torno a la concepción del trabajo de nuestra sociedad y el tiempo social como una cuestión política y no natural. Situándolo en el centro de nuestra vida, hay que avanzar hacia un cambio de paradigma que se centre en la vida personal y no laboral. Este trabajo pretende abordar cual debe ser el papel de la Administración Pública, como regidora de la vida social y encargada de garantizar el adecuado funcionamiento de la sociedad y de proveer los recursos e instrumentos necesarios para la convivencia justa y segura de los individuos, al avanzar hacia esta dirección. En concreto, se focaliza en el diseño de una política pública en materia de reducción de la jornada laboral a 32 horas y 4 días, haciendo un análisis comparado de las actuaciones realizadas en otros países y la opinión de expertos en la materia.

Palabras clave: Administración Pública; jornada laboral 4 días; tiempo social; política pública; conciliación

Abstract

The questioning of the hours of the working week has given rise to extensive debate. The historic milestone of the workers' movement to achieve a 40-hour working week is now showing signs of expiry, given the difficulty of combining work and social life. The root of this question is deeper and revolves around our society's conception of work and social time as a political and not a natural question. By placing it at the centre of our lives, we need to move towards a paradigm shift that focuses on personal rather than working life. This paper aims to address the role of the Public Administration, as the ruler of social life and responsible for guaranteeing the proper functioning of society and providing the resources and instruments necessary for the fair and safe coexistence of individuals, in moving in this direction. Specifically, it focuses on the design of a public policy on the reduction of the working week to 32 hours and 4 days, making a comparative analysis of the actions carried out in other countries and the opinion of experts in the field.

Keywords: Public administration; 4-day workweek; social time; public policy; work-life balance; work-life balance.

*Als meus pares, per ser i estar.
A Jose, per ser llar.
I a la veritable Resistència per haver fet
del grau un viatge entre amics.*

Índex

1. Introducció.....	5
1.1. Tema, problema i preguntes d'investigació.....	6
1.2. Objectius generals i específics	6
2. Marc Teòric	7
2.1. La jornada laboral de 32 hores/4 dies	7
2.2. Avantatges de la reducció de la jornada laboral	7
2.3. Desavantatges de la reducció de la jornada laboral	9
2.4. Conceptes	11
2.4.1. Política pública i procés de política pública	11
1.1.1. Mecanismes d'intervenció de l'administració pública	13
3. Metodologia.....	14
4. Contextualització del problema: el cas espanyol.....	15
5. Exposició de dades.....	17
5.1. Anàlisi comparada: Islàndia, Bèlgica i Escòcia.....	17
5.1. Entrevistes	23
6. Disseny de política pública	27
7. Conclusions.....	31
Bibliografia.....	33

1. Introducció

Els canvis de la societat postmoderna i post material ens han portat a la posada en qüestió d'uns dels pilars de les relacions laborals actuals: la jornada laboral de 40h. Aquesta jornada té els seus orígens en l'ideòleg del socialisme utòpic, Robert Owen. L'empresari britànic va ser l'impulsor del famós "8 hores per treballar, 8 hores per descansar, 8 hores d'oci", que el moviment obrer internacional dels segles XIX i XX va fer seu, reivindicant una jornada laboral que permetera el descans dels treballadors. Així, els treballadors d'arreu del món van ser participants de reivindicacions, vagues i manifestacions per aconseguir la jornada de 8 hores, començant als Estats Units al 1886. Al cas espanyol, la jornada de 8 hores va arribar com a conseqüència de la vaga de 44 dies de "la Canadiense" l'any 1919 (López, 2020).

Ara, aquesta fita històrica del moviment obrer dona símptomes de caducitat, en tant que presenta dificultats per a la conciliació laboral, familiar i d'oci, donant com a resultat alts nivells d'estrès que esdevenen en una menor qualitat de vida per als treballadors i una menor productivitat. És per això que des de fa uns anys, s'escolten veus favorables a la reducció de la jornada laboral actual fins a les 32 hores a 4 dies, defensant que amb un període de descans més prologant on els treballadors puguen gaudir del seu temps lliure en major mesura, d'una banda milloraria la seua qualitat de vida, i d'altra, augmentaria la productivitat laboral.

En aquest treball final de màster ens proposem investigar quines intervencions hauria de fer l'administració pública per implementar amb èxit la jornada laboral de 32 hores. Per fer-lo, farem una anàlisi comparada de les polítiques públiques implementades a Islàndia, Escòcia i Bèlgica.

Aquest treball està estructurat en set parts: 1) introducció, on s'expliquen les característiques generals de la investigació com ara el tema, problema i preguntes d'investigació, i els objectius generals i específics; 2) el marc teòric on es farà una revisió bibliogràfica de l'estat de la qüestió actual del tema i dels conceptes claus del treball; 3) la metodologia emprada en la investigació; 4) un diagnòstic previ del cas espanyol; 5) l'exposició i anàlisi de dades; 6) el disseny de la política pública; i 7) les conclusions.

1.1. Tema, problema i preguntes d'investigació

Com s'ha avançat als paràgrafs anteriors, el tema d'investigació d'aquest treball és la jornada laboral de 32 hores a 4 dies. Més concretament, el problema d'investigació és el paper de la administració pública per implementar la jornada laboral de 32h/4 dies, la qual cosa ens planteja la següent pregunta de recerca general:

- Quines són les intervencions que haurien de fer les administracions públiques per implementar la jornada laboral de 32h/4 dies?

D'aquesta pregunta general, ens sorgeixen les següents preguntes específiques:

- Quin és el problema actual?
- Quins són els mecanismes d'intervenció que pot emprar l'administració (regulació, prestació, promoció o redistribució)?
- Què i com s'ha fet en altres països? ¿Han convergit en un mateix disseny de política pública o pel contrari hi ha grans diferències en l'èmfasi de cadascuna?
- Quins recursos (econòmics, humans) s'ha d'emprar?
- Quins són els actors implicats?
- Quins processos cal seguir (legals, establiment de relacions/col·laboracions, difusió de la política pública, etc.)?

1.2. Objectius generals i específics

Una vegada plantejades les preguntes generals i específiques, cal establir els objectius que persegueix aquesta investigació. L'objectiu principal és l'elaboració d'un disseny de política pública per implementar la jornada laboral de 32h/4 dies a Espanya. Els objectius específics són:

- Fer una anàlisi comparada d'Islàndia, Bèlgica i Escòcia
- Esbrinar els mecanismes d'intervenció i processos que ha de seguir l'administració per dur a terme la política pública
- Conèixer quines aplicacions concretes es poden emprar per implementar la jornada laboral de 32h/4 dies

2. Marc Teòric

2.1. La jornada laboral de 32 hores/4 dies

La jornada de 4 dies (Four day work-week) pot ser entesa de diverses maneres. En alguns casos, aquesta s'entén com la compressió de la jornada laboral, és a dir, la realització de les mateixes hores de treball en menys dies. Aquesta modalitat de jornada de 4 dies, tracta de concentrar i distribuir la jornada laboral (Javier, 2021). La jornada laboral de 4 dies també pot fer referència a la reducció d'hores i no tant a la concentració, seguint la tendència a la reducció de les hores de treball que té origen al segle XIX (Change, 2017). En aquest treball ens orientem a aquesta última visió de la jornada de 4 dies, no obstant, veurem casos de compressió i reducció de la jornada, per tal d'observar les diverses modalitats per les quals s'ha tractat de donar una major conciliació del temps social dels treballadors.

Així, el debat envers la reducció de la jornada laboral ha aflorat arguments tant a favor com en contra d'aquesta qüestió. Als següents apartats ens disposem a fer una revisió dels principals arguments que han defensat els partidaris i detractors de la reducció de la jornada laboral.

2.2. Avantatges de la reducció de la jornada laboral

Primerament, fem al·lusió a Grosse (2018). D'acord amb l'autor, existeix una correlació negativa significativa entre el nombre d'hores treballades i la salut dels treballadors. L'autor assenyala com diversos estudis han mostrat que un major nombre d'hores treballades estan associades a un major risc d'accident cervell-vascular i una reducció de la salut física i mental. Posa com a exemple l'experiència francesa on la reducció de la jornada laboral de 39 a 35 hores va produir un descens significatiu en el consum de tabac i alcohol i un augment significatiu de l'activitat física.

D'altra banda, un segon argument que utilitza l'autor és que amb una reducció de la jornada, la qualitat de vida dels treballadors augmenta. Segons Grosse, l'Índex de Felicitat de les Nacions Unides, entenent aquesta com la combinació d'ingressos, esperança de vida, menor corrupció, llibertat, suport social i generositat, posa com a capdavanters del rànquing als països escandinaus i els Països Baixos, que són els mateixos països que han avançat més en la reducció de les hores de treball. A més a

més, assenyala que la motivació dels treballadors augmenta amb la reducció de les hores treballades. De la mateixa manera, la experiència històrica de la reducció de la jornada laboral, per exemple de la reducció de les 48h a les 40h setmanals, mostra que la productivitat augmenta amb la reducció de les hores, i tot i que no cap esperar un mateix resultat amb la reducció a les 32h, sí s'ha d'esperar un augment de la motivació i la productivitat en certa mesura. Finalment, Grosse afegeix una altra implicació d'un dia extra de cap de setmana. Aquesta és que les empreses i individus haurien de proporcionar més bens i serveis, la qual cosa tindria com a conseqüència una producció addicional que causaria una major taxa d'ocupació.

No obstant, el seu argument principal per a la implementació d'una jornada laboral de 32 hores/4 dies es basa en la idea de que el treballador tinga el poder de decisió a l'hora d'elegir quin ús fa del seu temps entre el treball, l'oci i el descans. La jornada de 4 dies obre l'oportunitat individual per usar el temps de cada treballador en una major varietat d'activitats.

