

## Análisis, avances y reflexiones de las políticas de empleo e inclusión.

**D. Eduardo Rojo**

*Catedrático del trabajo de la Universidad de Girona*

Eduardo es catedrático de derecho del trabajo y de la seguridad social de la Universidad de Girona. Asimismo es Director de la Cátedra de Inmigración, Derechos y Ciudadanía de dicha universidad, cargo que compagina con la vicepresidencia ejecutiva de la Fundación Utopía Joan García Nieto, de Estudios Sociales del Baix Llobregat. Su última publicación en este mismo año 2006 y como coordinador de la edición es "Inmigración y mercado de trabajo en la era de la globalización".

### **Resumen**

Se abordan cuestiones como: cuál podemos decir que es el balance de las políticas de empleo en España, cómo ha sido la aplicación de esas políticas, qué impacto tienen las tendencias del mercado en las personas más vulnerables...cuestiones todas ellas de alta relevancia e interés.

## **Ponencia**

Hace tiempo que tenía interés en redactar un artículo sobre los cambios en el mundo del trabajo, para analizar cuál es la situación de aquellos “que no viven tan bien”, pero lo iba retrasando ante el temor (que sigo teniendo hoy) de que mi reflexión no aporte nada nuevo al conocimiento de la realidad económica y social, ya que la rapidez de los cambios que acaecen en el ámbito social dejan fuera de juego en muy poco tiempo las reflexiones que puedan hacerse en un momento histórico determinado.

Por fin, las presentes Jornadas organizadas por Cruz Roja Española, así como también otras recientemente organizadas por Cáritas Española y en las que tuve la oportunidad de intervenir como ponente, han sido la perfecta “excusa” para ordenar mis ideas, mis papeles y mis documentos de trabajo de los últimos años, revisarlos y actualizarlos, y efectuar una aportación al debate sobre dichos cambios, con atención a la problemática de los colectivos más desfavorecidos.

Se trata de rendir un pequeño homenaje por mi parte a la persona de mi maestro Joan N. García-Nieto, y como nos enseñó Joan he tratado de huir de frases hechas o de estereotipos sobre la realidad social, para tratar de examinar, con el apoyo de numerosos documentos, cómo es hoy el mundo del trabajo y en qué consiste la inseguridad laboral. Como comprobarán los lectores y lectoras del trabajo, no hablo de precariedad o flexibilidad descontrolada, aunque también podría utilizar estos términos, sino que quiero poner el acento en que el mundo del trabajo es cada vez más inseguro, y que ello plantea también nuevos retos y oportunidades para que las personas más desfavorecidas puedan salir de la situación en que se encuentran. Hace tiempo que dejé de pensar, y también me lo enseñó Joan, que basta con criticar para quedarse tranquilo, porque además del análisis crítico, con un fundado conocimiento de aquello que se critica, hay que efectuar propuestas de cambio y mejora.

En esa línea he intentado articular este trabajo. En primer lugar analizo los cambios generales en el mundo de “los trabajos” y subrayo la importancia de apostar por la calidad del empleo como referencia central del mundo laboral. En efecto, mi exposición abordará, con carácter general, algunos de los cambios que se han producido en los últimos años en el mundo laboral, y ya adelanto que, a diferencia de las tesis defendidas en la década de los ochenta del siglo XX, el acento de las políticas de empleo hay que ponerlo ahora más en la calidad del empleo que no en la cantidad

del trabajo disponible, e intentaré justificar mi argumentación con la utilización de algunos datos que nos ayuden a comprender esos cambios. El debate sobre el empleo cada vez girará menos en España sobre la cantidad y cada vez más se debatirá sobre su calidad. Ello implica algo aparentemente tan simple y sencillo, pero en la práctica muchísimo más complejo, como es que se cumpla la normativa laboral, legal y convencional, vigente, y que se aplique de forma igual a todas las personas trabajadoras, de forma que no haya ningún tipo de discriminación. La intervención de la Administración Laboral (básicamente de la Inspección de Trabajo y de la Seguridad Social) y de los representantes de los trabajadores en las empresas y centros de trabajo deviene fundamental. Además, será muy importante trabajar para que se apliquen correctamente las Directivas comunitarias sobre prohibición de todo tipo de discriminación.

No obstante, la mayor preocupación de la ciudadanía sigue siendo en la actualidad la cantidad de trabajo, o dicho de forma más clara el riesgo de encontrarse en situación de desempleo, como lo demuestran los barómetros mensuales del Centro de Investigaciones Sociológicas. La preocupación personal por el paro como un problema es superior entre la población joven que es, en principio, la que tiene más dificultades para acceder al empleo y para estabilizar su situación laboral, mientras que es menor entre los colectivos de mediana edad y de edad madura, que son los que tienen en gran medida estabilizada su situación y quienes ya se preocupan más por la salida del mercado de trabajo por razón de edad. Pero sigo insistiendo en que la calidad del trabajo es igual o más importante que la cantidad, y en especial el puro y simple cumplimiento de la normativa laboral. Su incumplimiento lleva, seguramente, a que un buen número de jóvenes se identifiquen con la letra de una preciosa canción de Amaral, en la que se explica que “Carlos me contó que a su hermana Isabel la echaron del trabajo sin saber porqué; no le dieron ni las gracias porque estaba sin contrato; aquella misma tarde fuimos a celebrarlo, ya no tendrás que soportar al imbécil de tu jefe ni un minuto más. Son mis amigos, en la calle pasábamos las horas. Son mis amigos, por encima de todas las cosas son mis amigos”.

En la segunda parte del trabajo analizo la situación de algunos colectivos desfavorecidos, y presto especial atención a la nueva realidad que supone el fenómeno migratorio. Finalizo la ponencia con la formulación de algunas propuestas de actuación que, probablemente, muchas de las personas que participan en las Jornadas ya habrán tenido oportunidad de leer en algunos artículos que he publicado en los últimos años Documentación Social, Noticias Obreras o Revista de Fomento

Social, porque en definitiva en la ponencia se contienen muchas tesis, ideas y reflexiones que se han ido exponiendo en trabajos de años anteriores, ordenándolas y actualizándolas, eso sí, con perspectiva de futuro, dado que recogen algunas de las medidas y propuestas que se han incorporado al Plan de Empleo de Cataluña 2006-2008, aprobado por el gobierno autonómico el 5 de septiembre y del que he tenido el honor de dirigir el comité científico encargado de los trabajos de su elaboración.

