

LA INCLUSIÓN SOCIAL POR EL TRABAJO¹[1]

Por Eduardo Rojo Torrecilla²[2]

I. INTRODUCCIÓN.

Deseo agradecer, en primer lugar, a la organización de estas VII Jornadas técnicas de empleo su invitación a participar como ponente. Espero que mi intervención se ajuste a las peticiones que me formularon los organizadores, de tal forma que aborde con carácter general la mayor parte de las cuestiones que durante estas dos días de trabajo serán objeto de estudio detallado por cada ponente. Mi intervención, como creo que no podría ser de otra en atención al dinamismo y complejidad de la materia laboral, desarrollará, ampliará y profundizará ideas y tesis ya expresadas en ocasiones anteriores en artículos doctrinales y en otros foros en los que he intervenido y debatido sobre la regulación de las múltiples cuestiones que afectan al mundo del trabajo y a los colectivos que llamamos más desfavorecidos, y como en anteriores ocasiones será inacabada porque los cambios en el mundo laboral, tanto sociales como legislativos, se siguen produciendo de forma extremadamente rápida. También se nutre de aportaciones, puestas al día, que efectué para Cáritas Española con ocasión del debate previo a la aprobación del Plan Nacional para la Inclusión Social. Como siempre que hablo de cuestiones laborales, quiero finalizar este breve introducción subrayando que buena parte de las ideas contenidas y desarrolladas en la ponencia son fruto del rico e intenso debate intelectual habido en la Fundación Utopía de Estudios Sociales del Baix Llobregat con el que fue su primer presidente, Juan N. García-Nieto, mi maestro en los ámbitos sociales y del que aprendí el valor por luchar y trabajar permanentemente para construir, para crear, una sociedad mejor para quienes más lo necesitan.

1[1] El presente trabajo fue la Ponencia-Marco de las VII JORNADAS TÉCNICAS DE EMPLEO. LA INCLUSIÓN SOCIAL DE PERSONAS VULNERABLES. ASOCIACIÓN DE FOMENTO Y CREACIÓN DE EMPLEO JUVENIL (AFOCEJ). Valencia, 24-25 de octubre de 2001.

2[2] Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social de la Universidad de Girona. Responsable del Área Social del Centro “Cristianisme i Justícia”.

Mi exposición tratará de ajustarse al mismo orden de presentación de las restantes ponencias de estas Jornadas, si bien con algunos ligeros cambios en orden a enfatizar algunos aspectos más relevantes de mi estudio. Por consiguiente, iniciare mi intervención con unas consideraciones de carácter generales sobre la inclusión o inserción social por lo económico y la importancia que en ella tiene el trabajo. Lógica secuencia del punto anterior debe ser, y así será, el estudio de la evolución del concepto y la práctica del trabajo en las últimas décadas y los nuevos retos que se abren ante el mundo del trabajo. El diagnóstico de la situación del empleo y la inclusión en España y en el ámbito comunitario centrará la siguiente parte de mi intervención, acompañada de unas breves referencias a la incidencia que está asumiendo el proceso de globalización económica y social en el mundo del trabajo. Pasaré a continuación a examinar cuáles son los llamados colectivos desfavorecidos y qué medidas se instrumentan en el ámbito legislativo español para facilitar su incorporación o mantenimiento en el mercado de trabajo, deteniéndome en los jóvenes, las mujeres, los desempleados mayores de 45 años, los inmigrantes, los discapacitados, los perceptores de prestaciones asistenciales, los drogadictos y alcohólicos en proceso de rehabilitación, y quienes viven en zonas degradadas, con una referencia específica, pero válida para todos ellos, a una norma de relevancia especial cual es la Carta de Derechos Sociales del País Vasco. El último bloque de mi intervención se centrará en la exposición de qué medidas deben adoptarse para encarar los retos que plantea la búsqueda de un empleo mejor y más estable, que al mismo tiempo facilite la inclusión de las personas de más difícil acceso al mercado de trabajo, y dedicaré una especial atención a una de dichas medidas, la creación de empresas de inserción, en cuanto que ha sido objeto muy recientemente de regulación por primera vez en el ámbito estatal, a partir de lo dispuesto en la disposición adicional novena de la Ley 12/2001 de 9 de julio de medidas urgentes de reforma del mercado de trabajo para el incremento del empleo y la mejora de su calidad.

II. INSERCIÓN POR LO ECONÓMICO E INTEGRACIÓN SOCIAL.

1.La inserción por lo económico prioriza un tipo de empresa intensiva en mano de obra, "pero dando prioridad a los puestos de trabajo accesibles para aquellas personas con un bajo nivel de cualificación", y que ofrecen de forma conjunta un servicio de formación-inserción, "que requiere una financiación pública destinada a compensar el coste adicional debido a las circunstancias, a la baja productividad de los trabajadores en proceso de inserción y al esfuerzo de cualificación que se les exige"³[3]. Dicho con los términos utilizados por Ley francesa de orientación de lucha contra las exclusiones, de 29 de julio de 1998, "la inserción por la actividad económica tiene por objeto permitir a personas sin empleo, que padecen dificultades sociales y profesionales particulares, beneficiarse de contratos de trabajo con el objetivo de facilitar su inserción social y profesional... (mediante) modalidades específicas de acogida y de acompañamiento".

2.Antes de abordar las cuestiones más técnicas durante mi intervención, me parece necesario y conveniente efectuar unas breves consideraciones generales sobre las políticas de inserción. Más en concreto, me parece necesario que nos planteemos cómo debe entenderse la inserción, con el objetivo declarado de demostrar que

³[3] J.L. Laville. "La economía social replanteada a la luz de la inserción". J. Defourny, L. Fabreau, J.L. Laville (directores). Inserción y nueva economía social. Ciriec España, Madrid, 1997, pág. 331.

sus problemas y peculiaridades no son de carácter estrictamente laboral sino también de índole social; piénsese en la problemática de la deficiente escolarización, malas condiciones sanitarias o hábitats degradados por poner sólo algunos ejemplos significativos, y que ha llevado a las instancias comunitarias a utilizar la expresión "marginación social" (= exclusión social) con preferencia a la de "pobreza", por considerar que la misma es más dinámica y pone de manifiesto que el problema no es sólo la insuficiencia de ingresos derivada de la no participación en la vida laboral productiva, sino que también se manifiesta en los ámbitos de la vivienda, la sanidad, la educación o la vida social. Así parece entenderlo claramente la ley francesa, al indicar en su art. 1º que la lucha contra las exclusiones "es un imperativo nacional y una prioridad del conjunto de las políticas públicas de la nación", y que la norma tiene por objetivo "favorecer el acceso de todos a los derechos individuales y colectivos fundamentales en los ámbitos del empleo, alojamiento, protección de la salud y de la educación, la formación, la cultura y la vida familiar".

3. La lucha contra la exclusión debe pasar además por la íntima vinculación entre el crecimiento económico y la política social, además de la acción combinada de las Administraciones Públicas y de las iniciativas social y privada, tal como constata el profesor J. García Roca, para quien la protección social y el apoyo a los colectivos desfavorecidos es "una nota constitutiva del crecimiento económico y un factor importante del éxito económico"⁴[4]. No sirven sólo políticas exclusivamente laborales para estos colectivos pues no cabe olvidar la dificultad intrínseca en que se encuentran en el ámbito laboral y que lleva a que numerosos empresarios observen con muchas reticencias la posibilidad de incorporar a las personas afectadas a su empresa por sus dificultades de empleabilidad, y basta con tomar en consideración el reducido número de contratos formalizados con colectivos en situación de exclusión social en España. Y también parece necesario plantear la articulación de las medidas dirigidas a estos colectivos con las que tienen por sujetos al conjunto de la población trabajadora, tratando de evitar, como muy correctamente apunta la exposición de motivos de la ley francesa, "la formación de un derecho de los excluidos que podría ser estigmatizante y sinónimo de un derecho de segunda clase".

4. Las estructuras de inserción por lo económico deberán integrar, pues, las prestaciones económicas (rentas mínimas de inserción), las medidas de apoyo para incorporarse al mundo del trabajo de grupos o colectivos desfavorecidos, la posibilidad de prestar una actividad en el seno de las empresas de inserción, o la posibilidad de prestar trabajo en obras y servicios de interés público y social en virtud de los convenios de colaboración que establece el Estado con diferentes órganos de las Administraciones y sus organismos autónomos⁵[5], y en los que se dispone que se primará, en todo el ámbito estatal, la ejecución de obras o servicios en determinadas actividades y ocupaciones, entre las que se encuentran de forma expresa las de Asistencia Social, incluyéndose dentro de la misma las ayudas a colectivos marginados, la tercera edad y a los jóvenes con dificultades para su inserción social.

Las políticas de inserción deben instrumentarse no sólo directamente por la Administración, sino también en estrecha colaboración con empresas, entidades o instituciones colaboradoras, pudiendo la norma prever, tal como se regula en la normativa catalana sobre la renta mínima de inserción, las subvenciones económicas a empresas y entidades de inserción que contraten laboralmente a los destinatarios de los programas de rentas

⁴[4] "Políticas sociales contra la exclusión". Iglesia Viva, núm. 188, marzo-abril 1997, pág. 137.

⁵[5] Andrés Aganzo. "Las empresas de inserción". Cáritas núm 374, junio 1997. Suplemento núm. 229, pág. 19.

mínimas, así como incentivar medidas que impliquen “la autoocupación de los destinatarios de la renta mínima de inserción con la colaboración, en caso oportuno, de otros organismos o entidades”.

5. La inserción por lo económico ha de servir no sólo para que se incorporen al mundo laboral quienes se encuentran fuera de él, sino también para mejorar la situación de aquellas personas que, aun estando dentro del mercado laboral también debe considerárseles como “trabajadores pobres” en razón de sus reducidos salarios, fenómeno que no sólo se da, como se suele explicar habitualmente, en los países anglosajones, sino que también tenemos ejemplos directos muy cercanos a nosotros, como es el caso de Francia donde “cerca de un asalariado sobre seis, es decir alrededor de 3 millones de personas, tenía en 1999 una remuneración neta mensual inferior a 5000 francos”⁶[6]. Caritas (Secours Catholique) en su informe de 1999 manifestaba que no es suficiente tener un empleo para estar al abrigo de la necesidad, demostrándolo claramente con el dato de que en dicho año cerca de un 25 % de las personas asistidas por la institución tenían un trabajo. Al abordar la resolución de este importante problema en Francia, y pongo nuestro vecino país como ejemplo pues muchas de las medidas que allí se adoptan inspiran las que se incorporan después al ordenamiento jurídico español como ocurrió con la regulación de la renta mínima de inserción, se han subrayado por los estudiosos de esta materia tres tesis que me parece importante remarcar⁷[7]:

En primer lugar, la importancia de atacar el desempleo estructural, y ello significa en palabras de J.B. de Foucault “aumentar la empleabilidad de las personas que hoy están descualificadas en el mercado de trabajo, por una inversión masiva en formación, o bien disminuir el coste del trabajo, además de adoptar medidas para mejorar la renta de los trabajadores pobres”.

En segundo término, y tal como constata S. Pagam, la nueva realidad laboral en términos de mayor flexibilidad y precariedad provoca que el razonamiento y debate sea equivocado si sólo se plantea en términos de empleo o desempleo, y no también de una mayor precariedad del trabajo, para muchas personas que están permanentemente en situación de riesgo de pérdida de empleo. Volveré con más detalle sobre esta cuestión cuando analice los cambios en el mundo del trabajo en el epígrafe siguiente.

Por último, me parece muy importante, y coincido plenamente con ella, la tesis de J.B. de Foucault sobre la importancia de defender y reforzar un modelo social europeo que luche al mismo tiempo contra la explotación y la exclusión, a diferencia del modelo anglosajón que reduce la exclusión y refuerza la explotación. Hasta épocas bien recientes se ha privilegiado lo cuantitativo sobre lo cualitativo, con el argumento que era mejor aceptar cualquier empleo antes que estar en desempleo. Ahora, siempre según Foucault, afortunadamente estamos en la fase de “apercibirnos que practicando una flexibilidad a la baja (todo vale) y reduciendo fuertemente el coste del trabajo, se acaba por crear empleo pero fabricando trabajadores pobres y explotados”.

6. La inclusión por lo económico es obviamente uno de los objetivos del Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social (PNAIS) del Reino de España (junio 2001- junio 2003), aprobado por el Consejo de Ministros el 25 de mayo de 2001 y que será objeto de explicación detallada y exhaustiva en la siguiente ponencia, por lo que sólo abordaré aquellos aspectos del mismo que considero más relevantes.

⁶[6] V. Devillechabrolle et I. Moureau. “Les oubliés de la croissance”. Liaisons Sociales-Magazine, mars. 2001.

⁷[7] Cfr. V. Devillechabrolle. “Salariés, mais fragile”. Liaisons Sociales, mars 2001.

El Plan se ha elaborado de acuerdo con las orientaciones estratégicas en todos los ámbitos de la política social recogidas para los próximos cinco años en la Agenda Social Europea aprobada en la reunión de Jefes de Estado y de Gobierno en Niza el 7 de diciembre de 2000.

El documento recuerda que las Comunidades Autónomas (CC.AA.) han asumido competencias en las áreas de empleo, salud, educación, vivienda y servicios sociales, “todas ellas imprescindibles en las políticas de inclusión social”, y que las Corporaciones locales “ostentan también competencias de gestión de servicios en muchas de las áreas mencionadas”.

La exclusión social se manifiesta en diversos ámbitos: pobreza, en el sentido de ingresos económicos; dificultad en la integración laboral, problemas de acceso a la educación y a los mínimos educativos; ausencia de una vivienda digna; carencia de salud, de capacidad psico-física o de asistencia sanitaria; ausencia o insuficiencia de apoyos familiares; ámbitos de marginación social; dificultad en el acceso a la justicia; problemas para el acceso o aprendizaje a las nuevas tecnologías. Como factor transversal en España, no puede olvidarse “la mayor intensidad de los fenómenos de pobreza y exclusión social entre las mujeres (feminización de la pobreza)”.

Entre las líneas prioritarias del PNAIS subrayo dos de ellas: “empleo de calidad para todos: incorporar al empleo a los colectivos en riesgo de exclusión en general y, fundamentalmente, a los grupos de jóvenes, mayores de 45 años, mujeres y personas con discapacidad”; “recursos dignos para vivir: buscar la cobertura de ingresos para una vida digna con especial referencia a las rentas mínimas de inserción (RMI), pensiones mínimas y ayudas para situaciones de emergencia”.

El Objetivo nº 1 del Plan es el fomento del acceso al empleo para las personas en situación o riesgo de exclusión. Entre las medidas propuestas está la de “apoyar a las empresas de inserción y promover su regulación legal, mejorando su operatividad”. También, “favorecer la contratación pública de las empresas que empleen un número significativo de personas en situación de exclusión, dentro del marco legal vigente”, e incentivar desde las diferentes Administraciones Públicas “la ampliación de los servicios de proximidad, priorizando la contratación de colectivos desfavorecidos y apoyando la formación de los mismos”. Así mismo, se propone el apoyo económico a las ONGs “para gestionar programas integrados de inserción laboral dirigidos a colectivos en riesgo de exclusión, en el marco de los programas operativos del Fondo Social Europeo”.

El Objetivo núm. 2 del Plan es el fomento del acceso a todos los recursos, derechos, bienes y servicios.

El PNAIS propone avanzar en el diseño consensuado con las CC.AA. de una regulación de criterios básicos de las RMI, impulsando la delimitación de criterios básicos comunes sobre “requisitos, cuantías y mecanismos de control y evaluación”. También se propone coordinar las RMI (es decir, competencia autonómica) con las rentas activas de inserción (es decir, competencia del INEM o de las CC. AA.) que tengan transferida la gestión de las políticas activas de empleo), “garantizando la necesaria colaboración de los servicios de empleo y los servicios sociales”. Se propone igualmente realizar estudios que analicen la

significación económica y los efectos sobre el empleo de las RMI. Otra medida es la de vincular la percepción de la RMI con la escolarización obligatoria de los niños y niñas de familias beneficiarias.

En cuanto a la mejora de la situación de los jóvenes como grupo vulnerable merecedor de protección especial, el documento propone desarrollar el Plan de Juventud 201-2003, siendo una de las medidas la de “fomentar la empleabilidad y estabilidad de los jóvenes en el mercado de trabajo, mediante itinerarios personalizados y medidas de acompañamiento, especialmente a través de programas gestionados por ONGs”.

Una medida propuesta para los inmigrantes es la mejora de la cualificación profesional, la situación laboral y las correspondientes medidas de protección social de las mujeres inmigrantes “que trabajen en los servicios de atención en el hogar, y en general en los servicios de proximidad”.

El Anexo I del Plan es un documento titulado “Diagnóstico sobre la situación de la exclusión social en España”, y recuerda de entrada algo importante: el concepto de pobreza es de alcance económico y hace referencia al nivel de ingresos, es decir alude a estados carenciales o de necesidad, mientras que el de exclusión social es más amplio porque alude “a un proceso social de separación, del conjunto de integrantes de un grupo social, de sus posibilidades laborales, económicas, sociales, educativas, culturales y políticas a las que otros colectivos sí tienen acceso y posibilidad de disfrute”.

Es preocupante en España el proceso de juvenalización de la pobreza, y los datos de los Informes FOESSA demuestran que los niveles de pobreza más importantes (extrema y severa) se producen en familias numerosas con una media de edad joven muy acusada (ej.: tasa de juventud del 42 % en el caso de la pobreza extrema), “con elevados niveles de inserción deficitaria (subempleados) o inexistente (parados) en el mercado de trabajo, con niveles de analfabetismo (incluyendo el funcional) muy elevado y con otros problemas asociados”.

Otro dato importante merece traerse a colación: la dilación temporal de la situación de parado y el genero del trabajador (las mujeres superan a los hombres en 7 puntos en el desempleo de larga duración) “acentúan la probabilidad de que la experiencia de parado derive en exclusión social”.

Para los trabajadores más jóvenes con baja cualificación laboral también la problemática del desempleo es importante. De hecho, estos jóvenes, que además suelen tener niveles mínimos educativos y culturales tienen un mercado “propio” de trabajo que se caracteriza por actividades de escasa cualificación en algunos sectores de la industria o servicios, tales como “mozos, vendedores, camareros, transportistas, mensajeros, o en el mejor de los casos, trabajadores auxiliares de oficio como telefonista, caja, etc”). El informe enfatiza que para estos jóvenes puede darse “un círculo de difícil salida” ya que muchos de los que abandonan el sistema escolar o no alcanzan el nivel fijado en los tramos obligatorios del sistema educativo “mantienen una baja o escasa cualificación que les lleva a los puestos peores o menos atractivos (que a su vez es lo que se reserva a los jóvenes más descualificados, lo cual refuerza su baja formación), que además se caracteriza por una escasa duración... todo lo cual impide una secuencia de mejora de la cualificación o la posición en la correspondiente actividad laboral”.

El informe alerta sobre la situación laboral de los inmigrantes económicos, en especial los no regularizados, ya que “por regla general, en el mercado de trabajo se encuentran en riesgo de explotación, marginación laboral, bajos salarios, eventualidad en el empleo y horarios incontrolados”.

Dos últimas observaciones significativas al objeto de mi Ponencia. Al referirnos al fracaso escolar, se identifica este en la actualidad con el nivel de alumnos que no se encuentran matriculados en el curso que, teóricamente le corresponde a su edad, en la escolaridad obligatoria. Pues bien, en España hay, al llegar a los 15 años, 216.644 alumnos en esa situación, es decir un 40 % de la población en esta edad.

En fin, el documento subraya que queda mucho por hacer aún en el ámbito de la incorporación de las nuevas tecnologías a la vida social y laboral en España. En el año 2000 sólo un 30 % de la población usaba el ordenador, y solo un 10 % de los españoles tenía acceso a Internet. Porcentajes que se han ido incrementando dos o tres puntos porcentuales cada año, lo cual parece muy poco ante el avance tecnológico cada vez más rápido y acusado.

III. REPENSAR QUÉ TRABAJO EXISTE Y EN QUÉ CONDICIONES SE DESARROLLA A LA ALTURA DEL NUEVO MILENIO.

1. Parece necesario repensar el concepto y la práctica del trabajo y la ciudadanía, tal como nos proponía el profesor Umberto Romagnoli en una conferencia pronunciada el 14 de noviembre de 2000 en la Fundación Utopía Joan N. García-Nieto de Estudios Sociales del Baix Llobregat, en un momento en que las relaciones políticas, económicas y sociales cada vez están más internacionalizadas y globalizadas, aunque este proceso no haya servido para reducir las diferencias entre los Estados ni dentro de cada uno de ellos entre sus ciudadanos. Con razón denunció el Papa Juan Pablo II en un discurso pronunciado el 4 de noviembre de 2000 durante el encuentro con los gobernantes, parlamentarios y políticos con ocasión del jubileo, el escándalo de las sociedades opulentas de hoy “en las que los ricos se hacen cada vez más ricos, porque la riqueza produce riqueza, y los pobres son cada vez más pobres porque la pobreza produce pobreza”, y que ello no se da sólo en el ámbito estatal, ya que ante el fenómeno de globalización de los mercados “los países ricos y desarrollados tienden a mejorar ulteriormente su condición económica, mientras que los países pobres – exceptuando algunos en vías de desarrollo prometedor – tienden a hundirse aún más en formas de pobreza cada vez más penosas”, pidiendo después que se apueste por doblar las leyes del mercado *salvaje* a las de la justicia y la solidaridad⁸[8]. Y conviene ya apuntar aquí que estas situaciones de explotación también se producen en nuestro país como se pone de manifiesto en un reciente Cuaderno de CiJ sobre los “trabajo basura”, en el que se recogen varias experiencias de la vida cotidiana laboral y se demuestra el escaso o nulo cumplimiento de la normativa laboral en muchos casos, de forma que “el contrato de trabajo se convierte en ocasiones en un verdadero *sin trato*”⁹[9].

⁸[8] Discurso publicado en L'Observatore Romano, edición semanal española, 10 de noviembre de 1999, págs. 2-5.

⁹[9] “Trabajo basura”. Barcelona, 2001. En las conclusiones del Cuaderno se valora como aspecto positivo que se haya incrementado, entre las personas que explican sus experiencias, “el sentido de la dignidad humana”, y como negativo “el que hay menos esperanza que antes” y que hay mucho del “sálvese quien pueda”.

2. Ciertamente cambia el trabajo y la ciudadanía en la Europa del tercer milenio, y debemos preguntarnos si las tres funciones clásicas que se anudan al primero, cuales son la percepción de una remuneración, la inserción social y la autorrealización, se siguen dando en la actualidad para la mayor parte de las personas que trabajan, ya sea por cuenta ajena o por cuenta propia¹⁰[10]. Analicemos con detalle esta cuestión.

Desde la década de los setenta han sido frecuentes los estudios sobre los cambios en el mundo del trabajo, y tales estudios se han intensificado en los últimos años, efectuados tanto desde ámbitos de estudio universitarios como desde las propias organizaciones sociales, a fin de tratar de entender cuáles son las nuevas realidades del mundo del trabajo, hasta qué punto los asalariados son más autónomos en su trabajo cotidiano pero al mismo tiempo tienen un nivel más alto de exigencia y responsabilidad en el cumplimiento de sus tareas, cómo son las relaciones con sus superiores, cómo se han reordenado los tiempos de trabajo y los tiempos sociales al hilo de las reducciones de jornadas operadas en los últimos años para la mayor parte de los trabajadores¹¹[11], habiéndose subrayado por la doctrina respecto a esta última cuestión que se ha producido “una mayor petición de control por los asalariados sobre sus estructuras temporales de trabajo, así como de una búsqueda de equilibrio entre los tiempos sociales”¹²[12].

Cuando nos referimos al concepto de trabajo en la actualidad, así como a los cambios que se producen en el mismo, parece ya carente de sentido referirse sólo a una actividad productiva identificada durante mucho tiempo con el trabajo industrial manual que va de la mano con el predominio de un modelo laboral de corte taylorista primero y fordista después, surgido a partir de la segunda guerra mundial y en donde el universo laboral, en el que el trabajo se constituía como eje central de la ciudadanía social, “se basaba en la cultura del empleo estable, en la filosofía del pleno empleo y en la centralidad de la relación salarial”¹³[13]. Los cambios económicos, organizativos empresariales y en la estructura de la población trabajadora, han puesto en cuestión ese modelo y esa centralidad desde los inicios de la década de los ochenta, cuestionamiento que se ha incrementado en los últimos años, y desde ámbitos sindicales se ha hecho notar, acertadamente a mi entender, que frente a la antigua concepción homogénea del trabajo industrial, la experiencia actual del trabajo “se caracteriza por una diversidad entre los trabajadores que se articula alrededor de tres ejes principales: el tiempo, el espacio y la regulación contractual”, o dicho de forma más gráfica, diversidad de tiempos, lugares de prestación de servicios y condiciones de trabajo¹⁴[14]. Por todo ello, no puede sorprendernos que desde ámbitos sociológicos se argumente que el modelo de sociedad que se perfila en el futuro inmediato es el de una sociedad “de los trabajos, algunos de ellos cambiantes y efímeros, antes que una sociedad del trabajo centrada sobre una idea de plenitud y estabilidad como la que tenido el Occidente

10[10] Vid. el estudio dirigido por J. Boissonat Le travail dans vingt ans. París, 1995.

11[11] Un reciente estudio del sindicato francés CFDT aporta las conclusiones de 80.000 encuestas realizadas a los asalariados entre 1995 y 2001 sobre las transformaciones del trabajo y enfatiza que “el trabajo ha cambiado, ha devenido más inmaterial, se apoya sobre una mayor autonomía de los asalariados”. En dicho estudio se abordan temas de relevante interés para entender los cambios que estamos analizando, como son las nuevas formas de intensificación del trabajo, los nuevos vínculos de subordinación, las aspiraciones de los trabajadores a una mayor responsabilidad, o la representación del trabajo entre obligación sufrida y medio de realizarse. Cfr. Le travail en questions. Enquêtes sur les mutations du travail. Ed. Syros, París, 2001.

12[12] Boulin J.I. “Working time in the new social and economic context”. *Transfer* 2/2001, págs. 197 y ss. El autor apunta la conveniencia de desarrollar también “políticas globales que establezcan una articulación entre los tiempos sociales y las relaciones entre el tiempo y el lugar de trabajo”.

13[13] Alonso L.E. Trabajo y ciudadanía. Estudio sobre la crisis de la sociedad salarial. Ed. Trotta/Fundación Primero de Mayo, Madrid, 199, pág. 219.

14[14] Serrano A. y Crespo E. “Introduction: emerging experiences of work in a changing economy”. *Transfer* 2/2001, págs. 183 y ss.

capitalista en el siglo pasado”, en la que los contratos temporales, para muchas personas, “están suplantando el tradicional período de prueba para convertirse en la modalidad normal de ingreso en el mercado de trabajo”15[15]. Un mundo “de los trabajos” en donde la estructura de la clase trabajadora cambia sensiblemente respecto a la de épocas anteriores y en donde, dicho gráficamente por un destacado economista francés, “la nueva clase obrera está hoy más concentrada en los hipermercados que en la industria del automóvil, y sufre en toda su intensidad la presión del cliente”16[16]; un mundo “de los trabajos” donde las fronteras entre tiempo de trabajo y vida privada son cada vez más frágiles, y sirva como ejemplo concreto un reciente estudio realizado en Francia en el que se constata que el 30 % de los asalariados (un 60 % en el caso de directivos intermedios) se lleva trabajo a su casa, y que el 38 % de los asalariados (un 55 % en el caso de los directivos intermedios) recibe llamadas profesionales fuera del horario laboral17[17]

La existencia de estos cambios a los que me acabo de referir se refuerza con los datos y reflexiones recogidos en la Memoria del Director General de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), Juan Somavia, presentada a la sexta reunión regional europea de esta organización que se llevó a efecto el mes de diciembre del pasado año18[18], cuyo volumen I lleva el expresivo título “El trabajo decente en la economía de la información”, y en el que se afirma que “el futuro de la política social (es decir el futuro de la política que afecta a los trabajadores en especial) se está jugando actualmente en Europa, en donde se están configurando las respuestas a los problemas sociales que entraña la mundialización”.

Dicho futuro está condicionado, además, por los cambios que se producirán en el mercado laboral en los próximos años y que cualquier política de empleo deberá tomar en consideración; según datos aportados por la Comisión Europea, que volveré a utilizar al estudiar las políticas comunitarias, se producirá el descenso de la población joven y el incremento de la población madura y de la tercera edad laboral: entre 1995 y 2025 el número de jóvenes menores de 20 años disminuirá en nueve millones y medio, un 11 % respecto del número actual; el grupo de 20 a 59 años disminuirá en más de 13 millones, un 6’4 %, mientras que los adultos de más de 60 años aumentarán en más de 37 millones, es decir en más de un 50 %, debido al acceso de los baby-boomers de los años 50 y 60 a la edad de jubilación19[19]. En algunos países de la Europa comunitaria el crecimiento de la población en los últimos años se ha producido no tanto por el incremento natural de la población sino principalmente por el aumento de las migraciones, de tal forma que países como Grecia, Italia o Suecia hubieran decrecido en población si no se hubiera producido dicho fenómeno migratorio. Por lo que respecta a España cabe apuntar ahora un dato complementario que guarda relación con ese fenómeno: se daría un descenso de la población si no fuera porque la natalidad de las mujeres inmigradas es superior a la de las españolas. En efecto, la media de las segundas es de 1’07 hijos por mujer, mientras que en las procedentes de África es de 1’6 hijos y en las que llegan de América central y del sur es de 1’39. Según los

15[15] Accornero A. “Dal fordismo al post-fordismo: il lavoro e il lavoro”. Quaderni di Rassegna Sindacale 1/2001 (edición electrónica).