En la mateixa línia, Stronge, Harper et al (2019) fan una radiografia de les característiques del món laboral al Regne Unit, i destaquen la polarització del treball, la precarietat, la desigualtat de gènere, l'estancament de la productivitat, l'amenaça de l'automatització i la notable desigualtat social. La seua proposta per corregir algunes d'aquestes tendències passa per la reducció de la jornada laboral. Entenent el temps de treball com una qüestió política i no com una qüestió natural o inevitable, la reducció de les hores de treball és una demanda política com ho és la vivenda, la sanitat pública, o la renda. Així, els autors assenyalen que no hi ha una correlació positiva entre la productivitat i la quantitat d'hores treballades, per la qual cosa, treballar fins al cansament no guarda una lògica empresarial o comercial. Per tant, la reducció de les hores treballades no implica necessàriament un perjudici per a l'èxit de les empreses, aleshores, tampoc justifica una reducció dels salaris ja que la productivitat es manté (i inclús pot augmentar).

Com ja havia apuntat Grosse, Stronge, Harper et al també conclouen que el temps no laboral té una forta implicació en la salut mental i física dels treballadors i per a la sensació de benestar general. Per això, és necessari disposar de més temps lliure habitualment, per alleugerar la càrrega de treball i augmentar la sensació d'autonomia. Una setmana laboral més curta és una possible solució per aconseguir açò. En una altra direcció, els autors també apunten que una reducció de la jornada laboral reduiria les desigualtats socials, de gènere i l'impacte ecològic. Pel que fa a les desigualtats de gènere, cal assenyalar que en l'actualitat són les dones qui de manera general carreguen amb el treball reproductiu, entès com les cures i tasques domèstiques. Tot i l'avanç social en aquesta matèria, continua sent una realitat la desigual distribució del treball. Açò provoca a la seua vegada que les dones tinguen en major mesura treballs a jornades parcials, amb una menor remuneració i una menor oferta d'oportunitats de progressió professional, perpetuant l'escletxa salarial de gènere. Els autors argumenten que una setmana laboral més curta és

condició necessària (si no suficient) per aconseguir una major igualtat del temps entre homes i dones, la qual cosa pot assentar les bases per a la transformació d'altres tendències discriminatòries.

Quant a la reducció de l'impacte ecològic, mostren que hi ha forts indicis de que una reducció de la jornada laboral ajudaria a una menor contaminació atmosfèrica amb una petjada de carboni global més reduïda mitjançant un canvi en el comportament dels consumidors cap a activitats més baixes en carboni, així com un canvi general en la societat cap a l'ús d'alternatives de baixes emissions de carboni per fer activitats quotidianes com dinar o desplaçar-se. A més a més, la reducció del nombre de desplaçaments també pot reduir els nivells mortals de contaminació atmosfèrica de les ciutats. Finalment, en relació a les desigualtats socials que provoca la polarització del treball i el dualisme entre qui es pot permetre i qui no es pot permetre temps lliure, fan èmfasi en la necessitat d'utilitzar un enfocament universal del temps per tal de pal·liar aquest fenomen.

Altra qüestió relativa a la reducció de la jornada laboral és l'automatització, és a dir, la realització de tasques per màquines i la programació automàtica feta habitualment pels treballadors. La història de la revolució industrial es caracteritza per la implementació de l'automatització a diferents sectors laborals, que amb els nous avanços tecnològics, aquesta podria arribar a un nivell exponencial. Els autors, lluny de entendre-la com una amenaça per als treballadors, és vista com una promesa per a maximitzar el temps d'autonomia dels individus. No obstant, puntualitzen que la relació entre automatització i temps lliure depèn de la intervenció estatal i una política adequada, ja que l'experiència del segle XX mostra que en gran mesura, les tecnologies d'automatització introduïdes pels empresaris han seguit una lògica de maximització de la productivitat i dels beneficis empresarials, sense tenir en compte als treballadors ni compartir els beneficis. Per això és necessari la intervenció governamental i la implementació de polítiques públiques en aquesta matèria. En resum, l'automatització presenta una dualitat entre una cultura de la llibertat i benestar afavorida per aquesta o pel contrari, per un augment de la desigualtat i precarietat, transformant-se en una qüestió política on cal la intervenció de l'administració pública.

2.3. Desavantatges de la reducció de la jornada laboral

Una vegada posats de relleu els principals arguments a favor de la jornada laboral de 32h/4 dies, es mostren els principals arguments contraris a l'aplicació d'aquesta jornada. En primer lloc, d'acord amb Sánchez (2021) argumenta que una reducció de la jornada laboral podria implicar la reducció dels sous dels treballadors, i una pèrdua de competència de les empreses en el cas de que la competència no adoptara

la mateixa fórmula laboral. En segon lloc, destaca que els nivells d'estrès i cansament poden augmentar pel fet de que el treballador ha de dur a terme una mateixa càrrega de treball en un espai de temps més reduït. En tercer lloc, pot suposar una reducció de la disponibilitat d'alguns professionals necessaris per a determinades tasques. És a dir, una reducció de la jornada laboral pot implicar que la disponibilitat de certes tasques i funcions es veja reduïda, la qual cosa pot afectar a determinats serveis o atenció als clients. Finalment, un dels principals problemes que ocasionaria la reducció de la jornada laboral és la desigual implementació d'aquesta mesura en distintes àrees laborals, ja que alguns llocs de treballs presenten dificultat per adaptar-se a aquest model, com per exemple els serveis sanitaris, l'ensenyament, serveis de seguretat o l'hostaleria.

En aquest sentit, Shenton (2021) apunta que podria suposar un desequilibri en les pautes dels torns de treball. Segons el lloc de treball, alguns dies poden ser més disputats o més demandats que altres per lliurar, per exemple, que tots els empleats vulguen lliurar dilluns o divendres. Així, tenir massa o poca gent a la oficina pot fer que les coses es paralitzen. D'altra banda, un altre inconvenient és que la compensació als treballadors per les hores reduïdes pot resultar car i insostenible per als empresaris, especialment per als xicotets i mitjans empresaris, a la qual cosa s'ha de sumar les reticències d'una cultura empresarial acostumada a cinc dies de jornada laboral.

No obstant, el mateix autor assenyala algunes possibles solucions per a tractar de superar aquest desavantatge. Destaquem principalment la necessitat d'una bona organització i comunicació entre empleats i empresaris, on es treballi per objectius assolibles, la implementació gradual per sectors o àrees i l'increment del nombre de treballadors.

A continuació, mostrem un quadre amb els principals beneficis i inconvenients de la reducció de la jornada laboral.

Taula 1. Quadre resum dels principals beneficis i inconvenients de la reducció de la jornada laboral

Avantatges	Desavantatges
1. Augment de la productivitat	1. Pèrdua de competència
2. Augment del temps lliure	2. Reducció de la disponibilitat per als clients
3. Augment de la taxa de treball	3. Augment dels costos empresarials
4. Major autonomia dels treballadors	4. Desigualtat entre sectors
5. Reducció de malalties associades al treball	5. Dificultat per implementar-la en alguns sectors
6. Reducció de la desigualtat de gènere i l'impacte ecològic	6. Reticències de la cultura empresarial

Font: Elaboració pròpia

2.4. Conceptes

2.4.1. Política pública i procés de política pública

Un dels conceptes claus d'aquest treball és el de política pública. Aquest concepte ha estat definit de diverses maneres donada la seua importància al camp de la ciència política, i en concret, a l'anàlisi de polítiques públiques. A continuació fem un repàs de les principals definicions de política pública. Per a Dye (2008) una política pública és tot allò que els governs poden fer o no fer. Aquesta definició escau però molt difosa no ens explica què és exactament una política pública. Grau (2002) posa èmfasi a l'element polític i les planteja com "el conjunt d'accions, de processos, d'interaccions i intercanvis entre actors que tenen lloc als àmbits de poder polític". Les polítiques públiques i el seu estudi suposen endinsar-se en l'anàlisi del què és el poder polític: qui obté què, per què i quan, i les seues conseqüències. En la mateixa línia, Jenkins (1978) considera que és el conjunt de decisions interrelacionades preses entre un o diversos actors polítics, en relació a uns objectius i mitjans per assolir-los, dins d'un context concret i àmbit de competència dels actors implicats.

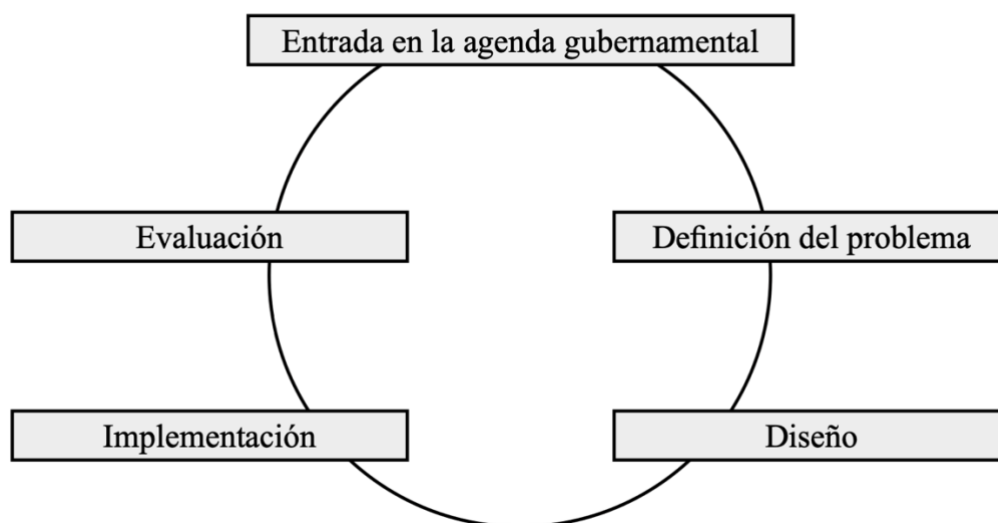
Per la seua banda, Lahera (2002) les defineix com els cursos d'acció i fluxos d'informació relacionats amb un objectiu públic, definit en forma democràtica, desenvolupats pel sector públic i sovint, amb la participació de la comunitat i el sector privat. Seguint amb Meny y Thoenig (1992), una política pública és el resultat de l'activitat d'una autoritat investida de poder públic i de legitimitat governamental. Per a Subirats i Gomá (1998) aquestes han de considerar-se com a propostes de regulació pública dels problemes i contradiccions que afronten les societats. Dins d'una política pública, adquireix importància els mecanismes