[http://www.oficinatreball.net/socweb/export/sites/default/socweb\\_fixters/comu/ECOPG\\_OC\\_set.\\_2006.pdf](http://www.oficinatreball.net/socweb/export/sites/default/socweb_fixters/comu/ECOPG_OC_set._2006.pdf) (versión catalana).

He omitido de forma deliberada citas y referencias bibliográficas, porque mi objetivo es simplemente que los lectores y lectoras sigan la reflexión que he efectuado y que ésta les anime a enriquecerla con el estudio y lectura de aportaciones doctrinales mucho más rigurosas y documentadas. No he olvidado, en cualquier caso, las referencias de las páginas web a las que las personas interesadas pueden acudir para completar las referencias que realizo de distintos documentos a lo largo de mi exposición.

Al finalizar la redacción de mi trabajo soy consciente de que, más que aportar una reflexión nueva sobre la situación actual del mundo laboral, he aprovechado para poner en orden, como antes les decía, muchas tesis, ideas y reflexiones de años anteriores, ordenándolas, eso sí, con perspectiva de futuro. Espero que el esfuerzo haya valido la pena.

Facultad de Derecho.

Girona.

9 de noviembre de 2006.

## **I. DEL TRABAJO A LOS TRABAJOS.**

1. Ha cambiado sustancialmente el trabajo en las últimas décadas. Es el momento de preguntarnos si las tres funciones clásicas que se le han reconocido desde sus orígenes, es decir la percepción de una remuneración, la inserción social y la autorrealización, siguen siendo válidas para las personas que trabajan, ya sea por cuenta propia o ajena.

Quizás nos llevemos alguna sorpresa; un sondeo efectuado en la vecina Francia en el año 2000 ponía de manifiesto que el 64 % de los encuestados estaría dispuesto a

ganar menos dinero y poder disponer de más tiempo libre, mientras que sólo el 29 % elegía la opción contraria.

Por ello, es necesaria una reflexión crítica sobre el trabajo y su futuro, como hizo permanentemente Joan N. García-Nieto durante su incansable e inagotable actividad intelectual y práctica. Hay que debatir sobre cómo adaptar las políticas a los cambios en los conceptos de trabajo, empleo, actividad, formación o desempleo. También es obligado establecer mecanismos adecuados de articulación entre las políticas activas y pasivas de empleo, y dar respuestas socialmente adecuadas a la problemática del desempleo y a la precarización de las condiciones de trabajo, dos caras en la mayor parte de las ocasiones de la misma moneda, ya que el debate actual sobre el empleo y el trabajo debe girar cada vez más, a mi parecer, no tanto sobre la cantidad de trabajo, aún y reconociendo su importancia, sino sobre la calidad del trabajo, tal como explicaré de forma detallada más adelante.

Desde la década de los setenta del milenio que acabamos de dejar atrás han sido frecuentes los estudios sobre los cambios en el mundo del trabajo, para tratar de examinar y entender cuáles son las nuevas realidades, hasta qué punto buena parte de los asalariados son más autónomos en su trabajo cotidiano pero al mismo tiempo tienen un nivel más alto de exigencia y de responsabilidad en sus actividades, cómo son las relaciones con los superiores, o cómo se han reordenado los tiempos de vida y de trabajo al haberse operado una significativa reducción de la jornada laboral para una buena parte de los trabajadores. Deseo ahora subrayar los datos de dos de dichos estudios:

A) Entre 1995 y 2000 el sindicato francés CFDT realizó un amplísima encuesta a más de 80.000 asalariados sobre las transformaciones del trabajo y cómo las habían vivido y experimentado. El estudio, que enfatizaba las nuevas formas de intensificación del trabajo y los nuevos, y más sofisticados, vínculos de subordinación, concluía que “el trabajo ha cambiado, se ha convertido en algo más inmaterial y se apoya sobre una mayor autonomía de los asalariados”.

B) La encuesta europea de condiciones de vida y de trabajo efectuada el año 2000 constató que el 21 % de los encuestados consideraba que no disponía de suficiente tiempo para realizar su trabajo, que se trabaja “con prisas y tensión”. El destacado sociólogo italiano Aris Accornero pudo afirmar, a partir de estos datos, que “si ayer el síntoma en el mundo del trabajo era el tedio y el aburrimiento, hoy es el frenesí”.

2. Para transformar la realidad hay que conocerla y no operar con ideas y estereotipos preconcebidos. A mi parecer uno de los cambios que más ha impactado en los últimos años en el mercado de trabajo ha sido el proceso de globalización/mundialización, que ha tenido lugar de forma cada vez más rápida desde la década de los noventa del ya finalizado siglo XX. Que han existido procesos económicos de carácter global en etapas históricas anteriores es algo bien sabido, pero el cambio que se ha acelerado en los últimos años, con el importante impacto de las nuevas tecnologías de la información y la comunicación (TIC), ha alterado sustancialmente las reglas del juego que se aplicaban desde mediados de los cincuenta en los países desarrollados, e igualmente ha tenido una trascendencia considerable sobre los países en desarrollo.

¿Cuáles son, según el foro más importante a escala mundial en el ámbito laboral como es la Organización Internacional del Trabajo, los motores del cambio, de la remodelación del trabajo y del mercado laboral? En un importante informe presentado a la Conferencia Internacional de este año y que lleva justamente por título “Cambios en el mundo del trabajo”, se apuntan cuatro destacados: el imperativo del desarrollo, es decir la urgente necesidad de reducir la pobreza y desigualdad entre países y en el seno de cada uno de ellos; el cambio tecnológico, con la amplísima difusión de las nuevas TIC; la intensificación de la competencia a nivel mundial (liberalización comercial y financiera, reducción de los costes de transporte y de comunicación); un mayor reconocimiento del papel de los mercados y una disminución de la acción estatal, pero al mismo tiempo una mayor presión democrática a los poderes públicos para que garanticen mejoras de las condiciones de vida y de trabajo de sus ciudadanos, y no es contradictoria esta situación porque, tal como expone la Memoria, “desde mediados del decenio de 1990 comenzó a esfumarse la confianza en el postulado según el cual los mercados se ajustarían de mejor forma y con mayor rapidez en un contexto de intervención estatal mínima”, y se argumenta que cada vez más las funciones del Estado como regulador de los mercados y garante de los derechos de los ciudadanos “son elementos esenciales en la búsqueda continua de un crecimiento en el cual se dé más importancia a la organización del trabajo y al crecimiento del empleo”.