16[16] Cohen D. Nuestros tiempos modernos (un análisis del capitalismo y sus tendencias: ¿estamos ante el final del trabajo?). Tusquets Eds., Barcelona, 2001.

17[17] Coulange J.P. “Les salariés ne veulent pas d’uniforme”. Liaisons Sociales, magazine, avril 2001. En este sondeo realizado por la empresa Manpower también se constata que el trabajo ya no es el valor central, dado que “el 64 % de los asalariados está dispuesto a ganar menos dinero y poder disponer de más tiempo libre, mientras que el 29 % elige la opción inversa”.

18[18] Publicada en la página web de la OIT, www.ilo.org

19[19] Informe de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo. La situación demográfica de la Unión Europea 1995. Bruselas, 23.02.96 (COM)96 60 final, págs. 4-5.

últimos datos cerrados sobre movimiento natural de población (registros de nacimientos y de fallecidos), de 1998, esta sólo creció en 4682 personas, mientras que los hijos nacidos de parejas en que la madre o el padre son extranjeros fueron 20.706, por lo que es correcta la afirmación de que “descontados esos hijos nacidos de extranjeros, la población nativa no tendría capacidad para reponer los fallecimientos”²⁰[20]

En el informe del Director General de la OIT se hace especial referencia, pensando en el conjunto europeo, al efecto de la deslocalización de los puestos de trabajo y sus efectos sobre el tejido empresarial de toda Europa, afirmando que “en la medida en que en Europa se están combinando las capacidades profesionales en información y comunicaciones de sus regiones occidental y oriental, entre las que existen diferencias sustanciales de costos laborales y de otra índole, la difusión de las TIC (tecnologías de la información y conocimiento) podría redundar en grandes cambios por lo que se refiere a la división del trabajo en el continente” Las nuevas tecnologías inciden muy directamente en el empleo de personal cualificado, y ante la falta de éste en numerosos países europeos “los círculos de empleadores están ejerciendo presiones para flexibilizar las leyes de inmigración”, algo sobre lo que alerta el informe cuando se refiere al efecto útil para los países receptores pero que puede “desencadenar una fuga de cerebros en los países de origen de los trabajadores”. En esta misma línea, una Comunicación de la Comisión Europea analiza algunos aspectos problemáticos de las migraciones y enfatiza el coste que supone para la economía local de los países en desarrollo el que la emigración “sea de los más cualificados y emprendedores de la población, ya que (estos países) son los que menos pueden permitirse perder las inversiones que han hecho en educación y formación, particularmente de los beneficiarios de enseñanza superior”²¹[21].

Pongamos sobre la mesa un dato importante para repensar el trabajo. En Europa, “mas de la mitad de la fuerza de trabajo de los países europeos más ricos está ocupada en actividades que consisten principalmente en el manejo de la información. En cuanto a su contenido, el trabajo está cada vez más basado en el conocimiento y menos en la actividad física”. La economía del conocimiento es ya una realidad en Europa, con crecimiento del empleo de directivos, profesionales y técnicos dos veces superior a la media desde 1994, tal como se puso de manifiesto en la semana del empleo celebrada el mes de noviembre de 2000 en Bruselas, dedicada precisamente a esta cuestión y en donde se constató, a partir de datos ofrecidos por las instituciones comunitarias, que son los países que más han crecido en dicho ámbito del empleo los que más ocupación generan, es decir que “los países que crean empleos los crean en el conjunto de los sectores, incluidos aquellos que emplean personas menos cualificadas, aún cuando crecen más en los sectores de *materia gris*”, y que los países que tienen una tasa elevada de personas en el mundo del trabajo con título universitario (ej: Suecia) “son también los que se benefician de una tasa de empleo más elevada, sensiblemente por encima de la media de la Unión”.

En suma, los cambios en el mundo del trabajo y del empleo deben ser objeto de atención tanto a escala internacional como comunitaria, estatal, regional o local, pues en todas ellas el mercado de trabajo aparece afectado por dichos cambios. La OIT subraya la importancia de estudiar tres aspectos de capital importancia en su relación con el empleo: el impacto de la tecnología, del comercio mundial y de la población; ello,

²⁰[20] Vega J.A. “Las mujeres afirman que no tienen más hijos por problemas económicos”. Cinco Días, 22 de diciembre de 2000.

²¹[21] [Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre una política comunitaria de migración. Bruselas, 22.11.2000, COM \(2000\) 757 final, pág.8.](#)

desde la perspectiva de asegurar que “el empleo sea el punto central de las políticas sectoriales y económicas, tanto a nivel nacional como mundial”²²[22].

3. Ahora bien, es muy importante analizar y reflexionar no sólo sobre los cambios acaecidos en el crecimiento del empleo y su incremento en los nuevos sectores de la economía, sino que también ha de prestarse atención a su calidad y a los nuevos riesgos que se están desarrollando y que afectan a las condiciones de trabajo. Analizémoslos a continuación.

Preocupados durante mucho tiempo por la problemática del desempleo no hemos prestado especial atención a una cuestión que cada vez adquiere más importancia en el mundo laboral, y mucho más en un momento en que el desempleo tiene tendencia a la baja, cual es la de la calidad de nuestro trabajo, es decir de nuestras condiciones laborales, y ya he efectuado alguna referencia al respecto en la primera parte de mi exposición. Por ello es de suma oportunidad la publicación de la tercera encuesta europea, efectuada el pasado año por la Fundación Europea para la mejora de las condiciones de vida y de trabajo, a 21.500 trabajadores asalariados y autónomos (1500 por cada Estado miembro, menos Luxemburgo con 500) sobre sus condiciones de trabajo, y cuyos resultados más significativos paso a comentar.

A)Se produce un aumento de los problemas de salud, debidos en gran parte a las malas condiciones de trabajo . Por ejemplo, el estrés es un problema para el 28 %; la fatiga general para el 23 %; un 33 % sufre dolores dorsales y casi la mitad de los encuestados afirman trabajar en condiciones dolorosas o penosas.

El trabajo es cada vez más intenso, y su carácter evoluciona porque cada vez más está condicionado por el cliente, usuario o paciente, y más centrado en las tecnologías de la información. Los trabajadores temporales e interinos sufren peores condiciones de trabajo que los trabajadores fijos. Se trabaja “con prisas y con tensión”, ya que el 21 % de los encuestados considera que no dispone de suficiente tiempo para realizar su trabajo²³[23].

La encuesta demuestra la existencia de una fuerte relación entre el stress, los dolores o molestias musculoesqueléticas y las características de la organización del trabajo tales como un trabajo repetitivo o con un ritmo de trabajo elevado; este último también guarda relación con los problemas derivados del incremento de los accidentes de trabajo.

B)Aunque ha aumentado la autonomía del trabajador en su actividad, el trabajo repetitivo y monótono sigue teniendo bastante importancia; de tal forma, un 32 % de los encuestados declaran efectuar tareas repetitivas de una duración inferior a 10 minutos, y un 22 % de duración inferior a un minuto. Si bien aumenta el número de personas que pueden influir sobre su horario de trabajo, ello es debido a que es así para el 84 %

²²[22] Puede consultarse la documentación preparatoria para el Foro Global sobre el Empleo, a celebrar en Ginebra del 1 al 3 de noviembre de 2001, en www.ilo.org

²³[23] A. Accornero ha dicho gráficamente que si antes los sociólogos debían estudiar la opresión laboral debida a la monotonía y repetitividad de las tareas, “ahora deben estudiar el ansia generada por la variabilidad y las incertidumbres que estresan al trabajador. Ayer el síntoma era el tedio y el aburrimiento, hoy el frenesí. Ayer el problema era la rigidez, hoy la flexibilidad”. Cfr. “Dal fordismo ...”, ob. cit.

de autónomos, mientras que sólo afecta al 36 % de los asalariados, y además la influencia es mayor para los hombres (47 %) que para las mujeres (41 %).

C)Un dato relevante debe destacarse: la proporción de personas que trabajan con ordenador (aunque sea de forma ocasional) ha pasado del 39 % en 1995 al 41 % en el 2000, siendo mayor la incidencia entre los asalariados (43 %) que entre los autónomos (33 %). Repárese en la importancia que ello tiene de cara a una regulación adecuada de la seguridad y salud en el trabajo para el cada vez mayor número de trabajadores que pasan cada día muchas horas delante de la pantalla del ordenador.

D)Cada vez hay más diferencia entre aquellos que trabajan poco y quienes trabajan mucho en términos de horas de trabajo: el 16 % efectúan menos de 30 horas por semana, mientras que el 20 % de los encuestados (el 14 % de asalariados) trabajan más de 45 horas semanales. Añádase a ello que la duración media de los trayectos cotidianos de ida y vuelta al trabajo es de 38 minutos, si bien hay un 18 % que declaran que dedican a ello más de 60 minutos diarios. En ocasiones parece que el “reparto del trabajo” no consista en que cada vez se trabaje menos horas por todos, sino que unos pocos concentren la mayor parte de la actividad, y cabe concretar esta afirmación en un país, Inglaterra, donde las relaciones de trabajo han sufrido cambios sustanciales en las dos últimas décadas, y en donde un reciente estudio demuestra que “las horas de trabajo se han concentrado en menos hogares de trabajadores, en los que el promedio de horas de trabajo por persona trabajadora se ha incrementado desde 1981 en casi tres horas por semana”, situación que ha afectado más a las mujeres que a los hombres y más al sector público que al sector privado²⁴[24].

E)Sigue siendo elevado el número de personas que trabajan con jornadas distintas de la (cada vez menos) “clásica”. Así, un 18 % presta sus servicios en horario nocturno, un 22 % trabaja a turnos, el 47 % trabaja el sábado y el 24 % el domingo. Esta flexibilidad alcanza también a los horarios de trabajo ya que la irregularidad de estos afecta diariamente al 41 % de los encuestados.

En la presentación de los datos de la encuesta el Presidente de la Fundación, R. P. Bodin, afirmó que los resultados de la misma muestran la necesidad de un debate sobre la calidad del trabajo en Europa, tesis que comparto plenamente, ante la situación de concurrencia y competencia incesante que vivimos y ante la evolución de los cambios en los empleos y ocupaciones. Se afirma, y debe valorarse seriamente, que respecto a las encuestas anteriores “las condiciones de trabajo no mejoran, e incluso empeoran en algunos aspectos”, pues si bien ciertamente hay mejoras, estas no llegan a compensar los empeoramientos. Por ello es importante debatir sobre esta cuestión, ya que hasta ahora el elevado nivel de desempleo en Europa había ocultado durante largo tiempo otras situaciones preocupantes como son el deterioro y la pérdida de calidad de las condiciones de trabajo para un número no desdeñable de personas.

Para el director de la encuesta, P. Paoli, es importante subrayar que los europeos trabajan menos pero a un ritmo más acelerado, y que la flexibilidad en todas sus formas (tiempo de trabajo, organización, mercado de trabajo) ha devenido una de las características del trabajo en los últimos años, con importantes repercusiones

²⁴[24] Green F. “It’s been a hard day’s night: the concentration and intensification of work in late twentieth-century Britain”. *British Journal of Industrial Relations*, march 2001, pág. 75. La tesis del estudio, empíricamente demostrada, es que un indicador del incremento de la presión en el trabajo se refiere, no al promedio de las horas de trabajo de los trabajadores, sino a su forma de distribución entre los individuos y su distribución por hogares”.

sobre la vida familiar y social de los trabajadores. Como combinar flexibilidad y seguridad en el trabajo también es otro de los retos del futuro inmediato, junto con la adaptación de los sistemas de protección social a la diversidad de status de una persona en el transcurso de su vida activa²⁵[25].

Un documento de capital importancia para el estudio de la vertiente cualitativa del empleo es una Comunicación presentada a mediados de este año por la Comisión Europea y que paso a analizar a continuación²⁶[26].

Se trata de un documento de indudable importancia y que marcará los debates sobre política social en los próximos meses, al igual que ocurrió con la Agenda Social Europea desde su publicación hasta su aprobación en la reunión de los Jefes de Estado y de Gobierno en Niza en diciembre de 2000. La Comunicación pretende proporcionar elementos de análisis y de debate suficientes para abordar las políticas de empleo en Europa en el futuro inmediato, y desarrolla algunas de las líneas expuestas en la Agenda Social Europea y algunos de los objetivos establecidos en las cumbres de Jefes de Estado y de Gobierno desde la que se celebró en Lisboa en marzo de 2000.

La palabra clave del documento es “calidad” y sobre ella giran todas las consideraciones que se efectúan, si bien la mayor parte de su contenido se ajusta al debate sobre la calidad en el trabajo, definiendo objetivos y proponiendo indicadores para tratar de alcanzarlos.

El documento parte de la constatación de que la competitividad económica debe ir estrechamente vinculada con la inversión en potencial humano y unos sistemas sociales fuertes en que apoyarse, y recuerda que en el ámbito social la cumbre de Niza subrayó que la calidad de la formación, del trabajo, de las relaciones laborales y de la política social, “son factores esenciales para que la Unión Europea cumpla los objetivos que se ha fijado en cuanto a competitividad y pleno empleo”. El documento enfatiza las virtudes del modelo social europeo y critica que se suela olvidar, con ocasión de los reproches que se le formulan, la alternativa opuesta, cual es “el coste que implicaría la no existencia de esas políticas sociales”.

Para promover la calidad del empleo y de la política social establece tres líneas de actuación: en primer lugar, hay que definir un enfoque claro del objetivo político de mejorar la calidad del trabajo; en segundo término hay que establecer “un grupo coherente y amplio de indicadores de la calidad del trabajo para reforzar la eficacia y eficiencia de la política para lograr el objetivo de mejorar la calidad del trabajo”; por último, la mejora de la calidad debe integrarse de forma total y coherente en las políticas sociales y de empleo.

Para poder concretar qué indicadores hay que utilizar para medir la calidad del trabajo primero debemos tratar de centrar que se entiende por tal, asumiendo que se trata de un concepto relativo y pluridimensional y que no se refiere, ni mucho menos, al dato de que el empleo tenga una buena remuneración. La Comisión considera que deberán tenerse en cuenta cuatro grandes bloques: las características objetivas relacionadas con el empleo, tanto las relativas al entorno en general como las características específicas del puesto de

²⁵[25] Al respecto, vid. la intervención de la Directora General de Dirección General de Empleo y Asuntos Sociales, O. Quintin, en la Conferencia organizada por la Comisión Europea sobre “Calidad de las políticas sociales y de empleo: invertir en la calidad”. Bruselas, 22 y 23 de marzo de 2001. Texto publicado en www.europa.eu.int

²⁶[26] Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones. Políticas sociales y de empleo: un marco para invertir en la calidad. Bruselas, 20.06.2001. COM(2001) 313 final.

trabajo; las características del trabajador, la coincidencia entre sus características y los requisitos del trabajo; la evaluación subjetiva de dichas características por parte del trabajador. Tratando de proporcionar el marco adecuado para la medición, el documento propone agrupar los diferentes elementos en dos grandes grupos, debiendo todos ellos tomar en consideración el desglose por sexo y por regiones:

“Características de los puestos de trabajo: características objetivas e intrínsecas, incluidas la satisfacción profesional, la remuneración, las retribuciones en especie, la jornada laboral, las cualificaciones, la formación y las perspectivas de trayectoria profesional, el contenido del trabajo, la coincidencia entre las características del empleo y las del trabajador.

El entorno del trabajo y el mercado laboral: igualdad entre hombres y mujeres, salud y seguridad, flexibilidad y seguridad, acceso al empleo, conciliación entre la vida profesional y la vida privada, diálogo social y participación de los trabajadores, diversidad y no discriminación”.

En suma, el documento propone un amplio conjunto de indicadores relativos a los diez elementos claves de la calidad, que deberán guardar estrecha relación con los principales objetivos y estándares políticos y los instrumentos que pueden adoptarse para conseguirlos. La propuesta comunitaria no implica la puesta en marcha de un nuevo proceso a escala europea, pero sí un nuevo enfoque político que asegure la coherencia en todos los ámbitos políticos entre “los objetivos políticos, los instrumentos disponibles y los indicadores utilizados para evaluar la consecución de los objetivos políticos globales”, integrando el objetivo de mejora de la calidad en las políticas sociales y de empleo a través de una serie progresiva de controles de calidad.

Por último, deseo subrayar que el documento manifiesta su preocupación porque algunos desarrollos bien recientes de los mercados de trabajo pueden llevar a un deterioro de la calidad del trabajo y a agravar los problemas de segmentación del mercado laboral y de exclusión de una parte de la población, y de ahí que enfatice la necesidad de combinar adecuadamente flexibilidad y seguridad, siendo a su parecer aspectos centrales para ello “una formación adecuada, el aprendizaje a lo largo de toda la vida y la inversión en recursos humanos”.

4. Junto a un trabajo más cualificado y gratificante en muchas ocasiones, aprovechando las posibilidades que ofrecen las nuevas tecnologías, surgen, como ya he apuntado, nuevos problemas e inquietudes respecto a la degradación de las condiciones laborales a causa de los cambios tecnológicos. El informe de la OIT citado con anterioridad hace referencia a “la invasión de la vida privada del trabajador”, con especial atención a los problemas derivados del control que puede ejercer el empleador sobre la utilización de Internet y el correo electrónico del empleado”, o que las computadoras permitan llevar a cabo “un control estricto y en tiempo real de la productividad del trabajador”, citándose el ejemplo de los centros de atención telefónica “donde una medida de productividad es la duración de cada conversación telefónica, lo cual se supervisa sin reparos”, afirmándose que ello supone un fuerte estrés para el trabajador, ya que no se toma en consideración “ni el humor ni la actitud verbal del cliente al que se está atendiendo”. Desde los documentos comunitarios se subraya la incidencia que Internet está teniendo sobre las estructuras tradicionales del mercado, trastocándolas al aportar una infraestructura común mundial para la entrega de una amplia gama de servicios de comunicaciones electrónicas, poniendo de relieve que “los servicios de comunicaciones electrónicas disponibles al público a través de Internet introducen nuevas posibilidades para los usuarios, pero también nuevos riesgos para sus datos personales y para su intimidad”^{27[27]}. El profesor Ulrick Beck ha puesto de

27[27] Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa al tratamiento de los datos personales y de la protección de la intimidad en el sector de las comunicaciones electrónicas. DOCE C365, 19.12.00, págs. 223 y ss.

relieve recientemente que nuestras sociedades occidentales empiezan a adaptarse a realidades y tipos de normalidad no occidentales que no anuncian nada bueno, “pues la desregulación y la flexibilidad introducen en Occidente como normalidad lo que durante tiempo fue una catástrofe superable: la economía informal y el sector informal”, provocando además una mayor debilidad sindical la informalización de las relaciones laborales y contractuales^{28[28]}. Las “nuevas preocupaciones” en el lugar del trabajo son certeramente apuntadas por la OIT en su Informe de este año sobre el empleo en el mundo, refiriéndose al “estrés, el derecho a la intimidad, la propiedad intelectual o el derecho de acceso a los medios de comunicación”^{29[29]}, a las que debe añadirse la preocupación cada vez mayor por las situaciones de acoso moral en el trabajo, que afectan según datos del Parlamento Europeo a un 8 % de los trabajadores de la UE, es decir, a cerca de 12 millones de personas, siendo las mujeres las mayoritariamente afectadas^{30[30]}.

5. En definitiva, al iniciarse el nuevo milenio debemos repensar muchos conceptos y prácticas de las relaciones laborales, desde la perspectiva de garantizar los derechos del ciudadano trabajador, y pongo delante el término ciudadano porque cada día más los problemas que acaecen en la empresa no se refieren sólo a las estrictas relaciones de trabajo sino al pleno ejercicio de los derechos constitucionales de la persona. Ciudadanía que debe ir de la mano con mayores garantías de seguridad en su vida laboral, lo cual no es incompatible en modo alguno con una bien entendida flexibilidad; incluso en el que se califica como paraíso de las reglas flexibles en el trabajo, EE. UU, un excelente conocedor de su realidad social, el profesor Vicenç Navarro, afirmaba que “no es cierto que estemos asistiendo al final del trabajo fijo. En los EE.UU. los empresarios más inteligentes se han dado cuenta de que la variable más importante para aumentar la productividad es la satisfacción y el compromiso del trabajador en lugar del miedo”^{31[31]}.

IV. PROPUESTAS SOBRE POLÍTICAS SOCIALES DE CREACIÓN DE EMPLEO Y LUCHA CONTRA LA EXCLUSIÓN SOCIAL EN ESPAÑA.

1. En el discurso de investidura del 25 de abril de 2000, el entonces candidato y después presidente de Gobierno Jose M^a Aznar, enfatizaba la necesidad de avanzar en la modernización económica y social de España, con nuevas reformas “cuyo principal objetivo es alcanzar el pleno empleo en el curso de la década”. Será necesario conocer entonces cuál es la realidad del empleo en España para saber las posibilidades de que dicha frase puede tener virtualidad en el futuro mediato; o dicho en otros términos, será necesario conocer y examinar los datos más relevantes de nuestro mercado de trabajo, examen que se realiza a partir de los datos más significativos de la Encuesta de Población Activa (EPA) del segundo trimestre de 2001 y de la valoración de la realidad del empleo y el desempleo durante el pasado año 2000.

28[28] “La Europa del trabajo cívico”. Claves de Razón Práctica, núm. 106, octubre de 2000, págs. 4-14. A su juicio, la desregulación del mercado laboral también conduce al adiós a la sociedad empresarial corporativamente organizada, “que frenó el conflicto de clases entre trabajo y capital al armonizar una dinámica de oferta capitalista con un ordenamiento jurídico para el ciudadano-trabajador” (págs. 4-5).

29[29] Trabajo en la economía de la información. Puede consultarse el texto en www.ilo.org.

30[30] Resolución del Parlamento Europeo sobre el acoso moral en el trabajo, aprobada en la sesión plenaria de 20 de septiembre de 2001. Para el PE, “las medidas contra el acoso moral en el trabajo deben considerarse un elemento importante en la labor de mejorar la calidad y las relaciones sociales en el trabajo y que contribuyen a prevenir la exclusión social”.

31[31] Entrevista publicada en Treball, núm. 112, juliol-agost 2000, págs. 8-9. Defiende con firmeza que flexibilidad no es lo mismo que precariedad, y que aquella se puede conseguir “a partir del pacto social, negociación y cogestión”, es decir mediante una mayor seguridad laboral del trabajador.

2. En primer lugar, destaca el gradual incremento de nuestra tasa de actividad que alcanza ya el 51'32 %, es decir, nos encontramos con que más de la mitad de la población en edad legal de trabajar se encuentra en el mercado de trabajo, ya sea ocupada o bien buscando activamente trabajo, siendo la masculina el 63'83 % y la femenina el 39'72 %, y destaca en esta última que el porcentaje varía considerablemente en razón del nivel de estudios de la persona, pues supera el 60 % en quienes tienen estudios medios y superiores pero no pasa del 12 % entre quienes carecen de estudios. Es importante también resaltar, en esta misma línea, que el nivel de estudio afecta de manera considerable a las posibilidades de acceso al empleo, de forma que cerca de un 70 % de los desempleados inscritos en el Instituto Nacional de Empleo al finalizar el pasado año carecían de estudios o de formación profesional cualificada. La tasa de asalarización es del 79'5 %, cinco puntos y medio más que en 1989, incremento "originado íntegramente por el fuerte aumento de la importancia del empleo asalariado entre las mujeres"³²[32].

Durante el año 2000 se crearon 491.800 empleos y disminuyó en 268.000 personas el número de desempleados, con una ligera disminución del trabajo por cuenta propia y un exclusivo incremento del empleo en el ámbito del trabajo por cuenta ajena. La tasa de paro se situó en el 14'1 % de la población activa, es decir 2.302.000 personas, con un descenso de dos puntos respecto al año anterior. Según los datos de la EPA del segundo trimestre de este año, la tasa de paro masculina es del 8'99 % y la femenina del 18'91 %.

Por lo que respecta a la ratio de temporalidad, ésta se sitúa en el 31'8 %. El informe elaborado por el Banco de España sobre la evolución del empleo y el paro durante el año 2000 pone de manifiesto las variaciones de esta ratio de temporalidad según los sectores productivos, de tal forma que en la agricultura era del 58'9 %, del 26'6 % en la industria, del 59'1 % en la construcción (sector en donde el crecimiento del número de trabajadores por cuenta propia fue del 7'7 % respecto al año anterior) y del 27'7 % en los servicios.

La tasa de actividad podría incrementarse si la contratación a tiempo parcial alcanzara cotas equiparables a la media europea (18 %), ya que seguimos estando cerca de diez puntos por debajo de ésta (el porcentaje de varones supera ligeramente el 3 % y el de mujeres el 17 %). En la Recomendación del Consejo de la UE del pasado 19 de enero, en que se pronuncia sobre la aplicación de la política de empleo en los Estados miembros, se recuerda al Estado español que tiene, entre otros retos, el de corregir las diferencias entre hombres y mujeres en cuanto al empleo y el desempleo, promoviendo en mayor grado que hasta el presente la igualdad de oportunidades a fin de mejorar la presencia femenina en el mercado laboral. Ahora bien, dicho incremento no debería producirse por la vía de la merma de los derechos de los trabajadores contratados al

³²[32] Durán F. (edición a cargo de). Informe sobre riesgos laborales y su prevención. La seguridad y salud en el trabajo. Presidencia del Gobierno, Madrid, 2001. Además de esta mayor asalarización, el documento subraya como rasgos básicos del mercado de trabajo español en los últimos años los siguientes: fuerte crecimiento del empleo y sensible reducción del desempleo, unido a un moderado aumento de la población activa; incremento de la actividad del sector servicios, "vinculado a aspectos tales como la exteriorización de las actividades y el recurso a la subcontratación"; importante peso de la contratación temporal y de fenómenos conexos como el de la rotación laboral; cambios en la estructura ocupacional y requerimientos de mayor cualificación; sensible presencia de la economía irregular.

amparo de esta modalidad, merma ocultada bajo una aparente mayor flexibilidad a la que se refiere la reciente reforma normativa del mercado de trabajo. Algo podemos aprender de la reciente reforma de la normativa alemana (Ley de 16 de noviembre de 2000) que explico brevemente a continuación.

La ley, que entró en vigor el 1 de enero de 2001, tiene por finalidad adecuar la normativa alemana en materia de contratación a tiempo parcial y temporal a las necesidades cada vez más cambiante del mercado de trabajo, así como adecuar dicha normativas a las Directivas emanadas de la Unión Europea. También pretende, aunque es bien sabido que las normas sólo tienen una importancia relativa a la hora de cambiar pautas sociales, incentivar el crecimiento del empleo a tiempo parcial entre los varones, dado que según datos de 1999 el 87 % de las personas que trabajaban acogidos a esa modalidad eran mujeres.

La normativa alemana ya recoge con carácter general el principio de igualdad de trato entre trabajadores a tiempo completo y tiempo parcial desde 1985, pero ha reforzado en la nueva normativa dicho principio. En línea con las normas comunitarias, un trabajador a tiempo completo tendrá derecho, como regla general, a disminuir su jornada de trabajo, salvo que exista un acuerdo en contrario en convenio colectivo o que existan razones organizativas empresariales (ej: que la medida tuviera un impacto negativo en la productividad o un incremento de costes) debidamente acreditadas. Los trabajadores a tiempo parcial tendrán preferencia para poder ocupar las vacantes que haya en la empresa a tiempo completo. Igualmente, la empresa deberá comunicar a los trabajadores que deseen modificar su tiempo de trabajo, así como a sus representantes, las vacantes existentes y las posibilidades de participar en acciones formativas.

La norma sólo será de aplicación a las empresas de más de 15 trabajadores y quien solicite una reducción semanal de su jornada deberá tener una antigüedad mínima en la empresa de seis meses. En cuanto a la tramitación de la petición, esta deberá formularse con tres meses de antelación y con indicación de la nueva distribución que se propone del tiempo de trabajo. Durante dicho período ambas partes deberán dialogar al objeto de intentar llegar a un acuerdo, en el bien entendido que la negativa empresarial sólo podrá basarse en razones internas debidamente justificadas.

3. En segundo lugar sigue siendo alto el paro existente, aunque bien es cierto que en menor medida que el año anterior, como acabamos de apuntar. En el año 2000 hubo un descenso importante de 260.000 personas en la relación de desempleados con respecto al año anterior y es un dato que debe valorarse positivamente, pero estas luces no nos deben, no obstante, impedir ver las sombras que hay detrás de los datos de las personas desempleadas, con especial atención a la problemática del colectivo femenino y de los desempleados de larga duración. La UE recordaba, en la Recomendación de 14 de febrero de 2000, que un reto de la política de empleo española es corregir la tasa de desempleo de larga duración que es la más importante de los países de la Unión y que a juicio del Consejo “no disminuirá hasta que los altos flujos de incorporación al desempleo de larga duración se reduzcan de forma significativa”, y dicha preocupación la ha reiterado en la Recomendación antes citada de 19 de enero de 2001 sobre la aplicación de la política de empleo de los Estados miembros. No podemos olvidar, además, que el desempleo constituye un innegable despilfarro de recursos humanos y que puede llegar a socavar la cohesión social por la generación de importantes tensiones y conflictos sociales. No me parece positivo que el gobierno dedique una parte del superávit presupuestario del INEM para financiar las políticas activas de empleo y que no dedique buena parte de esos recursos disponibles a incrementar, bien las cuantías de las prestaciones asistenciales, bien a posibilitar el incremento del número de sujetos que puedan tener acceso a dichas prestaciones ante la situación de carencia de trabajo. Esta actuación gubernamental también ha sido criticada por el sindicato CC.OO. al analizar el anteproyecto de presupuestos del INEM para el año 2002, afirmando que las

aportaciones de los trabajadores ocupados cubren íntegramente todas las políticas dirigidas a las personas en desempleo, circunstancia que implica “desligar al resto de la sociedad de sus obligaciones con las personas con mayores dificultades, las que están sin trabajo remunerado”, y que el excedente logrado con las cotizaciones no utilizadas para pago de prestaciones (se calcula que será un montante de 542.000 millones de pesetas en el años 2002) “se podrán pagar todas las políticas de fomento de empleo, escuelas taller, gastos de funcionamiento e inversiones”³³[33]. Dicho sea incidentalmente, y por su conexión con el punto ahora objeto de estudio, el proyecto de ley de medidas fiscales, administrativas y del orden social para el año 2002 endurece los requisitos previstos para acceder al subsidio por desempleo regulado en el art. 216 del Texto refundido de la Ley General de Seguridad Social (LGSS). Se añaden dos nuevos párrafos al art. 219 de la LGSS, y se dispone (a los efectos que ahora nos interesan) que “cada vez que se hayan devengado seis meses de percepción del mismo, los beneficiarios deberán presentar una solicitud de prórroga, acompañada de la documentación acreditativa del mantenimiento de los requisitos de acceso”.