d'assignació pública de recursos i oportunitats entre els diferents grups socials amb interessos i preferències dins del conflicte. Així, les polítiques impliquen en conseqüència opcions arrelades a valors, paradigmes i idees, que traslladen de forma més o menys explícita, concepcions, referents normatius i interessos a l'esfera de la decisió col·lectiva, en un marc d'entramats institucionals pels quals transiten interaccions concretes entre els actors polítics. Finalment, atenem a Tamayo (1997) que les defineix com el conjunt d'objectius, decisions i accions que du a terme un govern per a solucionar els problemes que en un moment determinat els ciutadans i el mateix govern consideren prioritaris. Des d'aquest punt de vista, les polítiques s'entenen com un procés que s'inicia quan un govern o directiu públic detecta l'existència d'un problema que mereix atenció i termina amb l'avaluació dels resultats que han tingut les accions dutes a terme per eliminar, mitigar o variar el problema.

En resum, una política pública és el procés mitjançant el qual el govern o l'autoritat competent implementa una sèrie d'accions amb l'objectiu de fer front a un problema prèviament identificat, que afecta a diferents actors polítics. Aquestes accions s'implementen amb una sèrie de recursos o inputs dels quals disposa l'administració, per tal d'aconseguir uns determinats resultats (outputs) que tinguen impacte en la ciutadania (outcomes) (Salamanca, 2015).

Per tant, el procés de política pública és el cicle pel qual una problemàtica entra en l'agenda i l'administració o govern utilitza una sèrie de recursos per tractar de solucionar o disminuir el problema. El seu estudi correspon a un model o ideal teòric construït per tal d'analitzar les polítiques públiques, en una sèrie de passes que permeten la seua observació, construcció i desenvolupament. Aquest model pot o no verificar-se del tot amb la realitat ja que és una simplificació de la mateixa, i per tant, amb un cert biaix subjectiu, per tal de poder analitzar el procés. De fet, sovint no se segueix un ordre lineal, sinó que algunes fases se solapen i es produeixen al mateix moment. No obstant, amb caràcter general s'accepta què el procés compta amb cinc etapes: l'entrada en l'agenda governamental, la definició del problema, el disseny de la política, la implementació i l'avaluació de la política (Arellano & Blanco, 2013).

Il·lustració 1. El procés o cicle de polítiques públiques



Font: Arellano & Blanco (2013)

1.1.1. Mecanismes d'intervenció de l'administració pública

Per terminar amb el marc teòric, assenyallem els principals mecanismes d'intervenció de l'administració pública. Primer cal recalcar que l'Estat (o l'administració corresponent) intervé en la societat per evitar les falles del Mercat. Així, l'administració pública disposa de diferents instruments que poden ser agrupats en quatre grans grups, a saber:

- 1) La regulació (o desregulació), és a dir, l'Estat obliga a complir una normativa en la producció d'un ben o servei, o les possibilita establint la legalitat;
- 2) La prestació: és el mateix Estat qui porta a terme la producció de ben o provisió del servei;
- 3) La promoció: facilita els mitjans per a que el Mercat s'encarregue de la producció o prestació de diferents maneres com ara les subvencions o les exempcions fiscals i altres beneficis; i
- 4) La redistribució: l'Estat compensa les desigualtats en la distribució de recursos mitjançant ajudes econòmiques, subsidis o transferències als sectors o col·lectius menys afavorits de la societat o amb problemàtiques detectades (López J. , 2009).

Açò ens és necessari per a delimitar quins mecanismes ha de posar en marxa l'administració pública a l'hora d'implementar la reducció de la jornada laboral.

3. Metodologia

La metodologia emprada en aquest treball es divideix en dues seccions: d'una banda, una anàlisi comparada entre Reykjavík (Islàndia), Bèlgica i Escòcia on s'estudien els mecanismes i intervencions de l'administració a l'hora d'implementar la jornada laboral. Es fa una comparació del contingut de cada política per tal d'extraure els elements més interessants per al disseny de la política. No es pretén fer una anàlisi comparada des d'una perspectiva explicativa, sinó més aviat, descriptiva. No es vol explicar les raons o motius pels quals en aquests països s'han implementat unes mesures o altres, sinó descriure quins han sigut els elements que configuren la política pública per a la reducció de la jornada des de la perspectiva del disseny. Les dades s'aconseguiran mitjançant una recerca qualitativa on s'analitzaran els documents relatius a les polítiques públiques implementades.

D'altra banda, s'han fet tres entrevistes qualitatives a tres experts en la matèria per extraure conclusions per aplicar la reducció de la jornada laboral en l'àmbit espanyol. Concretament, s'ha fet una entrevista a Joan Sanchis, economista i assessor de Secretaria Autonòmica d'Ocupació de la Generalitat Valenciana, professor de la Universitat de València i investigador del temps de treball; Antonio Montiel, jurista i polític, professor de la Universitat de València i expert en gestió i anàlisi de polítiques públiques; i Jose D. Canseco, diplomàtic en relacions laborals i recursos humans, professor a EAE Business School i la Universitat Internacional de la Rioja, i consultor d'estratègia de persones.

Prèviament, es vol fer un diagnòstic de l'actual mercat laboral espanyol, per conèixer les principals característiques. Així, es podrà saber en quins aspectes cal parar més atenció a l'hora de dissenyar la política pública.

4. Contextualització del problema: el cas espanyol

El mercat laboral espanyol es caracteritza pel seu caràcter pro-cíclic, és a dir, respon a la situació del cycle econòmic. Això provoca ràpides crescudes de l'atur en època de recessió i ràpides reduccions en època d'expansió. No obstant, amb caràcter general el mercat laboral espanyol es caracteritza per una taxa d'atur elevada. L'atur s'entrellaça amb l'alta taxa de temporalitat, que es correlaciona amb el grau de volatilitat del treball i la taxa d'atur. Alhora, contribueix a l'augment de les desigualtats i al baix nivell de creixement dels salaris a nivell agregat (Torres R. , 2018).

Altra característica important es la baixa productivitat que presenta el mercat laboral espanyol. A partir dels anys 90, es generalitza a Espanya estratègies de flexibilitat productiva, contractual i de gestió de mà d'obra iniciades a la dècada anterior. Espanya esdevé una societat de serveis, amb un model de desenvolupament basat en la construcció, el turisme, i en general, en sectors intensius en mà d'obra amb productes de poc valor afegit, la qual cosa provoca aquesta baixa productivitat. Això mateix és el que condueix a que l'economia espanyola siga de caràcter pro-cíclic.

En aquest sentit, cal destacar que el teixit empresarial espanyol es caracteritza per l'abundància de micropymes (empreses amb menys de 10 treballadors), que aporten el 72% de l'ocupació segons Eurostat. Com a conseqüència, un bon nombre d'empreses espanyoles esdevenen professionalment i digitalment insuficients per a incrementar la productivitat i eficiència d'empreses de mida més gran, que tenen una major capacitat per gestionar costos, negociacions, accés a finançament, etc.

A més a més, els espanyols són dels europeus que més quantitat d'hores estem al lloc de treball, tot i que aquestes hores no són tan efectives com a altres països europeus, especialment al centre i nord d'Europa. La qüestió per tant no radica en treballar més, perquè com hem vist al marc teòric, no hi ha una correlació entre més hores de treball i millor productivitat, sinó en treballar millor (Canseco J. D., 2021).

D'altra banda, altres tendències que s'han consolidat en el mercat laboral espanyol han sigut la dualització, la polarització i la fragmentació del sistema laboral. En altres paraules, a l'hora que s'han aguditzat tendències de precarietat laboral basades en l'ús intensiu de mà d'obra barata, provocant un augment de treballs no qualificats amb sous baixos, també s'han incrementat els llocs de treball que requereixen professionals i tècnics qualificats, amb millors condicions laborals. El sector intermedi de treballadors qualificats, habitualment treballadors de la indústria, s'ha reduït considerablement, donant com a resultat aquesta dualització (dos sectors productius: professionals i tècnics, i mà d'obra intensiva) i polarització

(els primers augmenten el seu poder adquisitiu i els segons el perden) (Torres F. , 2020).

Per finalitzar, cap assenyalar el nivell d'estrès laboral dels espanyols. Segons l'Institut Nacional d'Estadística (INE), el nivell d'estrès laboral espanyol se situa en una mitjana de 4,30, en una escala de l'1 al 7 on 1 es res estressant i 7 molt estressant. Aquesta dada ens indica un alt nivell d'estrès laboral entre els treballadors espanyols.

5. Exposició de dades

5.1. Anàlisi comparada: Islàndia, Bèlgica i Escòcia

- Reykjavík: el cas islandès

La política pública implementada a Islàndia s'ha focalitzat en la reducció de les hores de treball. La proposta islandesa contempla la reducció de les 40 a 36 hores setmanals, amb l'objectiu de millorar la cultura del lloc de treball (*workplace*) i la utilització de les hores de treball sense comprometre l'eficiència i la qualitat dels serveis. D'aquesta manera, es garanteix una millor flexibilitat mútua, tant pel treballador com per l'ocupador, per tal de contribuir a la millora del nivell de vida i la conciliació de la vida familiar i laboral.