<http://www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/ilc/ilc95/pdf/rep-i-c.pdf>

Del Informe de la OIT quiero prestar especial atención a su examen de los sistemas globales de producción y como han impactado en los cambios en el empleo. Aquí hay

algunos datos de extraordinaria importancia a mi parecer y a los que conviene prestar especial atención. Así, el peso de la industria en el empleo total mundial se ha mantenido en el año 2005 en el mismo porcentaje del 21 % que ya tenía en el año 1995, pero este dato global no deja ver el cambio trascendental que se ha producido en los países desarrollados (que han reducido el peso del sector desde el 28,7 % de 1995 al 24,8 % en 2005) y en los países en vías de desarrollo (donde han crecido desde 19,4 al 20,2%). Es cierto que hubo un crecimiento de 85 millones de puestos de trabajo durante los diez años de referencia, y no es menos cierto que la mitad del crecimiento se produjo en Asia Oriental y Occidental, región que según se afirma en la Memoria se está convirtiendo rápidamente en el centro de ensamblaje de los sistemas globales de producción. Por lo que respecta al sector servicios, su peso en el empleo mundial ha crecido desde el 34,4 % de 1995 al 39 % en el año 2005. Este mismo porcentaje de incremento es el que se ha producido en los países desarrollados, que tienen en la actualidad un porcentaje del 71,4 % de la población ocupada en dicho sector, si bien la Memoria alerta del “efecto estadístico”, ya que muchas ramas de actividad pueden incluir servicios que antes de la tendencia a la externalización podían haberse contabilizado en los totales de las empresas manufactureras (por ejemplo la restauración y la limpieza).

3. Los cambios económicos, organizativos empresariales y en la estructura de la población trabajadora, ponen en cuestión el modelo de trabajo de la etapa industrial. Frente a la concepción homogénea del trabajo industrial, la experiencia actual del trabajo se caracteriza, como se ha hecho notar acertadamente desde instancias sindicales, por una diversidad en los tiempos, los espacios y la regulación contractual; o dicho de forma más clara y gráfica, diversidad de tiempos de trabajo, de lugares de prestación de servicios y de condiciones de trabajo.

Esta diversidad cada vez más desarrollada lleva a estudiosos de la sociología del trabajo a sostener que el modelo de sociedad del inmediato futuro 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 ha tenido el Occidente capitalista en el siglo pasado”, donde los contratos de duración determinada están suplantando en muchas, cada vez más, ocasiones, el tradicional período de prueba para convertirse en la modalidad “ordinaria” de acceso al mercado de trabajo.

El cambio en la estructura de la clase trabajadora es sustancial con respecto a la de etapas anteriores. Expresado de forma muy gráfica por el economista francés Daniel Cohen, “la nueva clase obrera está hoy más concentrada en los supermercados que en la industria del automóvil y sufre en toda su intensidad la presión del cliente”. Además, también se desdibuja la frontera antes existente entre “tiempo de vida privada” y “tiempo de trabajo”, y sirva como ejemplo un estudio realizado en Francia, en el que se constata que el 30 % de los asalariados (un 60 % en el caso de los directivos intermedios) se lleva trabajo a casa, y que un 38 % (55 %) recibe llamadas profesionales fuera del horario laboral.

Los cambios en el mundo del trabajo implican que las fronteras entre el trabajo asalariado por cuenta ajena y el trabajo autónomo o por cuenta propia, en algunas ocasiones voluntario y en muchas más involuntario pero aceptado por ser la única oportunidad de obtener unos ingresos económicos, sea cada vez más borrosa. Es por ello necesario adaptar las normas a los cambios sociales, si de verdad se quiere que den respuesta a las necesidades de muchos asalariados que cada vez son menos subordinados y de muchos trabajadores independientes que cada vez son más dependientes, y como ha puesto de relieve el profesor J.E. Ray acertadamente, hay que dar cobertura a nuevas formas de actividad vinculadas al cambio tecnológico (teletrabajo) “que permiten trabajar no importa dónde ni tampoco cuándo”, y garantizar derechos de protección social en las “transiciones” que cada vez más se irán produciendo entre los períodos formativos, la prestación contractual y los períodos de desocupación voluntarios o involuntarios.

4. Estas reflexiones previas me permiten enlazar con otras que considero muy relevante sobre los cambios que se están produciendo en el mundo del trabajo, en donde cada día más podemos comprobar como coexisten relaciones de trabajo altamente estables y para personal cualificado, con otras que nos remontan a las existentes muchos años atrás en la historia, aunque con la diferencia del control electrónico que ahora existe sobre la actividad del trabajador.

En el ámbito europeo, y España no es una excepción, hay un debate de mucha importancia, cual es el del impacto de la deslocalización de actividades, y por consiguiente de empleos, y sus efectos sobre el tejido empresarial (y también cada vez más sobre el sector de los servicios), así como la incidencia de la difusión de las tecnologías de la información y comunicación en la división internacional del trabajo.

Las nuevas tecnologías impactan muy directamente en el empleo de personal cualificado, y ante la falta de éste las organizaciones empresariales están ejerciendo presiones para flexibilizar las leyes de inmigración, si bien el efecto útil que esta inmigración tiene para los países receptores se puede convertir en negativo para los países de origen ante la importante fuga de cerebros que puede producirse. Ahora bien, la deslocalización es especialmente relevante en algunos sectores muy intensivos en mano de obra, y un ejemplo significativo es el de la industria textil y de la confección; según documentos de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) las diferencias existentes en los coste de la mano de obra pueden ir de los 10 dólares/hora en los países europeos a los 0'45 % dólares/hora que se pagan de promedio en algunos de los mayores exportadores de prendas de vestir como son China, Indonesia, Paquistán y Vietnam.

El manejo de la información y el crecimiento del empleo cualificado van de la mano con un trabajo cuyo contenido está cada vez más basado en el conocimiento y menos en la actividad física. Repárese en que más de la mitad de la fuerza de trabajo de los países europeos más desarrollados está ocupada en actividades que consisten principalmente en el manejo de dicha información, y que el empleo altamente cualificado, en gran mayoría masculino, significó dos tercios del crecimiento del empleo en la Europa comunitaria en el período 1995-2000. Pero, la disponibilidad de la información las 24 horas del día durante los siete días de la semana hace cada vez más borrosa la distinción entre tiempos de vida privada y tiempos de trabajo, posibilitando además una gama nueva de tiempos de trabajo que ocasiona una heterogeneidad cada vez mayor en el mundo laboral.