Además, para reconocer esa prórroga, “la Entidad Gestora podrá exigir a los beneficiarios del subsidio que en el momento de solicitud de las mismas, suscriban un compromiso de realizar acciones favorecedoras de su inserción laboral y los Servicios Públicos de Empleo aplicarán a los trabajadores que hayan suscrito el compromiso las citadas acciones”.

También se prevé mas dureza en otro supuesto. Para mantener la percepción del subsidio previsto para los mayores de 52 años “los beneficiarios deberán presentar ante la entidad gestora una declaración de sus rentas, acompañada de la documentación acreditativa que corresponda” .

4.En tercer lugar, nuestra tasa de empleo (porcentaje de ocupados respecto de la población de cada grupo de edad), sigue siendo baja (cerca del 42 %) en comparación con la media comunitaria, siendo especialmente significativa la diferencia porcentual entre hombres y mujeres, alrededor del 54 y del 29 %, respectivamente, contrapuesta con los datos de desempleo para cada sexo.

5.En cuarto lugar, destaca la importancia de la contratación temporal en el volumen total de contratación, como ya he indicado con anterioridad, y que llevaba al Consejo de la Unión Europea a recordarnos en el año 2000, como aspecto no especialmente favorable de nuestro mercado laboral, que en España “la proporción de empleados con contratos de duración determinada, en su mayoría de corta duración, es muy alta, representando casi la tercera parte del número total de contratos”, aun cuando también debe reseñarse el paulatino incremento de la contratación estable indefinida a partir de los acuerdos suscritos entre los agentes sociales el mes de abril de 1997; preocupación que ha seguido manifestando en las Recomendaciones del año 2001.

³³[33] “Análisis del Anteproyecto del Presupuesto del INEM 2002 y liquidación año 2000”. Informe elaborado por el Gabinete Técnico Confederal. Septiembre 2001. Según el documento, un 55 % de los perceptores de prestaciones, unas 600.000 personas, reciben una prestación de 54.000 ptas al mes, dato que a juicio del sindicato, “es una cantidad no demasiado desincentivadora para la búsqueda de un empleo”.

6. En quinto lugar es importante prestar atención al número de trabajadores ocupados en cada empresa. Los datos del Directorio Central de Empresas (DIRCE) a 1 de enero de 2001 son suficientemente significativos de la conformación del tejido empresarial español, basado en pequeñas empresas y con un número reducidísimo de personal asalariado.

En efecto, baste aquí indicar que el 53'3 % de las empresas españolas no emplea ningún asalariado, y un 26'2 % tiene entre 1 y 2 asalariados (1.408.792 y 692.964, respectivamente). Las empresas de más de 20 trabajadores (71.439) representan solo el 5'8 % del conjunto de las que tienen asalariados. Si nos fijamos en el sector económico destaca que en los sectores agrupados bajo la rúbrica "resto de servicios" el 84'1 % de las empresas agrupan a 2 o menos trabajadores, porcentaje muy similar a las del sector comercio, un 82'3 %. No obstante, conviene matizar que el reducido tamaño de las empresas por número de trabajadores no guarda relación con el número de trabajadores que trabajan en las empresas, ya que "el 36 % trabajan en empresas de 250 o más trabajadores"³⁴[34].

7. La política económica y laboral seguida en los últimos años no puede calificarse sino de contradictoria. Si de una parte se apostó a partir de 1997 por el incremento de la contratación indefinida, mediante la técnica legislativa de la incentivación económica a dicha contratación, no se adoptó medida alguna que permitiera reducir el importante volumen de contratación temporal existente, e incluso las medidas adoptadas en el seno de las Administraciones Públicas han contribuido al incremento de la tasa de temporalidad en el sector público. Además, la reciente reforma legislativa operada por el Real Decreto Ley 5/2001 de 2 de marzo primero y después por la Ley 12/2001 de 9 de julio, sigue sin establecer mecanismo legal alguno que incentive la disminución de dicha tasa, dejando a los agentes sociales que adopten las medidas que consideren adecuadas al respecto, y es de todos sabido la contraposición existente entre las posturas empresariales y las sindicales, e introduce preocupantes formulas de flexibilización de las modalidades contractuales del trabajo a tiempo parcial y del trabajo fijo discontinuo que, si son mal utilizadas, pueden significar tanto un incremento de la real jornada del trabajador como una disponibilidad absoluta hacia las ordenes emanadas de la parte empresarial. Tampoco podemos olvidar el preocupante grave incumplimiento de la normativa en materia de prevención de riesgos laborales, responsabilidad ciertamente no única y exclusiva del gobierno sino compartida en buena medida con aquellas empresas que no cumplen la misma, todo lo cual ha llevado nuevamente a la UE a manifestar su preocupación por el elevado número de accidentes laborales que ocurren en nuestro país. Al respecto, el "Informe Duran" apunta que "la edad, el tipo de contrato y la antigüedad en el puesto son un conjunto de variables que ayudan a entender los datos sobre siniestralidad laboral"³⁵[35], y tras un examen de los datos existente constata la existencia de una estrecha asociación entre temporalidad y riesgo de accidente de trabajo, si bien manifiesta de forma clara y contundente que "parece descartable que la reducción de la temporalidad fuese capaz por sí sola de reducir sustancialmente el riesgo de los accidentes de trabajo" y de ahí que se plantee la necesidad de estudiar la influencia de otros factores "tales como la experiencia, el tipo de ocupación y las condiciones en que se desarrolla el trabajo", además de sugerir que las nuevas organizaciones del trabajo puede influir en esa

³⁴[34] Duran F. (edición a cargo de...). Informe...., ob. cit.

³⁵[35] Refiriéndose a los jóvenes el Informe Duran constata que "si añadimos (a la edad) su bajo nivel de formación, su condición de temporales, combinada en ocasiones con períodos de desempleo, y el desempeño de tareas que no exigen cualificación, entendida esta como formación y experiencia, tenemos los elementos para prever un elevado grado de siniestralidad".

sinistralidad, tales como “la descentralización de la producción, la proliferación de centros de trabajo menores, la fragmentación empresarial y/o productiva, y la subcontratación”. 36[36]

8. Debemos estar cada vez más atento en nuestro país no ya al análisis de la cantidad de empleo que se crea, sino muy especialmente de la calidad de este, pues el riesgo de una dualización en el mercado de trabajo entre quienes disponen de buenos empleos y una adecuada cualificación profesional y aquellos que se encuentran en situación de precariedad y sufren de carencias formativas, especialmente en el ámbito de las nuevas tecnologías de la comunicación y la información, es ya algo más que una mera hipótesis de trabajo. Las carencias se concentran más en los jóvenes con déficits educativos que en los mayores, más en las mujeres que en los hombres, y más en unas regiones que en otras. Además, son especialmente sensibles a esta problemática los trabajadores mayores entre 40 y 45 años que pierden su empleo, las personas con discapacidad, las minorías étnicas y los inmigrantes. La incertidumbre sobre el inmediato futuro laboral para buena parte de las personas incluidas en los grupos referenciados lleva aparejada el riesgo de su deterioro psíquico y físico, la merma de su capacidad de socialización y movilización, y el riesgo de que se consideren seres fracasados en el seno de una sociedad que hace del éxito laboral una virtud relevante a los ojos de la ciudadanía.

9. No podemos dejar de tomar en consideración la especial situación de las personas con discapacidad, ya que un reciente estudio realizado por el IMSERSO, INE y la Fundación ONCE pone de manifiesto que cerca del 9 % de la población española tiene alguna deficiencia, es decir 3.528.221 personas, siendo un 58 % de ellas mujeres. Si bien el plan de medidas pactado entre el Gobierno y el Comité Español de Representantes de Minusválidos (CERMI) ha permitido la generación de 30.000 nuevos contratos para personas con discapacidad, la tasa de desempleo de este colectivo sigue siendo tres veces superior a la media nacional, por lo que deberá seguir incentivándose su incorporación al mercado regular o tutelado de trabajo, en la línea de los documentos comunitarios emanados de la Comisión, el Consejo y el Parlamento europeo en los que se propone a los Estados miembros que incentiven a las empresas con medidas fiscales y de reducción de cotizaciones a la Seguridad Social para contratar trabajadores con discapacidad, y a las Administraciones Públicas a que incluyan los “aspectos sociales” en los criterios a tomar en consideración a la hora de adjudicar los concursos públicos, tal como propone también una reciente Comunicación de la Comisión.

10. Igualmente, las políticas sociales deben prestar atención, en su vertiente de creación de empleo para facilitar la vida de las personas mayores, al importante proceso de envejecimiento de la población española, pues si en el año 1998, según datos extraídos del recientemente publicado Informe 2000 elaborado por el IMSERSO, un 16'2 % de la población total (algo más de seis millones y medio) era mayor de 65 años, este porcentaje superará el 20 % en torno al año 2.020 al llegar a la edad de jubilación las generaciones de los años 60-70.

V. LA INCLUSION SOCIAL. MARCO COMUNITARIO.

36[36] [Informe...](#), ob. cit.

1. Con la aprobación, posterior ratificación y subsiguiente entrada en vigor del Tratado de Amsterdam el 1 de mayo de 1999, por primera vez en la historia comunitaria el empleo es considerado como un objetivo básico de las políticas económicas europeas y un asunto de interés común considerándose la obtención de un alto nivel de empleo como un objetivo comunitario expreso. Fomento del empleo y lucha contra la exclusión social que son dos piezas básicas para reducir las diferencias entre los niveles de desarrollo de las distintas regiones de la UE, asumiendo una tarea relevante en esta reducción de las desigualdades los Fondos Estructurales comunitarios.

Debe también mencionarse la Carta Europea de Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores, aprobada en la cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de Niza el 7 de diciembre de 2000, cuyo art. 34.3 dispone que “con el fin de combatir la exclusión social y la pobreza, la Unión reconoce y respeta el derecho a una ayuda social y a una ayuda de vivienda para garantizar una existencia digna a todos aquellos que no dispongan de recursos suficientes, según las modalidades establecidas por el Derecho comunitario y las legislaciones y prácticas nacionales”

2. Buena parte de la reflexión previa sobre la importancia del empleo y la lucha contra la exclusión social en las políticas comunitarias, y que llevaría a su incorporación al Tratado, se encuentra en el importante Libro Blanco sobre crecimiento, competitividad y empleo, elaborado en 1994 bajo el mandato de Jacques Delors y que apostaba por un modelo de crecimiento económico más intensivo en empleo, mediante la puesta en marcha de políticas activas de mercado de trabajo; ello, con el objetivo de conseguir no sólo generar riqueza e ingresos suficientes para mantener los niveles de protección social, sino también para dar una respuesta positiva a la difícil situación de millones de personas que, desempleadas o excluidas, se encontraban involuntariamente fuera del mercado de trabajo. La idea eje de dicho texto, y que ha quedado incorporada al acervo comunitario, es que si la creación de riqueza es esencial para el progreso social, un adecuado entorno social también es un factor esencial para el desarrollo económico.

3 Hay que prevenir y erradicar la pobreza y promover la integración y participación de todos en la vida económica y social, promoviendo más y mejores oportunidades de trabajo para los grupos más vulnerables, o por decirlo con palabras de las Directrices sobre el empleo para el año 2001 es necesario adoptar un conjunto coherente de políticas por parte de los Estados miembros “que faciliten la integración social mediante el apoyo a la inclusión de los grupos e individuos desfavorecidos en el mundo del trabajo y (que) permitan luchar contra la discriminación en el acceso al mercado de trabajo y dentro de él”, al objeto de evitar “la marginación, la aparición de trabajadores pobres y la deriva hacia la exclusión”; adopción de medidas para lo que es necesario tener un conocimiento correcto de la situación, es decir no sólo de cuál es la realidad sino sobre todo de los mecanismos que generan la pobreza y de los procesos que permiten salir de ella, a fin de saber como inciden tales mecanismos en los ámbitos del mercado de trabajo, de los sistemas de protección social, o en el ejercicio de las solidaridades sociales y familiares, tal como pone de manifiesto el Informe 2000 elaborado por el Observatorio nacional francés de la pobreza y la exclusión social.

4. La lucha contra la pobreza y exclusión social ha adquirido un mayor impulso en el ámbito comunitario a partir de las posibilidades ofrecidas por el art. 137 del Tratado de Amsterdam y por la aprobación de un programa de acción comunitario para fomentar la cooperación entre los Estados miembros en este terreno, y aún podría alcanzar una mayor importancia si se ratifica por los Estados miembros el reciente Tratado de

Niza, cuyo art. 137 reformado establece la posibilidad de que las decisiones sobre políticas de lucha contra la exclusión social puedan adoptarse por mayoría cualificada.

En efecto, en el Consejo europeo de Ministros de Empleo y de Política Social del 27 y 28 de noviembre de 2000 se dió el visto bueno a la proposición de Decisión presentada por la Comisión Europea sobre un programa comunitario de lucha contra la exclusión social para el período 2001-2005 y con una partida presupuestaria asignada de 70 millones de euros (ampliada finalmente a 75), programa al que será aplicable el método abierto de coordinación ya instaurado para elaborar los Planes de Empleo y que permitirá así fijar objetivos apropiados a nivel comunitario y la posterior aplicación en los Planes Nacionales de Acción, en el bien entendido que serán necesarias medidas y respuestas en todos los ámbitos de gobierno (desde el local al europeo) y que todas las políticas comunitarias (y no sólo las específicamente dedicadas a abordar este fenómeno) deberán incluir medidas tendentes a garantizar el objetivo de la inclusión social.

Dicho programa se plantea como eje central y prioritario conseguir que toda persona pueda mantenerse, ya sea a través de un empleo remunerado o de otro medio, o integrarse en la sociedad, y tiene tres objetivos fundamentales: mejorar la comprensión de la exclusión social y de la pobreza; organizar intercambios sobre las políticas llevadas a cabo en los Estados y las enseñanzas mutuas; desarrollar la capacidad de los actores para abordar la exclusión social y la pobreza con eficacia, apoyando las redes en el ámbito de la UE y promoviendo el diálogo con las personas implicadas. Este programa va de la mano con el reconocimiento expreso que ha hecho la UE de luchar contra toda forma de pobreza y exclusión social, plasmada en la Carta de los Derechos Fundamentales aprobada el día 7 de diciembre de 2000 en Niza tal como he explicado con anterioridad.

Es decir, se plantea la necesidad de actuar en varias dimensiones para luchar contra ese fenómeno que se extiende por Europa, con un conjunto de medidas que actúen en ámbitos como los del empleo, protección social, educación, salud y vivienda, y que afectan a una amplia variedad de grupos sociales y territorios, debiendo existir una coherencia entre las políticas de prevención y lucha contra la pobreza y exclusión social y las políticas macroeconómicas, tal como ha propugnado y defendido el Parlamento Europeo, con el objeto de garantizar un mayor equilibrio entre desarrollo económico y cohesión social, “situando este entre las primeras preocupaciones de la UE y dando prioridad al desarrollo humano”.

En suma, el objetivo de las políticas de lucha en este terreno, que deberán respetar el principio de subsidiariedad, debe ser el de favorecer una mejor comprensión del fenómeno de la exclusión social integrando la promoción de la solidaridad en todas las políticas sociales de los Estados miembros, definiendo las acciones prioritarias para los grupos que puedan beneficiarse de aquellas, y dejando a los Estados miembros la elección de las acciones más adaptadas a su situación particular.

Con carácter más concreto y específico, los objetivos que deben perseguir los Estados miembros y la Comisión, cada uno en su respectivo ámbito de actuación competencial, son los siguientes: fomento de la participación en el empleo y del acceso a los recursos, derechos, bienes y servicios por parte de todos, con especial atención a la utilización de las oportunidades de inserción y de empleo de la economía social; prevención de los riesgos de exclusión, con especial atención a las nuevas realidades de la sociedad del conocimiento; actuación a favor de los más vulnerables por razón de su minusvalía física, psíquica o social; movilización de todos los agentes implicados en políticas de lucha contra la exclusión social, con especial atención a propiciar la movilización conjunta de todas las autoridades en los ámbitos nacional, regional y

local, “cada una dentro de sus competencias respectivas”, así como la responsabilidad social de las empresas. Esos objetivos han quedado plasmados en los planes estatales de inclusión presentados por primera vez este año a la Comisión.

Buena parte de las líneas maestras de la actuación comunitaria se encuentran en su importante texto aprobado por el Consejo de Ministros el pasado mes de marzo sobre la lucha contra la pobreza y la exclusión social³⁷[37]. La idea básica del documento del Consejo es que las políticas de lucha contra la exclusión deben basarse en el método abierto de coordinación, combinando los planes de acción nacionales con el programa de acción presentado por la Comisión para favorecer la cooperación en este asunto, dentro de las líneas generales de la política general de la UE basada en los arts. 136 y 137 del Tratado de Amsterdam. Desde esta planteamiento previo, el Consejo destaca la necesidad de enfatizar el enfoque pluridimensional de la lucha contra la pobreza y la exclusión social, de forma que sin olvidar la importancia que asume en este ámbito una adecuada política de empleo y otra de protección social, también adquieren una importancia relevante las vinculadas a otros factores como son la vivienda, educación, salud, información y comunicación, movilidad, seguridad y justicia, tiempo libre y cultura.

5. En el ámbito de la UE, su observatorio de las políticas nacionales de lucha contra la exclusión social ha constatado, en línea semejante con lo que acabo de explicar, que la exclusión va estrechamente vinculada a la pérdida de derechos de ciudadanía, derechos que no pueden ejercerse de forma permanente y que les sitúan en inferioridad respecto al resto de la población cuando “están en situación de desventaja en relación con los sistemas educativos y de formación con el trabajo, con las condiciones de vivienda, con los recursos económicos, etc”. Por su importancia, me detengo brevemente en este punto y analizo tres documentos comunitarios que afectan en gran medida, de forma directa o indirecta, al objeto de mi estudio.

En primer lugar, cabe referirse a un importante documento de la Comisión Europea del pasado año³⁸[38]. La tesis más importante de dicho documento es que además de las exclusiones sociales “clásicas”, hay que prestar atención con las que podrían (pueden) aparecer con la evolución hacia la economía y la sociedad del conocimiento. El progreso económico no supone necesariamente ventajas para todos, y la economía del conocimiento requiere cada vez más la capacidad de adaptación de las empresas y de la mano de obra, y crea nuevas diferencias entre quienes poseen las competencias, las calificaciones y las aptitudes requeridas, y quienes carecen de ellas.

En el texto se recogen datos de Eurostat que demuestran que alrededor del 18 % de la población de la Unión Europea vive con menos del 60 % de la renta media nacional (nivel por el que se mide la pobreza relativa), y varía del 11 al 24 % según los Estados. Gracias a las transferencias sociales (excluidas las pensiones) el porcentaje es el citado, ya que si no existieran alcanzaría el 26 %.

En el texto se explica de forma clara y detallada como en las sociedades ricas de la UE existen zonas y barrios desfavorecidos y grupos de alto riesgo, tales como desempleados de larga duración, hogares monoparentales, menores, quienes han salido prematuramente del sistema educativo, hogares con rentas

³⁷[37] “Objetivos de la lucha contra la pobreza y la exclusión social”. DOCE C82, 13.3.2001.

³⁸[38] Comunicación de la Comisión. Construir una Europa que fomente la integración. Bruselas, 1.3.2000. COM(2000) 79 final.

bajas, personas discapacitadas, etc. En la UE cerca del 12 % de las personas que tienen un empleo viven en la pobreza (“pobreza laboriosa”) y ello se explica a menudo en gran medida porque los trabajadores de hogares con rentas bajas ocupan a menudo empleos débilmente remunerados.

En otro importante documento comunitario de la misma fecha³⁹[39] se pone de manifiesto que las nuevas evoluciones sociales y motores del cambio son, básicamente, las tendencias demográficas y sociales, la mundialización, la revolución de la información y de la comunicación, y la nueva economía basada en el conocimiento, y se defiende que para alcanzar la eficacia económica y lograr una mayor prosperidad hay que potenciar el desarrollo tecnológico, la educación y la cohesión social.

Elemento relevante a juicio de la Comisión es el envejecimiento de la población europea. La tasa global de fecundidad de la UE ha pasado de 2’59 hijos en 1960 a 1’45 en 1998. En el mismo período ha pasado del 11 al 16 % el número de personas mayores de 65 años, y dentro de diez años los países comunitarios tendrán el doble de personas mayores de 65 años que en 1960 (69 millones frente a 34).

Otro elemento relevante que destaca la Comisión es el aumento de las migraciones internacionales con incidencia en el crecimiento demográfico de la UE (75 % de este en 1995 y 62 % en 1998). Si no hubiera migración la población de Grecia, Italia y Suecia hubiera decrecido en número.

Un nuevo elemento significativo es que en la UE el 70 % de las rentas disponibles proviene del trabajo (ya sea asalariado o por cuenta propia). Las categorías más afectadas por rentas bajas son los padres solteros, las familias numerosas, las personas que viven solas (en especial las mujeres) y los desempleados.

En el texto se enfatiza que es importante disponer de estudios, y cuanto más elevados en titulación mejor para acceder al mundo laboral. En la UE el desempleo de los titulados superiores es del 6 % en 1997, frente al 10 % de aquellos que habían finalizado los estudios secundarios y el 14 % para quienes se habían detenido en el período de escolaridad obligatoria.

Destacan las consideraciones sobre que se vive más pero se sale antes (los hombres) del mercado de trabajo. Entre 1986 y 1997 la tasa de actividad de los trabajadores de 55 a 64 años ha caído en un 6 %, si bien la de las mujeres se ha incrementado en un 4 %. Según la UE la caída masculina es debida al fenómeno de las reestructuraciones industriales, y en muchas ocasiones no es voluntaria. Una encuesta del Eurobarómetro puso de manifiesto que al menos el 40 % de los prejubilados hubiera preferido continuar ejerciendo una actividad profesional. Además, cada vez es mayor el número de personas entre 55 y 60 años con buena salud y que desearían conservar alguna forma de trabajo o de implicación en la vida laboral más allá del fin oficial de su vida profesional.

³⁹[39] Comunicación del Comisión. Tendencias sociales: perspectivas y retos. Bruselas 1.3.2000. COM(2000) 82 final.

Por último, me refiero a un tercer documento comunitario en el que se abordan las políticas de apoyo al empleo⁴⁰[40]. El texto enfatiza los desafíos con los que se enfrenta en la actualidad la UE: diferencias hombres-mujeres; déficits en competencias profesionales; desequilibrios regionales; tendencias demográficas; presión de la concurrencia mundial. Por ejemplo, las disparidades regionales en tasas de empleo no han apenas evolucionado hacia una mejora e incluso podría afirmarse que las disparidades entre las regiones han tenido tendencia a acentuarse en el transcurso de los 15 a 20 últimos años.

Es importante destacar que quienes tienen menor cualificación profesional suelen trabajar menos años que los restantes trabajadores. Según el documento, la vida profesional efectiva de los hombres que tienen un nivel bajo de instrucción puede no superar los 25 años, contra los 35 para las personas que tienen un nivel más elevado, lo que influye en que haya grandes disparidades en las rentas percibidas a lo largo de la vida laboral.

Tendremos que prestar atención al envejecimiento de la población en edad de trabajar ya que en la próxima década habrá una disminución de 12 millones de trabajadores potenciales menores de 40 años, y se producirá el correlativo incremento de 13 millones de personas mayores de dicha edad.

Una idea muy importante expuesta en el documento es que las políticas educativas deben tomar en consideración los cambios y mutaciones sociales que se producen vinculadas al envejecimiento de la población, a las estructuras de los hogares y de las familias, así como a la evolución de los comportamientos asociados a las cuestiones hombres-mujeres y las relaciones entre las generaciones.

En sus actuaciones la UE apuesta por la potenciación y desarrollo del empleo a escala local y regional, a fin de promover la innovación y el espíritu de empresa, a fin de reducir el desempleo y favorecer la inserción, y critica que la dimensión de los planes nacionales para el empleo no tenga suficientemente en cuenta la dimensión local del desarrollo regional. Es importante que los servicios públicos de empleo puedan poner en práctica medidas activas adaptadas a esquemas específicos de desempleo y a las exigencias del mercado de trabajo. Además, los trágicos acontecimientos del pasado 11 de septiembre no deberían impedir, según una reciente Informe de la Comisión, que sigan adelante “las reformas de los mercados laborales previstas en Lisboa y en las posteriores recomendaciones políticas para 2002”, y que la Unión Europea garantice también “el cumplimiento del compromiso de Lisboa de combatir la exclusión social y garantizar el acceso de todos al mercado de trabajo y a la sociedad”⁴¹[41].

6.La Comisión Europea aprobó por fin el pasado 10 de octubre su primer informe europeo sobre la inclusión social. Recuérdese que el 18 de septiembre el Consejo, el Parlamento Europeo y la Comisión aprobaron una dotación de 75 millones de euros para cinco años en el marco del nuevo programa sobre la exclusión social.

⁴⁰[40] Comunicación de la Comisión. Políticas comunitarias de apoyo al empleo. Bruselas, 1.3.2000. COM (2000) 78 final.

⁴¹[41]. “Síntesis de la actuación de la UE en respuesta a los acontecimientos del 11 de septiembre y evaluación del posible impacto económico”. Bruselas, 17.10.2001. COM(2001) 611 final.

En el Informe se identifican “factores de riesgo” que incrementan el peligro de caer en la pobreza: desempleo de larga duración; ingresos insuficientes durante un período prolongado; empleo de calidad mediocre; falta de cualificación y abandono prematuro de la escolarización; pertenencia a una familia que sea vulnerable a la exclusión social; un handicap; una mala salud; toxicomanía y alcoholismo; pertenencia a una región que sufra múltiples inconvenientes; alojamiento precario o falta de alojamiento; inmigración, origen étnico y riesgo de discriminación racial.

El informe apunta nuevos riesgos derivados de los cambios estructurales que se están produciendo en nuestras sociedades: transformación del mercado de trabajo como resultado de la mundialización y el crecimiento muy rápido de la sociedad del conocimiento y de las TIC; cambios demográficos; tendencia creciente a la diversidad étnica, cultural y religiosa (flujos migratorios); mayor movilidad en el ámbito de la UE; cambios en las estructuras familiares; alteración de los roles tradicionales de los hombres y las mujeres.

7. Es claro y evidente que las medidas propuestas pueden y deben ser eficaces desde la óptica de la eficacia y la productividad de las políticas sociales, tal como ha subrayado recientemente la Organización Internacional del Trabajo (OIT) al destacar la incidencia que una buena política social tiene para el conjunto de la ciudadanía y en especial para el conjunto de los más desfavorecidos, si se actúa en el terreno de las inversiones en servicios sociales básicos, protección social, legislación laboral protectora y respeto de los derechos básicos. También es importante potenciar el concepto de “calidad social” para referirse al reconocimiento de los derechos de todo ciudadano, encuadrados dentro de la seguridad económica, inclusión social, cohesión social, y autonomía individual y competencia.

VI. LAS POLÍTICAS DE EMPLEO EN EL ÁMBITO COMUNITARIO.

1. Las Directrices para el año 2001⁴² siguen la línea continuista de las de los años anteriores manteniendo la estructura básica de los cuatro pilares (empleabilidad, espíritu de empresa, adaptabilidad e igualdad de oportunidades) y apuntando algunas propuestas nuevas de actuación que desarrollan las prioridades puestas de relieve en las cumbres celebradas durante la presidencia portuguesa: la potenciación de la economía del conocimiento y de la formación requerida para la adaptación al cambio, la modernización de la promoción social y la integración social. Asimismo, las Directrices guardan coherencia con las orientaciones generales de política económica que elabora anualmente la Comisión.

Las Directrices siguen apostando por el reforzamiento de la intervención de los poderes regionales y locales en el ámbito de las políticas de empleo, si bien siempre que sus actuaciones se inserten dentro de un objetivo nacional. También se potencia la colaboración con los agentes sociales para que intervengan activamente en este ámbito.

⁴²[42] Decisión del Consejo de 19 de enero de 2001 relativa a las directrices para las políticas de empleo de los Estados miembros para el año 2001. DOCE L22, págs. 24 y ss.

Como novedad con respecto a los años anteriores, el texto fija en primer lugar unos objetivos horizontales que deben inspirar todas las medidas concretas que se adopten. Tales son, dentro del objetivo global de la búsqueda del pleno empleo, los siguientes: mejorar las posibilidades de empleo y proporcionar incentivos adecuados para todas las personas dispuestas a emprender una actividad remunerada; elaborar estrategias globales y coherentes con el fin de que los ciudadanos de los distintos Estados puedan adquirir y actualizar las competencias necesarias para adaptarse a los cambios económicos y sociales a lo largo de toda la vida; establecimiento de una asociación global con los interlocutores sociales para la aplicación, el control y el seguimiento de la estrategia para el empleo; establecimiento por los Estados de sus prioridades en materia de empleo de forma equilibrada, de forma que se respete el carácter equilibrado y la equivalencia de las directrices.