Amb aquest marc teòric, el projecte islandès se centra primer en un pilot a la ciutat de Reykjavík. El producte final del projecte és la implementació d'un conveni col·lectiu on es plasmen els acords de la negociació col·lectiva que a continuació expliquem. El desenvolupament d'aquest consisteix en la creació d'un grup especial d'execució, que funcionarà durant tota la vigència del conveni. Aquest grup ha d'estar conformat per representants de l'Oficina de Salaris de la Ciutat de Reykjavík (OSCR), i tres representants de BHM (Bandalag háskólamanna)¹, BSRB² i ASÍ (Alþýðusamband Íslands)³, un representant de cada associació. La funció principal d'aquest grup és la preparació d'instruccions i material de suport per acurtar la setmana laboral, per a l'ús dels treballadors o per a àrees/sectors de treball.

Una vegada creat aquest grup, les hores de treball acordades s'han de debatre entre el personal i la direcció de cada empresa. Aquestes negociacions s'enfoquen en arribar a un acord per a la planificació del treball i els descansos. Una vegada aquestes negociacions arriben a una conclusió s'obre l'organització de les hores de treball, es portarà a votació entre els treballadors, i serà necessària la confirmació del director corresponent de l'Oficina de Salaris de la Ciutat de Reykjavík. Els sindicats i l'OSCR rebran una còpia de l'acord.

En cas de que no s'arribi a un acord en l'organització de la jornada laboral, es redueix a 13 minuts per dia i les pauses continuaran de la mateixa manera que ho

¹ Associació d'Estudiants Universitaris fundada en 1958, que agrupa a sindicats professionals i comercials de persones amb educació universitària en el mercat laboral islandès. Obtingut de <https://www.bhm.is/um-bhm/>

² Major associació d'empleats públics a Islàndia. Obtingut de <https://www.bsrb.is/is/bsrb/um-bsrb>

³ Confederació del Treball d'Islàndia, és el major moviment de masses dels treballadors del país. Obtingut de <https://www.asi.is/um-asi/hlutverk-og-saga/hvad-er-asi/>

feien abans de les negociacions. També cal enviar un informe de la negociació fallida a l'OSCR.

La política islandesa no preveu una reducció del salari amb el canvi de l'organització, ja que s'entén que aquesta reorganització del treball no interromp el normal desenvolupament del treball ni disminueix la qualitat del servei oferit. És a dir, es preveu l'augment de la productivitat.

La fórmula islandesa preveu quatre vies per a implementar la reducció de la jornada. A continuació les veiem:

A. Reducció diària

Aquesta via contempla la reducció de la jornada laboral al dia en 13 minuts al dia, és a dir, 65 minuts a la setmana. El temps de descans per a dinar s'estableix en 35 minuts, per la qual cosa, l'horari de treball diari queda establert de 8 a 15:47h. Com a resultat, s'obté una jornada laboral activa de 36 hores.

B. Reducció setmanal.

En aquest cas, els 65 minuts setmanals es concentren en un únic dia, els divendres. De la mateixa forma que el cas anterior, el descans per a l'hora de dinar és de 35 minuts al dia. L'horari de treball queda establert de la següent manera:

- De dilluns a dijous: de 8 a 16h
- Divendres: de 8 a 14:55h

Així, la jornada laboral activa queda en 36 hores.

C. Reducció detallada per la empresa o institució.

La reducció en aquesta via consisteix en una reducció total de les hores de treball actives de 65 minuts per setmana, que serà més detallat per la institució. L'horari de dinar pot durar entre 0 i 35 minuts, la qual cosa pot suposar una disminució de les hores de treball de fins a 2 hores i 55 minuts per setmana. L'horari de treball de dilluns a divendres queda establert per l'empresa, en funció del temps de descans elegit. Així, l'assistència setmanal al lloc de treball es pot veure reduïda fins a 4 hores (fins a 1 hora i 5 minuts de la reducció activa del treball i fins a 2 hores i 55 minuts de la reducció de la pausa de dinar).

D. Reducció extreta en jornades completes o mitges jornades.

Finalment, aquesta última via consisteix en l'aplicació de la disminució d'hores en dies complets o en mitges jornades. És a dir, si la reducció dels 65 minuts de treball actiu equival a uns 7 dies a l'any, els treballadors poden acordar repartir-se aquests

7 dies de manera regular i organitzada, en jornada completa o mitja jornada, durant períodes que siguin adequats per a les operacions de l'empresa. Per exemple, durant 7 setmanes poden treballar 4 dies, o durant 14 setmanes, treballar 4 dies i mig. Aquesta reducció no pot servir, en cap cas, per augmentar les vacances d'estiu.

Aquest projecte pilot es va dur a terme entre 2019 i l'actualitat. Com a tard, es podia introduir a gener de 2021. Segons Autonomy en col·laboració amb ALDA (Association for Democracy and Sustainability), associació islandesa, en un informe realitzat en juny de 2021, els resultats del projecte han sigut positius tant per als treballadors com per als empresaris, ja que la productivitat i les provisions de serveis s'han mantingut al mateix nivell o inclús han augmentat en la majoria de llocs de treball que han participat en el projecte pilot; així com el benestar dels treballadors s'ha incrementat en múltiples indicadors, des de la reducció de l'estrès i esgotament fins a salut i la conciliació del treball amb la vida familiar/social. Donat l'èxit de l'intent, els sindicats van aconseguir estendre-ho a altres parts del país. En l'actualitat, prop d'un 86% dels treballadors islandesos treballen 36 hores (Haraldsson & Kellam, 2021).

- El cas belga

Pel que fa al cas belga, es va introduir una jornada laboral obligatòria de 38 hores setmanals al 2003. Prèviament, al 2001, es va introduir la possibilitat de reduir la jornada fins a 4 dies laborals. Aquesta reducció és de caràcter voluntari i no vinculant, és a dir, depèn de la creació de convenis col·lectius. La política belga estableix com a jornada de 4 dies el següent:

- La compressió de les 38 hores setmanals de treball en 4 dies laborables
- La compressió de les 38 hores setmanals de treball en 5 dies laborals distribuïts en tres dies de jornada completa i dos de mitja jornada.

Aquesta reorganització de la setmana laboral s'ha d'establir mitjançant convenis col·lectius o per normativa laboral. Els instruments per a implementar-la han de ser objectius i generals, és a dir, tots els treballadors d'una empresa o sectors concrets de treballadors (per exemple, els treballadors que superen una certa edat, una àrea específica de l'empresa, etc.). En cap cas pot ser una decisió individual ni unilateral, ni per part del treballador ni per part de l'ocupador o empresari.

El govern belga, amb l'objectiu d'una banda, de fer més atractiva la implementació d'aquesta mesura per a les empreses, i d'altra, de sufragar els possibles costos inicials de la implementació, va establir un nou règim de les reduccions de les cotitzacions a la seguretat social. Aquest nou règim presenta dues opcions:

- Amb la introducció única de la jornada laboral de 4 dies sense altre tipus de reducció de la jornada, l'ocupador pot beneficiar-se de la reducció de 400

euros per treballador durant 4 trimestres, és a dir, fins a 1600 euros per cada treballador.

- Amb la introducció de la jornada laboral de 4 dies, en combinació amb altres mesures de reducció de la jornada, es concedeix una suma global de 1000 euros pels trimestres per als que l'ocupador té dret a les dues reduccions del grup objectiu. Per tant, aquesta reducció de les cotitzacions es pot aplicar durant els 4 trimestres que ambdues mesures de reducció de la jornada se superposen.

El procediment que cal seguir per a poder adherir-se a aquest règim de cotitzacions és mitjançant una emenda a la normativa laboral d'acord amb la llei del 8 d'abril de 1965 sobre el reglament laboral. En la modificació d'aquest reglament laboral, també s'ha d'incloure la data d'entrada en vigor del sistema establert, l'abast del sistema (es requereix que els treballadors afectats siguin identificables), i les modalitats relatives a la setmana de 4 dies i com es durà a terme (hores de treball, altres normes més concretes sobre la seua introducció, etc.).

Més recentment, al passat febrer, ha sigut notícia la concentració de les hores de treball en una jornada de 4 dies a Bèlgica, no obstant, aquestes noves mesures relatives a la jornada laboral de 4 dies, encara estan sent debatudes i no han entrat en vigor.

- El cas escocès

Quant al cas escocès, la pandèmia de la COVID-19 ha evidenciat la necessitat d'un canvi en les pràctiques de treballar, de caràcter més flexible, com ara la introducció d'una jornada laboral de 4 (o menys) dies, el teletreball, etc. Donada aquesta situació, el govern escocès planteja la següent política pública: un pressupost econòmic de 10 milions de lliures per a permetre que empreses escoceses puguin implementar una jornada laboral de 4 dies en un projecte pilot.

Aquest projecte pilot serà investigat per *The Centre for Workplace Transformation* (CFWT), un centre d'experts finançat pel govern d'Escòcia. Aquest centre, s'ha d'encarregar de fer els anàlisis corresponents per a determinar si el projecte funciona, així com d'investigar altres possibles mecanismes per a la transformació dels llocs de treball. Una vegada finalitzat el projecte, serà aquest mateix centre l'encarregat de fer un disseny de política pública per a la transformació definitiva dels llocs de treball en cas de que el projecte tinga èxit.

A més dels 10 milions de lliures, el govern escocès també finança l'establiment d'aquest centre amb un pressupost de 200.000 lliures, que se sumen a les 500.000 lliures que disposarà el Centre per al desenvolupament del disseny integral del projecte pilot.