La otra cara de la moneda también debe merecer nuestra atención, aunque sea menos atractiva y mucho más preocupante. Los cambios tecnológicos también pueden tener un impacto negativo y pueden provocar una degradación de las condiciones laborales. Estudios internacionales constatan los riesgos de la invasión de la vida privada de trabajador, con especial atención a la problemática que se deriva del control ejercido por el empleador sobre la utilización de Internet y del correo electrónico por parte de sus trabajadores; también se plantea su incidencia sobre el control estricto y en tiempo real de la productividad del trabajador, citándose como ejemplo significativo el de los centros de atención telefónica, en los que una medida de la productividad del trabajador es la duración de cada conversación telefónica con un cliente, algo que provoca un fuerte estrés en el trabajador ya que no se toma en consideración “ni el humor ni la actitud verbal del cliente al que se está atendiendo”.

Este tipo de trabajo ha sido calificado, desde una perspectiva crítica de estudio de las empresas de telefonía, de una versión del siglo XXI de la película “Tiempos Modernos” de Charles Chaplin. Estas preocupaciones, algunas nuevas y otras no tanto, sobre la degradación de las condiciones de trabajo son analizadas periódicamente en los Informes de la OIT y de la Unión Europea, añadiéndose en los últimos tiempos la preocupación cada vez mayor por las situaciones de acoso moral en el trabajo, que afectan en Europa a cerca de 12 millones de personas, un 8 % de la población trabajadora, con una amplia “participación” femenina como sujetos afectados. Se hace necesario, a mi parecer, repensar muchos conceptos y prácticas de las relaciones laborales, desde la perspectiva de garantizar los derechos del ciudadano trabajador. Y obsérvese que me refiero en primer lugar al ciudadano, ya que los problemas que se plantean en el día a día en las empresas y centros de trabajo no se refieren sólo a las estrictas relaciones de trabajo, sino que en muchas ocasiones afectan al pleno ejercicio de los derechos constitucionales de la persona. Y hemos de repensar, como pieza clave del nuevo engranaje laboral, cómo combinar adecuadamente las garantías de seguridad para el trabajador en su vida laboral con la necesaria flexibilidad organizativa que se demanda en los ámbitos productivos para adecuarse a los requerimientos cada vez más flexibles, a su vez, de los mercados. A ello me voy a referir a continuación.

5. Cualquier análisis que se pretenda realizar de la política de empleo, y más en concreto de la calidad y/o precariedad de los puestos de trabajo creados en los últimos años, debe partir de la necesidad que se tiene en los ámbitos estatales de ajustarse a unas reglas comunes marcadas en documentos internacionales y comunitarios, que son las que deberían inspirar aquella. Porque una de las tareas prioritarias de las organizaciones sociales y de los legisladores debe ser la de encontrar vías para reconciliar la creciente flexibilidad existente en el mundo laboral, que es positiva a mi parecer si va acompañada de un desarrollo profesional pero negativa si sólo implica la acumulación de trabajos precarios y de baja calidad, con una mayor seguridad tanto contractual como de cualificación. Se trata de evitar, en suma, que los trabajadores queden atrapados en una sucesión de empleos marginales o precarios, con las consecuencias negativas que ello tiene tanto para los trabajadores como para la economía del país en cuestión.

En primer lugar, debe aceptarse que la calidad de los puestos de trabajo es tan importante como la cantidad de trabajo, “y que toda persona, incluidas las más

expuestas, deberían tener buenas condiciones laborales en materia de salarios, tiempos de trabajo, protección social y derechos de los trabajadores”. Para dichas personas debe haber, además, políticas específicas de carácter preventivo y positivo, como plantea en varios de sus documentos la Comisión Europea.

En segundo término, debe afirmarse de forma clara y contundente que todo el que trabaja tiene derechos laborales (ya que nadie pone en duda que tiene deberes), independientemente de cómo y dónde trabaje, y que el trabajo decente en el Siglo XXI “consiste en algo más que un puesto de trabajo a cualquier precio o a cualquier circunstancia”, en la línea defendida por la OIT en el importante informe presentado a la 90ª Conferencia internacional del trabajo celebrada en junio de 2002.

<http://www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/ilc/ilc90/pdf/rep-vi.pdf>

En tercer lugar, conviene recordar que la promoción de la calidad en el empleo es un principio rector del proceso de modernización del modelo social europeo, y que junto con el pleno empleo y la cohesión social constituye uno de los tres objetivos generales fijados en las Directrices comunitarias para el empleo. Una importante Comunicación de la Comisión Europea de 26 de noviembre de 2003 sobre la mejora de la calidad del empleo constata los vínculos positivos existentes entre el crecimiento del empleo y la calidad del trabajo, entre incremento de productividad y calidad del empleo (un incremento del 1 % de trabajadores en proceso de formación incrementa en un 0’3 % la productividad de su empresa, y por ello es sorprendente que más del 50 % de los trabajadores europeos o bien no realizan formación en sus centros de trabajo o bien no tienen acceso a la formación), y entre mejora de la inclusión social y la cohesión regional y la calidad del empleo, poniéndose de manifiesto que el riesgo elevado de desempleo, exclusión social y pobreza “va de la mano de bajos niveles de estudios y de puestos de trabajo temporales, poco cualificados y mal remunerados”, y que el riesgo para las personas desempleadas que se incorporan a la población ocupada pero en empleos de baja cualificación y que no requieren formación, es el de volver a estar desempleadas en un plazo no excesivamente largo. La reflexión es especialmente relevante en el ámbito europeo donde un 25 % de la población, según los datos aportados en la Comunicación, ocupa empleos de calidad relativamente baja.