Como aspectos específicos de las Directrices que interesa destacar respecto a las de años anteriores, cabe destacar la importancia que da la Comisión a la modernización de los servicios públicos de empleo, los cuales deberán colaborar con otros prestadores de servicios a fin y efecto de incrementar la eficacia de la estrategia de prevención y activación; también, el poner en marcha políticas tendentes a prolongar la vida activa a fin de mejorar la capacidad de los trabajadores de más edad y aumentar los incentivos para que sigan perteneciendo a la población activa durante el mayor tiempo posible; adopción de medidas que permitan reducir a la mitad hasta el año 2010 el número de jóvenes de 18 a 24 años que no hayan seguido más que el primer ciclo de enseñanza secundaria y no prosigan sus estudios o su formación; reforzar la integración en el mercado de trabajo de los colectivos más desfavorecidos (incluyendo los trabajadores migrantes en lo que se refiere a su integración); potenciar la creación de empleo a escala local y reforzar el papel de los servicios públicos de empleo en la detección de las oportunidades de empleo locales y en la mejora del funcionamiento de los mercados de trabajo locales; adoptar medidas de discriminación positiva, es decir medidas dirigidas a mejorar la situación de las mujeres y reducir la desigualdad entre hombres y mujeres.

En la propuesta de Recomendación del Consejo sobre la aplicación de las políticas de empleo de los Estados miembros de la UE⁴³[43], cabe apuntar que la mayoría de las 58 recomendaciones de 2001 son “actualizaciones de las 52 recomendaciones del año anterior”, 49 de ellas actualizadas y 9 totalmente nuevas. Destaco que se enfatiza la importancia de que se reduzcan los factores de desincentivación del empleo relacionados con los sistemas de prestaciones y de fiscalidad “para conseguir mayores niveles de participación de las mujeres y de los trabajadores de más edad”, y se vuelve a insistir, al igual que años anteriores, en que “la intervención local a favor del empleo contribuye considerablemente a la consecución de los objetivos de la estrategia”.

2. Analicemos ahora brevemente los aspectos más destacados de la propuestas de Directrices para el próximo año⁴⁴[44].

⁴³[43] Bruselas, 12.09.2001. COM(2001) 512 final.

⁴⁴[44] Propuesta de Decisión del Consejo relativa a las Directrices para las políticas de empleo de los Estados miembros para el año 2002. Bruselas, 12.09.2001. COM(2001) 511 final.

2002 será un año de tránsito en la materia, dado que la evaluación de los resultados de la Estrategia Europea de Empleo aparecerán en las directrices para el año 2003, y la Comisión propone “una ligera revisión de las directrices, en la que los cambios se limiten a las nuevas prioridades políticas resultantes de las recientes comunicaciones de la Comisión, de los Consejos Europeos y de la Evaluación del Informe conjunta sobre el empleo en 2001”. De tal forma, se han incorporado los “objetivos intermedios de empleo para 2005”, la calidad en el trabajo y del puesto de trabajo, fomento de la movilidad de la mano de obra en los nuevos mercados de trabajo europeos, y refuerzo de las directrices para atajar o reducir los desequilibrios en el mercado de trabajo entre hombres y mujeres.

El pleno empleo que se persigue como objetivo en la UE requiere “políticas ambiciosas en cuanto al incremento de las tasas de empleo, la disminución de las divergencias entre las regiones, la reducción de la desigualdad y la mejora de la calidad de los puestos de trabajo”.

Recordemos los retos esenciales de la política de empleo europea: “preparar la transición a una economía basada en el conocimiento, aprovechar las ventajas que ofrecen las tecnologías de la información y la comunicación, modernizar el modelo social europeo mediante la inversión en recursos humanos y la lucha contra la exclusión social y la igualdad de oportunidades”.

El documento no olvida la problemática concreta que puede haber en cada Estado y subraya que “conviene que los Estados miembros, sin perjuicio del marco general, se centren, en particular, en determinadas dimensiones de la estrategia para responder a las necesidades concretas de sus respectivos mercados de trabajo”. En la misma línea que el año anterior las Directrices disponen que cada Estado miembro “abrirá vías consistentes en medidas eficaces de prevención y de política activa para promover la integración en el mercado de trabajo de grupos e individuos en situación de riesgo o desventaja, a fin de evitar la marginación, la aparición de pobres con trabajo y la deriva hacia la exclusión”.

En el ámbito de la economía social se reitera la Directriz del año anterior. Los Estados miembros “promoverán medidas para impulsar el desarrollo competitivo y la capacidad de la economía social para crear más puestos de trabajo y aumentar su calidad, especialmente el suministro de bienes y servicios relacionados con necesidades aún no satisfechas por el mercado, y examinarán, con objeto de reducirlos, los obstáculos que pudieran surgir a dichas medidas”. En materia de igualdad de oportunidades, los Estados miembros adoptarán medidas “para conseguir una representación equilibrada de mujeres y de hombres en todos los sectores y profesiones” y estudiarán, si procede, “recurrir más frecuentemente a medidas positivas para mejorar la condición de las mujeres, a fin de reducir las desigualdades”.

3. Por último, analizo los datos más relevantes del proyecto de informe conjunto sobre el empleo de 2001, presentado también recientemente por la Comisión⁴⁵[45] y que deberá ser aprobado por el Consejo de Ministros durante el próximo mes de diciembre.

El documento es crítico con el hecho de que en la mayoría de los Estados miembros “no existe un grado suficiente de coordinación y sinergia entre los Ministerios competentes (en materia de empleo)”, y también

⁴⁵[45] Bruselas 12.09.2001 COM(2001) 438 final.

con el hecho de que “pocos Estados miembros se han fijado objetivos de aumento de la inversión en recursos humanos o de participación en el aprendizaje permanente”. También se critica que en los Planes Nacionales de Empleo “no se ofrece una visión completa de las medidas adoptadas para fomentar la integración de los grupos desfavorecidos en el mercado de trabajo y la inclusión social”.

Los datos más relevantes del año 2000 son los siguientes: creación de tres millones de empleos (la tasa de empleo pasa del 62'3 % al 63'3 %), siendo el mayor crecimiento del empleo de los últimos diez años, de los que 1.600.000 corresponden a mujeres; el 70 % de los nuevos empleos son a tiempo completo (frente al 60 y 54 % en 1999 y 1998, respectivamente); la tasa de desempleo pasa del 9'1 al 8'2 %, y disminuye el paro de larga duración, que ahora se sitúa en el 3'6 %; el 60 % del total de los puestos de trabajo creados entre 1995 y 2000 se crearon en sectores económicos de alta tecnología y del conocimiento.

Dato muy importante a mi parecer es que en el año 2000, los sectores de alta tecnología y del conocimiento crearon 1'5 millones de empleos en la UE. Al igual que en años anteriores, el crecimiento del empleo fue generalmente superior en el sector de los servicios y en los grupos profesionales no manuales altamente cualificados. Siguió aumentando la tasa de empleo en el sector de los servicios y se creó casi un millón de empleos en la industria. La pérdida de empleo siguió siendo considerable en el sector agrario. De ahí que el Informe enfatice que “los sectores que actualmente presentan el mayor crecimiento de empleo a nivel de la UE se caracterizan todos bien por su alta tecnología o la gran proporción de empleos relacionados con los TIC (“sectores de alta tecnología”), bien por una alta exigencia de conocimientos, como se refleja en los altos niveles de educación de los trabajadores (“sectores con un alto nivel de educación”), bien por ambas características. En esos sectores, aumenta también el empleo de los trabajadores menos cualificados, pero éste se estabiliza, e incluso disminuye en otros sectores de la economía”. La conclusión de la Comisión es que “ello demuestra una vez más que la dinámica del empleo en los sectores con un alto nivel de educación contribuye de manera decisiva a la dinámica general del empleo en los mercados de trabajo europeos”.

Entre los problemas, cabe destacar los siguientes: un desempleo juvenil elevado, 16'3 % de la población activa juvenil, es decir el 7'8 % de todos los jóvenes de 15 a 24 años; una baja tasa de empleo de los mayores de 50 años, ya que la media comunitaria de las personas de entre 55 y 64 años que trabajan se sitúa en un 37'7 %, muy por debajo del objetivo de Estocolmo (50 % para el 2010). La baja tasa de empleo en el 2000 de los jóvenes de 15 a 24 años, un 40'3 %, “refleja el incremento de la proporción de jóvenes que prolongan su formación o pasan a la enseñanza superior”.

La tesis general del documento es que “ante los persistentes desequilibrios regionales, los Estados miembros están teniendo más en cuenta la dimensión regional de las políticas de empleo, y las autoridades regionales tienden a pasar de un papel de ejecución a una participación activa en la elaboración de políticas y acciones a favor del empleo o de un desarrollo más amplio”.

La Comisión alerta sobre el hecho de que “el cuidado de las personas dependientes (además de los menores), especialmente los ancianos, constituye un área nueva que será cada vez más problemática. La

mayoría de los Estados miembros no se han planteado aún seriamente este problema, por lo que no han adoptado un planteamiento claro y, evidentemente, no se han planteado objetivos al respecto”. En la lucha contra la exclusión social, la Comisión cree que debería fomentarse activamente”la transición de puestos de trabajo subvencionados y de la economía informal al mercado de trabajo general, al igual que la transición de puestos de poca calidad a otros de mejor calidad, puesto que está demostrado que estos ofrecen mejores perspectivas de empleo. Para ello, es fundamental que las personas amenazadas de exclusión puedan mejorar sus cualificaciones y competencias”.

Por último, la Comisión propone intensificar las tareas de seguimiento en el futuro inmediato y de potenciar las disposiciones relativas a “los objetivos de aumento de las tasas de empleo de los trabajadores de más edad; la promoción de empleos de mayor calidad; la reducción de las diferencias salariales entre hombres y mujeres”.

VII. INCIDENCIA DE LA GLOBALIZACIÓN ECONÓMICA SOBRE EL MUNDO LABORAL.

1. Asistimos a un proceso cada día más importante de multinacionalización de la economía, con su lógica secuencia sobre las políticas sociales que pueden adoptarse tanto a escala internacional como más específicamente en el ámbito de cada Estado, mundialización que no afecta de igual forma a todas las actividades, pues no se olvide que gran parte de la actividad de intercambio de bienes y servicios se desarrolla en el seno de cada Estado nacional, y de ahí que se siga defendiendo desde diversos sectores la influencia de los gobiernos nacionales en la elaboración de adecuadas políticas de empleo.

El creciente proceso de internacionalización económica y financiera implica unas importantes transformaciones en la división internacional del trabajo, una importancia cada vez mayor de las empresas transnacionales y una mayor competencia económica a escala internacional. En el ámbito social se pone de relieve la conveniencia de examinar cada vez con mayor detenimiento la relación entre este proceso y la normativa laboral; o dicho en otros términos, los documentos elaborados principalmente en el seno de la OIT plantean la ineludible necesidad de abordar la relación entre las normas internacionales de trabajo, la mundialización y el progreso social, así como el interés de debatir sobre cómo garantizar el cumplimiento de las normas laborales internacionales y las posibles actuaciones incitativas o sancionatorias contra los Estados que no las cumplan. En definitiva, se trata del debate sobre el establecimiento de cláusulas sociales, del sistema generalizado de preferencias, de las compensaciones comerciales y del respeto de los derechos fundamentales laborales. Respeto que también se solicita por las organizaciones internacionales a las instituciones financieras internacionales a la hora de aplicar sus políticas en los países en desarrollo, siendo aquellas muy críticas con las políticas llevadas a cabo por estas en las dos últimas décadas y que han llevado a su juicio a que “una gran parte de la población en particular la que vive en países en desarrollo o en transición, esté sometida al pago de los costos que engendra la globalización sin recibir ninguno de sus beneficios”.46[46]

46[46] CIOSL, SPI y TUAC. “El papel de las instituciones financieras internacionales en una economía globalizada”. El texto iba a presentarse a la reunión anual del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial que debían celebrarse en Washington los días 29 y 30 de septiembre y que fueron suspendidas. Los firmantes alientan a dichas

Una reciente Comunicación de la Comisión⁴⁷[47] subraya los estrechos vínculos existentes entre comercio e inversión, crecimiento económico y empleo, y considera necesario abordar estas cuestiones desde una perspectiva integrada y con un enfoque interdisciplinar, sin obviar la polémica cuestión de que las normas laborales pudieran llegar a ser utilizadas como pretexto con fines proteccionistas frente a terceros Estados. A tal efecto, cabe recordar aquí que en la propuesta de nuevo acuerdo entre la Unión Europea y los Estados de África, Caribe y Pacífico, el art. 50 está dedicado a “comercio y normas de trabajo” y en su número 3 se dispone que “las Partes convienen en que las normativas de trabajo no deberán utilizarse con fines de proteccionismo comercial”, junto con otras referencias a la aplicación en todos dichos Estados de las normas fundamentales de trabajo definidos en ocho convenios básicos de la OIT para poder acceder al sistema de preferencias generalizadas (libertad sindical y reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva; eliminación de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio; abolición efectiva del trabajo infantil; eliminación de la discriminación respecto del empleo y la ocupación). El documento recuerda, y las hace suyas, las conclusiones del Consejo de octubre de 1999 sobre el comercio y las normas laborales en las que se afirma que la UE rechazará y se opondrá a cualquier iniciativa de utilizar los derechos laborales con fines proteccionistas, y también que “la ventaja comparativa de los países, en especial los países en desarrollo con bajo nivel salarial, no debe cuestionarse en modo alguno”. Al abordar cómo lograr un posible consenso internacional sobre cómo abordar la relación entre mundialización, comercio y desarrollo social, sugiere que debería haber un diálogo internacional permanente en el que participaran los organismos internacionales más relevantes en los ámbitos socioeconómicos junto con los gobiernos y la sociedad civil, que fuera dirigido al análisis e intercambio de experiencias sobre la relación entre el comercio y el desarrollo social y que rechazara firmemente cualquier enfoque basado en sanciones.

Entre las propuestas presentadas en foros internacionales para que la mundialización aproveche a la ciudadanía más desfavorecida y a los Estados menos desarrollados se apuntan algunas que reseñamos: la democratización de la sociedad internacional, la implicación de las empresas multinacionales en el gobierno de la mundialización, dotar a esta última de un adecuado contenido social, y llevar a cabo una correcta política reguladora del fenómeno cada vez más importante a escala mundial de la inmigración; desde instancias internacionales y sindicales se propugna el reforzamiento del papel normativo de la OIT, ya que si la mundialización no se lleva a cabo de forma controlada socialmente “aumentan los riesgos de cuestionar los derechos sociales en los países desarrollados, al mismo tiempo que desestabiliza los países emergentes y aumenta la miseria en los países del sur”, tal como se manifiesta en un documento de la Confederación Francesa Democrática de Trabajadores; también el documento ahora objeto de comentario manifiesta el parecer de la Comisión de que sea la OIT la que siga siendo responsable de definir y ocuparse de las normas laborales en el plano internacional. Si bien se critica que la aplicación efectiva de las normas fundamentales de trabajo se han desarrollado de forma sistemática y más bien esporádica, la Comisión apuesta por garantizar una mejor y más eficaz aplicación de aquellas, utilizando los instrumentos ya existentes de la OIT y reforzándolos cuando ello fuere necesario; por ejemplo, mediante la decisión de dar un mayor peso a las observaciones incluidas en los informes de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios, dar mayor

instituciones a que opten, en contra de sus propuestas tradicionales, por “asignar prioridad a ayudar a las poblaciones de los países a desarrollarse y expandir sus servicios públicos que benefician en definitiva a los pobres, a crear redes de seguridad globales, a fomentar normas laborales de alto nivel y a asegurar que el sistema financiero internacional funcione de tal manera que favorezca a las economías de los países en desarrollo”.

⁴⁷[47] Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social. Promover las normas fundamentales del trabajo y mejorar la gobernanza social en el contexto de la mundialización. Bruselas, 18.07.2001. COM(2001) 416 final

publicidad al mecanismo de supervisión, o adoptar medidas que mejoren la eficacia de los procedimientos de denuncia (si bien en este último supuesto sólo se puede aplicar a los países que han ratificado los textos de la OIT).

El documento apuesta igualmente por desarrollar mecanismos de concertación con el sector privado para garantizar el efectivo cumplimiento de las normas fundamentales del trabajo en todos los países (ej. cláusulas sociales, etiquetas sociales, códigos de conducta, etc), y propugna “aumentar la sensibilización del público y promover debates sobre instrumentos o normas internacionales para certificar y verificar los programas voluntarios y privados y para garantizar un eficaz control de calidad”. La mejora de la asistencia técnica a los países en desarrollo es contemplada también como una vía importante en el avance en la aplicación de las normas laborales, y en el anexo 3 se recoge el ejemplo de los programas integrados para la erradicación del trabajo infantil que ha tenido resultados muy positivos en las industrias de fabricación de balones de fútbol en Pakistán y la India, así como en la industria de confección de alfombras en Pakistán.

2. De otra parte, el objetivo de un reciente dictamen de iniciativa elaborado por el Comité Económico y Social de la Unión Europea es dejar claro que “las normas fundamentales del trabajo no constituyen (y los países en vías de desarrollo no deben considerarlas como tales) una política proteccionista oculta por parte de los países industrializados”⁴⁸[48].

El texto subraya que existe una nueva sensibilización de los consumidores que favorece también en medida creciente el respeto de las normas fundamentales de trabajo de la OIT, pues estos se interesan cada vez más por productos cuyos métodos de producción respondan a un comercio equitativo”, y que hasta ahora alrededor de 150 países, de los 184 que integran la OIT, han suscrito los ocho convenios fundamentales de trabajo, incluidos en los ámbitos de libertad sindical y protección del derecho de huelga, eliminación del trabajo forzoso, prohibición del trabajo infantil e igualdad de derechos en el lugar de trabajo.

En el apartado de propuestas concretas, el CES propone que “la consagración de las normas fundamentales del trabajo, como principio de precaución, podría plasmarse en una Declaración común del mayor número posible de miembros de la Organización Mundial del Comercio (OMC) y de la OIT”. Debería crearse un foro permanente “con competencia para analizar la conexión entre la liberalización del comercio y el desarrollo social, identificar mejores prácticas y acordar métodos para promover un sistema comercial que sirva de apoyo al desarrollo social”.

VIII. ¿CUÁLES SON LOS COLECTIVOS DESFAVORECIDOS?. CONSIDERACIONES GENERALES

1. Un atento análisis de las propuestas comunitarias, de las distintas normas dictadas en los países de la UE, y una especial atención a las emanadas de los poderes estatal y autonómicos españoles, nos permiten descifrar cuáles son los colectivos considerados por los poderes públicos como especialmente merecedores de protección de cara a su formación y acceso al mercado de trabajo.

⁴⁸[48] [Derechos humanos en el trabajo](#). Bruselas, 11 de julio de 2001.

Con carácter general, sin perjuicio de las matizaciones necesarias que se realizarán en su momento, nos referimos a los jóvenes, mujeres, desempleados de larga duración, mayores de 45 años y minusválidos psíquicos y físicos. Con todo, conviene ya de entrada tomar en consideración muy seriamente la tesis defendida en el Parlamento europeo por la Comisión de Derechos de la Mujer e Igualdad de oportunidades, que al presentar el 9 de octubre de 2000 su Opinión sobre la propuesta de Decisión de aprobación del programa de lucha contra la exclusión social, hizo hincapié en que la problemática femenina, es decir la que afecta a la mitad de la población, es específica y por ello “no pueden asimilarse a otros grupos de personas desfavorecidas, ya que constituye una categoría única que corta transversalmente cualquier otra categoría o división social, sea cual sea su naturaleza. Además, pueden sufrir una doble discriminación si se encuentran dentro de esos grupos sociales más desfavorecidos”.

Cuestión distinta es cuáles son los colectivos que según las diferentes propuestas presentadas por diferentes grupos políticos y sociales, o expuestas en sus documentos internos de trabajo, pueden ser los afectados por procesos de exclusión y hacia los que se han de dirigir, en consecuencia, las políticas de inserción. Según diversos documentos comunitarios recogidos en un informe elaborado por el Congreso de los Diputados en 1998, las personas que sufren mayor riesgo de situarse en la exclusión social son "los parados de larga duración, los trabajadores sin cualificación, los jóvenes de 25 años que aún no han encontrado su primer empleo, las madres solteras sin empleo, las familias monoparentales, los ancianos, los emigrantes, los minusválidos físicos o psíquicos, las minorías étnicas y los refugiados".

A mi parecer, deberemos referirnos a trabajadores que se ubican en colectivos de difícil inserción en el mercado de trabajo al objeto de lograr su integración en el mundo laboral, trabajadores afectados que deberían encontrarse, preferentemente, en alguna de las situaciones siguientes: ser perceptores de las rentas mínimas de inserción establecidas actualmente por las CC. AA.; encontrarse en situación de desempleo de muy larga duración, entendiéndose por tal el permanecer inscrito como demandante de empleo en el Instituto Nacional de Empleo u otro Servicio Público de Colocación por un período superior a dos años; los jóvenes mayores de 16 años que no hayan finalizado el período de escolaridad obligatoria y que se encuentren en situación de desempleo; las personas ex-toxicómanas que se encuentren en proceso de rehabilitación y reinserción social; las personas internas en centros penitenciarios y cuyo régimen penitenciario les permita acceder a un empleo, y ex-reclusos que se encuentren en situación de desempleo de larga duración.

2. En parecidos términos, aunque ciertamente con algunas diferencias, se manifestó la Ley 55/1999 de 29 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social (LMFAOS), al regular el programa de fomento de empleo para el año 2000, y que incluyó dentro de los colectivos afectados por la situación de exclusión social, siempre que esté acreditada por los correspondientes Servicios Sociales, a perceptores de rentas mínimas de inserción, a quienes no puedan acceder a estas por carecer de algún requisito formal, a jóvenes mayores de 18 años y menores de 30 y que procedan de Instituciones de Protección de menores, a las personas con problemas de drogadicción o alcoholismo que se encuentren en proceso de rehabilitación o reinserción social, y a los internos de centros penitenciarios cuya situación penitenciaria les permita acceder a un empleo, así como a los liberados condicionales y a los exreclusos. La Ley 14/2000 de 29 de diciembre dispuso en su disposición transitoria trigésimo primera que el programa de fomento de empleo regulado en la Ley 55/1999 fuera prorrogado hasta el 17 de mayo de 2001, fecha en la que finalizaba la vigencia de la normativa sobre esa materia pactada cuatro años antes entre los agentes sociales y acogida después en la normativa laboral. Sin embargo, esta disposición transitoria fue derogada expresamente por el Real Decreto Ley (RDL) 5/2001 de 2 de marzo, de reforma del mercado de trabajo para el incremento del empleo y la

mejora de su calidad, si bien el artículo Cuarto 1.3 del RDL no introdujo modificación alguna respecto a los colectivos afectados de exclusión social respecto a la normativa anterior. La tramitación como proyecto de ley del RDL no ha supuesto ninguna modificación, en la materia ahora estudiada, en el texto finalmente aprobado de la Ley 12/2001 de 9 de julio; ahora bien, sí afecta de forma directa a la aplicación efectiva de las medidas previstas en la ley una reciente Resolución de 26 de septiembre de la Dirección General de la Tesorería Territorial de la Seguridad Social⁴⁹[49] que, de acuerdo con la normativa vigente, extiende a partir del 1 de enero de 2002 “a las empresas, agrupaciones de empresas y demás sujetos responsables del cumplimiento de la obligación de cotizar que tuvieren más de 20 trabajadores en alta”, y que soliciten u obtengan reducciones, bonificaciones o cualesquiera otros beneficios en las bases, tipos y cuotas de la Seguridad Social y conceptos de recaudación conjunta con las mismas, la obligación se suministrar en soporte informático “los datos relativos a la inscripción de empresas, afiliación, altas y bajas de trabajadores, variaciones de datos de unas y otros, cotización y recaudación en el ámbito de la Seguridad Social”. El incumplimiento de esta obligación informática llevará aparejada la imposibilidad de acceder a tales beneficios o la suspensión de los que se viniere percibiendo hasta entonces, pudiendo volverse a disfrutar de ellos cuando el sujeto obligado solicite y obtenga con posterioridad la incorporación al sistema RED.

3.La Ley 12/2001 de 9 de julio, regula en su capítulo II el Programa de fomento de empleo para el año 2001 e identifica a los colectivos en situación de exclusión social, agrupándolos en cinco apartados:

A)Personas perceptoras de la RMI, o prestación de igual o similar naturaleza según cada CC. AA.

B) Personas que hipotéticamente sería perceptoras de la RMI pero que no la reciben porque les falta algún requisito formal para ello, como que no hayan cumplido el periodo obligatorio de residencia o empadronamiento, o el de constitución de la unidad perceptora, así como aquellas que hayan agotado el periodo máximo de percepción legalmente establecido y sigan en la misma situación social y laboral que tenían cuando empezaron a percibir la renta.

C) Jóvenes entre 18 y 30 años procedentes de instituciones de protección de menores.

D) Personas drogodependientes (drogadictos y alcohólicos) en proceso de rehabilitación o reinserción social.

E) Personas que están o proceden de instituciones penitenciarias: internos, cuyo régimen penitenciario les permita acceder a un empleo, personas en situación de libertad condicional y exreclusos. Debe mencionarse aquí que el reciente Real Decreto 782/2001 de 6 de julio, “por el que se regula la relación laboral de los penados que realicen actividades laborales en talleres penitenciarios y la protección de la Seguridad Social de los sometidos a penas de trabajo en beneficio de la comunidad”, excluye de su ámbito de aplicación la relación laboral de los internos en régimen abierto, “sometidos a un sistema de contratación ordinaria con

⁴⁹[49] Publicada en el Boletín Oficial del Estado el 20 de octubre.

empresarios, que se regulará por la legislación laboral común, sin perjuicio de la tutela que en la ejecución de estos contratos pueda realizarse por la autoridad penitenciaria” (art. 1.2).

Los servicios sociales competentes serán los que acrediten la situación de exclusión social.

4. Para ayudar a la contratación laboral de las personas en situación de exclusión, el mencionado texto normativo establece, en el programa de fomento de empleo para el año 2001, que será prorrogado para el año 2002 según el Proyecto de Ley de medidas fiscales, administrativas y del orden social y está dotado ya de la correspondiente partida presupuestaria en el Presupuesto del Área de Empleo del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales⁵⁰[50], una bonificación del 65% en las cuotas empresariales por contingencias comunes a la Seguridad Social, para empresas y entidades sin ánimo de lucro, que contraten indefinidamente, incluida la contratación de trabajadores fijos discontinuos, o temporalmente, a tiempo completo o parcial, a trabajadores desempleados que estén en situación de exclusión social. La duración máxima es de 24 meses, con independencia de que el trabajador celebre uno o varios contratos con la misma o con distintas empresas.

5. Con la misma finalidad de incentivar la contratación de las personas en situación de exclusión social, una enmienda introducida en el trámite parlamentario de conversión en Ley del texto ahora objeto de comentario modifica el art. 11 de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, en lo referente al contrato para la formación, permitiendo que este se utilice también, sin límite de edad, cuando se contrate a trabajadores pertenecientes a alguno de los grupos de exclusión antes citados, para adquirir una formación teórica, que debe ocupar el 15% de la jornada, y práctica para un oficio o puesto de trabajo cualificado. La duración mínima debe ser de 6 meses y la máxima de 3 años, y la retribución debe ser la fijada en el convenio colectivo aplicable y en ningún caso inferior al salario mínimo interprofesional.

Dejo aquí planteada la duda de si esta modalidad contractual es la más adecuada para acoger a las personas que se encuentran en situación de difícil acceso al mercado de trabajo, y la de si no sería necesario explorar otras posibilidades existente en el marco contractual vigente. Desde ámbitos sindicales se defendió hace un cierto tiempo, pero la referencia sigue siendo plenamente válida, que sería más adecuada la utilización de la modalidad contractual temporal de fomento de empleo para discapacitados, “ampliándola al colectivo de excluidos sociales y considerando que sólo podrá celebrarse entre trabajadores calificados como excluidos sociales y las empresas calificadas y registradas como empresas de inserción”. Por su parte la Federación Española de Empresas de Inserción (FEDEI) propuso que se utilizara el término contrato para la adaptación sociolaboral y no el de contrato para la inserción sociolaboral, “porque conlleva una connotación mucho más positiva y menos estigmatizante” y argumentaba que no es aplicable en su contenido general el contrato para la formación, “dado que hay que priorizar en estos colectivos la empleabilidad junto con la adquisición de

⁵⁰[50] Vid. un análisis detallado de dicho presupuesto en la página www.mtas.es. Además de continuar con el programa de bonificaciones, el presupuesto persigue la creación de 277.300 empleos y la reducción de la tasa de paro hasta el 11'5 % de la población activa. Además, en el programa de fomento y gestión de empleo se persigue mejorar la capacidad de inserción de los demandantes de empleo no ocupados, y se estima que en el próximo año “se registrarán 295.000 contratos para realizar obras o servicios de interés general o social, en colaboración con las Administraciones Públicas, Universidades e instituciones sin ánimo de lucro”.

habilidades laborales, sobre todo teniendo en cuenta que muchos provienen del fracaso en el sistema educativo”51[51].

6. En el ámbito autonómico, tal como subraya el Consejo Económico y Social al efectuar el informe de los planes de empleo, se constata que cada CC.AA. opta por medidas diversas para fomentar el empleo en el ámbito territorial, con acciones dirigidas a diversos colectivos, si bien todas ellas vienen siguiendo las directrices europeas y nacionales en el sentido de apoyar especialmente a aquellos colectivos con más dificultades para encontrar empleo, como son “los parados de larga duración, los minusválidos, los mayores de 45 años, los jóvenes y las mujeres, si bien presentan diferencias en el tipo y cuantía de las ayudas que establecen”52[52]. En el ámbito autonómico valenciano el Pacto Valenciano por el Crecimiento y el Empleo (PAVACE) 2001-2006, suscrito el pasado 16 de julio, prevé la puesta en marcha de un programa específico de ayudas a los jóvenes desempleados, a través de la contratación en prácticas y en formación y la transformación de estos contratos en indefinidos, así como también (como ya viene haciéndose desde años anteriores) “programas de ayuda a la contratación para personas desempleadas en situación de riesgo de exclusión social (minorías étnicas, internos/as de instituciones penitenciarias, drogodependientes en fase de deshabitación...), incentivándose su contratación temporal o indefinida”53[53].