El projecte està previst que es duga a terme entre setembre de 2022 i abril de 2023. Una vegada finalitzat el projecte, el treball del CFWT es basarà en l'experiència adquirida en altres països amb projectes similars i tractarà d'identificar quines qüestions han fet falta en el projecte actual. L'objectiu és representar a una ampla secció d'empreses i organitzacions que formen part del teixit productiu escocès. També es contempla en la política salarial de 2022-23 del pressupost escocès l'oferiment als treballadors del sector públic d'adoptar un planejament plurianual de reforma salarial que té com a objectiu avançar els projectes pilots del sector públic respecte a la jornada de 4 dies. El CFWT també supervisarà l'execució d'aquest projecte al sector públic que tindrà lloc entre 2022 i 2023.

Una vegada exposades les principals característiques de cada política, veiem distints aspectes des d'una perspectiva comparada de cada política pública. En primer lloc, la política pública islandesa se centra principalment en els recursos organitzatius i humans, parant atenció a la negociació col·lectiva entre els treballadors i l'empresa i donant importància a la col·laboració amb l'Administració Pública Local. És a dir, utilitza mecanismes de caràcter regulatori, fent possible els mecanismes per a les negociacions i establint la nova legalitat, amb la data límit per a adherir-se al projecte. En canvi, a la política belga van prevaldre els recursos econòmics amb la utilització de mecanismes de promoció, donat que la implementació de la jornada de 4 dies era una qüestió voluntària, i que les empreses que la duïen a terme rebien exempcions fiscals per tal de propiciar la seua incorporació. A més a més, també són importants els recursos organitzatius i humans, ja que una part fonamental de la política era el seu caràcter col·lectiu i no individual o unilateral, en la qual s'havia d'arribar a un acord en la negociació col·lectiva. Finalment, la política escocesa se centra en la dotació d'ajudes a les empreses per sufragar els costos i en la creació d'un centre d'investigació dins del camp del *workplace*. En aquest cas, els recursos econòmics són els més importants, seguits dels recursos humans, quant al caràcter qualitatiu de les investigacions que es duren a terme. Donat que la reducció de la jornada laboral encara no ha sigut efectuada, no es pot afirmar l'aparició d'altres tipus de recursos. En qualsevol cas, fins al moment, el cas escocès es caracteritza per la utilització de mecanismes de promoció, de manera similar a la belga, però amb una importància major a les ajudes econòmiques i no tant a les exempcions fiscals.

Per altra banda, en la política pública islandesa l'encarregat de finançar la introducció de la reducció de la jornada és la mateixa empresa. Al cas belga ocorre el mateix, tot i que l'Estat també participa en el finançament de la política mitjançant l'aplicació d'exempcions fiscals a les empreses que implementen la política. Pel que fa a Escòcia, de moment és l'Estat qui s'encarrega econòmicament de finançar la política pública. Quant a l'àmbit d'aplicació de la reducció de la jornada, Bèlgica és l'únic cas dels tres on s'exclou al sector públic, ja que la mesura és exclusiva per a l'empresa privada. Tant a Escòcia com a Islàndia, l'aplicació inclou el sector privat i públic.

Els objectius que persegueix cada política són similars, on destaca la millora de la qualitat de vida dels treballadors i una millora en la conciliació de la vida laboral i familiar. El resultat de cada política és lleugerament diferent: al cas islandès la reducció de la jornada ha consistit en una reducció d'hores, mentre que al cas belga en la compressió. Pel que fa al procediment, ha sigut explicat amb detall en els paràgrafs anteriors. A continuació podem observar un quadre resum-comparatiu dels casos d'estudi amb els principals elements esmentats.

Taula 2. Quadre comparatiu dels casos d'estudi

	Islàndia	Bèlgica	Escòcia
Finançament	<i>L'empresa</i>	<i>L'empresa i l'Estat mitjançant exempcions fiscals</i>	<i>L'Estat</i>
Àmbit d'aplicació	<i>Sector públic i privat</i>	<i>Sector privat</i>	<i>Sector públic i privat</i>
Objectiu	<i>Millora de la cultura del treball; millora de la utilització d'hores, millor qualitat de vida i conciliació familiar-laboral</i>	<i>Permetre un millor equilibri entre la vida privada i la vida professional; Augmentar l'ús del sistema de reducció del temps de treball col·lectiu en les empreses per a evitar l'augment de la càrrega psicosocial</i>	<i>Canviar les pràctiques laborals i fer-les més flexibles</i>
Procediment	<i>1. Creació d'un grup d'execució amb representants sindicals i de l'empresa; 2. Elecció del mode d'implementació de la reducció de la jornada; 3. Debat i votacions sobre el mode d'aplicació</i>	<i>1. Creació d'un grup d'execució amb representants sindicals i de l'empresa; 2. Elecció del mode d'implementació de la reducció de la jornada; 3. Debat i votacions sobre el mode d'aplicació</i>	-
Principals recursos	<i>Organitzatius, de suport, legals</i>	<i>Econòmics, fiscals, legals, organitzatius</i>	<i>Econòmics, acadèmics/investigador, humans</i>

Resultat	<i>Reducció de la jornada laboral de 40 a 36 hores setmanals</i>	<i>Compressió de la jornada laboral: 38 hores en 4 dies o en 3 dies complets i dos mig dies</i>	-
Mecanisme principal	<i>Regulació</i>	<i>Promoció</i>	<i>Promoció</i>
Valoració	<i>Positiva: 86% dels treballadors treballen 36h</i>	<i>Neutra: la jornada continua sent de 38-40h</i>	-

Font: Elaboració pròpia

5.1. Entrevistes

En aquest apartat exposem les aportacions realitzades per diferents experts al voltant de la qüestió. Des del punt de vista de Joan Sanchis, la reducció de la jornada laboral no és només factible al cas espanyol, sinó que esdevé una necessitat. Sanchis apunta a la (baixa) productivitat com a variable principal de la reducció del temps de treball. En comparació amb altres països com Alemanya, França o els països nòrdics, a Espanya es treballa de mitjana més hores anuals, no obstant, la productivitat laboral és considerablement menor. Així, contràriament al que sovint s'ha argumentat, la solució al problema de la productivitat no és l'augment de les hores de treball, sinó més bé, el contrari. Destaca la necessitat d'un canvi en l'organització del temps de treball i la cultura del treball, empresarial i organitzativa.

En primer lloc, una millor organització del temps del treball, que es pot traduir en la reducció del temps de treball o altres mesures com el teletreball, probablement mitigaria la baixa productivitat de l'economia espanyola. A més, una reducció dels dies presencials de treball tindria beneficis en termes d'estalvi de llum, aigua, etc. La quantitat d'hores treballades al dia té costos no només en termes de productivitat, sinó també en termes socials. D'una banda, l'explosió de malalties mentals que estem vivint té molt a veure en la quantitat d'hores treballades, i no només això, està demostrat que els accidents laborals són més freqüents en les primeres i últimes hores de la jornada laboral, és a dir, quan estem més cansats. Així, amb la implementació d'una jornada laboral més reduïda on els treballadors pogueren descansar més, tindria beneficis en termes de salut pública, la qual cosa interessa tant a treballadors, com a empreses i administracions públiques. A més a més, recorda que si la jornada laboral de 40 hores tal i com la hem conegut ha sigut possible, és gràcies al treball reproductiu fet per les dones de manera gratuïta. Amb la incorporació massiva de la dona al treball, aquesta jornada és poc sostenible, per

tant, la reducció de la jornada laboral permetria, conjuntament amb altres mesures, una major equitat en la distribució del treball reproductiu, la qual cosa suposaria un increment de la igualtat entre homes i dones. D'altra banda, una reducció del temps del treball podria millorar els estils de vida de la ciutadania, amb ritmes més lents i calmats. Aquests estils de vida implicarien majors beneficis mediambientals, en termes no només de reducció dels desplaçaments en la mobilitat, sinó també en un sentit de tindre més temps per a realitzar tasques diàries com cuinar, on podrien disminuir els usos de plàstics. Tanmateix, apunta que la implementació de la reducció de la jornada pot comportar un augment de la taxa d'ocupació, no obstant, considera que no és la qüestió prioritària.

En segon lloc, Sanchis planteja que un dels principals problemes en la implementació de la jornada laboral de 4 dies i altres mesures de reducció del temps de treball no tenen a veure amb qüestions econòmiques, sinó culturals. L'ètica del treball que predomina en la nostra cultura el situa en la centralitat de la nostra vida, construeix una narrativa de la "cultura de l'esforç" on el treball i l'economia marquen la nostra vida. Aquesta qüestió cultural influeix en el rebuig de mesures d'aquest tipus. A això cal sumar que la cultura empresarial espanyola premia la presencialitat i valora el treball de forma positiva en funció de les hores treballades i no en resultats. Considera que la cultura empresarial actual està, en general, obsoleta i assenyalada la falta de formació d'una gran part dels empresaris, la qual cosa dificulta l'adopció d'estratègies en aquest sentit a mig-llarg termini. Planteja la necessitat de desmitificar el treball, entenent que la qüestió de fons és l'hegemonia del treball en la nostra vida. El treball es veu com una mena de càstig o d'imposició de la que no pots escapar, la qual cosa té conseqüències negatives, com les esmentades anteriorment (socials, laborals, de salut, etc.). La falta de temps esdevé una forma de precarietat, on una majoria de persones no disposen del temps de, per exemple, participar a la vida política, al teu barri, gaudir de temps de qualitat amb els teus amics, familiars, etc. Per tant, cal plantejar un debat al voltant d'açò i fer un canvi de paradigma en la qüestió social del treball.