[http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/es/com/2003/com2003\\_0728es01.pdf](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/es/com/2003/com2003_0728es01.pdf)

La importancia de disponer de un empleo, y que además sea de calidad, es percibida por los trabajadores europeos como fundamental. Así lo pone de manifiesto el barómetro de octubre de 2002 realizado en el ámbito comunitario, dedicado a la precariedad social y la integración. Su análisis exhaustivo, realizado por los profesores D. Gallie y S. Paugam, pone de relieve que quienes disponen de empleos de mejor calidad “están más satisfechos con sus vidas y tienen menores niveles de problemas psicológicos”, mientras que por el contrario los empleos de baja o nula calidad “son asociados con menor integración personal en ambos ámbitos”. Además, se plantea una cuestión importante sobre la aceptación o no de cualquier empleo disponible cuando se carece de trabajo; mientras que la mayor parte de los encuestados creen que un desempleado debe ser requerido a aceptar un empleo rápidamente, incluso si es menos bueno que el anterior, la mayor parte de quienes sufren directamente los empleos descualificados o se encuentran en situación de desempleo, es decir aquellos que conocen directamente la realidad del trabajo precario, están mucho menos de acuerdo con este punto de vista.

Con respecto a la calidad intrínseca del empleo, es decir su consideración por un trabajador como satisfactorio y compatible con sus perspectivas de desarrollo profesional y status, me parece muy preocupante que los documentos comunitarios pongan de manifiesto que un 20 % de los trabajadores europeos se sienten insatisfechos con su empleo, y que España se encuentre entre los países donde el grado de insatisfacción es más elevado.

Para la medición de la calidad en el trabajo la Unión Europea (UE) se ha dotado de diez indicadores o dimensiones que es necesario y conveniente conocer. Además de la calidad intrínseca en el empleo, a la que he hecho referencia con anterioridad, hay que tomar en consideración los siguientes: desarrollo de la trayectoria profesional; igualdad de hombres y mujeres; protección de la salud y la seguridad en el trabajo; relación adecuada entre flexibilidad y seguridad; existencia de un mercado inclusivo que facilite el acceso y permanencia a todos los ciudadanos interesados en participar; conciliación de la vida familiar y laboral, con la obligación de poner en marcha políticas asistenciales para personas dependientes y para menores, y horarios de trabajo suficientemente flexibles y que puedan adaptarse a las nuevas necesidades familiares del trabajador; fomento del diálogo social y de la participación de los trabajadores; plena aplicación del principio de igualdad y no discriminación en todas las fases de las relaciones de trabajo; potenciación de la formación continua como ingrediente principal de la estrategia destinada a fomentar la productividad.

La promoción de la calidad en el empleo es un principio rector del proceso de modernización del modelo social europeo, y junto con el pleno empleo y la cohesión social constituyen los objetivos generales fijados en las directrices comunitarias para el empleo 2005-2008. Los estudios comunitarios constatan los vínculos positivos entre incremento de productividad y calidad del empleo (un incremento del 1 % de trabajadores en proceso de formación implica una mejora del 0'3 % de la productividad de la empresa), así como también entre mejora de la inclusión social y la cohesión regional y la calidad del empleo, poniéndose de manifiesto que el riesgo elevado de desempleo, exclusión social y pobreza “va de la mano de bajos niveles de estudios y de puestos de trabajo temporales, poco cualificados y mal remunerados”, y que el riesgo para las personas desempleadas que se incorporan a la población ocupadas pero en empleos de baja cualificación y que no requieren formación es el de volver a estar desempleadas en un plazo no excesivamente largo, siendo especialmente relevante esta reflexión en el ámbito europeo, donde a las carencias de formación para un número importante de trabajadores se suma que alrededor de un 25 % de la población ocupa empleos de calidad relativamente baja.

6. En el ámbito de mi reflexión sobre el empleo me interesa ahora destacar algunas aportaciones que ha efectuado recientemente la Comisión Europea y que tienen una indudable importancia por su detallado análisis del mercado de trabajo europeo y de las políticas de cohesión e inclusión social.

En primer lugar, debe mencionarse el Libro Verde “Ante los cambios demográficos, una nueva solidaridad entre generaciones”, presentado el 16 de marzo de 2005 y que ha sido el punto de referencia básica para un reciente documento, la Comunicación de 12 de octubre de 2006 que lleva por título “El porvenir demográfico en Europa: transformar un desafío en una oportunidad” y que analizaré más adelante. El Libro Verde enfatiza la necesidad de prestar atención a que las transiciones entre las distintas etapas de la vida se han vuelto más complejas, y ello afecta en especial a los jóvenes, para quienes los poderes públicos deben dedicar esfuerzos importantes para facilitar su inserción profesional y acompañarles en sus trayectorias profesionales, porque tanto la inserción como esas trayectorias “han dejado de ser lineales por la alternancia entre el empleo, los estudios, el desempleo, la recualificación o la actualización de competencias”, cambiando las fronteras tradicionales entre actividad e inactividad. Dicha inserción profesional puede y debe verse facilitada en la segunda fase de la juventud por la presencia de un dato significativo: mientras que sólo un 16 %

de las personas entre 55 y 64 años tienen un nivel de educación superior, el porcentaje alcanza al 28 % para las personas entre 25 y 34 años. Ahora bien, frente a este dato positivo habrá que prestar atención a otro más negativo y que deberá corregirse: el nivel de fracaso escolar es preocupante, como lo demuestra el que un 16,5 % de los jóvenes europeos de 18 a 24 años abandonaron la escuela sin cualificación.

[http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/es/com/2005/com2005\\_0094es01.pdf](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/es/com/2005/com2005_0094es01.pdf)

La UE se encuentra ante desafíos importantes, como se constata en otro documento que merece mi atención, la Comunicación “Los valores europeos en la era de la globalización”, de 20 de octubre de 2005. Estamos ante un proceso de envejecimiento de la población activa que, desde la perspectiva del mercado de trabajo, implica la necesidad de prolongar la vida activa, de mejorar las competencias de las personas afectadas y de adoptar medidas sociolaborales que permitan conciliar adecuadamente la vida profesional y la vida privada; por otra parte, el proceso de mundialización obliga a la UE y a los Estados miembros a adoptar las medidas adecuadas (tanto preactivas como curativas) que permitan enfrentarse a la desaparición de empleo y a la necesidad de encontrar otros nuevos; en fin, la presencia de una realidad cada vez más compleja como es la inmigración lleva ineludiblemente a la adopción de medidas adecuadas que permitan una gestión socialmente eficaz de la migración legal en los ámbitos comunitario y estatales y que permita explotar al máximo el potencial de todas las economías europeas.