7. Por último, indico que una referencia a los colectivos desfavorecidos también se encuentra en las normas ordenadoras del sistema educativo español, en especial en aquellas que regulan los programas de garantía social. Igualmente, encontramos una referencia expresa en el documento presentado el pasado mes de abril por el Ministerio de Educación y Ciencia como “borrador de anteproyecto de la ley de formación profesional y las cualificaciones”54[54], en el que se razona que las políticas formativas deberán organizarse “en coordinación con las políticas activas de empleo y de fomento de la libre circulación de trabajadores”, y que la oferta formativa será diversificada y las Administraciones Públicas competentes la adaptarán “a las necesidades específicas de los jóvenes con fracaso escolar, discapacitados, minorías étnicas, parados de larga duración, y en general personas con riesgo de exclusión social”.

IX. EXAMEN DE CADA COLECTIVO CALIFICADO COMO DESFAVORECIDO.

1. Jóvenes de 16 a 30 años.

51[51] “Consideraciones de CC.OO. y UGT al texto propuesto regulador del marco normativo de las empresas de inserción”. Septiembre de 1998. “Consideraciones de FEDEI al texto propuesto regulador del marco normativo de las empresas de inserción”. Septiembre de 1998. Los sindicatos también formularon otras dos consideraciones que considero relevantes: que el porcentaje de trabajadores en situación de exclusión social sobre el total de la plantilla fuera como mínimo del 60 %, y que se suprimiera el requisito de estar inscrito como desempleado, “debido a la propia idiosincrasia del colectivo de excluidos sociales que hace poco probable que estos se registren como demandantes de empleo”.

52[52] España 2000. Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral. Madrid, 2001, pág. 291.

53[53] Según el gobierno autonómico y las organizaciones empresariales y sindicales firmantes del pacto, este supondrá un crecimiento aproximado del empleo en un número de 40.000 puestos de trabajo por año y 240.000 ocupados netos para todo el período de su vigencia, circunstancia que “va a favorecer la consecución del pleno empleo en el mercado laboral valenciano, así como una mayor estabilidad y calidad en el empleo”(pág. 7).

54[54] El art. 9 del texto conceptúa la formación profesional como el conjunto de acciones formativas que capacitan para el desempeño cualificado de las diversas profesiones, el acceso al empleo y la participación activa en la vida social, cultural y económica”.

Déjenme que antes de abordar los aspectos más técnicos de la situación juvenil haga referencia a un texto que debe ser de obligada lectura para toda persona interesada en estas cuestiones, un Cuaderno editado por CiJ y en el que Enrique Falcón se acerca al mundo de los jóvenes y les da la palabra para que hablen de todo aquello que les interesa y también de todo aquello que les preocupa de cada al futuro, al mismo tiempo que plantea una serie de preguntas provocadoras para todos quienes estamos en el ámbito educativo y de las que me quedo con tres: ¿son los jóvenes de hoy la generación de los contratos basura?. ¿Están los jóvenes desinteresados por el pasado e indiferentes a lo que pueda llegar a ser el futuro?. ¿Podemos plantearnos que es verdad que si los jóvenes son el futuro no deberíamos fiarnos mucho de ese futuro?55[55].

Volvamos a los aspectos más técnicos. Me refiero a continuación a los jóvenes en edad legal de acceso al mundo laboral, si bien no conviene olvidar que algunos problemas con los que una parte de este colectivo puede encontrarse en el momento de dicho acceso deriva de deficiencias ya observadas en el ámbito educativo, tal como se pone de relieve en estudios realizados por Cáritas Española en los que se constata la difícil situación de chicos y chicas adolescentes entre 13/14 y 16 años, que proceden de contextos socioculturales deprimidos, tanto de zonas rurales como urbanas, y que presentan elevados índices de abandono prematuro del sistema educativo o de absentismo escolar56[56]. Menores de edad laboral, no sólo nacionales sino también extranjeros y el caso de los menores marroquíes en la CC. AA. de Cataluña sería un ejemplo significativo, que además plantean en más de una ocasión riesgo de conflictividad social, y de ahí que ya alguna Comunidad como es el caso de la catalana haya planteado la adopción de medidas específicas al respeto, de carácter preventivo y curativo, incluyendo entre ellas “la ayuda profesional que tiende a proporcionar a los menores medios pedagógicos capaces de facilitar su inserción en el mercado de trabajo”57[57].

Nos encontramos en primer lugar a los jóvenes de 16 a 30 años, inclusive, demandantes de empleo, si bien en algunas normas se introduce la cautela de que el joven no haya trabajado más de un determinado período de tiempo (tres o seis meses, como regla general). Dentro de este grupo cabe distinguir entre medidas generales, es decir referidas al conjunto de la población joven, y medidas específicas para jóvenes en situación de desventaja social. Las normativas autonómicas son bastante semejantes a las de ámbito estatal cuando regulan medidas de apoyo para los colectivos de jóvenes en riesgo o peligro de exclusión social, si

55[55] Cfr. ¿Cómo ven el mundo los jóvenes?. Aproximación a las narraciones juveniles de hoy. Barcelona, 2001. El autor cree que, más que una guerra ideológica entre hijos y padres, lo que existe hoy es una guerra de posiciones “en la que los jóvenes parecen estar luchando por poder entrar y ser admitidos en la mesa (de consumo) del mundo adulto, más que por cambiar el sistema, reventarlo o reformarlo”, y que la relación entre el mundo de los jóvenes y el de los adultos viene dada porque somos los segundos quienes a la postre “les brindamos o sustraemos, enriquecemos o empobrecemos sus coyunturas de oportunidad”

56[56] M.J. Martínez. “La emancipación de las personas jóvenes y la acción de Cáritas”. Folletos de Cáritas núm. 5, octubre de 2001. Otros dos colectivos de jóvenes en situación de desventaja a los que se hace referencia en el artículo son “los jóvenes (entre 16/18 y 30 años) de pueblos y ciudades en situación de desventaja económica; los colectivos de chicas, especialmente si pertenecen a colectivos inmigrantes o gitanos, que es una realidad doblemente excluida”.

57[57] Art. 45. 2 c) del Proyecto de Ley de modificación de la Ley 37/1991 de 30 de diciembre sobre medidas de protección de los menores desamparados y de la adopción, y de regulación de la atención especial a adolescentes en conflicto social”. Butlletí Oficial del Parlament de Catalunya, núm. 223, 15 d'octubre de 2001. El proyecto conceptúa a los adolescentes en conflicto social como “aquellos menores cuya conducta altere de forma grave las pautas de convivencia y comportamiento social generalmente aceptadas, con riesgo de causarse daño ellos mismos y también de perjudicar a terceras personas”.

bien no todas ellas incluyen a los de las edades antes indicadas, o simplemente no hay una mención específica a “los jóvenes” sino que las medidas se dirigen a las “personas en situación o riesgo de exclusión social”⁵⁸[58].

El colectivo de los jóvenes debe ser objeto de especial atención, y dentro del mismo básicamente el núcleo duro de quienes encuentran numerosas dificultades para poderse integrar en los dispositivos de inserción existentes. Parece obvio que las situaciones de crisis no afectan por igual a todos ellos, dado que no forman un bloque homogéneo y además deben enfrentarse a obligaciones y compromisos similares en la sociedad (trabajo, política y pareja, vida social y cultural) pero con recursos y medios que siguen siendo desiguales. El Informe 2000 del Instituto de la Juventud (INJUVE) ha puesto de manifiesto las dificultades de la mayor parte de jóvenes para acceder a un trabajo y a un futuro laboral estable, así como para poder gozar de independencia económica, y en concreto para las personas más vulnerables se apunta que los fenómenos más comunes son “el desempleo, la eventualidad e inestabilidad de los empleos, la precariedad laboral y los trabajos de economía sumergida”, y que en los procesos de inserción laboral de buena parte de la juventud se alternan los períodos de trabajo regular o irregular con las situaciones de desempleo.

Es especialmente preocupante la sensación de inestabilidad con la que se encuentran muchos de ellos y que les impide planificar su futuro no sólo profesional sino muy especialmente personal, inestabilidad que se compensa o amortigua con la protección que sigue ofreciendo la unidad familiar pero que no debe hacernos olvidar que puede llegar a provocar en el joven una cierta sensación de impotencia o de inutilidad de prolongarse tal situación, es decir la prolongación de la edad infantil y juvenil hacia la vida adulta. El Informe citado del INJUVE constata que sólo el 32 % de los jóvenes está emancipado económicamente a los 25 años, si bien ese porcentaje ya asciende hasta el 72 % cuando se toma la edad de 29 años⁵⁹[59]. La red familiar ha atenuado la situación de precariedad laboral que afecta a buena parte de los jóvenes, constatándose en recientes estudios sobre las relaciones entre pobreza, familia y juventud, que en la actualidad “una proporción de jóvenes, particularmente entre 25 y 29 años, convive con sus padres en un contexto en que el desarrollo de las políticas públicas de combate a estas nuevas formas de precariedad en el mercado de trabajo no ha hecho sino reforzar estas tendencias de dependencia familiar”, destacándose igualmente un factor de índole sociocultural, cual es que “un empleo estable, una vivienda adecuada y dejar el hogar paterno tienden a ser eventos que van de la mano y el joven recibe protección (de la familia) hasta que estas premisas se cumplen”⁶⁰[60].

También debe hacerse un esfuerzo por parte de los poderes públicos para adaptar los contenidos de la formación a la evolución del mercado de trabajo y prestar especial atención a las cualidades pedagógicas del

⁵⁸[58] En el estudio efectuado por el Comité Económico y Social de las medidas de empleo adoptadas por las CC.AA. se ponen de manifiesto tales diferencias. De tal forma, en Extremadura las normas van dirigidas a jóvenes de 18 a 30 años, en Castilla y León a los comprendidos entre 18 y 25 años, en las Islas Baleares a los jóvenes emancipados con escasos recursos y con problemáticas asociadas, y en el País Vasco no hay referencia expresa a jóvenes sino a personas en situación de riesgo. Cfr. *Memoria...*, ob. cit., pág. 296.

⁵⁹[59] Veamos una opinión de una chica de 19 años recogida en el Cuaderno de CiJ antes citado. “Antes de formar una familia tratamos de conseguir, y con carácter prioritario, una estabilidad laboral, dado que tenemos miedo al futuro por la elevada inseguridad e irregularidad en todos los ámbitos que nos rodean”.

⁶⁰[60] Cantó O. y Mercader M. “Pobreza y familia: ¿son los jóvenes una carga o una ayuda?”. *Papeles de Economía Española*, núm. 88/2001, págs. 151-163.

formador que se dirige a un público de alto riesgo y dificultad cuando se trata de jóvenes desempleados y con escasas perspectivas de futuro.

La experiencia empírica demuestra que a mayor titulación académica se tiene mayores posibilidades de alcanzar la estabilidad en el empleo una vez obtenida la incorporación al mundo laboral, y de ahí que la mayor parte de países desarrollados hayan introducido importantes reformas en los sistemas educativos en los últimos años para mejorar tanto los niveles de escolarización como para reducir el número de jóvenes que abandonan los centros educativos sin haber obtenido titulación, y que la UE también se manifieste y trabaje en esta línea en las directrices para el empleo que elabora desde 1998. El incremento del número de jóvenes que continúan estudiando una vez finalizada la enseñanza obligatoria es cada vez más importante, debido entre otras razones a que la titulación sigue siendo un valor considerado relevante para poder acceder al mundo laboral.

Ahora bien, no es menos cierto que una de las razones que explican en general el elevado número de estudiantes que siguen sus estudios tras la finalización de la enseñanza secundaria es el de las dificultades que encuentran para acceder al mercado de trabajo por primera vez, lo que les fuerza a seguir perfeccionando sus conocimientos; cuando el mercado de trabajo se recupera se comprueba el interés de buena parte de estos jóvenes para acceder al mundo laboral, habiéndose puesto de relieve, en un estudio de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), que "las tasas de paro de los adolescentes siguen siendo bastante altas incluso cuando disminuye el paro agregado, debido en parte a que sus tasas de actividad aumentan extraordinariamente en las recuperaciones".

La política de empleo debe concentrar esfuerzos sobre los grupos de jóvenes que tropiezan con particulares dificultades para obtener trabajo, por ejemplo aquellos que terminan la escolaridad con calificaciones insuficientes o sin calificaciones, las minorías étnicas, los incapacitados y los que residen en zonas de elevado desempleo, sin olvidar el necesario equilibrio para posibilitar la igualdad en el acceso al empleo de hombres y mujeres jóvenes, pues es difícil, con los datos disponibles, que la categoría de joven pueda definirse de forma no asexuada. Sin olvidar que buena parte de la problemática actual de la subocupación juvenil guarda relación con el funcionamiento general del mercado de trabajo. Es conveniente aquí hacer referencia a un importante estudio realizado para la conferencia internacional que la OIT celebró en diciembre de 1999 para abordar la problemática del desempleo juvenil y combatir la marginación de los jóvenes⁶¹[61]. En la presentación, el director del departamento de políticas de desarrollo, Samir Radwan apunta con desasosiego que "es decepcionante observar que la expansión sin precedentes de inversión en la educación juvenil en muchas regiones del mundo no ha ido acompañada por unos mayores niveles de empleo en este grupo de población". Pone el acento, al igual que casi todos los documentos de la OIT consultados sobre esta materia en que "la experiencia ha demostrado que el crecimiento del empleo es esencial y que los programas dirigidos a grupos seleccionados sólo pueden complementar las acciones de carácter general". Según el documento, "el nivel de demanda agregada en la economía juega un importante papel en orden a la reducción del desempleo juvenil". Las políticas activas del mercado de trabajo, si van dirigidas con carácter general, "no obtienen resultados muy positivos en términos de mejora de la situación de los jóvenes desfavorecidos". Como conclusión importante se apunta que para poner en marcha políticas de empleo

⁶¹[61] "Employing youth: promoting employment intensive growth". Report for the international symposium on strategies to combat youth unemployment and marginalisation". 13-14 december 1999. Ginebra.

juvenil es necesario asegurarse de que el incremento en el empleo de los jóvenes no llevará aparejado un incremento en el desempleo de los adultos, que la enseñanza escolar y la formación no van por caminos diferentes y que la empleabilidad futura y la calidad del empleo juvenil está garantizado. Frente a los dogmáticos defensores de la flexibilidad total como mecanismo de combatir el desempleo, el documento apunta que el elevado desempleo (juvenil) “no parece ser el resultado de la protección en el empleo, del poder sindical o de la inflexibilidad salarial”. Para abordar este problema plantea el establecimiento de vínculos estrechos entre los sistemas educativos y los de aprendizaje (se entiende que en el trabajo). Además, se insiste en que “la primera y más fundamental lección es que el desempleo juvenil y el de los adultos no pueden ser disociados uno de otro y ambos guardan relación con lo que ocurra con el empleo globalmente considerado”.

Ahora bien, puede ocurrir que se considere a "los jóvenes" en su totalidad como un colectivo necesitado de especial protección, y a título de ejemplo esto es lo que ocurre en la normativa laboral española aprobada desde 1997. En efecto, la Ley 64/1997 de 26 de diciembre por la que se regulaban incentivos en materia de Seguridad Social y de carácter fiscal (que encuentra su origen en el Real Decreto-Ley 9/1997 de 16 de mayo) tenía entre uno de sus objetivos incentivar la contratación indefinida de "los jóvenes desempleados menores de 30 años", por lo que bastaba simplemente la acreditación de la desocupación, sin ningún período mínimo requerido, para poder ser contratado al amparo de las posibilidades que ofrecía la nueva normativa; posibilidades que se han mantenido en años venideros y así la LMFAOS de 1999, prorrogada en su vigencia por la Ley 14/2000 como hemos explicado con anterioridad, estableció una bonificación del 20 % en las cuotas empresariales a la Seguridad Social para los contratos indefinidos que se celebraran con menores de 30 años durante dos años. Dicho porcentaje se incrementaría en un 5 % si la contratada era una menor de 30 años y en un 10 % si se trataba de una desempleada de larga duración o mayor de 45 años.

En la Ley 12/2001 la protección de los jóvenes se establece por vías diversas y variadas. debiendo apuntarse que ha desaparecido la incentivación a la contratación indefinida en los términos recogidos en la normativa anterior y que acabo de explicar. Hay en primer lugar una protección reforzada en orden a incentivar la contratación de las mujeres, con un programa específico dedicado a las de edades comprendidas entre 16 y 45 años, es decir teniendo cabida las que hemos calificado de jóvenes, bonificándose con un 25 % la cuota empresarial por contingencias comunes a la Seguridad Social durante 24 meses. En segundo término, el colectivo de 16 a 30 años inclusive, sin diferenciación ahora por razón de sexo, queda incluido en el programa de fomento de la contratación indefinida regulado en la disposición adicional primera de la Ley, que fija unas indemnizaciones inferiores a las de los restantes supuestos cuando se extinga el contrato por causas objetivas declaradas improcedentes (33 días de salario por año trabajado y un máximo de 24 mensualidades, frente a la regla general de 45 días y 42 meses respectivamente). En tercer lugar, también puede afectar sin duda a los jóvenes la nueva regulación de la contratación incentivada para desempleados que lleven inscritos en las oficinas de empleo como mínimo seis meses, para la que se prevé una bonificación del 20 % para los hombres y del 30 % para las mujeres durante los 24 meses siguientes al inicio de la vigencia del contrato.

La mayor flexibilidad que establece la nueva normativa con respecto a la anterior en punto a la posibilidad de efectuar nuevas contrataciones, dentro del programa de fomento de la contratación indefinida, sin necesidad de garantizar un incremento de plantilla queda fielmente reflejado en la comparación de la Ley 12/2001 con la Ley 64/1997 y la anterior Ley 22/1992 de 30 de julio, dado que esta última requería que toda

nueva contratación supusiera un incremento neto de plantilla. En la nueva normativa no podrán formalizar estas nuevas contrataciones las empresas que en los seis meses anteriores a la celebración del contrato hayan extinguido otros por causas objetivas, declaradas improcedentes por sentencia judicial, o por despido colectivo – y este último supuesto no será de aplicación cuando se haya producido acuerdo con los representantes de los trabajadores --, y además la limitación solo afectará a la cobertura de puestos de trabajo “de la misma categoría o grupo profesional que los afectados por la extinción o despido y para el mismo centro o centros de trabajo”.

Por fin, subrayemos la colaboración entre las diferentes Administraciones Públicas para la promoción de los jóvenes y por lo que al objeto de mi ponencia interesa la adopción de medidas para la creación de empleo. Ejemplo significativo de esta colaboración son los convenios de colaboración suscritos entre el Instituto de la Juventud y las diferentes CC. AA. Los convenios se apoyan jurídicamente en el art. 48 de la Constitución y en el RD 2614/1996 de 20 de diciembre, y tienen, en general, el objetivo de mejorar la calidad de vida de los jóvenes, participando ambas partes en la financiación y diseñando también ambas partes el contenido y líneas generales de desarrollo de las actividades integrantes de cada programa, uno de los cuales, por ejemplo, y cito el convenio suscrito con Cantabria es el “programa de formación, empleo y orientación. Nuevos yacimientos de empleo: estará dirigido a impulsar acciones innovadoras en materia de empleo para jóvenes, potenciando la interrelación de la oferta, la demanda y la intermediación laboral”.

Por su interés para buena parte del público al que van dirigidas estas jornadas me refiero ahora con brevedad a la Ley francesa de 1997 sobre empleos juveniles y nuevos oficios, a fin y efecto de examinar sus rasgos más relevantes y cuales han sido sus resultados hasta el momento presente

La nueva realidad del empleo requiere una mayor imaginación por parte de los poderes públicos, de los agentes sociales, del mundo empresarial y de toda la sociedad, pues es un dato ya casi pacíficamente aceptado que el crecimiento económico por sí solo no permite restablecer una situación satisfactoria en materia de creación de empleo, y que el debate debe girar tanto sobre la estabilidad del empleo actual como la creación de nuevos empleos y nuevas políticas de reorganización de los tiempos de vida y de trabajo. El gobierno francés apostó, con la Ley nº 97-940 de 16 de octubre de 1997 relativa al desarrollo de actividades para el empleo de los jóvenes, por crear una dinámica de desarrollo duradero y de profesionalizar los empleos propuestos a los jóvenes, poniendo en marcha una dinámica de creación de nuevos empleos e incentivando la financiación de actividades, estableciendo al mismo tiempo las cautelas para "no provocar efectos de sustitución entre los diferentes sectores económicos, o para no crear distorsiones de concurrencia en el sector mercantil y el no mercantil", o dicho de otra forma con una intervención activa desde los poderes públicos.

La búsqueda de nuevos empleos y nuevas ocupaciones debe hacerse especialmente desde la movilización de todos los recursos locales existentes, implicando a las Administraciones, a las empresas, a las fuerzas sociales y a todo el tejido asociativo en general. Nuevos empleos y nuevas ocupaciones que deben tener un rasgo común: hacer más fácil la vida del ciudadano y tratar de recuperar una redes sociales que se han ido desintegrando poco a poco, concentrándose en sectores donde las necesidades ciudadanas son hoy claras y evidentes: educación, familia, sanidad, solidaridad, vivienda y vida en los barrios, transportes, cultura, justicia, medio ambiente y seguridad. En esta línea avanzan las propuestas contenidas en la ley

francesa⁶²[62], que a mi entender se inscriben en la lógica de creación de empleos en ámbitos sociales y que tienen el objetivo de repartir la riqueza económica no sólo por medio de medidas fiscales sino principalmente por medio de la creación de empleo, tratando de posibilitar que la mayor parte de personas que desean acceder al mundo laboral puedan hacerlo y mucho mejor si lo hacen en una actividad que es útil para la colectividad. Las propuestas francesas están inspiradas en gran medida en documentos anteriores comunitarios, sin olvidar tampoco que buena parte de esas propuestas están siendo ya instrumentadas y aplicadas en otros países europeos desde mediados de la década de los ochenta, no siendo España ni mucho menos una excepción, al menos en aquellos ámbitos territoriales donde el dinamismo local, incentivado desde las políticas del Instituto Nacional de Empleo, de las corporaciones locales y de los gobiernos autonómicos, contribuyó decisivamente a instrumentar nuevas políticas de empleo y ocupación. Piénsese, en fin, en todas las posibilidades que se abre, siempre que exista una política incentivadora por parte de los poderes públicos, en lo que respecta a la creación de nuevas ocupaciones en lo que se ha dado en llamar "actividades emergentes", en ámbitos como el de tecnología y modelos sanitarios, los servicios a la comunidad y a las personas, los servicios a las empresas, la mejora del medio ambiente o el desarrollo de las tecnologías de la información.

La evaluación de cuál ha sido el resultado de la Ley de 1997 se ha llevado a cabo en un estudio encargado por el Ministerio de Trabajo a la consultoría ORSEU y cuyos datos más relevantes se publican en su página web⁶³[63].

El informe se plantea en primer lugar un interrogante, cuál es el de saber si estos empleos jóvenes, creados a partir de la Ley de 1997, "son el último avatar de una política tendente a acompañar y a humanizar la precariedad de los jóvenes, o son por el contrario el primer intento serio de crear una relación salarial estable en el ámbito de una población de jóvenes sometidos hasta el presente a la precariedad y al trabajo clandestino". El estudio concluye que aunque las respuestas son siempre matizadas los resultados de la encuesta entre 1300 jóvenes y 150 tutores llevan a concluir que "en su gran mayoría los empleos jóvenes son verdaderos empleos". Del cuestionario y sus respuestas subrayo algunas ideas relevantes:

La edad media de los encuestados 24'4 años, dos tercios con bachillerato, más de la mitad solteros y sus padres, por regla general, se encuentran bien situados en el mundo laboral. Es decir, "los encuestados pertenecen a un entorno social que no es el de los especialmente desfavorecidos". El 60 % han elegido el trabajo por el interés de la actividad propuesta, y sólo un 20 % lo consideran como un "pasar el rato". En el 84 % de los casos, la formación inicial no tenía nada que ver con el trabajo realizado en el nuevo empleo. Mientras que el 40 % de los jóvenes han encontrado trabajo por vía directa, la Agencia Nacional de Promoción del Empleo (ANPE) ha jugado un papel muy relevante en especial para el reclutamiento en el seno de las empresas públicas.

⁶²[62] Las 22 nuevas profesiones propuestas se reparten entre diferentes ámbitos, poniéndose el acento en la cobertura de nuevas demandas sociales aún no satisfechas y en la utilización de los recursos públicos para incentivar las políticas activas sociales de empleo.

⁶³[63] "Emploi jeunes et nouveaux métiers (les emplois jeunes a l'épreuve du salariat). Octubre 2000. Texto publicado en www.orseu.com

En cuanto a las condiciones de trabajo, las relaciones con el entorno de trabajo, sean sus colegas, otros empleos jóvenes, o la dirección, son juzgados satisfactorias por el 80 % de las respuestas. El estudio concluye que las condiciones de trabajo se acercan sensiblemente a las de los restantes asalariados, y de ahí que la impresión que se trata de verdaderos empleos se confirma. Es importante destacar que los jóvenes “tienen el sentimiento de que el esfuerzo de formación es insuficiente, tanto para el ejercicio de sus funciones como para su porvenir profesional”.

Según el estudio, el empleo joven es visto como un trampolín por el 34 %, es decir como vía de mejorar su empleabilidad y de poder encontrar después su lugar en el mercado de trabajo; para un 35 % el empleo joven es una “precariedad heredada” y lo han escogido porque no tenían otra opción, y sólo se plantean tener ese empleo durante el período de cinco años, y de ahí que medidas de acompañamiento como la formación o el outplacement se revelarán indispensables una vez haya concluido ese periodo; por último, hay un perfil muy particular de jóvenes que utilizan este empleo como vía para acceder a una profesión, muy especialmente para quienes trabajan en el ámbito de la seguridad.

Según el estudio, se ha demostrado el interés social de los nuevos empleos en la mayor parte de las ocasiones, pero para que puedan continuar ello debe pasar bien por una perspectiva de aumento sensible de las subvenciones (a las asociaciones y entidades que han creado los mismos) o por la reintegración de esas actividades en el ámbito de los servicios públicos. Precisamente para dar respuesta a cómo lograr la pervivencia de buena parte de estos empleos, con plazo máximo de cinco años de duración prevista en la Ley de 1997, el Ministerio del Empleo y de la Solidaridad ha preparado nuevas propuestas⁶⁴[64]. Para el Ministerio el programa ha alcanzado el doble objetivo de “responder a nuevas necesidades sociales y crear empleos”, un programa “basado sobre una lógica de proyecto, sobre la creación de servicios útiles y de cualidad, sobre la construcción de un porvenir profesional para los jóvenes”. Hay un dato relevante: 312.000 jóvenes admitidos y 272.000 empleos creados, estando antes un 75 % de los jóvenes en situación de desempleo, y siendo un 50 % de los empleos ocupados por mujeres. Desde el punto de vista más práctico, la experiencia profesional de los jóvenes asalariados será reconocida por la futura ley de modernización social, ahora en fase de tramitación parlamentaria, a partir del tercer año de actividad profesional.

De cara al futuro se propone el establecimiento de pasarelas hacia el sector privado o mercantil, entre otras medidas, dando apoyo a los empresarios que no hayan propuesto ninguna alternativa a un trabajador seis meses antes del fin de su contrato, de tal forma que cada uno de estos jóvenes se beneficiará de un acompañamiento personalizado hacia el empleo. Además, el informe subraya la necesidad de analizar el impacto social de las actividades llevadas a cabo en el marco del programa, haciendo aparecer su “valor añadido social”.

Por último, quiero subrayar que la preocupación por el acceso al empleo de los jóvenes en situación de riesgo o exclusión social en nuestro vecino país también ha estado presente en los informes elaborados por el Consejo Nacional de Lucha contra la Pobreza y Exclusión Social. En el apartado de acceso al empleo, en su informe de junio de 1999 a diciembre de 2000, el CNLE pide una adaptación de los dispositivos de inserción, en especial de los contratos incentivados para los públicos en situación de mayor dificultad de acceso al empleo (ampliación de los dispositivos de inserción, mayor flexibilidad en su puesta en práctica).

⁶⁴[64] “L’avenir des nouveaux services et des emplois jeunes”. Juin 2001.

La prioridad dada a la recuperación de empleo en el sector mercantil debe acompañarse de una ampliación de las posibilidades de cúmulo entre renta de actividad y renta de solidaridad. Es preciso permitir a los jóvenes inscritos en un itinerario de inserción cuando se encuentran en una situación de gran dificultad “recibir una ayuda financiera que acompañe su recorrido de inserción, para prevenir las rupturas aún demasiado frecuentes”.

2 Mujeres.

Paso a continuación al colectivo de mujeres con responsabilidades familiares que carezcan de rentas económicas, o las que desean reincorporarse al trabajo tras un período de inactividad laboral, o las que deseen trabajar en profesiones u oficios en los que la mujer se encuentra infrarrepresentada. Con carácter general se considera que posee responsabilidades familiares toda mujer que tenga a su cargo cónyuge, descendientes, ascendientes y otros parientes, por consanguinidad o afinidad, hasta el segundo grado inclusive.

En la normativa vigente de ámbito estatal (Ley 12/2001) se contempla precisamente la incentivación de la contratación indefinida para las mujeres inscritas como demandantes de empleo desde un período anterior de seis meses, o bien que sean mayores de 45 años, y que sean contratadas en profesiones u oficios en que exista subrepresentación laboral de la mujer, fijándose una reducción del 70 % el primer año y 60 % el segundo en las cuotas empresariales a la Seguridad Social por contingencias comunes. Si no se da ninguno de los dos supuestos antes apuntados, la bonificación será del 35 % durante el mismo período.