Per avançar en aquesta qüestió, l'administració pública com a regidora de la vida social i encarregada de garantir l'adequat funcionament de la societat, ha de tenir un paper actiu. Des del seu punt de vista, l'administració pot fer bàsicament dues coses. D'una banda ajudar a aquelles empreses o sectors, especialment pymes, que poden tindre més difícil la transició cap a la reducció de la jornada laboral. Es tracta de dotar-los de recursos, ajudes temporals, materials, etc. Desenvolupar ajudes que d'alguna manera faciliten la implementació d'aquesta i altres mesures a aquelles empreses que tinguen una major dificultat i que no es queden enrere. D'altra banda, considera que l'administració ha de donar exemple, implementant la reducció de la jornada laboral en la mesura que siga possible. Sanchis entén aquest procés d'una manera gradual, i no "de colp". Pensa que si bé l'administració podria implementar aquest tipus de jornada amb una reforma laboral, d'un dia per a un altre, seria contraproductiu ja que podria suposar problemes en els sectors amb majors

dificultats i podrien produir-se allargaments de la jornada, on a la teoria tindríem 32 hores setmanals, però a la pràctica no es compliria. Per a ell, estem en un moment del problema on cal plantejar el debat, no imposar-lo. La implementació gradual, amb el consens i debat entre els agents socials, treballadors i empresaris, probablement tindria millors resultats.

En definitiva, el paper de l'administració ha de ser el d'assumir la incertesa de les empreses per a implementar aquesta mesura, assumir una part dels costos d'aquesta incertesa. En aquest sentit, assenyala que els recursos aportats per l'administració no han de ser exclusivament econòmics, sinó que també poder ser recursos didàctics o formatius, per avançar en una millora de la organització i fer un paper de reconeixement de les bones pràctiques laborals en aquest àmbit.

En la mateixa direcció, Antonio Montiel entén que el problema principal és cultural. La jornada de quatre dies, en línia amb Sanchis, és possible i necessària. No és una qüestió de compartir el treball com a bé escàs, sinó d'un canvi del centre de la vida. Considera que la clau d'aquesta equació és la centralitat del treball en la nostra vida. El teixit productiu espanyol destaca per la prioritització del *presentisme* i les llargues jornades, sobretot a l'hostaleria i el comerç, que es perpetuen sota la sobreexplotació dels treballadors, ja que no es fan rotacions, sinó que s'allarguen les jornades. Des de la seua perspectiva, el treball és concebut com una mena de càstig, des de l'esclavisme passant per la revolució industrial, i fins a l'actualitat, amb treballs pot ser no tant físics però igual d'alienants. En aquest sentit, Montiel assenyala que una de les actuacions que podria implementar la administració pública és la creació de polítiques públiques en matèria de rentes universals, que permeten als ciutadans no acceptar treballs en determinades condicions. Aquest tipus d'intervenció pot permetre capgirar el paradigma de la centralitat del treball, donant més llibertat d'elecció als éssers humans des d'una perspectiva laboral. A nivell d'administració això comportaria una sèrie de costos econòmics, no obstant, assentaria les bases per a l'establiment d'un debat entorn dels hàbits culturals envers el treball. D'aquesta forma, la centralitat de la vida esdevindrà la vida personal i no el treball. A nivell empresarial considera que no necessàriament tindria efectes negatius, ja que l'avançament cap a una economia més desmaterialitzada, enfocada al coneixement i la creativitat, donarà peu a una major motivació dels treballadors, que es pot traduir en un augment de la productivitat. Amb açò no vol dir que s'abandonen treballs més tradicionals com ara l'agricultura, sinó que una major llibertat per poder elegir permetrà una millora de les condicions de mercat d'aquests sectors. Tot aquest procés, s'ha de produir d'una manera gradual, assimilant nous estils de vida que siguin més sostenibles amb la vida social.

Finalment, José Canseco destaca la importància d'atendre a les necessitats particulars de cada organització o sector a l'hora d'implementar aquesta política pública. Des d'una vessant més econòmica, considera que és important que els treballadors tinguin un major confort i satisfacció, però ha d'estar subjecte al

compliment dels objectius organitzatius de cada empresa i a l'impacte en el compte de resultats. És a dir, donar uns resultats econòmics positius a l'empresa per a que siga sostenible.

Per a d'ell, la funció de l'administració pública ha de ser la de potenciar i impulsar a les companyies a que inicien o aborden aquests tipus d'innovacions organitzatives. Coincideix amb Sanchis i Montiel en que la implementació ha de ser de manera gradual i no arran una reforma laboral, a l'estil francès. Donada la complexitat i diversitat en les maneres de fer, de treballar, gestionar i dirigir en l'entramat empresarial espanyol, amb una majoria de xicotetes i mitjanes empreses, una implementació no gradual podria suposar un error, ja que hi ha grans diferències (*gaps*) entre unes i altres. Per tant, mentre algunes empreses disposen d'una alta capacitat per implementar una reducció de la jornada, ja siga per una major productivitat o digitalització, altres pràcticament sobreviuen com poden. Així, la implementació per imposició augmentaria els desequilibris entre les empreses.

Per a Canseco, la qüestió principal radica en un canvi cultural en l'organització de les empreses. La manera de fer-lo és mitjançant l'acord i convenis entre els agents socials, els treballadors i les empreses. D'aquesta manera, la implementació pot ser real i efectiva, i no "paper mullat" (per exemple, a França, tot i que la jornada és de 35h, en la pràctica molts treballadors excedeixen les seues jornades). L'administració ha de posar el caldo de cultiu, no només amb recursos econòmics, que també, sinó donant peu a la consecució d'acords entre les diferents parts interessades. L'entrevistat assenyala que tot i que una reducció de la jornada laboral pot suposar costos indirectes per a les empreses, l'evidència empírica mostra que una reducció de la jornada suposa, en general, l'augment de la productivitat, la qual cosa pot pal·liar els costos, i no només això, sinó que repercuteix beneficiosament als empleats. En aquest sentit, destaca la major conciliació laboral i familiar, una major llibertat en l'organització del seu temps i un estalvi de costos en xicoteta escala, en termes d'estalvi en els desplaçaments al treball. Des del punt de vista de l'empresa, una major llibertat per als treballadors es tradueix en augment de la fidelitat i compromís per part dels treballadors, que a mig-llarg termini repercuteix en l'increment de la productivitat i produeix un saldo positiu en el compte de resultats.

El professor planteja que la implementació ha de ser, com dèiem, mitjançant l'acord entre agents socials, treballadors i empreses, amb l'ajuda de l'administració pública. Aquest acord donaria peu a la creació d'un projecte pilot a cada empresa per observar el funcionament i resultats de la reducció de la jornada. En base a açò, es decidirà si es continua amb la política o no. En qualsevol cas, conclou que s'ha d'avançar cap a un marc de relacions laborals que siga beneficiós tant per als treballadors com per a les empreses, en el qual cadascú pugui elegir entre diverses opcions en funció dels seus interessos personals i laborals.

6. Disseny de política pública

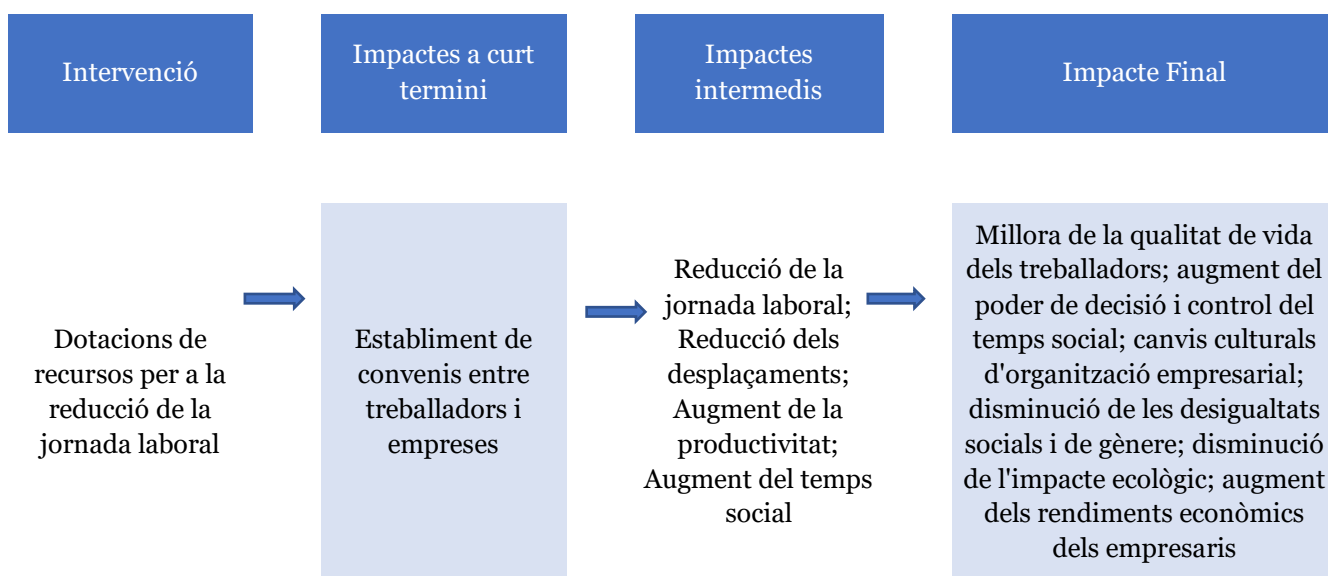
Una vegada feta l'anàlisi, en aquest apartat fem un disseny de la política pública de la reducció de la jornada laboral. Per fer-lo, seguim la guia d'avaluació del disseny d'Ivàlua (Institut Català d'Avaluació de Polítiques Públiques). Aquesta guia ens serveix per posar de manifest la teoria del canvi d'aquesta política pública. És a dir, el conjunt d'hipòtesis o assumpcions al respecte de com esperem que funcione i assolisca els objectius esperats aquesta política pública.