[http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/es/com/2005/com2005\\_0525es01.pdf](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/es/com/2005/com2005_0525es01.pdf)

En la ya citada Comunicación de la Comisión sobre “El porvenir demográfico de Europa: transformar un desafío en oportunidad” se pone de manifiesto que el envejecimiento de la población en la Europa comunitaria es el resultado de cuatro tendencias demográficas que actúan de forma interactiva, si bien pueden variar en cuanto a intensidad y ritmo en cada país: el limitado número de hijos por mujer (media comunitaria de 1,5 %); la llegada a la edad de jubilación de buena parte de la población nacida en la etapa del baby-boom de la posguerra mundial; el incremento de la esperanza de vida, que se ha concretado en ocho años desde 1960, con la previsión a medio plazo de un incremento importante del número de personas de la cuarta edad laboral (más de 80 años); el importante flujo migratorio hacia la UE, siendo un dato significativo (y la tendencia apunta el incremento de las cifras) que en

el año 2004 se incorporaron a la UE 1.800.000 inmigrantes, un flujo más importante que en EE UU con respecto a la población total.

A partir de estas constataciones, el estudio prevé que, de seguir así las cosas, la población en edad de trabajar (de 15 a 64 años) disminuirá en 48 millones hasta el año 2050, y que la tasa de dependencia (personas mayores de 65 años con relación a las personas comprendidas entre 15 y 64 años) se doblará con respecto al momento presente, hasta llegar al 51 % en el año 2050. La inmigración sólo compensará parcialmente el proceso de envejecimiento de la población europea.

Para seguir incrementando a medio plazo el número de personas que se encuentran en el mercado de trabajo comunitario, el documento apuesta por reforzar las tendencias de la mayor presencia femenina, y también por incrementar sustancialmente el número de personas mayores (de 55 a 64 años), desincentivando de forma clara y contundente los mecanismos de jubilaciones anticipadas. Se trata, en definitiva, de apostar por una Europa que otorgue y valore más el trabajo, que apueste por la creación de más empleos y por una vida activa más dilatada y de mayor calidad. La mejora de la conciliación de la vida laboral y familiar también es un mecanismo necesario para asegurar que las familias puedan tener los hijos que deseen y para que las mujeres puedan incorporarse y permanecer en el mercado de trabajo. Pero para lograr ello, también es necesario mejorar en bastantes países las prestaciones familiares. Si en la media de la UE-25 las prestaciones sociales familiares suponen el 8,0 % del total del gasto de protección social, en España nos quedamos con un bajísimo 3,0 %, que nos coloca entre los países que menor partida destinan de su presupuesto social a las familias. Nos falta acercarnos a la media europea de la protección social general (28,0% del PIB el año 2003) ya que en ese mismo año estábamos en el 19,7 % (cuando habíamos alcanzado el 22,8 % en el año 1994).

[http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2006/com2006\\_0571en01.pdf](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2006/com2006_0571en01.pdf) (versión inglesa).

7. La política de empleo ha de partir del marco competencial constitucional en la materia y del reparto existente entre las diferentes administraciones públicas, ya que no debe olvidarse que las administraciones autonómicas y locales disponen cada vez más de competencias en materias que inciden directamente sobre las políticas migratorias. Como he puesto de manifiesto en otras ocasiones, la coordinación de las diferentes administraciones es necesaria, y para que sea eficaz se requiere también

que haya la transferencia de los recursos apropiados y que exista la coordinación administrativa adecuada. Se han de tener en consideración por el Estado las propuestas que formulen las Comunidades Autónomas, y se ha de garantizar un mayor protagonismo de la Conferencia Sectorial de Asuntos Laborales.

La coordinación de las políticas de empleo, tanto en su vertiente ascendente como descendente, se configura como una pieza central y necesaria para dar debida respuesta a los nuevos retos que se plantean en el mercado de trabajo, adquiriendo capital importancia el correcto y adecuado conocimiento de la realidad territorial en la que operan las diferentes políticas de empleo. Además, la mayor participación femenina en el mercado de trabajo, la mayor presencia ordenada de la inmigración y el mantenimiento en el mundo laboral de los trabajadores de edad madura son requisitos obligados para poder alcanzar en el año 2010 los objetivos fijados en la Estrategia de Lisboa aprobada el año 2000 y revisada en el 2005.

Una vez transferidas las competencias de gestión de las políticas activas del empleo y creados todos los sistemas públicos de empleo autonómicos, se ha abierto un amplio camino en España para que las Comunidades Autónomas, aprovechando el marco constitucional, estatutario y legal vigente, así como la interpretación judicial de sus preceptos por el Tribunal Constitucional, tengan y desarrollen una política propia de empleo, y que al mismo tiempo puedan plantearse que una parte de sus competencias sean asumidas por las autoridades locales. En el ámbito local las políticas de empleo deberán ponerse en marcha de forma estrechamente coordinada con otras políticas que inciden sobre el mercado de trabajo, como son las de formación, educación o asistencia social.

En el marco constitucional y estatutario presente, y tomando en consideración la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, es posible una política de empleo propia de una Comunidad Autónoma, con un amplio margen de competencias para ésta en orden a su articulación territorial con los ámbitos locales a fin de maximizar los resultados positivos, y en el caso de Cataluña, el nuevo Estatuto de Autonomía permite profundizar en este terreno, y lo mismo ocurrirá próximamente en Andalucía; ahora bien, esta posibilidad no obvia, de acuerdo con el marco constitucional al que antes he hecho referencia, a que cualquier instrumento de gestión de política de empleo que se cree en sede autonómica (y por derivación local) deba actuar en estrecha coordinación con el organismo gestor estatal de la política de empleo y con el responsable equivalente en el ámbito comunitario europeo. Las Comunidades

Autónomas pueden actuar en el ámbito que ahora estoy examinando a partir de una interpretación amplia de dos preceptos constitucionales: el artículo 148.1.13, que les permite asumir competencias sobre el fomento del desarrollo económico, “dentro de los objetivos marcados por la política económica nacional”, y el artículo 149.1.13, que atribuye la competencia exclusiva al Estado sólo “sobre las bases y coordinación de la política de planificación económica”; es decir, tendrían cabida dentro de la interpretación que propugno todas las actuaciones públicas autonómicas dirigidas a generar directa o indirectamente empleo. Igualmente, las posibilidades autonómicas de desarrollar y ejecutar planes estatales para la reestructuración de sectores industriales, de conformar un sector público empresarial propio y de adoptar medidas tendentes a optimizar sus recursos económicos, posibilita a mi entender que se puede efectuar una política incisiva en materia económica y social, en estrecha colaboración con las autoridades locales y con las fuerzas sociales presentes en el territorio, y no limitarse a reproducir de manera mimética normas estatales de subvenciones a empresas que contraten a trabajadores pertenecientes a los colectivos mas desfavorecidos, o a quienes pretenden incorporarse al proceso productivo.