En un planteamiento a mi parecer más realista que el existente en la normativa anterior, la Orden Ministerial de 16 de septiembre de 1998 presupone la situación de subrepresentación de la mujer en todas las profesiones u oficios de la Clasificación Nacional de Ocupaciones, excepto aquellos que lista expresamente en el anexo, un total de 51; nuevo marco legal que debería abrir, hipotéticamente, el camino para una mayor contratación de personal femenino, y que debe entrelazarse con las reformas operadas en la normativa española por la Ley 39/1999 de 5 de noviembre para facilitar la conciliación de la vida familiar y laboral, así como no olvidar las directrices comunitarias en este punto y que llaman a los Estados miembros de la UE a diseñar, aplicar y promover “políticas de apoyo a la familia, incluidos servicios de cuidados de niños y otras personas a cargo, que sean asequibles, de fácil acceso y de elevada calidad, así como esquemas de permiso parental o de otro tipo”.

La Ley 12/2001 incorpora un nuevo supuesto de incentivación de la contratación indefinida dirigido a mujeres en las que concurren la situación de desempleo desde un período de doce o más meses y el alumbramiento, siempre que la contratación se efectúe durante los veinticuatro meses siguientes a la fecha de éste. La bonificación de la cuota empresarial por contingencias comunes será del 100 % durante los doce meses siguientes al inicio de vigencia del contrato.

3. Desempleados mayores de 45 años.

Un supuesto especial es el de los desempleados mayores de 45 años, que parece ser la edad maldita para que una persona que ha abandonado el mercado de trabajo pueda reincorporarse al mismo, edad que alcanzará un 27 % de la población mundial según un reciente informe de la OIT y a partir de la que “la incapacidad empieza a aumentar de forma significativa”⁶⁵[65]; situación fáctica que explica algunas críticas doctrinales vertidas tanto a las políticas activas como asistenciales o de protección ante situaciones de desempleo, y edad también que parece ser en bastantes ocasiones la que queda excluida en las ofertas de empleo que incluyen referencias a una determinada edad de los candidatos al empleo. Si bien el supuesto que explico a continuación no afecta única y exclusivamente a los mayores de dicha edad sí les que interesa en buena medida; el recientemente presentado Informe 2000 del Defensor del Pueblo constata que “siguen existiendo ofertas de empleo entre cuyos requisitos se exige que el trabajador tenga una edad comprendida entre distintos tramos, lo que supone una discriminación para trabajadores que no acrediten tal edad”, y tras presentar las oportunas quejas antes el INEM este contestó indicando, y esperemos que sea efectivo, que “las Oficinas de Empleo han recibido las oportunas instrucciones para no dar publicidad a aquellas ofertas que, por su contenido, pueden contener un trato discriminatorio por razón de la edad”⁶⁶[66].

La Ley 12/2001 estipula incentivos superiores que en los supuestos explicados con anterioridad para facilitar su contratación, y diferencia por razón de edad entre el colectivo de 45 a 54 años y el de 55 a 64. En el primer supuesto se subvenciona la contratación con una bonificación de las cotizaciones empresariales por contingencias comunes a la Seguridad Social del 50 % durante el primer año de contrato y del 45 % durante todo el resto de vigencia del mismo, y en el segundo se incrementan hasta el 55 y 50 % respectivamente. Además, cuando la contratación se lleve a cabo con una mujer desempleada, la bonificación se incrementará en todos los casos en diez puntos.

El art. 24 de la Ley 14/2000 de 30 de diciembre de medidas fiscales, administrativas y del orden social, habilitaba al Gobierno para establecer una ayuda específica denominada, al igual que la existente en el año 2000, renta activa de inserción, si bien la norma permitía al Gobierno ampliar el radio de acción del programa y no centrarlo sólo en los desempleados mayores de 45 años sino que podía ir dirigido a los desempleados “con especiales necesidades económicas y dificultades para encontrar empleo, que adquieran el compromiso de realizar actuaciones favorecedoras de su inserción laboral”⁶⁷[67]. Según datos del INEM, el impacto de las medidas de renta activa de inserción para el año 2000, que preveía su aplicación a 91.362 demandantes de empleo, fue sólo del 29,76 % es decir de 27.187 personas. Una tercera parte de quienes la solicitaron fueron rechazados por no cumplir los requisitos, y de ahí que la normativa para el año

⁶⁵[65] “Segunda Asamblea Mundial sobre el envejecimiento”. Informe presentado por la Comisión de Política Social y de Empleo a la 282ª Reunión del Consejo de Administración. Ginebra, noviembre 2001. La OIT asume, ante el proceso de progresivo envejecimiento de la población que “se necesitan inversiones sabias a largo plazo para preparar a las economías para una mano de obra de mayor edad”, y que el aumento de la participación de las mujeres en el mercado de trabajo puede reducir los problemas de dependencia relativos a los cambios demográficos y puede contribuir a restablecer el desequilibrio en cuestión de género”.

⁶⁶[66] Informe del Defensor del Pueblo correspondiente a la gestión realizada durante el año 2000. Boletín Oficial de las Cortes Generales, Sección Cortes Generales, Serie A, 8 de octubre de 2001, núm. 201.

⁶⁷[67] El art. 29 del Proyecto de Ley de medidas fiscales, administrativas y del orden social para el año 2002 habilita nuevamente al Gobierno para regular el programa de la renta activa de inserción, en los mismos términos que el año anterior. Cfr. Boletín Oficial de las Cortes Generales-Congreso de los Diputados, Serie A, 10 de octubre de 2001, núm. 50-1.

2001 los haya flexibilizado. La media de beneficiarios por mes fue de 10.383 desempleados. Andalucía fue la CC. AA. cuyos desempleados se beneficiaron en mayor medida de esta medida⁶⁸[68].

La Ley 12/2001 establece que la contratación indefinida de un perceptor de esta renta activa será bonificada en un 65 % de la cuota empresarial por contingencias comunes para hombres y en un 75 % para mujeres durante 24 meses.

El Real Decreto 781/201 de 6 de julio regula para el año en curso el programa de renta activa de inserción para los trabajadores desempleados, de larga duración mayores de 45 años (BOE, 7), y cuyas líneas más relevantes paso a explicar a continuación. La norma tiene por finalidad desarrollar las líneas generales sobre inserción laboral de los mayores de 45 años diseñadas en el Plan de Acción para el Empleo del Reino de España y dar respuesta a los objetivos fijados en este ámbito por las Directrices comunitarias. Se trata de combinar medidas activas (inserción laboral) con medidas pasivas (percepción de una renta económica), que posibiliten que el colectivo al que se dirigen mejore su situación laboral e incremente las posibilidades de retorno al mercado de trabajo, y participe más activamente en la búsqueda de su propio empleo.

Serán sujetos beneficiarios del programa los trabajadores desempleados que cumplan los requisitos de ser mayores de 45 años, encontrarse en situación de desempleo de larga duración a la fecha de solicitud de incorporación al programa (desapareciendo dicha situación si en el año anterior a la solicitud de incorporación se ha trabajado noventa o más días), haber extinguido la percepción de prestación contributiva o asistencial por desempleo y carecer de protección (exceptuándose la extinción por sanción administrativa), tener responsabilidades familiares y carecer de rentas superiores al 75 % del Salario mínimo interprofesional de doce pagas, computándose como rentas el importe de las percepciones asistenciales de rentas mínimas de inserción concedidas por las Comunidades Autónomas. También serán beneficiarios quienes se encuentren en situación de desempleo de muy larga duración y no tengan derecho a protección por desempleo.

Las medidas de política activa de inserción laboral serán llevadas a cabo bien por el Instituto Nacional de Empleo bien por los Servicios públicos de empleo de las CC.AA. que hayan asumido competencias en este ámbito, pudiendo participar entidades colaboradoras y servicios integrados para el empleo en la aplicación de este programa. Las CC.AA. serán las responsables de financiar las medidas de inserción, utilizando para ello los fondos previstos para los programas de empleo y formación. La financiación de la renta activa de inserción y su pago corresponde al Instituto Nacional de Empleo. Por consiguiente, las admisiones, bajas y reincorporaciones al programa se resolverán por la instancia competente de la CC.AA. en todo aquello que haga referencia a las políticas activas de empleo.

El programa incluirá la asignación de un tutor al trabajador acogido al programa de inserción, que hará un seguimiento de su itinerario de inserción laboral, el cual comprenderá una entrevista profesional y la elaboración de un plan personal de inserción laboral así como la gestión de las ofertas de colocación que sean adecuadas al perfil profesional del trabajador tutorizado. Precisamente el compromiso de actividad incluye la participación en programas de empleo o en acciones de inserción profesional, así como la aceptación de una colocación adecuada que le sea ofrecida y que se ajuste a sus aptitudes físicas y formativas, que incluso puede implicar cambio de residencia si el desempleado tiene posibilidad de disponer de alojamiento adecuado en el lugar del nuevo empleo.

⁶⁸[68] Información recogida en CES. Memoria..., ob. cit, pág. 340-341.

Para lograr la reincorporación al mercado laboral el trabajador dispone de un plazo de 45 días, y si transcurrido este no lo ha logrado podrá incorporarse, con carácter preferente, en programas de formación vinculados al Plan Nacional de Formación e Inserción profesional, a los talleres de empleo, a los planes de empleo para la contratación de desempleados en la realización de obras y servicios de interés general y social para facilitarles la adquisición de la práctica profesional adecuada; además, deberán potenciarse las acciones de apoyo a la búsqueda de empleo y las de información y asesoramiento al autoempleo.

En fin, durante su estancia en el programa de inserción los trabajadores percibirán una renta activa de inserción, iniciándose la percepción tres meses después de la fecha de solicitud de incorporación al programa y de la suscripción del compromiso de actividad. Su cuantía será del 75 % del SMI, con exclusión de la parte proporcional de dos pagas extras, con una duración máxima de 10 meses y sin que el Instituto Nacional de Empleo tenga obligación de cotizar por ninguna contingencia. A fin de no desincentivar la realización de actividades laborales o formativas en que se perciba una renta económica, la renta activa de inserción será compatible con becas percibidas en programas formativos, así como con el trabajo a tiempo parcial si bien se deducirá de la renta la parte proporcional al tiempo trabajado, y también con las acciones de voluntariado. Igualmente, la percepción de la renta sea será compatible con la contratación indefinida a tiempo completo, si bien en este supuesto el empresario sólo deberá pagar al trabajador la parte del salario que corresponda para completar la cuantía de la renta percibida, hasta que finalice el percibo de esta, y obviamente el abono de la cotización a la Seguridad Social por la suma total de las cantidades percibidas por el trabajador.

Dentro de los llamados trabajadores maduros debemos prestar especial atención a los trabajadores de edad avanzada que abandonan prematuramente el mercado de trabajo por razón de prejubilaciones, es decir por extinción de la relación laboral sin expectativas de reingreso en la vida laboral hasta que se pase a percibir una pensión, consiguientemente a las reestructuraciones que se producen en las empresas en que trabajaban hasta entonces, en el bien entendido que aquí no se trata de prever medidas que faciliten su reincorporación al mercado de trabajo sino de establecer medidas que faciliten su permanencia en el mismo y que eviten la pérdida de un capital humano e intelectual, en gran parte de los casos, de primera categoría. En nuestro país no tenemos una normativa propia sobre la prejubilación, si bien alguna norma parece identificarla con la salida del mercado de trabajo a partir de los 52 años, ya que se considera situación asimilable a la jubilación (Real Decreto 1589/1999 de 15 de octubre, por el que se modifica el Reglamento de Planes y Fondos de Pensiones) “cualquier supuesto de extinción o suspensión de la relación laboral de un partícipe con al menos 52 años de edad cumplidos, que determine el pase a la situación de desempleo y siempre que se inscriba como tal en el Instituto Nacional de Empleo o se encuentre en dicha situación a partir de dicha edad”.

Es significativa también una reflexión efectuada por el CES español sobre esta cuestión en su Informe sobre “Vida laboral y prejubilaciones” efectuado el pasado año: al salir antes del mercado de trabajo, las generaciones actuales “se retiran cada vez más antes que sus progenitores de la actividad laboral, teniendo por delante más esperanza de vida que ellos”, y la perspectiva que emerge a medio plazo es preocupante y algo desconcertante ya que podríamos tener “una sociedad compuesta en su tercera parte por un ejército de seniors retirados del mercado laboral en plenitud de facultades”. Hay que pensar en fórmulas que posibiliten el mantenimiento de buena parte de estas personas en el mundo laboral, atendiendo al incremento de la expectativa media de vida, con propuestas tales como reordenación de los tiempos de trabajo, flexibilidad en la contratación, políticas de formación dirigidas especialmente a estos colectivos, potenciación del autoempleo mediante la concesión de incentivos para ello y la utilización al mismo efecto de las partidas presupuestarias destinadas a protección pasiva por desempleo, y

posibilidad de compatibilizar el percibo de la pensión con una actividad profesional a tiempo parcial, en la misma línea que se sugiere en documentos de organismos internacionales^{69[69]}. El acuerdo suscrito el 9 de abril por el Gobierno, la CEOE y la C.S. de CC. OO sobre la reforma de la Seguridad Social apuntaba alguna tendencia en esta línea que acabo de sugerir, en parte concretada en la Ley 12/2001 cuyo art. Siete da nueva redacción al contrato de relevo y permite que se formalice también para sustituir a trabajadores que se hayan jubilado parcialmente después de cumplir la edad de jubilación^{70[70]}.

4. Inmigrantes.

Paso ahora a referirme a otro colectivo que podemos incluir genéricamente dentro de la categoría de desfavorecido, cual es el de los inmigrantes.

El fenómeno migratorio es uno de los fenómenos más característicos encuadrables a finales del s. XX dentro del proceso de globalización económica y que se ve seriamente afectado por los procesos de transnacionalización, si bien se ha producido a lo largo de toda la historia e incluso en muchas ocasiones impulsado por los gobiernos para evitar conflictos sociales y reducir los niveles de desempleo. Un reciente estudio internacional de la OIT subraya que el total de personas migrantes en el mundo sobrepasa los 120 millones frente a los 75 que había en 1965, y que este incremento ha provocado la aparición de una floreciente actividad comercial alrededor de la industria de la migración y el desarrollo de un importante tráfico ilegal, calculándose que en la Europa de 1993, últimas cifras disponibles, “entre un 15-30 % de los inmigrantes indocumentados habían utilizado los servicios de los traficantes”. La cifra citada va a seguir incrementándose, según la OIT, por dos motivos: de una parte porque los flujos de capitales entre países ricos y pobres no serán lo suficientemente amplios como para satisfacer las necesidades de empleo en los segundos, y de otra porque la caída del precio del transporte y la mayor velocidad de las comunicaciones y consiguiente conocimiento de la realidad de otros países incitan a la migración. A destacar también la importancia que tiene la emigración para el desarrollo económico de algunos países, pues según los datos recogidos en los estudios citados envían cada año a sus países de origen remesas por valor de 73.000 millones de dólares, cantidad que representa “el segundo capítulo en volumen del flujo internacional monetario, superado sólo por las exportaciones de petróleo”, siendo dichas remesas para muchos países “fuente más importante de divisas que la inversión externa directa o la ayuda extranjera”. En nuestro Estado, y a los efectos que ahora me interesa explicar que son básicamente los que se refieren a cuestiones laborales, el incremento del número de trabajadores extranjeros es fácilmente perceptible con el análisis de los datos de afiliación a la Seguridad Social facilitados por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales: un 25 % del incremento de la afiliación producida durante los nueve primeros meses del año se debe a la incorporación al mercado laboral regular de trabajadores extranjeros. Al finalizar el mes de septiembre, hay un total de 590.761 afiliados extranjeros, de los que 428.172 son extracomunitarios y los restantes 162.589 son comunitarios. El dato más relevante, y que demuestra la creciente importancia de la inmigración en España, es que el número de trabajadores extracomunitarios afiliados a la Seguridad Social ha pasado de 221.844 en diciembre de 1999 a 428.172 en septiembre de 2001.

^{69[69]} Para la OIT, una de las cuestiones más relevantes de cara al futuro inmediato es cómo conseguir “una transición gradual y flexible de la vida laboral activa a la jubilación como medio de brindar la oportunidad a los trabajadores mayores de permanecer activos más tiempo de lo que querrían”, así como aplicar políticas para formar y readaptar a trabajadores mayores “con el fin de ayudarles a adaptarse a las nuevas demandas y oportunidades”, con la educación permanente como estrategia preventiva a largo plazo. Cfr. “Segunda Asamblea ...”, ob. cit.

^{70[70]} El art. 25 del Proyecto de Ley de medidas fiscales, administrativas y de orden social para el año 2002, modifica el art. 166 del Texto refundido de la Ley General de Seguridad Social, para adecuarlo a los cambios operados por la Ley 12/2001, a fin y efecto de que los trabajadores que hayan alcanzado la edad ordinaria de jubilación y reúnan los requisitos para causar derecho a la misma, puedan acceder a la jubilación parcial sin necesidad de la celebración simultánea de un contrato de relevo.

Examino a continuación los aspectos más relevantes de la Ley Orgánica 8/2000 de 22 de diciembre (BOE, 23), desarrollada por el Reglamento aprobado por Real Decreto 864/2000 de 20 de julio (BOE, 21, con entrada en vigor el 1 de agosto).

A)Art. 10 (Derecho al trabajo y a la Seguridad Social). En el proyecto se hacía referencia a los extranjeros “autorizados para trabajar” que tendrían derecho para ejercer una actividad remunerada en los términos previstos en la nueva Ley y en sus disposiciones de desarrollo. El texto final técnicamente es más correcto, y sigue poniendo el acento, aún cuando no aparezca la referencia de forma expresa, a la necesidad de estar en situación de residencia legal para poder trabajar, ya que tendrán derecho a ejercer una actividad remunerada “los extranjeros que reúnan los requisitos previstos en esta ley orgánica y en las disposiciones que la desarrollen”. El art. 64.2 del Reglamento conceptúa como extranjero a toda persona física que, careciendo de nacionalidad española, ejerza o trate de ejercer en España una actividad lucrativa, laboral o profesional, por cuenta propia o ajena.

B)Art. 11 (Derechos de sindicación y de huelga). En el proyecto se reconocían esos derechos a los extranjeros que se encontraran legalmente en España, mientras que en el texto final el derecho a sindicación parece reconocerse a todos los extranjeros y su ejercicio se otorga a quienes dispongan de autorización de estancia o residencia en España, mientras que el ejercicio del derecho de huelga se reconoce no a todo extranjero sino sólo a quienes estén autorizados para trabajar. Cabe plantear aquí la incongruencia jurídica de reconocer un derecho y limitar su ejercicio de forma total para quienes no cumplan con un requisito administrativo, alegándose en los recursos de inconstitucionalidad presentados la vulneración del Convenio Europeo de Derechos Humanos, el Convenio 87 de la OIT y los Pactos Internacionales de Derechos de la ONU.

C)En la LO 4/2000 se reconocía una vía especial para el acceso al empleo de quienes regularizaran su situación tras obtener un permiso de residencia por haber estado residiendo dos años en España y estar empadronados, en cuanto que el permiso para trabajar se les concedería sin estar condicionado por la situación nacional del empleo y tampoco sin incluirse en el contingente aprobado anualmente por el Gobierno (art. 29.3 en relación con art. 36.1). De la nueva norma destaca la eliminación de ese permiso especial al que se refería el art. 29.3 ya que el nuevo art. 38 no hace ninguna referencia al mismo, además de que el periodo de residencia irregular en España para poder acceder a un permiso de residencia sí así lo considera oportuno el Gobierno se eleva a cinco años, cerrándose el portillo, tal como ha subrayado el profesor Rodríguez-Piñero, que la LO 4/2000 había abierto para facilitar de forma permanente una regularización singular de actuales y futuros inmigrantes. No obstante, parece haberse abierto una nueva vía para la obtención del permiso de residencia y la autorización para trabajar, sin contemplar la situación nacional de empleo, cuando el inmigrante pueda acreditar su “arraigo” en España, y a tal efecto el art. 41. 2 d) del Reglamento posibilita la obtención del permiso de residencia temporal para quienes acrediten una permanencia continuada en España durante un período mínimo de tres años y en los concurra una situación excepcional y acreditada de arraigo, “considerando como tal la incorporación real al mercado de trabajo y los vínculos familiares con extranjeros residentes o con españoles”.

D)Art. 34, que pasa a ser art. 36 (Autorización para la realización de actividades lucrativas). No hay modificaciones entre ambos textos, y queda claro que será necesario para poder trabajar disponer tanto del permiso de residencia o autorización de estancia como de la autorización administrativa para trabajar. Sí hay un cambio relevante respecto a la consideración jurídica del silencio administrativo en caso de petición de permiso, que se entenderá negativo si no hay respuesta en un plazo de tres meses, a excepción de los supuestos de solicitud de prórroga en que se considerará positivo.

E)Art. 38, que pasa a ser 39. (El contingente de trabajadores extranjeros). En el texto final se incluye la referencia a que el Gobierno deberá tomar en cuenta las propuestas que le eleven las CC.AA.(que incluirán “el número de ofertas de empleo y las características profesionales de los trabajadores”). La dicción del texto final es algo más dura que la del proyecto (“establecerá anualmente, siempre que exista necesidad de mano de obra”, frente a “podrá establecer anualmente”). Parece querer restringirse el colectivo al que se dirige la oferta de empleo, ya que mientras que el proyecto se refería a “los trabajadores extranjeros no residentes en España” el texto final incluye también a los trabajadores extranjeros “que no se hallen en España”; es decir, parece que el objetivo sea evitar que por esta vía del contingente se acabe legalizando la situación de irregularidad en que se encuentran muchos trabajadores ya instalados en España. El art. 65. 5 del Reglamento prevé que, a los efectos de seleccionar los trabajadores en los países de origen, se puedan tener en cuenta los Convenios o Acuerdos internacionales suscritos en esta materia, y el num. 9 parece apuntar una regulación diferenciada para el personal al servicio del hogar familiar ya que se dispone que el contingente que se fije “tendrá en cuenta las especiales condiciones de esta relación laboral”.

F) En la nueva norma (art. 54.1 d) se produce un endurecimiento de las sanciones en caso de contratación irregular de trabajadores inmigrantes, de forma que será sancionable cada infracción por cada trabajador irregular afectado, mientras que el art. 50. 1 e) de la LO 4/2000 sólo preveía sancionar la contratación o utilización habitual de trabajadores extranjeros, sin que existiera referencia alguna a la individualización de la sanción. La regulación del régimen sancionador en materia laboral se recoge en los arts. 133 y 134 del Reglamento.

G)Art. 55, que pasa a ser 59. Se mantiene la regulación de la LO 4/2000 sobre colaboración contra redes organizadas, y de ahí que se suscite una duda jurídica sobre que ocurrirá cuando un trabajador irregular denuncie a quien le introdujo ilegalmente en España. ¿Podrá optar entre volver a su país o regularizar su situación, o bien al estar en situación irregular en cualquier caso se podrá acordar su expulsión? Parece que la respuesta más lógica en puridad jurídica es la primera, dado que si el legislador hubiera querido excluir esa posibilidad de “legalización del ilegal involuntario” así lo hubiera hecho. En el mismo sentido se pronuncia el art. 41.3 d) del Reglamento, que permite la concesión del permiso de residencia temporal “a las personas que colaboren con las autoridades administrativas y judiciales españolas”.

En definitiva, el nuevo texto legal, así como su Reglamento de desarrollo, se centra más en los aspectos de control que no en los garantistas para poder ejercitar los derechos, asumiendo que una regulación más estricta de los mecanismos de acceso regular al trabajo y de residencia legal en nuestro país van a tener una incidencia positiva tanto sobre el control de la inmigración irregular como sobre el cumplimiento de la normativa laboral. Está por ver todavía, en qué medida la reforma significa una mejora de la situación de los inmigrantes legales y en qué medida convierte a quienes todavía se arriesgan a entrar en nuestro país de

forma irregular en fácil carne de explotación de personas sin escrúpulos; está por ver, en definitiva, en que medida puede funcionar desde la óptica del pleno ejercicio de los derechos de los trabajadores inmigrantes un nuevo marco legal que, como ha subrayado nuevamente el profesor Rodríguez-Piñero, “pone ahora el acento más en el control de los inmigrantes que en la tutela de su situación y en las garantías de los derechos, y más en la represión de inmigrantes que en su posible regularización”.

5. Discapacitados.

Un colectivo al que debe prestarse especial atención es el de los discapacitados psíquicos o físicos. Las medidas adoptadas para su promoción van desde planes específicos de formación hasta ayudas económicas para su contratación o adecuación de puestos de trabajo a sus necesidades, o bien la posibilidad de instalarse como trabajador autónomo, hasta llegar a medidas instrumentales que faciliten su inserción en la vida social. La regulación para el reconocimiento, declaración y grado de minusvalía se recoge en el Real Decreto 1971/1999 de 23 de diciembre y la Orden de 2 de noviembre de 2000.

En el plano comunitario, los Estados deben asegurar la disponibilidad y accesibilidad a los medios de transporte, o cualquier otra medida que facilite el desplazamiento de los trabajadores de movilidad reducida, así como asegurar la formación del personal de las compañías de transporte público destinadas a prestar asistencia a tales trabajadores en los medios de transportes puestos a su disposición.

En el plano estatal, la normativa laboral (RD 1415/1983 de 11 de mayo, modificado por RD 4/1999 de 8 de enero) incentiva la contratación de trabajadores discapacitados. Se prevé una subvención económica de 650.000 ptas por cada contrato indefinido y a jornada completa (si es a tiempo parcial la subvención se reduce proporcionalmente), y una reducción de la cotización empresarial a la Seguridad Social por contingencias comunes del 70 % durante toda la vigencia del contrato si el trabajador contratado es menor de 45 años, que se eleva al 90 % cuando se trate de un mayor de dicha edad. También existen reglas especiales en punto a facilitar la contratación de personal discapacitado en prácticas (durante seis años a partir de la finalización de los estudios, a diferencia de los cuatro previstos para los trabajadores no discapacitados) o en formación (no hay límite de edad para su contratación bajo esta modalidad y la duración puede extenderse hasta cuatro años frente a los tres previstos para el resto de trabajadores).

Las modificaciones operadas en el art. 38.1 de la Ley de Integración Social de los Minusválidos (LISMI) de 1982 por la Ley de Presupuestos Generales del Estado de 1998 posibilitaron el incumplimiento de la obligación de reserva del 2 % de las plazas, en empresas de 50 o más trabajadores, para discapacitados, ya sea por acuerdo de las partes en negociación colectiva o incluso por decisión unilateral del empresario, si bien se establecía la cautela de que dicha exención ha de realizarse "de manera excepcional y debidamente comunicada a la autoridad laboral, siempre y cuando (el empresario) aplique las medidas alternativas que se determinen reglamentariamente".

Tales medidas, ciertamente publicadas con bastante retraso respecto a lo previsto inicialmente, se recogen en el Real Decreto 27/2000 de 14 de enero, por el que se establecen medidas alternativas de carácter excepcional al cumplimiento de la cuota de reserva del 2 por 100 a favor de trabajadores discapacitados en empresas de 50 o más trabajadores, regulándose el procedimiento administrativo referente a estas medidas por la Orden de 24 de julio de 2000.

La norma citada establece en qué términos y en qué condiciones las empresas pueden optar por la adopción de medidas alternativas a la contratación de discapacitados, medidas que se establecen en razón del elevado grado de incumplimiento de las cuotas de reserva para trabajadores discapacitados.

Para que una empresa pueda acogerse a la excepción antes indicada deberá existir un convenio sectorial estatal o de ámbito inferior que así lo posibilite, o bien cuando no existiera convenio podrá hacerlo por decisión empresarial. También se requiere que la empresa haya adoptado todas las medidas posibles para cumplir con la cuota de reserva y que no haya sido factible, bien por falta de demandantes de empleo discapacitados o bien cuando aún existiendo no estuvieran interesados en la oferta empresarial. Será necesario que el servicio público de empleo emita certificado, en un plazo máximo de dos meses, de la imposibilidad de dicha contratación, y dicho certificado tendrá una validez de dos años desde el momento de su expedición, con posibilidad de extensión a tres en determinados supuestos. Si la razón de la no contratación fueran distinta a las antes indicadas, la empresa deberá con carácter previo a la adopción de medida alternativa solicitar la declaración de excepcionalidad al servicio público de empleo competente.

Las medidas alternativas que contempla la norma son la formalización de contratos mercantiles o civiles con centros especiales de empleo o con trabajadores autónomos discapacitados, o bien la realización de donaciones y acciones de patrocinio, de carácter monetario, y que posibiliten la inserción de estas personas en el mercado laboral vía asociaciones o fundaciones de utilidad pública y que tengan por objeto social la reincorporación de discapacitados al mercado de trabajo. La cuantía económica de la medida será en el primer caso como mínimo de tres veces, y en la segunda de una y media, del salario mínimo interprofesional anual por cada trabajador minusválido dejado de contratar por debajo de la cuota del 2 %. El servicio público de empleo competente deberá tener conocimiento adecuado de todas las medidas alternativas que se instrumenten. Para facilitar el cumplimiento de las medidas alternativas, la disposición adicional segunda dispone que el servicio público de empleo competente mantendrá actualizada una relación identificativa de centros especiales de empleo.

Indiquemos por último que sigue estando vigente la normativa reguladora de la contratación temporal de fomento de empleo temporal de trabajadores minusválidos, pues la disposición adicional tercera de la Ley 12/2001 mantiene su vigencia durante el año 2001, y el PLMFAOS para 1992 prevé la prórroga de esta normativa..