1. Definició dels objectius de la intervenció:

Els objectius formals de la intervenció d'aquesta política són, d'una banda, dotar als treballadors d'un major poder de decisió i control sobre el seu temps social, la qual cosa provocarà un augment en la qualitat de vida dels ciutadans i un canvi en els estils de vida, amb un impacte en les desigualtats socials i de gènere, i el medi ambient. D'altra banda, i de manera interrelacionada, un canvi cultural en la concepció de l'organització del temps de treball i de les pràctiques empresarials i laborals.

Els objectius estratègics reals, és a dir, més concrets, són: la creació d'acords col·lectius entre treballadors, agents socials i empreses per a la reducció de la jornada laboral, augment de la productivitat laboral i manteniments salarials. Com a conseqüència, pot augmentar la taxa d'ocupació, tot i que no és un objectiu específic d'aquesta política pública. A continuació observem al següent gràfic l'estructura d'impactes a curt, intermedi i llarg termini de la implementació de la política pública en base als següents objectius:

Gràfic 1. Estructura d'impactes



Font: Elaboració pròpia

2. Context de la intervenció

El context del problema ja ha sigut explicat en anteriors apartats del treball. En resum, el problema és la dificultat per a conciliar el temps de treball amb el personal, la baixa productivitat de l'economia espanyola, la cultura del presentisme i la cultura empresarial i les conseqüències en la salut física i mental dels treballadors com a conseqüència d'aquests factors.

Altres qüestions relatives al context són la implementació d'altres polítiques públiques, el cicle econòmic o les relacions interadministratives. En aquest sentit, la situació de la COVID ha sigut un detonant clau per explicar la difusió del debat envers la millor conciliació de la vida laboral i familiar. Així, la implementació d'altres tipus de polítiques com el tele-treball, l'ingrés vital mínim, l'augment del salari mínim, etc. Poden intervindre en la generació dels impactes desitjats.

D'altra banda, ens inserim en un context globalitzat on l'augment en les innovacions en les noves tecnologies influeixen en el marc de les relacions laborals. Així, altres qüestions com la digitalització i l'automatització de la societat actual poden facilitar el terreny per a implementar una reducció de la jornada laboral. Com ja vam esmentar al marc teòric, per a que l'automatització tinga un efecte positiu és necessària la intervenció intergovernamental.

3. Definició del funcionament de la intervenció

El programa a implementar consisteix principalment en la dotació de recursos de distintes característiques. En primer lloc, disposició de recursos econòmics per a les empreses que ho sol·liciten. Aquesta ajuda ha de reduir-se gradualment, a mesura que les empreses assoleixen els coneixements i les ferramentes per a mantenir la jornada de 4 dies. L'Administració en aquest punt ha d'assolir la incertesa de les empreses a l'hora d'introduir aquest canvi organitzatiu. En segon lloc, les ajudes econòmiques han d'anar acompanyades de recursos formatius i didàctics, que faciliten la implementació de la reducció de la jornada mitjançant una guia a seguir, propostes d'innovació organitzativa (p.e: eficiència del temps de treball), etc. Finalment, l'Administració pública també ha de donar peu al debat envers la qüestió del temps social de treball, mitjançant la difusió dels plantejaments de la reducció de la jornada laboral.

4. Taula dels components

En aquesta secció mostrem una taula amb els components més rellevants del disseny de la política pública.

Taula 3. Taula de components

	Recursos (Inputs)	Activitats (Processos)	Productes (Outputs)	Impactes (A curt termini)	Impactes (a llarg termini)
Definició	El que es necessita per dur a terme les activitats previstes	El que es fa amb els recursos a fi d'assolir els objectius de la intervenció	El que s'espera que les activitats produeixen	Els beneficis o canvis que s'espera detectar com a resultat dels productes	Els canvis fonamentals que s'espera assolir al cap de diversos anys
Descripció	1. Pressupost; 2. Investigació social dels beneficis de la reducció de la jornada laboral; 3. Professionals qualificats per a la formació en tècniques de reducció de la jornada i eficiència del temps de treball; 4. Dades sobre la baixa productivitat de l'economia espanyola	1. Difusió del debat; 2. Dotació d'ajudes econòmiques a les empreses; 3. Dotació de recursos formatius i didàctics a les empreses	1. Reduccions horàries de la jornada laboral; 2. Augment del temps lliure dels treballadors; 3. Descens del nombre de desplaçaments al treball;	1. Millora en la qualitat de vida dels treballadors; 2. Augment de la productivitat econòmica; 3. Increment de l'equitat en el repartiment del treball reproductiu i de cures;	1. Canvis en els estils de vida; 2. Canvis culturals en la concepció social del treball; 3. Canvis en la cultura empresarial i organitzativa de les empreses; 4. Reducció de les desigualtats socials i de gènere; 5. Reduccions en l'impacte medi ambiental
Hipòtesis clau		1. El pressupost assignats per a la intervenció són suficients per sufragar els possibles costos inicials d'introduir reduccions horàries a les empreses, i per a contractar professionals qualificats per als recursos formatius; 2. L'ajuda econòmica és un incentiu per a que les empreses s'adhereixen al programa.	1. Els professionals contractats tenen les suficients capacitats per a assessorar a les empreses a l'hora d'implementar reduccions horàries. 2. La reducció de la jornada laboral permetrà un major control i poder decisió sobre el temps social de cada treballador; 3. La reducció d'un dia de treball suposarà una reducció dels desplaçaments al treball	1. Un increment en el temps lliure dels treballadors permetrà una millor conciliació laboral i familiar, per tant, es reduiran els nivells d'estrès i altres malalties associades a l'àmbit laboral; 2. Una major eficiència del temps al treball, una millor salut i una major motivació dels treballadors, suposaran un increment en la productivitat econòmica de les empreses; 3. Un major temps lliure per a homes i dones possibilitarà un repartiment més equitatiu de les tasques de casa i de cures	1. Una major capacitat per organitzar el temps lliure provocarà uns estils de vida més calmats, alhora que augmentarà la consciència social sobre aquesta qüestió; 2. La reorganització del treball i els resultats econòmics tindran com a conseqüència un canvi en la cultura empresarial i organitzativa; 3. Un increment en l'equitat del repartiment del treball reproductiu disminuirà les desigualtats de gènere; 4. Una major productivitat i una major capacitat de poder de decisió sobre el temps permetrà reduir les desigualtats socials, en termes una major redistribució de la riquesa i en termes de que més gent tindrà capacitat per participar en la vida política i social del seu entorn; La disminució dels desplaçaments al treball, el major temps per a fer tasques diàries com ara cuinar, permetran reduir l'impacte mediambiental, tant per la reduccions de plàstics com de les emissions de CO2
Mesures				1. Estadístiques de malalties associades al treball (INE); 2. Càlcul de la productivitat de les empreses; 3. Estadístiques del repartiment de les tasques de cura i de casa (INE, CIS, etc.)	1. Estudis sociològics de caràcter qualitatiu i quantitatiu sobre els estils i ritmes de vida, i sobre la consciència del temps social; 2. La resiliència de les empreses espanyoles a adaptar-se als canvis socials respecte de la presencialitat i l'organització empresarial; 3. Indicadors de la desigualtat de gènere (escletxa salarial, sostre de vidre); 4. Indicadors de desigualtat econòmica (Índex de Gini); 5. Augment de la participació política i social (capital social); 6. Reducció de les emissions de Co2 i de l'ús dels plàstics

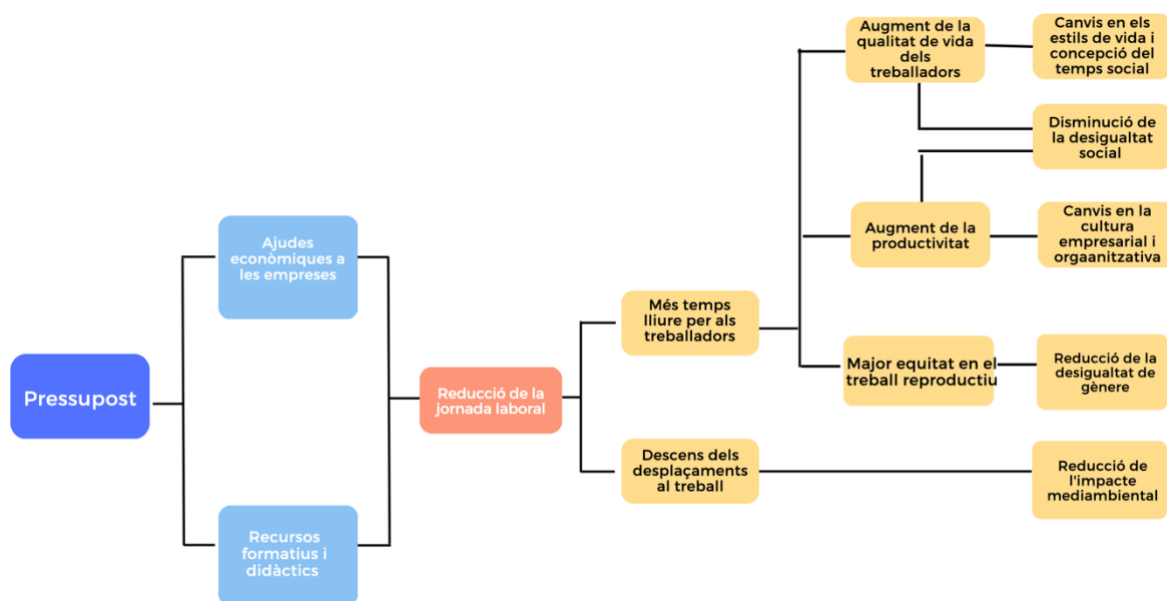
Font: Elaboració pròpia

Com podem comprovar a la taula, el principal mecanisme d'intervenció de l'Administració Pública en aquesta política pública és de promoció, facilitant els recursos necessaris a les empreses per a que dugen a terme les actuacions concretes que siguin necessàries per a la consecució dels impactes desitjats.