A mi parecer, los objetivos de las nuevas políticas de empleo que se han de poner en marcha con la Ley 56/2003 de 16 de diciembre de Empleo son básicamente dos: en primer lugar, dar debida respuesta a los nuevos retos de los mercados de trabajo, combinando adecuadamente todos los instrumentos jurídicos disponibles desde el ámbito comunitario hasta el local, con una aplicación estricta del principio de subsidiariedad y con una coordinación adecuada y eficaz de todos los servicios públicos de empleo (comunitario, Servicio Público de Empleo estatal, el de cada de cada autonomía y los de aquellos ámbitos locales que los hayan puesto en marcha).

Se trata de conseguir que los instrumentos jurídicos permitan hacer la política de empleo más eficaz y más cercana a la ciudadanía. En segundo término, la búsqueda del pleno empleo estable y de calidad, mediante la adecuada combinación de políticas activas de acceso al mercado de trabajo y de políticas de protección económica para las personas que se encuentran en situación de desempleo. Atención especial, tanto en políticas “de cantidad” como “de calidad”, a los colectivos con más dificultades, como son las mujeres, los desempleados de larga duración, los jóvenes, los discapacitados, y buena parte de los inmigrantes incorporados, de forma regular o irregular, al mercado de trabajo español Se trata de prestar atención a un mercado de trabajo cada vez más diversificado y con instrumentos adecuados que permitan hacer frente a esa diversidad.

8. Otro aspecto importante a considerar en el momento presente, es qué debe entenderse por inclusión social, que en los Informes comunitarios se cataloga como “un proceso que garantiza que las personas en situación de riesgo de pobreza y de exclusión social lleguen a tener las oportunidades y los recursos necesarios para participar plenamente en la vida económica, social y cultural, y se beneficien de un nivel de vida y un bienestar considerados normales en la sociedad en que viven. Esto les asegura una mayor participación en la toma de decisiones que afectan a su vida, así como el acceso a sus derechos fundamentales”. Entre las propuestas que se formulan para avanzar en la corrección de las desigualdades existentes destacan a mi parecer las siguientes: promoción de la inversión en medidas activas de mercado de trabajo y adecuación de estas para responder a las necesidades de los colectivos desfavorecidos; garantizar que los sistemas de protección social sean suficientes y accesibles para todos y que proporcionen incentivos de trabajo suficientes para las personas que pueden trabajar; posibilitar el ejercicio de los derechos sociales por parte de los colectivos desfavorecidos, entre los que se incluye el acceso a una vivienda adecuada, una salud de calidad y oportunidades de aprendizaje permanente; adopción de medidas que prevengan el abandono escolar prematuro y promover la transición adecuada desde la escuela al mundo laboral. Para llevar a cabo todas estas medidas y propuestas hay que reforzar la cooperación entre las distintas Administraciones implicadas y conseguir una mayor implicación de todos los agentes sociales que actúan en el ámbito de los programas de lucha contra la pobreza y exclusión.

El Plan de Empleo para colectivos vulnerables de Cruz Roja Española es un documento de obligada lectura y estudio para acercarse a la problemática de la inclusión social en España, pues sus objetivos están claramente definidos en la perspectiva de potenciar la inserción de las personas con dificultades especiales de acceso al mercado de trabajo, a través de medidas que aumenten su empleabilidad, que potencien las iniciativas empresariales, que refuercen la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, y que busquen complicidades con otros agentes que actúan en el ámbito laboral, para “impulsar propuestas y acuerdos con las Administraciones locales, agentes sociales y otras organizaciones para mejorar la situación de los colectivos más vulnerables.

Igualmente, no podemos olvidar los estudios e informes realizados por Cáritas Española, y me permito aquí hacer referencia a un documento del año 2001 en el que tuve la oportunidad de colaborar, y en el que se llamaba ya la atención sobre la

problemática tanto territorial como sectorial de la exclusión social en los Estados de la UE, destacándose la existencia en las sociedades ricas y desarrolladas europeas de zonas y barrios desfavorecidos como “zonas rurales en depresión, gran número de sectores urbanos afectados por el desempleo, el subempleo, la discriminación, la segregación, la violencia y la conversión en guetos de barrios con cada vez más carencias y apartados de la sociedad que los rodea”, así como la existencia de grupos de alto riesgo como desempleados de larga duración, hogares monoparentales (en una gran mayoría con mujeres al frente), menores, quienes han salido prematuramente del sistema educativo, hogares con rentas bajas, etc. Se afirmaba también entonces, y creo que las consideraciones siguen siendo plenamente válidas, que la exclusión social va de la mano con situaciones preocupantes como la feminización de la pobreza, la discriminación de personas minusválidas, la discriminación y xenofobia en relación con los inmigrantes, o las formas de exclusión relacionadas con el desconocimiento o no acceso a las tecnologías de la información.

De cara al inmediato futuro las propuestas comunitarias van en una línea semejante a la que acabo de explicar, y se sigue manifestando la necesidad de dar prioridad a siete cuestiones clave: aumentar la participación en el mercado laboral, con especial atención a los jóvenes, las mujeres y los colectivos desfavorecidos; modernizar el sistema de protección social, tomando en consideración las nuevas problemáticas laborales y familiares; abordar las desventajas en materia de educación y formación, con el objetivo de reducir los índices de fracaso escolar y lograr una mayor presencia de la población adulta en la formación permanente; eliminar la pobreza infantil y reforzar la asistencia a las familias; garantizar una vivienda digna, siendo ésta una de las cuestiones de mayor importancia a mi parecer para lograr una mayor cohesión social; superar la discriminación y aumentar la integración de las personas con discapacidad, las minorías étnicas y los inmigrantes, tratando de que puedan acceder al mercado de trabajo.