6. Perceptores de ayudas asistenciales.

Hago una breve mención a personas acogidas a programas de lucha contra la marginación y exclusión social y perceptores de las RMI. Es cierto que las mismas pueden estar incluidas dentro de alguno o algunos de los epígrafes anteriores, pero me parece importante diferenciarlas dado que algunas normas incentivan las políticas de formación y empleo para este colectivo como una forma adecuada de dar un paso más en el proceso de integración socio-laboral.

En todo caso, es cierto que los procesos de inserción previstos en las distintas normas reguladoras de las RMI en las CC.AA. se han desarrollado y aplicado mucho más lentamente de lo inicialmente previsto, lo que por otra parte no viene sino a confirmar las dificultades del trabajo que se realiza con colectivos que sufren carencias de índole no única y exclusivamente laboral.

En el ámbito comunitario es especialmente importante hacer referencia a la Recomendación del Consejo de 24 de junio de 1992 "sobre el establecimiento de unos criterios comunes sobre recursos y prestaciones suficientes de los sistemas de protección social". Su idea-eje es el establecimiento del principio de complementariedad entre las políticas de recursos adaptadas a las situaciones de los diferentes Estados miembros y las políticas de integración económica y social de los más necesitados; en la propia exposición de motivos se subraya el carácter multidireccional de la exclusión social y se enfatiza la necesidad de asociar a las diversas formas necesarias de ayuda inmediata medidas encaminadas resueltamente a integrar económica y socialmente a las personas afectadas.

En este mismo ámbito comunitario, o más exactamente en bastantes de los países de la UE, se ha constatado una tendencia preocupante cual es la "sedentarización" del colectivo que percibe rentas mínimas, alrededor de un 10 %, cuando estaban originariamente previstas para dar respuestas a situaciones extremas, y de ahí que se afirmara, en un seminario celebrado en febrero de 2000 en la localidad portuguesa de Faro con asistencia de representantes de los Estados miembros y de organizaciones que trabajan con colectivos defavorecidos, que si bien las RMI "han abierto una ventana en la extrema pobreza también se han convertido en vitrinas de la exclusión social", y que se planteara cómo estas personas pueden acceder, o desear acceder, a un empleo, como eje central de las políticas de protección social y de inclusión.

En la normativa actual (Ley 12/2001 de 9 de julio) está prevista también la incentivación de la contratación para estos colectivos, ya referenciados con anterioridad, de forma que se bonificará la cuota empresarial por contingencias comunes a la Seguridad Social en un 65 % durante un período máximo de 24 meses y con independencia de que el trabajador preste sus servicios en una o varias empresas durante dicho período. La contratación puede ser indefinida o temporal, y a jornada completa o a tiempo parcial. Está prevista la prórroga de esta normativa para el año 2002.

Según datos oficiales del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, durante el año 2000 se beneficiaron de estas contrataciones incentivadas un total de 1410 trabajadores en situación de exclusión social, contrataciones que en su gran mayoría fueron efectuadas por entidades sin ánimo de lucro o de carácter social.

La consideración de la percepción de la renta mínima como un derecho de ciudadanía se recoge ya en una norma autonómica, la Ley vasca 10/2000 de 27 de diciembre, de Carta de Derechos Sociales.

La norma, que deroga la Ley 12/1998 de 22 de mayo contra la exclusión social, se refiere a la importancia que asume para la mayoría de la ciudadanía en las sociedades occidentales el trabajo asalariado como medio de integración social, ya que es por su mediación "como se obtienen los recursos económicos necesarios para tener una vida digna, acceso a los bienes sociales, a la autoestima y al ejercicio de la plena ciudadanía". También asume que todavía hay muchas personas que se encuentran en situación de marginación – siendo

una de las razones la falta de empleo -- -- y que en el País Vasco es necesario el consenso de todas las Administraciones públicas para corregir la exclusión social que produce la pobreza, afirmándose que “desde dichas Administraciones Públicas se debe actuar para evitar el riesgo de fractura social definiendo mecanismos capaces de superar aquellas situaciones en las que la falta de derechos sociales básicos pueda conllevar la incapacidad de ejercer la plena ciudadanía”.

La exposición de motivos afirma que en la ley se reconocen “derechos que tienen un carácter universal y cuyo ejercicio efectivo corresponde garantizar a las Administraciones públicas vascas competentes”, si bien posteriormente me parece que queda bastante reducida en su fortaleza jurídica en cuanto que la propia norma dispone que “los derechos proclamados en la presente ley se desarrollarán y ejercerán en los términos que establezca el ordenamiento jurídico específico para cada uno de ellos”.

Entre las medidas de promoción del empleo que las Administraciones Públicas vascas deben promover se encuentran entre otras (art. 5 c) “medidas de acción positiva destinadas a favorecer la integración laboral de los colectivos más desfavorecidos, y en particular de las mujeres, de los jóvenes, de los parados de larga duración, de los discapacitados físicos y de cuántas personas tengan dificultades de inserción laboral por encontrarse en situación de exclusión social”.

Se reconoce el derecho a una renta básica para toda persona que, previa acreditación del estado de necesidad y empadronamiento en un municipio del País Vasco con un año de antigüedad a la solicitud, “carezca de recursos económicos suficientes para poder hacer frente a las necesidades básicas y a las derivadas de un proceso de inserción social y laboral”. Dicha renta será del 75 % del SMI en doce mensualidades, más un 25 % para la segunda y un 10 % por cada persona más a partir de la tercera. Ninguna unidad de convivencia, salvo casos excepcionales, “recibirá como renta básica un importe superior al 125 % del SMI”.

En el art. 9 se reconoce el derecho a la inserción socio-laboral para toda persona que se encuentre en situación de exclusión social, mediante “su participación obligada en convenios de inserción, de conformidad con las disposiciones legales aplicables”. A tal fin las Administraciones Públicas Vascas competentes promoverán la creación de los servicios y programas necesarios para el ejercicio efectivo de este derecho, “sin perjuicio de priorizar en su aplicación la inserción socio-laboral por las vías más normalizadas”.

7. Otros colectivos con problemas sociales.

Algunas medidas contemplan la situación de colectivos específicos necesitados de especial protección por la situación en que se encuentran, cuales son por ejemplo los drogadictos en proceso de rehabilitación, o los penados en régimen abierto o liberados en un plazo no superior al año anterior. Un ejemplo significativo del primer supuesto lo encontramos en la normativa del País Vasco reguladora de ayudas a la contratación de personas ex-toxicómanas con fines de rehabilitación y reinserción social, conceptuando como tal a "aquellas personas que, habiendo superado a juicio del equipo terapéutico correspondiente las tareas de desintoxicación y deshabituación, y llevando más de seis meses de tratamiento continuado, se considere de interés su adscripción a un programa de reinserción social a través del trabajo".

En otras CC.AA. también encontramos regulación específica sobre este supuesto. Por ejemplo, en la Orden de 11 de septiembre de 2000 de la Consejería de Asuntos Sociales de la Junta de Andalucía, se incentiva su contratación indefinida a tiempo completo con 700.000 ptas; con contrato temporal y a tiempo completo, 600.000 ptas, con una duración mínima de un año; 300.000 con duración mínima de 6 meses; 150.000 ptas con duración mínima de 135.000 ptas. La contratación y reinserción socio-laboral de personas con problemas de drogodependencia en fase de deshabituación también es objeto de atención por el Gobierno de la Comunidad de Murcia, mediante Resolución del Director General del Servicio Murciano de Salud (BOM, 12 de enero de 2000) en que se incentiva la contratación a tiempo completo mediante una subvención del SMI del año 2000 más la cuota empresarial a la Seguridad Social por un período máximo de seis meses (con reducción proporcional en caso de contrato a tiempo parcial). Serán beneficiarias “las empresas ubicadas en la región de Murcia, entidades locales y entidades sin ánimo de lucro, que establezcan relaciones laborales con personas con problemas de drogadicción, mediante la formalización del correspondiente contrato de trabajo en cualquiera de las modalidades reconocidas por la normativa laboral”.

En el ámbito estatal cabe destacar la Ley 36/1999 de 18 de octubre, de concesión del subsidio de desempleo y de garantías de integración sociolaboral para los delincuentes toxicómanos que hayan visto suspendida la ejecución de su pena de conformidad con lo previsto en la legislación penal. La norma tiene por finalidad contribuir al proceso de inserción e integración laboral de delincuentes toxicómanos que tengan suspendida la pena y hayan finalizado un tratamiento de deshabituación, mediante la percepción de prestaciones económicas y apoyo a la reincorporación al mercado de trabajo.

La norma modifica el art. 215.1 d) de la Ley General de la Seguridad Social, reconociendo el derecho a percibir el subsidio por desempleo a las personas que hayan concluido un tratamiento de deshabituación de su drogodependencia, siempre que éste haya durado más de seis meses y la ejecución de la pena esté suspendida. Se dedicará atención preferente a este colectivo en el marco de las políticas activas de empleo, pudiendo adoptarse la decisión de sustituir el pago del subsidio de desempleo por acciones específicas de promoción, formación o reconversión profesional determinadas por los organismos públicos de empleo.

8. Otras medidas.

Un supuesto que finalmente podemos considerar, en cuanto que no afecta a un colectivo específico sino a un territorio determinado que acumula diferentes carencias, es el de las medidas de apoyo instrumentadas a zonas de redinamización urbana definidas a partir de ciertos criterios comunes tales como número de habitantes por barrio, tasas de desempleo, proporción de jóvenes, número de personas salidas del sistema escolar sin haber obtenido diploma, y potencia fiscal de los territorios afectados.

Este supuesto se contempla específicamente en la normativa francesa; se incentiva la contratación por medio de exoneración en el pago de las cotizaciones empresariales a la Seguridad Social, con el límite del 150 % del salario mínimo y durante doce meses, para todas las nuevas contrataciones que se efectúen hasta llegar al número de 50 asalariados, pudiendo ser los contratos de carácter indefinido o bien de una duración mínima de doce meses cuando se trate de un incremento de actividad. La prestación debe ser ejecutada en las zonas delimitadas y además se establece como cautela que el empleador no haya procedido a ningún despido

durante los doce meses anteriores a la nueva contratación. Medidas similares existen en algunas Comunidades Autónomas españolas.

X. MEDIDAS Y PROPUESTAS DE ACTUACIÓN.

1. Tal como he explicado en la primera parte de mi exposición, el objetivo general perseguido es combinar eficazmente las políticas económicas (creación de empleo, apoyo de las iniciativas de ocupación impulsadas por nuevos colectivos emprendedores en busca de consolidación de nuevos proyectos empresariales), las políticas de flexibilidad pactadas del mercado de trabajo (introducción, por ejemplo, de nuevas modalidades de contratación adaptadas a las circunstancias de cada sector o ámbito de actividad laboral) y las políticas sociales (prestaciones económicas de índole contributiva o asistencial) para posibilitar la inserción de los colectivos más desfavorecidos.

Es necesaria una intervención más activa del sector público en la lucha contra la exclusión social, tanto desde la vertiente de defensa general de la titularidad pública de los servicios como desde la de ampliación de la red de cobertura social, a fin de dar respuesta al cada vez mayor número de necesidades sociales insatisfechas de las personas más necesitadas. Es conveniente dedicar más recursos económicos a las políticas de protección social que engloban, en un sentido amplio, la enseñanza, la sanidad, la vivienda y la asistencia social, y velar porque la aparición de nuevos empleos vinculados a estos ámbitos contribuyan tanto a mejorar la calidad del trabajo como a lograr una mejor distribución de los tiempos de vida y de trabajo para cada persona.

Destaco en especial la conveniencia de potenciar la prestación de servicios a las personas mayores dependientes, que está siendo objeto de estudio en la comisión de seguimiento del Acuerdo sobre la reforma de la Seguridad Social y cuyos resultados está previsto que se presenten al finalizar el primer semestre del próximo año. Esta es también la justificación oficial para haberse rechazado en el Congreso una proposición no de ley sobre protección social de las personas dependientes presentada por el grupo parlamentario socialista⁷¹[71]. El documento pone de relieve la inexistencia de una ley básica que garantice una cobertura mínima en todas las situaciones de dependencia, y de ahí que se proponga, a partir de las posibilidades legales existentes y de la viabilidad constitucional de la asistencia social a nivel supraautonómico, que el Gobierno remita a las Cortes un proyecto de ley básica sobre la materia, con inclusión de “quienes son los beneficiarios; las ayudas, prestaciones y servicios específicos y especializados, en atención al grado de dependencia y edad del beneficiario; el procedimiento y los requisitos formales de acceso mínimos y homologables en todo el territorio, así como la formación de los profesionales que califican y realizan la prestación, y las condiciones mínimas para que el servicio se lleve a cabo bajo unos mismos parámetros de calidad y suficiencia, en función de la situación de dependencia que asistan. En la elaboración de esta normativa mínima se contará con la participación de las comunidades autónomas a través de la conferencia sectorial de asuntos sociales y el consejo interterritorial de salud”.

La idea-eje de esta interesante propuesta era que “la satisfacción de las necesidades crecientes de atención que se derivan del incremento del número de personas mayores y del envejecimiento general de esa población, que se suman a las necesidades de cuidados de personas con discapacidad, requiere la

⁷¹[71] BOCG-CD. Serie D, 23 de marzo de 2001, págs. 4 a 9.

consolidación de derechos sociales. La conciliación entre la vida familiar y profesional también exige la consolidación de un nuevo derecho de protección social en virtud del cual se dé cobertura a las situaciones de dependencia”. La proposición hacía notar la crisis del sistema de apoyo informal, cubierto en gran medida por las mujeres y que cada vez se cuestiona más por su creciente incorporación al mercado familiar, y por el cambio en el modelo de familia tradicional, afirmándose que el modelo “clásico” de cuidado es insostenible a medio plazo (perfil medio actual: 83 % de cuidadores son mujeres, el 61’5 de las cuales no reciben ayuda de nadie para esa tarea, su edad está entre los 45 y 69 años con un media de 52, y las ¾ partes de las personas cuidadoras no desarrollan actividad laboral alguna).

Por dependencia se entiende en la propuesta, en el contexto de la protección social, “la necesidad de atención y cuidados que precisan las personas que no pueden realizar por sí mismas las actividades esenciales de la vida cotidiana”, vinculándose habitualmente la dependencia a “la necesidad de ayuda de otra persona”. La propuesta planteaba que se ha de consolidar un nuevo derecho a la cobertura en situación de dependencia como un derecho subjetivo, en el ámbito de la aparición de nuevas necesidades sociales y subsiguiente reconocimiento de derechos, “al igual que se ha desarrollado el sistema de pensiones, el sistema educativo y el sistema de salud”.

A juicio de la proposición no de ley, y coincido plenamente con su planteamiento, “la apuesta por ampliar el Estado del Bienestar es también una apuesta por el empleo”, pues los servicios sociales son uno de los sectores más intensivos en trabajo y “constituyen uno de los yacimientos de empleo con más potencialidad en nuestro país”. La propuesta también incorpora otra tesis importante y digna de ser tomada en consideración: “los retornos económicos que genera la inversión en servicios sociales (ahorro en prestaciones de desempleo, incremento de la recaudación por cotizaciones sociales y de los ingresos fiscales, via IVA, IRPF e Impuesto de Sociedades) confirman la eficiencia del gasto social como mecanismo generador de actividad económica y de empleo”.

2. Coincido con las propuestas defendidas en numerosos documentos comunitarios respecto a que una adecuada estrategia europea para el empleo y para la lucha contra la exclusión social debe partir de la puesta en marcha de políticas activas que supongan un conocimiento directo de las posibilidades reales de crecimiento y empleo a escala regional y local, que planteen una formación y orientación individual y personalizada con el fin de ajustar la demanda laboral a la oferta, y que se oriente hacia la proximidad geográfica y cultural a los grupos de personas a los que es difícil llegar. Las administraciones locales y regionales suelen ser las más ágiles para facilitar la creación y desarrollo de empresas y también para la puesta en marcha de programas de desarrollo profesional y personal para los colectivos más desfavorecidos en el acceso al mercado de trabajo.

En la línea de potenciación de los nuevos yacimientos de empleo y de las políticas de igualdad, se aconseja prestar atención al empleo en el ámbito de los servicios asistenciales, tanto por el incremento del número de personas de edad como por la descarga que ello supondría sobre el cuidado no remunerado de las personas dependientes y que corresponde todavía hoy en gran medida a las mujeres. La creación de empleo pasa por la potenciación de las agencias de desarrollo regional, el desarrollo de la economía social basado en experiencias de carácter local, y la creación de viveros de empresas locales, dando un mayor margen de maniobra y capacidad de gestión a las Corporaciones Locales y reformando el sistema público de empleo

para una correcta articulación de las competencias asumidas desde el ámbito estatal hasta las regiones y las entidades locales, municipios y provincias⁷²[72].

3. Se debe promover la igualdad entre hombres y mujeres, con un enfoque proactivo, como un componente clave de la democracia y un elemento básico para desarrollar la democracia económica y social. Deberíamos trasladar al ámbito normativo español la Resolución del Consejo y de los Ministros de Trabajo y Asuntos Sociales de 29 de junio de 2000 relativa a la participación equilibrada de hombres y mujeres en la actividad profesional y familiar, en la que se pide a los Estados que se planteen el reconocer a los hombres trabajadores un derecho individual e intransferible al permiso de paternidad con motivo del nacimiento o adopción de un hijo, siendo lo más relevante que dicho permiso debería disfrutarse simultáneamente al permiso de maternidad de la madre.

Debe actuarse sobre la organización y la distribución del empleo mediante políticas de reducción y reorganización de los tiempos de trabajo, en cuanto que dicha reducción es deseable tanto porque puede ayudar a reducir el desempleo como porque contribuye a mejorar la calidad de vida. Las políticas de reducción del tiempo de trabajo “laboral” deben acompañarse de medidas que incentiven y potencien la redistribución del trabajo familiar, de tal forma que se posibilite que haya una mayor presencia femenina en el mercado laboral ordinario y una mayor presencia masculina en la actividad laboral doméstica.

Un punto de referencia interesante para avanzar en los objetivos antes apuntados en nuestro país es la Ley francesa núm. 2001-397 de 9 de mayo de 2001 sobre igualdad profesional entre mujeres y hombres. El objetivo principal de la norma es erigir la igualdad profesional como eje principal de la negociación colectiva a escala de empresa y de sector. La norma potencia una mayor presencia femenina en las elecciones para los tribunales laborales de primera instancia (conseils de prud’hommes), y llama a los agentes sociales a que ésta también se produzca en las elecciones sindicales; se predica la igualdad también en el ámbito de la función pública a fin de que los tribunales estén integrados de forma paritaria entre hombres y mujeres; en fin, es muy relevante la prohibición del trabajo de noche en la industria, salvo circunstancias excepcionales, a fin de cumplir definitivamente la legislación internacional y comunitaria sobre el trabajo femenino. Recuérdese aquí que en Francia el trabajo nocturno afecta a cerca del 15 % de los asalariados, de los que un 7’5 % serían mujeres.

En el ámbito empresarial la parte empleadora queda obligada a llevar a cabo una negociación específica sobre la igualdad profesional, y una vez alcanzado un acuerdo deberá procederse a nuevas negociaciones cada tres años, período en el que también debe negociarse sobre esta cuestión en los diferentes sectores profesionales de actividad.

⁷²[72] En este sentido, vid. las conclusiones de la I Convención Municipal Socialista celebrada en Santiago de Compostela los días 26 y 27 de enero de 2001, en las que se enfatiza la conveniencia de la elaboración “de Planes Locales de Empleo coherentes y coordinados con los Planes autonómicos de empleo y con el Plan de Empleo del Reino de España, y la constitución de un Servicio Público de Empleo de características diferentes al existente en la actualidad”. Destaco igualmente que en las conclusiones se propone “legalizar e incentivar las empresas de economía solidaria o empresas de empleo y solidaridad”:

Por último, la norma pretende incrementar la presencia femenina en los tribunales laborales de primera instancia (conseils de prud'hommes), de forma que en las elecciones que se celebren en diciembre de 2002 las listas de candidatos deberán reducir en un tercio como mínimo, con relación a las anteriores, la diferencia entre la representación de las mujeres candidatas presentadas en las listas y la parte de las mujeres elegibles en el censo electoral.

4. Hay que modernizar y mejorar la protección social, al objeto de conseguir que trabajar sea rentable y proporcione unos ingresos seguros, garantizar las pensiones y la sostenibilidad de los sistemas de pensiones, promover la inclusión social y ofrecer una atención sanitaria de alta calidad y sostenible.

La protección social, tal como se recoge en el Informe de 1999 sobre esta materia presentado por la Comisión, deberá adecuarse al envejecimiento de la población en todos los Estados miembros, la creciente participación femenina en el mercado de trabajo, la persistencia del desempleo de larga duración y las tendencias a la reducción de la vida laboral por medio de las jubilaciones anticipadas, y el aumento de personas que viven solas y de hogares en los que no trabaja ningún miembro. El Informe analiza los cambios demográficos, económicos y sociales que inciden sobre los sistemas de protección social y los requisitos a que deben responder estos sistemas; el gasto en protección social, su composición y los cambios operados en la última década; las fuentes de financiación y las modificaciones que se han ido operando en ellas; los cambios normativos tendentes a lograr la reducción del número de personas dependientes y el incremento del número de personas activas; en fin, la evolución de los sistemas de protección social de algunos países de la Europa central y oriental que han solicitado la incorporación a la UE.

El Informe enfatiza la necesidad de incrementar el número de personas activas que dispongan de un empleo remunerado si se quiere garantizar las condiciones económicas para poder realizar las transferencias necesarias a las personas mayores de 65 años para que puedan llevar una vida decente. En cuanto a los cambios en el mercado de trabajo y en las unidades familiares, se pone de manifiesto que el clásico modelo de protección social basado en el varón como sostén de la familia ya no responde a las nuevas realidades, y que debe fomentarse una mayor diversidad de los modelos de cuidado de los niños y de la familia, para lo cual se requerirá la financiación adecuada. El documento es muy crítico con los mecanismos de jubilaciones anticipadas y propugna medidas que inviertan esta tendencia al objeto de que el incremento del empleo haga disminuir la presión sobre los sistemas de protección social. En dicha protección tendrá un peso cada vez más significativo la actividad de los servicios sociales, pues las nuevas realidades familiares hacen cada vez más difícil que las familias se autoproporcionen la ayuda y los cuidados que necesitan. Por cierto que desde sectores vinculados a los mundos excluidos y marginados del empleo se ha criticado que cada vez más los sistemas de protección social establezcan criterios restrictivos para el acceso a las prestaciones sociales y que se impongan requisitos de disponibilidad activa para el trabajo, afirmándose que el modelo social europeo no vincula la ciudadanía con el trabajo, sino que reposa “sobre el carácter indivisible de los derechos humanos fundamentales”.

En cuanto al perfil del gasto social, el núcleo duro se concentra en las prestaciones de vejez y viudedad, a las que siguen las sanitarias, las de invalidez y desempleo y las de ayuda a la familia. Las primeras se llevaban cerca del 43 % del total de los gastos de la UE en 1996, mientras que por el contrario las ayudas familiares no llegaban al 7,5 %. Respecto a la financiación, cabe decir que las cotizaciones de empresarios y

trabajadores suponen el 63 % del total de los gastos, si bien existe una tendencia gradual a una mayor participación del sistema impositivo en la financiación. Los últimos datos facilitados por Eurostat, correspondientes al año 1998, y que son también utilizados por el Proyecto de Informe sobre la inclusión social que acaba de presentar la Comisión⁷³[73], ponen de manifiesto que la UE dedica el 27'7 % de su PIB a la protección social y que España se encuentra 6'1 puntos por debajo de dicha media, con el 21'6 %, encontrándose sólo Irlanda (16'6 %) por detrás de ella.

5. Debe plantearse nuevamente, retomando un debate abandonado desde hace varios años por razón de conveniencia política, la necesidad de articular un sistema de protección social que cubra a todas las personas carentes de recursos y que no dispongan de ninguna otra red de cobertura social, protección que como se sabe, viene haciéndose de forma desigual por las distintas CC. AA. que han legislado sobre las RMI, y también plantearse si en las pensiones no contributivas que se abonan de manera homogénea en todo el territorio nacional pudiera establecerse algún factor corrector, para mantener el mismo poder adquisitivo en todo el territorio, en razón del crecimiento de los precios en cada CC. AA. Se trata de pensar en la posible elaboración consensuada de una ley estatal que fijara los requisitos generales, como marco de referencia, para que todo ciudadano carente de recursos pudiera tener derecho a una renta de subsistencia, sin perjuicio de un amplísimo campo de maniobra por parte de las CC. AA para regular las características específicas de dicha prestación en su ámbito territorial correspondiente, dentro de las posibilidades ofrecidas por los arts. 41 y 148.1.20 de la Constitución. En tal sentido me parece positiva la recomendación contenida en el Informe elaborado en 1998 por una Subcomisión del Congreso de los Diputados, creada para el estudio de la exclusión social en España, de que se establezca un acuerdo entre las Administraciones Públicas “para establecer entre todas las Comunidades Autónomas unos estándares mínimos en servicios sociales que todos los Gobiernos autonómicos se comprometen a respetar, asegurando una cobertura básica común a todos los españoles, intentando que estos mínimos se tomen como referencia a la hora de establecer las rentas mínimas de inserción”.

6. En fin, debe potenciarse la economía social⁷⁴[74], promovándose la economía social solidaria y apoyando desde el sector público las iniciativas de las organizaciones no lucrativas para la formación profesional, el acceso al empleo y la puesta en marcha de empresas sociales. Entre las distintas fórmulas tendentes a potenciar la inserción deben ser objeto de ayuda a mi parecer, y sin vocación de exhaustividad, las siguientes: la constitución como trabajadores autónomos; la creación de empresas de inserción aprovechando, ahora ya sí, la existencia de una regulación básica en el ámbito estatal; programas de empleo social gestionados por el sector público o la iniciativa social, en actividades socialmente útiles y con rentabilidad social; incentivación de las contrataciones como asalariados o socios de personas pertenecientes a colectivos excluidos por empresas ordinarias, así como incentivación de los costes adicionales que tendrán para llevar a cabo las políticas de formación.

La Memoria 2000 del CES analiza con detenimiento la economía social en España y pone de manifiesto que no hay un consenso a escala europea sobre cómo debe definirse, “debido a las diferencias normativas entre los Estados miembros”. Con carácter general se afirma que la ES “es un sector clave para las políticas activas de empleo tendentes al desarrollo local sostenible, pues está manifestando una relación estrecha con la dimensión comunitaria local, gran capacidad de innovación y de creación de nuevas formas empresariales (como cooperativas y empresas sociales, o centros especiales de empleo), capacidad para afrontar nuevas necesidades sociales no resueltas por el sector público, consecuencia de cambios socio-demográficos y

⁷³[73] Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones. Proyecto de Informe conjunto sobre la inclusión social. Bruselas, 10.10.2001, COM(2001) 565 final.

⁷⁴[74] Sorprendentemente, a mi juicio, en el presupuesto del área de empleo del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, cuya síntesis puede consultarse en www.mtas.es, el programa de desarrollo de la economía social y el fondo social europeo “dispone en políticas netas de 15'6 millones de euros, el mismo presupuesto que el año anterior”.

laborales, así como capacidad para responder a la inclusión laboral de colectivos vulnerables con mayores dificultades de acceso al mercado laboral”75[75].

7. El conocimiento adecuado de los fenómenos de la exclusión social y de los sujetos que se ven afectados por ella nos debe llevar a reiterar la importancia de evitar, siempre que ello fuere posible, su separación definitiva del mercado de trabajo, por la importancia que el desempeño de una actividad socialmente útil tiene en su vida cotidiana, en sus estrategias de supervivencia y en sus expectativas de futuro. Para organizar un modelo adecuado de lucha contra la exclusión se requiere articular correctamente la intervención social y laboral para combinar tres estrategias: el desarrollo de una oferta formativa amplia (asesoramiento, información, orientación, formación) adaptada a las necesidades de dichos colectivos; un proceso paralelo de intervención y acompañamiento social orientado al desbloqueo de problemas y de situaciones personales que pudieran hacer fracasar la inserción laboral; garantizar la posibilidad de acceso al mercado laboral de quienes estén percibiendo rentas de protección social y que se encuentren capacitados para incorporarse al mismo, bien sean mediante formulas intermedias de inserción o mediante acceso directo, algo que en cualquier caso requiere una opción explícita de los poderes públicos de incentivación del empleo para dichos colectivos.

En la incorporación de los colectivos citados al mundo laboral juega un papel relevante el itinerario de inserción sociolaboral, entendido este no como una receta mágica que garantiza el éxito de cualquier proyecto, sino como una forma de encauzar los esfuerzos y el apoyo social. Para que dicho itinerario alcance los resultados deseados será requisito ineludible la voluntad del sujeto afectado de llevarlo a cabo, pues difícilmente una organización social podrá suplantar el protagonismo de la persona implicada; además, debe tratarse de un proyecto personalizado y flexible, que al depender de las situación y realidad de cada sujeto al que se dirige no puede ni debe aplicarse de forma líneal; en fin, el itinerario debe concretarse en la elaboración de un proyecto personal de empleo en el que se recojan las acciones que deberá realizar la persona afectada para acceder al mercado de trabajo y mejorar sus condiciones de empleabilidad.

8. Cabe decir, en suma, que las políticas de empleo y formación deben evidentemente tratar de mejorar la situación de los colectivos que tienen más dificultades, pero no debemos olvidar que buena parte de esa corrección pasa por el diseño, aplicación y ejecución de políticas económicas tendentes a superar las graves desigualdades existentes en el seno de nuestras sociedades, y que las mismas requieren opciones políticas previas.

Será cada vez más importante tener presente en las medidas que se adopten que el tránsito entre el mundo educativo y el laboral es cada vez menos claro y separado, no sólo para los jóvenes sino para toda la ciudadanía, porque cada vez se alternarán más los tiempos educativos y laborales, e incluso varios estudios de prospectiva plantean la necesidad de redefinir las relaciones laborales para organizar la vida laboral en estrecha relación con la vida educativa que continuaría tras la finalización de la enseñanza obligatoria.