5. Representació gràfica del model lògic

A continuació presentem un mapa conceptual dels lligams i les relacions entre els components de la taula anterior:

Gràfic 2. Mapa conceptual dels lligams i les relacions entre els components



Font: Elaboració pròpia

7. Conclusions

Aquest treball ha pretès ser una revisió d'algunes intervencions que l'Administració pública pot dur a terme a l'hora d'implementar una reducció del temps de treball. La qüestió de fons d'aquesta problemàtica té a veure amb una concepció social del treball que el col·loca al centre de la vida. La nostra cultura laboral i empresarial valora en major mesura les hores realitzades i no els resultats, la qual cosa té conseqüències en la productivitat general del teixit empresarial espanyol. Alhora, les llargues jornades compliquen la conciliació laboral i personal dels treballadors la qual cosa té implicacions negatives en la salut mental i física dels treballadors.

L'Administració Pública com a peça fonamental en la resolució dels conflictes socials, ha de tenir un paper important en l'aplicació de mecanismes que solucionen la problemàtica. L'objectiu final de les polítiques públiques en aquesta matèria ha de ser el canvi de paradigma del treball. Per fer-ho, hem vist que la implementació de mecanismes de promoció és el més emprat per diferents administracions. Si bé s'ha donat més rellevància a la promoció econòmica (dotació d'ajudes econòmiques, exempcions fiscals), també són importants la dotació d'altres recursos com ara formatius. En aquest sentit, altres mecanismes com ara els regulatoris que permeten l'assentament de les bases per a la implementació de la política pública són també una part fonamental en aquestes intervencions.

En general, tant els països analitzats com les persones entrevistades coincideixen en que la manera de procedir és de manera gradual i no imposada, començant amb un projecte pilot que siga l'arrel d'una transformació progressiva del conjunt del teixit productiu. En aquest procés és clau la participació i implicació dels agents socials, com ara els sindicats, els treballadors i les empreses, ja que conformen en conjunt amb l'administració, els actors principals d'aquesta política. L'arribada de consensos entre els diferents actors que porten beneficis tant a uns com a altres és substancial per a la posada en funcionament de la política. Així, dotar de caràcter col·lectiu la implementació esdevé una particularitat essencial d'aquesta política pública.

No obstant aquest caràcter col·lectiu, cal destacar que una de les principals implicacions de la reducció de la jornada és l'augment del poder de decisió i control dels treballadors sobre els usos del seu temps social. D'esta manera, la reducció de la jornada laboral tindrà un efecte positiu en la salut física i mental dels treballadors, que amb un major descans i temps lliure, gaudiran d'una major motivació i benestar social, la qual cosa suposarà l'increment de la productivitat. Aquest augment permetrà a les empreses reduir els costos econòmics, així es produeix un benefici mutu. A llarg termini, la reducció de la jornada laboral produirà un canvi de

paradigma del treball, que repercutirà en estils de vida més lents i calmants, més sostenible no només amb la vida social, sinó també amb el medi ambient. A més a més, facilitarà el terreny per a una reducció de les desigualtats socials i de gènere, com a conseqüència de l'augment del temps per participar en la vida política, social i en la redistribució més equitativa del treball reproductiu.

En definitiva, el temps social és una qüestió de caràcter polític com ho és la vivenda o l'educació. La manca de temps constitueix un tipus de precarietat que té implicacions negatives en la vida de la ciutadania. En conjunt amb les conseqüències de l'augment de la velocitat i fluïdesa dels ritmes de vida característiques de la globalització, la jornada de 40 hores setmanals, que va ésser una victòria de la classe treballadora internacional, ha evidenciat ser insuficient per a la conciliació de la vida personal. Cal seguir avançant en el procés de reducció de la jornada laboral iniciat al segle XIX, amb l'objectiu de millorar les condicions de vida dels treballadors i treballadores.

Bibliografía

- Ajuntament de Reykjavík. (s.f.). *Daytime work*. Obtenido de Reykjavík: <https://reykjavik.is/en/betri-vinnutimi/dagvinna>
- Anexo I: Acuerdo sobre la implementación de la jornada laboral. (2019). Obtenido de Reykjavík: https://reykjavik.is/sites/default/files/starfsumsoknir/fylgiskjal_1_-_bhm.pdf
- Arellano, D., & Blanco, F. (2013). ¿Qué es el proceso de políticas? En D. Arellano, & F. Blanco, *Políticas públicas y democracia* (págs. 39-54). México D.F: Instituto Federal Electoral.
- Blasco, J. (2009). *Guia pràctica 3: Avaluació del disseny*. Obtenido de Ivàlua: https://www.ivalua.cat/documents/1/16_02_2010_10_23_20_Guia3_Disseny_Juliol2009_final.pdf
- Canseco, J. (20 de mayo de 2022). La jornada laboral de 4 días. (P. Pedro-Aznar, Entrevistador)
- Canseco, J. D. (22 de junio de 2021). *La jornada laboral de cuatro días: hablemos en serio*. Obtenido de CincoDías. El País: https://cincodias.elpais.com/cincodias/2021/06/21/opinion/1624267900_006750.html
- Change. (2017). *The Pros and Cons of a 4 Day Working Week*. Obtenido de Change: <https://www.changerecruitmentgroup.com/knowledge-centre/the-pros-and-cons-of-a-4-day-working-week>
- Dye, T. (2008). Understanding Public Policies. En T. Flores, *Qué es una Política Pública*. PolíticaPública.CL.
- Grau, M. (2002). Análisis de Políticas Públicas en España: enfoques y casos. En T. Flores, *PolíticaPública.CL* (págs. 29-58). Tirant lo Blanc.
- Grosse, R. (2018). *Te Four-Day Workweek*. New York: Routledge.
- Haraldsson, G. D., & Kellam, J. (2021). *Going pPublic: Iceland's Journey to Shorter Working Week*. Reykjavík: Autonomy y Alda.
- INE. (2017). *Nivel medio de estrés laboral según sexo y grupo de edad. Media y desviación típica. Población de 15 y más años ocupada*. Obtenido de Instituto Nacional de Estadística:

<https://www.ine.es/jaxi/Datos.htm?path=/t15/p419/a2017/p03/lo/&file=07012.px>

Javier. (9 de septiembre de 2021). *Jornada laboral de cuatro días: ventajas e inconvenientes*. Recuperado el abril de 2022, de day.io: <https://day.io/es/blog/jornada-laboral-cuatro-dias-ventajas-inconvenientes/#ancora01>

Jenkins, W. (1978). Policy Analysis: A Political and organizacional Perspective. En T. Flores, *Política Pública.CL*.

Lahera, E. (2002). Introducción a las Políticas Públicas. En T. Flores, *Política Pública.CL*.

López, D. (30 de mayo de 2020). *El origen de la jornada laboral de 8 horas*. Obtenido de Economipedia: <https://economipedia.com/actual/el-origen-de-la-jornada-de-8-horas.html>

López, J. (2009). *La esfera privada y la esfera pública: ¿por qué son necesarias las políticas públicas?* Barcelona: Eureka Media SL.

Magnus, N. (2022). *Fair Work and Labour Market Strategy Division*. Edinburgh: Scottish Government. Labour Market Strategy.

Meny, Y. y Thoenig, J. (1992). Las Políticas Públicas. En T. Flores, *Política Pública.CL*.

Montiel, A. (25 de mayo de 2022). La jornada laboral de 4 días. (P. Pedro-Aznar, Entrevistador)

Parlament federal Belga. (s.f.). *Reduction collective de la durée du travail et semaine de quatre jours*. Obtenido de Service Public Fédéral: Emploi, Travail et Concertation sociale: <https://emploi.belgique.be/fr/themes/reglementation-du-travail/duree-du-travail-et-temps-de-repos/reduction-collective-de-la?id=390>

Sánchez, G. (2 de febrero de 2021). *Semana laboral de 4 días: ¿es posible? ¿cuáles son sus ventajas y desventajas?* Recuperado el abril de 2022, de GBS Recursos Humanos: <https://www.gbsrecursoshumanos.com/blog/semana-laboral-de-4-dias-es-posible-cuales-son-sus-ventajas-y-desventajas/>

Salamanca, J. C. (2015). *Políticas públicas: diseño, implementación y evaluación*. Obtenido de Contraloria:

https://campusvirtual.contraloria.gov.co/campus/memorias/SemInvestiga/IISem_JuanCarlosSalamanca_Paper.pdf

- Sanchis, J. (17 de mayo de 2022). La jornada laboral de 4 días. (P. Pedro-Aznar, Entrevistador)
- Shenton, C. (19 de agosto de 2021). *The considerable challenges of a four-day work week*. Recuperado el abril de 2022, de Weekly10: <https://www.weekly10.com/disadvantages-of-a-4-day-work-week/>
- Stronge, W., & Harper, A. (2019). *The Shorter Working Week: a Radical and Pragmatic Proposal*. Hampshire: Autonomy.
- Subirats, J., & Gomá, R. (1998). Democratización, Dimensiones de Conflicto y Políticas Públicas en España. En T. Flores, *Política Pública.CL* (págs. 13-36).
- Tamayo, M. (1997). El Análisis de las Políticas Públicas. En T. Flores, *Política Pública.CL* (págs. 281-312).
- Torres, F. (2020). La estructura económica y el mercado de trabajo. En F. Torres, *Procesos de estructuración y cambio en la España contemporánea. 1970-2019* (págs. 61-100). Valencia: Universitat de València.
- Torres, R. (2018). El mercado laboral español: situación y desafíos estructurales. *Economía y finanzas españolas*, 1-12.
- Vansintjan, P., & Vanlaere, C. (2022). *Nouvelles mesures concernant la semaine de quatre jours - Arbeidsdeal*. Bruxelles: Service Public Federal: Emploi, Travail et Concertation sociale.