75[75] Ob. cit., pág. 330.

La secuencia educación-trabajo-retiro que ha caracterizado la vida de nuestras sociedades desarrolladas durante muchos años difícilmente podrá subsistir tal como ha llegado hasta nuestros días, porque la interrelación entre el mundo educativo y el mundo laboral, así como la ampliación de los períodos de vida y la mejora de las condiciones de salud de la mayor parte de la población, ponen claramente de manifiesto que ya no hay una edad para aprender, otra para trabajar y una última para descansar.

Más y mejor empleos, en especial para los colectivos como los jóvenes, mujeres, desempleados de larga duración y otros colectivos que experimenten dificultades para acceder al mercado de trabajo, no es en modo alguno incompatible con políticas económicas que aseguren el crecimiento y la competitividad, pues las políticas económicas y sociales deberían tender a beneficiar a la mayoría de la población. En los ámbitos administrativos la participación de las autoridades locales y regionales en el diseño y puesta en prácticas de las nuevas políticas sociales deviene del todo punto necesario y conveniente como he explicado con anterioridad. Se trata de conseguir un crecimiento sostenible, mejorar el potencial de innovación y crecimiento, y lograr una sociedad más activa y con un mayor grado de inclusión social.

En definitiva, la correcta articulación de las políticas de empleo, formación e inserción pasa en primer lugar por una periódica evaluación a fin de garantizar el uso más adecuado de los recursos públicos, pues es bien sabido que no basta con dictar una norma para garantizar el éxito de las medidas previstas en la misma, y en segundo término se requiere una estrecha interrelación de los diferentes poderes públicos, la iniciativa social y la iniciativa privada, pues la lucha contra la exclusión, aún y reconociendo la existencia de diferentes niveles de responsabilidad, es tarea de conjunto de toda la sociedad.

XI. LA REGULACIÓN DE LAS EMPRESAS DE INSERCIÓN⁷⁶[76].

1. Paso a analizar en la última parte de mi intervención una medida concreta que puede ser de especial interés para lograr la inserción laboral de las personas con más dificultades para acceder al mercado regular u ordinario de trabajo, cual es la creación de empresas de inserción o promoción sociolaboral.

Las demandas de una regulación jurídica de las empresas de inserción se remontan a mediados de los años ochenta, cuando aparecen las primeras iniciativas empresariales que se autodenominan con esa terminología, y al observar como las mismas iniciativas tienen un reconocimiento legal en los países europeos con una situación social, laboral y de exclusión parecida a la española.

Cuando los promotores piden una regulación jurídica de las empresas de inserción están solicitando una regulación jurídica que responda a sus necesidades específicas, que son básicamente las siguientes:

-

A) Una identificación o reconocimiento jurídico de su existencia, para diferenciarse de las empresas lucrativas y de otras iniciativas empresariales sociales que no tienen fines de inserción. La justificación para solicitar esta regulación está en todos los beneficios económicos y sociales que redundan en la sociedad por

⁷⁶[76] Este epígrafe ha sido redactado conjuntamente con Carmen Chacón Castro.

el hecho de que las personas en situación de exclusión estén trabajando en lugar de estar, en el mejor de los casos, en programas dependiendo de los servicios sociales⁷⁷[77].

B) Poder realizar, a los trabajadores en inserción, unos contratos de trabajo específicos que permitan recoger sus necesidades laborales pero también sus necesidades de formación o de adaptación social y laboral; ello supone unos contratos de trabajo de duración determinada y con previsiones específicas en materia de formación y adaptación.

C) Poder disfrutar de una normativa de seguridad social más beneficiosa, con bonificaciones en las cuotas empresariales a la seguridad social, y de medidas de políticas activas de empleo dedicadas específicamente a las personas contratadas, como serían por ejemplo el abono de una subvención por cada puesto de trabajo creado y tomando como punto de referencia un determinado porcentaje del salario percibido por el trabajador.

D) El sector considera que las Administraciones Públicas son su mercado natural por lo que esperan que se generalice la utilización de cláusulas sociales en los pliegos de condiciones de los concursos públicos. Conviene aquí recordar que el Real Decreto Legislativo 2/2000 de 16 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de contratos de las Administraciones Públicas regula ya en su disposición adicional octava la contratación de éstas con las empresas que tengan minusválidos en su plantilla y con las entidades sin ánimo de lucro.

2. Tras múltiples textos más o menos consensuados por el sector, en 1995 se presenta en el Congreso de los Diputados una Proposición de Ley presentada por el grupo parlamentario de Izquierda Unida- Iniciativa per Catalunya, reguladora de las empresas de economía solidaria y alternativa, que no fue tomada en consideración. También en dicho año el grupo parlamentario socialista presentó una proposición de ley reguladora de las empresas de inserción que fue tomada en consideración por el Pleno del Congreso el 7 de noviembre, pero decayó en su tramitación por la disolución de las Cortes a finales de dicho año.

El grupo parlamentario catalán (CiU) ha presentado dos proposiciones de ley reguladoras de las empresas de inserción, una en 1998 que fue tomada en consideración y que disponía que el Gobierno presentaría en un plazo de nueve meses un proyecto normativo, obligación incumplida como es notorio, y otra en el año 2000, que fue rechazada por el Pleno del Congreso el 22 de mayo de 2001, con los votos contrarios del grupo popular y los votos favorables de los restantes grupos parlamentarios. Uno de los motivos alegados por la representante del grupo popular, Sra Reyes Montseny, para rechazar la propuesta fue que “si no hacemos un estudio adecuado no sabemos la incidencia que podría tener el desplazamiento de creación ordinaria de

⁷⁷[77] Desde el ámbito sindical también se defiende su regulación y se plantea que los principales retos que tienen ante sí estas empresas son “la necesidad de crear espacios limitados y protegidos y mecanismos de control para (su) actuación, con el fin de evitar abusos, competencia desleal y confrontación de intereses entre los trabajadores discapacitados y los que no padecen deficiencia alguna”. Cfr. CC.OO. “Integrar la exclusión”. Revista digital www.entornosocial.es (27.06.2001).

empleo al sector de economía social”. No obstante este rechazo, el Secretario General de Empleo, Juan Chozas manifestaba en comparecencia parlamentaria el 24 de mayo en la Comisión de Política Social y de Empleo del Congreso de los Diputados que sería conveniente que estas empresas tuvieran una regulación propia a lo largo de la presente legislatura, y así ha ocurrido como se explicará a continuación.

En los textos propuestos y a los que se acaba de hacer mención se identificaban las empresas de inserción como aquellas empresas, con forma jurídica societaria, que desarrollaran actividad económica lícita de venta de bienes o prestación de servicios y tuvieran un fin social de insertar laboralmente a colectivos excluidos o en situación de exclusión. La calificación de empresas de inserción se efectuaría por la Administración. Asimismo, eran objeto de regulación el registro de empresas de inserción, el contrato de trabajo de inserción y se planteaba que tales empresas tendrían derecho al percibo de bonificaciones en las cuotas empresariales de la Seguridad Social.

3.La reciente reforma de la normativa laboral ha supuesto también la incorporación al ordenamiento jurídico estatal de una mínima regulación de las empresas de inserción, o más exactamente, y por utilizar la terminología empleada en las enmiendas presentadas por el grupo parlamentario catalán y el grupo parlamentario popular en el Senado, de las “empresas de promoción e inserción laboral”, regulación que nuevamente había sido solicitada muy recientemente por el Consejo Económico y Social en su Informe sobre “La pobreza y la exclusión social en España: propuestas de actuación en el marco del Plan nacional para la inclusión social”⁷⁸[78].

Un anticipo de que esa regulación era posible se apuntaba ya en el Plan Nacional de Acción para la inclusión social del Reino de España 2001-2003, en el que se da el dato de que el 18’5 % de las personas están en España por debajo del 60 % de la media de ingresos por unidad de consumo, frente al 17 % de media europea. Entre las medidas concretas se propone la siguientes: vincular inclusión social y empleo, de tal forma que “la realidad española y las positivas experiencias de otros países aconsejan el apoyo a las empresas de inserción dentro de las políticas activas de empleo para desfavorecidos; incentivar la contratación de personas en riesgo de exclusión social, “a través de medidas positivas a favor de las empresas contratantes como bonificaciones, líneas de apoyo financiero o en los mecanismos de adjudicación de las contrataciones públicas”; mejorar la calidad de vida de la ciudadanía mediante el desarrollo de los servicios de proximidad en el ámbito de los nuevos yacimientos de empleo, “priorizando la contratación de colectivos desfavorecidos y apoyando la formación de los mismos”. En el Plan también se plantea la obligatoriedad de las Comunidades Autónomas de llevar a cabo planes semejantes en su ámbito territorial, y para la Federación Española de Municipios y Provincias la obligatoriedad de llevarlos a cabo en un número significativo de Corporaciones Locales⁷⁹[79].

⁷⁸[78] Informe aprobado en el Pleno del día 30 de mayo de 2001. Se reiteran las tesis ya defendidas en el Informe 8/96 sobre la necesidad de regular en el ámbito estatal las EI, regulación que debería comprender entre otros aspectos, “la definición y los requisitos de la EI, registro y calificación, sujetos de inserción sociolaboral y procesos de acompañamiento, condiciones laborales, mecanismos de apoy y fomento”.

⁷⁹[79] El Plan fue presentado por el Ministro Sr Aparicio en la Comisión de Política Social y de Empleo del Congreso de los Diputados el 8 de mayo de 2001 (Cfr. DSCD-Comisión de Política Social y de Empleo, año 2001, núm. 238). En el debate el diputado nacionalista catalán Sr Campuzano defendió la conveniencia de la regulación de las EI, afirmando que “nos gustaría que el Plan llevara no tan sólo el compromiso de elaboración de esta normativa, sino además el

Los dos grupos parlamentarios citados presentaron dos enmiendas prácticamente idénticas al texto del Proyecto de Ley de medidas urgentes de reforma del mercado de trabajo para el incremento del empleo y la mejora de su calidad (núms. 162 y 183). La enmienda del grupo popular fue aceptada por la Ponencia y la Comisión de Política Social y de Empleo, si bien fue finalmente la enmienda presentada por el grupo nacionalista catalán la que fue aceptada en el Pleno del Senado, y se ha incorporado al texto de la Ley 12/2001 de 9 de julio, una vez aprobado definitivamente por el Congreso el día 27 de junio.

Destaco aquí que en la enmienda del PP sus dos últimas líneas se referían a los convenios de los Servicios Públicos de Empleo con las empresas de inserción “que adopten formulas jurídicas de economía social o de instituciones sin ánimo de lucro”, mientras que la enmienda de CiU no hacía diferencias entre las empresas de inserción por razón de su fórmula jurídica. Como acabo de indicar, mientras que la Ponencia y la Comisión de Política Social y de Empleo hicieron suya la propuesta del grupo popular, en el Pleno de la Cámara Baja se aceptó la enmienda del grupo nacionalista catalán, que es la que finalmente ha visto la luz pública⁸⁰[80].

En la justificación de ambas enmiendas se hace expresa mención a que el texto propuesto se ciñe estrictamente al ámbito de la legislación laboral en cuanto que competencia exclusiva del Estado, y que no se abordan cuestiones competenciales propias de las Comunidades Autónomas, haciendo mención también al carácter abierto de la propuesta, su fuerte carga promocional, y “el impulso que contiene a la optimización de los recursos disponibles, mediante instrumentos de programación y convención de acciones, a cargo de las Administraciones correspondientes”.

Ambas enmiendas implican la incorporación de una disposición adicional nueva al texto normativo, ya que no existía en el proyecto remitido por el Congreso ni tampoco en el Real Decreto-Ley 5/2001 del que encuentra su origen. Se conceptúa como empresa de promoción e inserción laboral toda aquella que, con independencia de cuál sea su forma jurídica y su actividad económica, dedique habitualmente no menos del 30 % de sus puestos de trabajo al empleo de personas en situación de exclusión social, con la finalidad de formarles y adiestrarles en el ejercicio normalizado de una actividad laboral. Dichas empresas, que podrán inscribirse en el Registro Público que se cree al efecto, “tendrán como fin primordial de su objeto social la

compromiso de políticas concretas que reforzasen ese papel del tercer sector en la generación de empleo orientado hacia la inserción para los sectores más desfavorecidos y marginales de nuestra sociedad” (pág. 3266). En la réplica, el Ministro se refirió de pasada a esta cuestión, afirmando que la reforma laboral “resuelve la bonificación de los contratos de inserción, aunque no tal vez la figura jurídica de la empresa de inserción; no sólo los permite sino que apuesta por este tipo de contrato para situaciones de especial riesgo” (pág. 3269).

⁸⁰[80] Con ocasión de la defensa de la enmienda de CiU en el Pleno del Senado el día 21 de junio, el Sr Servía i Costa afirmó que la enmienda propuesta tenía por objetivo “suprimir un párrafo que limitaba mucho la naturaleza jurídica de las empresas, abriendo en cambio la posibilidad de que cualquier empresa, sea cual sea su naturaleza jurídica..... pueda colaborar al empleo de personas procedentes de colectivos de exclusión. Si en el mercado empresarial normal se trabajara también en este campo, se podría avanzar mucho más”. La senadora del grupo popular Sra Do Campo manifestó la aceptación de la enmienda “porque sin lugar a dudas va a mejorar el texto en lo relativo a las empresas de inserción”, y el Sr. Servía agradecía esta aceptación “visto que las personas del Ejecutivo con las que Usted despacha le han dado hoy muy poco margen”, y hacía un gran elogio del sector de empresas de inserción por la labor importante que está haciendo “con la inserción, la formación, la recuperación y la autoestima de la gente excluida que pasa al mundo del trabajo”. Cfr. Diario de Sesiones del Senado. Pleno, núm. 52, 21 de junio de 2001.

plena integración laboral y el acceso al empleo ordinario de las indicadas personas”. Tales empresas podrán beneficiarse de las bonificaciones en las cuotas empresariales a la Seguridad Social cuando contraten a trabajadores en situación de exclusión social (al igual, por cierto, que las restantes empresas que contraten a una de esas personas), y además podrán formalizar convenios con los servicios públicos de empleo y desarrollar programas, en los términos que reglamentariamente se determinen, “en colaboración con las Administraciones y Entidades Públicas con competencias en la inserción laboral de las personas en situación de exclusión social”.

4.La nueva regulación de las empresas de inserción, tras la aceptación de las enmiendas presentadas en la Cámara Baja, supuso afortunadamente un mínimo debate en la sesión plenaria del Congreso de los Diputados del 27 de junio que aprobó definitivamente el proyecto de ley e incorporó tales enmiendas aprobadas en la Cámara Baja; y digo afortunadamente porque hasta ese momento prácticamente no había habido debate al respecto.

Al efecto, hubo tres intervenciones dignas de comentario. En primer lugar, el diputado nacionalista Sr Campuzano, tras criticar los rechazos anteriores de sus propuestas sobre esta materia, sostuvo que el texto aprobado, “que incorpora por primera vez en la legislación del conjunto del Estado una mención explícita a las empresas de inserción laboral”, no respondía totalmente a las expectativas de su grupo ni al del sector empresarial pero que suponía un primer paso, y dada la redacción de la nueva disposición adicional novena y la falta de concreción, por ejemplo, respecto a la obligatoriedad de creación del registro correspondiente y de la necesaria inscripción en este de las empresas de inserción, manifestó que será necesario un “desarrollo legislativo por los gobiernos autonómicos que así lo deseen”⁸¹[81].

El representante del grupo socialista Sr Jáuregui criticó la forma como se ha introducido la nueva regulación por la imposibilidad real de debatir sobre el fondo del asunto en el trámite parlamentario, y también porque la norma deja muchísimas cuestiones sin resolver como por ejemplo los beneficios que puedan tener estas empresas, además de criticar que el porcentaje mínimo de personas en situación de exclusión sea del 30 % (defendiendo, o al menos así me lo parece de su intervención, un porcentaje mayor como podría ser el del 40 % que existe en el País Vasco), afirmando en síntesis que “una cuestión tan importante como es regular este tipo de empresas se hace de mala manera, se remite al reglamento y se impide a los grupos parlamentarios participar en esta decisión”⁸²[82].

Finalmente, el representante del grupo popular Sr Azpiroz justificó el rechazo de su grupo a la proposición que varios meses antes presento el grupo parlamentario catalán “porque era profundamente reglamentista”, y justificó la nueva regulación porque el marco legal ha de fijar sólo “los principios básicos y fundamentales”, y hay que dejar al desarrollo reglamentario “el desarrollo natural de lo que no corresponde por su naturaleza a la regulación legal”, defendiendo además la conveniencia de una norma como la aprobada que entrará en vigor inmediatamente y que además efectúa “una definición de estas empresas que actuaban alegalmente”.

⁸¹[81] Diario de Sesiones del Congreso. Pleno, 27 de junio de 2001, núm. 96, pág. 4755. También manifestó el Sr Campuzano que “en el Parlament de Catalunya el conjunto de los grupos políticos, incluido el Partido Popular, ha decidido crear una ponencia para ir a la elaboración de una ley catalana de empresas de inserción”.

⁸²[82] *Ibidem*, pág. 4757.

Por último, rechazó las críticas socialistas respecto al bajo porcentaje de personas desfavorecidas que deben formar parte de esas empresas, justificando el porcentaje del 30 % porque “permite equilibrar las posibilidades de competitividad empresarial con el carácter de empresa de inserción social y de atracción de estos marginados a la normalización y a la entrada en el mercado de trabajo”⁸³[83].

Destaco por último, por la relación que tiene con la materia examinada, la reciente regulación para el año en curso del programa de renta activa de inserción para trabajadores desempleados de larga duración mayores de 45 años, explicado con todo detalle con anterioridad, y más concretamente uno de los supuestos contemplados en el Real Decreto 781/2001 de 6 de julio cuál es la incorporación a este programa de los desempleados de muy larga duración (24 meses o más en situación de desempleo y sin derecho a protección por esta contingencia). El art. 1.3 prevé la posibilidad de que el INEM o los servicios de empleo autonómicos concierten convenios de colaboración con entidades colaboradoras “con el fin de maximizar la recualificación y búsqueda de empleo de los beneficiarios del programa y conseguir así su inserción laboral”, considerándose entidades colaboradoras, además de a las agencias de colocación y a las entidades asociadas de los servicios integrados para el empleo, “cualquier otra entidad sin ánimo de lucro”, debiendo disponer todas ellas “de los medios adecuados para el desarrollo de las acciones de inserción contenidas en el convenio, acrediten resultados previos de integración laboral y se comprometan a conseguir la inserción laboral de al menos el 25 por 100 de los demandantes de empleo atendidos durante el desarrollo del programa” (Disposición Adicional Quinta).

-

5. En el ámbito autonómico, la mayor parte de las CC. AA., en el ejercicio de las competencias atribuidas por la Constitución y por sus respectivos Estatutos de Autonomía, han desarrollado las competencias que tienen atribuidas en materia de economía social y empleo, regulando medidas de fomento a la contratación laboral de personas en situación de exclusión social, y además concediendo subvenciones para la formación de estos colectivos. Recuérdese aquí, en cualquier caso, que las autonomías no pueden crear una forma jurídica societaria propia de las empresas de inserción, ni tampoco pueden regular nuevas modalidades de contratos de trabajo, por ser ambas materias de competencia legislativa exclusiva del Estado en virtud de lo dispuesto en el art. 149 de la Constitución. Dado que el estudio de la normativa de cada autonomía requeriría de otra ponencia específica al respecto, me permito sólo hacer una breve referencia al marco autonómico de la Comunidad Valenciana, y en concreto a la Orden de 29 de diciembre de 2000, por la que se conceden las bases de concesión de subvenciones de los programas de fomento del empleo estable y otras medidas de apoyo a la creación de empleo.

El título V de la norma regula la contratación de personas desempleadas en situación de exclusión social, pudiendo ser beneficiarias de las ayudas reguladas las empresas, cualesquiera que sea su forma jurídica, las personas físicas y las entidades privadas sin ánimo de lucro, con sólo una expresa exclusión cual es las contrataciones efectuadas por empresas de trabajo temporal; su ámbito de actuación debe ser el autonómico y han de contratar a trabajadores para prestar su actividad en centros de trabajo ubicados en el mismo territorio, los cuales además han de acreditar la realización de cursos de talleres de inserción sociolaboral durante los dos años anteriores a la solicitud de la ayuda y que hayan sido organizados por la Dirección General de Formación e Inserción Profesional de la Conselleria de Economía, Hacienda y Empleo.

⁸³[83] *Ibidem*, pág. 4759.

Cuando se efectúe una contratación indefinida a tiempo completo la subvención será de 1.164.702 ptas por cada contratación, y en los contratos a tiempo parcial de jornada no inferior a 20 horas semanales aquella se reducirá de forma proporcional en función de la jornada realizada. Si se trata de una contratación temporal de duración mínima de tres meses a tiempo completo la ayuda será de 166.836 ptas para los contratos de duración inferior a seis meses y de 332.772 para los que superen dicha duración, con reducción proporcional de la ayuda para los contratos a tiempo parcial con jornada no inferior a 20 horas semanales. Como cautela jurídica tendente a evitar situaciones fraudulentas se establece expresamente en el art. 44.1 que “en ningún caso se podrá recibir la ayuda más de una vez por la contratación temporal del mismo trabajador”.

6. Por último, me refiero brevemente a la posibilidad de regulación de las empresas de inserción en el ámbito municipal, y por su carácter de novedad hago referencia a la regulación existente en el Ayuntamiento de Granada, el cual ha procedido a la creación y regulación del Registro Municipal de Empresas de Inserción, en desarrollo del Plan Municipal de Empresas de Inserción aprobado por el Pleno el 26 de febrero de 1999), habiendo sido publicado su Reglamento en el Boletín Oficial de la Provincia, núm. 64, el martes 20 de marzo de 2001.

Según se dispone en dicho Reglamento, la inscripción registral además del efecto de la publicidad de las EI posibilitará además a estas participar directa o indirectamente en las actividades de inserción que desarrolle la administración municipal de Granada, “el derecho a obtener posibles prestaciones económicas a cargo del Ayuntamiento de Granada y de sus organismos o empresas dependientes, o cualquier otro beneficio de carácter público otorgado por el ejercicio de actividades en materia de inserción sociolaboral; “posibilitar la suscripción de convenios en materia de inserción sociolaboral entre las empresas y entidades colaboradoras de inserción y las entidades que conforman la Corporación Municipal de Granada”. Además, su inscripción tendrá el efecto de acreditar “la adecuación de las empresas y entidades colaboradoras de inserción a la normativa estatal o autonómicas a que les es de aplicación”.

El art. 8 define las empresas de inserción, que podrán ser sociedades mercantiles o sociedades cooperativas; su objeto social ha de ser la producción de bienes o generación de servicios; su fin, es la integración laboral de personas provenientes en situación de exclusión social.

En fin, debe destacarse que las EI deben tener como mínimo un trabajador en situación inserción, “no pudiendo ser su número inferior al 25 % de la plantilla media anual total de los trabajadores de la empresa”, y que deben tener ausencia de lucro en el desarrollo de sus actividades o reinvertir en la empresa los beneficios obtenidos.

7. A modo de recapitulación final planteo algunas cuestiones sobre las empresas de inserción que deben ser objeto de debate

La primera cuestión jurídica objeto de debate en el ámbito de las empresas de inserción, es quién puede ser calificada o reconocida como empresa de inserción, o dicho en otros términos qué forma jurídica debe considerarse apropiada para que se acoja a ella una empresa de inserción.

Aunque alguno de los primeros textos que se elaboraron preveían la posibilidad de que cualquier persona jurídica pudiera ser empresa de inserción, posteriormente tanto las proposiciones de ley debatidas en el Congreso de los Diputados como las regulaciones autonómicas existentes, consideraron como tales a las personas jurídicas con forma societaria mercantil, si bien deben ser promovidas por entidades públicas o sin ánimo de lucro. Esta regulación responde tanto a la adecuación objetiva de usar las formas jurídicas para los fines que están previstas en las leyes, y para hacer actividad empresarial deben usarse formas jurídicas societarias, como a la adecuación a una realidad social existente, que es la de que en estos momentos hay muchas empresas de inserción que son asociaciones o fundaciones. En consecuencia, mantienen la forma societaria para hacer actividad empresarial, pero reconocen la realidad de las asociaciones o fundaciones reservándoles la posición de promotoras.

La nueva normativa aprobada en la Ley 12/2001 no hace referencia a forma jurídica alguna para las EI pero recuérdese que su regulación se centra casi totalmente en cuestionales laborales y no entra en otras consideraciones de índole mercantil.

Una segunda cuestión relevante es la del porcentaje de trabajadores pertenecientes al colectivo de personas en situación de exclusión que debe contratar una empresa de inserción. El dilema aquí está en buscar un porcentaje suficientemente alto para que la empresa realmente puede ser considerada una empresa de inserción, pero no tan alto que haga inviable el proyecto empresarial, pues la menor productividad de esos trabajadores sean un lastre especialmente duro. La disposición adicional de la Ley de reforma del mercado de trabajo opta por una tesis razonable, fijando un porcentaje como mínimo del 30 % de personas en situación de exclusión social que puedan desarrollar conjuntamente su actividad en la empresa; con todo, no conviene olvidar que algunas normas autonómicas superan ampliamente ese porcentaje, que incluso en alguna ocasión puede llegar a situarse en el 75 % de la plantilla.

C)En tercer lugar, por lo que respecta a la modalidad contractual propia para las empresas de inserción, es evidente que el proceso de inserción necesita de tiempo para la formación no sólo en el puesto de trabajo específico sino también en los hábitos sociales para poder finalmente acceder a un puesto de trabajo en otra empresa. También en este supuesto hay que hacer una regulación que garantice plenamente los derechos de los trabajadores en inserción, ya que es un colectivo especialmente vulnerable por su situación personal y su falta de red familiar y social. Es en este ámbito donde suelen suscitarse más diferencias entre las empresas de inserción y las organizaciones sindicales respecto a cómo deben aplicarse las normas laborales en estas empresas.

D)Por último, hay que considerar seriamente la incorporación de cláusulas sociales en los pliegos de condiciones de los contratos de las administraciones públicas, en el sentido de recoger expresamente como condición a tener en cuenta el hecho de que la empresa que concurre tenga en su plantilla o vaya a tener a trabajadores en situación de exclusión, tal como en su momento propuso el Consejo Económico y Social⁸⁴[84]. La normativa estatal ya permite esta posibilidad como he indicado con anterioridad; en efecto,

⁸⁴[84] “Dictamen 5/1998 sobre el Anteproyecto de Ley por el que se modifica la Ley 13/1995 de 18 de mayo, de contratos de las Administraciones Públicas”. Vid. también en el mismo sentido “Informe de la Dirección general los

la disposición adicional octava del Real Decreto Legislativo 2/2000 de de 16 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas permite que los órganos de contratación puedan señalar en los pliegos de cláusulas administrativas particulares la preferencia en la adjudicación de los contratos relativos a prestaciones de carácter social o asistencial para las proposiciones presentadas por entidades sin ánimo de lucro, con personalidad jurídica, “siempre que su finalidad o actividad tenga relación directa con el objeto del contrato”, y que su proposición “iguale en sus términos a las más ventajosas desde el punto de vista de los criterios objetivos que sirvan de base para la adjudicación”. El órgano administrativo podrá requerir de estas entidades “la presentación del detalle relativo a la descomposición del precio ofertado en función de sus costes”. En el ámbito comunitario europeo la posibilidad de tomar en consideración los aspectos sociales (ej: lucha contra el desempleo) para adjudicar un contrato público no tiene cabida aún en la normativa vigente de forma expresa, pero sí ha sido aceptada su toma en consideración por el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas en su sentencia de 26 de septiembre de 2000 (asunto núm. 225/98, Comisión de las Comunidades Europeas contra la República Francesa)⁸⁵[85], y una reciente Comunicación interpretativa de la Comisión Europea apunta algunos criterios o cláusulas sociales que podrían ser de obligado cumplimiento por cualquier empresa bien a la hora de ejecutar un contrato público adjudicado en el ámbito comunitario⁸⁶[86], referidas a medidas a favor de determinadas categorías de personas y actuaciones positivas en materia de empleo.

servicios jurídicos de 11 de enero de 1999, acerca del escrito de la Comisión Europea sobre determinados criterios de adjudicación incluidos en los pliegos de condiciones de las licitaciones llevadas a cabo por la Comunidad Autónoma de Madrid”, *Revista Jurídica de la Comunidad Autónoma de Madrid*, núm.2, abril-junio de 1999. En el ámbito autonómico catalán recuérdese la existencia de la cláusula social en el programa Posa’t a punt puesto en marcha el año 1996.

⁸⁵[85] A favor de la inclusión de las cláusulas sociales se ha manifestado la Comisión de Empleo y Asuntos Sociales del Parlamento Europeo en su Proyecto de Opinión para la Comisión de Asuntos Jurídicos y del Mercado Interior “sobre la propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de suministro, de servicios y de obras”. Documento nº 2000/0115 (COD), 11 de junio de 2001. En concreto, se propone introducir la siguiente enmienda: “los poderes adjudicadores podrán exigir condiciones particulares en relación con la ejecución del contrato, incluida la promoción de objetivos sociales y de política de empleo, en particular condiciones destinadas a favorecer el empleo de personas excluidas o desfavorecidas, o a combatir el desempleo, siempre que dichas condiciones sean compatibles con el ordenamiento jurídico comunitario y respeten los principios de igualdad de trato, transparencia y no discriminación”.

⁸⁶[86] Comunicación interpretativa de la Comisión sobre la legislación comunitaria de contratos públicos y la posibilidad de integrar aspectos sociales en dichos contratos. Bruselas 15.10.2001 COM(2001) 566 final.