[http://ec.europa.eu/employment\\_social/social\\_inclusion/docs/2006/cs2006\\_7294\\_es.pdf](http://ec.europa.eu/employment_social/social_inclusion/docs/2006/cs2006_7294_es.pdf)

En esta línea, se pone de manifiesto que hay que abordar de forma prioritaria tres grandes retos: el aumento de la inmigración y su indudable e innegable impacto sobre todas las políticas sociales, ya que buena parte de la inmigración es público potencial de tales servicios, como mínimo durante una primera fase de su proceso de integración en la sociedad de acogida; el aumento del coste sanitario y de los seguros,

con un importante y polémico debate sobre la conveniencia del copago por parte de los usuarios; en fin, una mejora de los servicios de atención y cuidado de las personas dependientes como son los niños, discapacitados y mayores, destacándose que dichos servicios adquirirán en el inmediato futuro una importancia indudable, tanto por el proceso de envejecimiento gradual y paulatino de la sociedad europea como por el aumento de la participación de las mujeres en el mercado laboral. En España, el debate sobre el cuidado de las personas dependientes es uno de los que ha centrado la atención en los últimos meses en el terreno social, con ocasión de la tramitación parlamentaria del Proyecto de Ley de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia, un proyecto cuyo análisis escapa de mis posibilidades en esta Ponencia y que ya ha superado el primer trámite de la aprobación por el Pleno del Congreso de los Diputados el pasado 5 de octubre.

Obsérvese, y creo que no puede ser de otra forma, que los cinco objetivos prioritarios de la Estrategia española para la inclusión social 2006-2008, aprobada el 13 de septiembre por el Consejo de Ministros, coinciden sustancialmente con las propuestas y recomendaciones comunitarias. El Plan estatal apuesta por fomentar el acceso al empleo, promover la participación en el mercado laboral y luchar contra la pobreza y la exclusión social; garantizar unos recursos económicos mínimos; alcanzar una educación con equidad; apoyar la integración social de los inmigrantes; garantizar la atención a las personas en situación de dependencia. Especialmente importante me parece la propuesta de adopción de medidas que tiendan a reducir el abandono escolar prematuro (uno de nuestros déficits más importantes con respecto a la media de la UE) al 20 % en el año 2008 y al 15 % en el 2010.

[http://www.tt.mtas.es/periodico/serviciossociales/200610/SES20061013\\_2.htm](http://www.tt.mtas.es/periodico/serviciossociales/200610/SES20061013_2.htm)

9. Por último, vayamos a otro aspecto destacado de mi exposición. ¿Ha cambiado el mercado de trabajo en España en los últimos veinte años? ¿Y en los últimos diez? La respuesta es afirmativa, porque hay muchas más personas en el mercado de trabajo de forma regular, con sus derechos y deberes, con un número importante de quienes tienen una relación laboral estable, con independencia de que las situaciones económicas o las decisiones empresariales pueden provocar su extinción. Ciertamente, también es ahora mucho más importante el volumen de contratación temporal, y sigue siendo preocupante el volumen de desempleo femenino. Pero en cualquier caso, el problema viene a mi parecer no por aquello que se ha hecho, que es mucho, sino por lo que resta por hacer para que quienes tienen más dificultades para

acceder al empleo, y hacerlo además en condiciones dignas, puedan tener la oportunidad de incorporarse, y en el marco de un modelo laboral donde se dan contradicciones aparentemente tan flagrantes como la existencia de tasas de desempleo cercanas al 10 % y la imposibilidad de cubrir numerosos puestos de trabajo vacantes por trabajadores autóctonos, comunitarios o extranjeros residentes en España, y la necesidad de acudir al mercado de trabajo extracomunitario para su cobertura.

No quiero cansar con muchas cifras, y además me muevo en un terreno frágil y resbaladizo en cuanto que no soy experto en la materia, pero sí quiero señalar la magnitud del cambio que se ha producido en el mercado de trabajo en nuestro país, y utilizo para ello los datos de las Estadísticas oficiales del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

En primer lugar, y en una perspectiva de veinte años, fijémonos en estos datos: a 31 de diciembre de 1986 había 10.907.608 afiliados ocupados a la Seguridad Social, mientras que a 30 de septiembre de 1996 hay 18.814.068, es decir, 7.906.460 afiliados más. ¿No es un cambio relevante?

Detengámonos ahora en la evolución por sexo y tomemos en consideración los datos de los últimos diez años. La tasa de participación de los varones ha descendido desde el 63,92 al 58,88 % aún cuando el número de afiliados se ha incrementado en 2.633.511, mientras que el dato más relevante es el incremento de la tasa de participación femenina desde el 36,08 hasta el 41,21 %, con un incremento de 3.051.425 afiliados; es decir a 30 de septiembre había 11.061.659 varones y 7.752.409 mujeres afiliados a la Seguridad Social. ¿No es un cambio significativo?

Y ciertamente, llama sobremanera la atención la evolución del número de extranjeros afiliados a la Seguridad Social, que a 31 de diciembre de 1998 eran 262.771 mientras que a 31 de octubre de 2006 son 1.864.751, con una presencia muy mayoritaria de los extracomunitarios frente a los de países de la UE (1509.868 y 354.883, respectivamente).

Fijémonos ahora en los datos de la Encuesta de Población Activa, también en una perspectiva histórica de diez años. En 1996 el número de activos era de 16.517.800 mientras que en el segundo trimestre de este año la cifra sube a 21.530.100; por otra parte, el número de ocupados que era de 12.871.500 en 1986 ha crecido hasta los

19.693.100 en el año en curso, en su inmensa mayoría asalariados, como lo prueba que desde los 9.681.000 de 1986 hayamos pasado a los 16.111.500 el segundo trimestre de este año; por el contrario, y afortunadamente el número de personas desempleadas ha descendido desde los 3.646.300 de 1986 a 1.837.000 en la actualidad, con tasa global del 8,53 % pero que claramente se diferencia por razón de sexo, ya que la tasa de desempleo masculina es del 6,36 % mientras que la femenina es del 11,53 %.

Por fin en una perspectiva comparada de los Estados de la UE con datos de 2005 se comprueba que España sale muy bien parada en algunos aspectos, pero que sigue teniendo necesidad de mejorar en otros capitales, como es por ejemplo el volumen de temporalidad de la ocupación. Así por ejemplo, mientras que en la UE-25 la tasa de empleo de las personas comprendidas entre los 15 y 64 años es del 63,8 % (71,3 para los varones y 56,3 para las mujeres), España se encuentra en una posición prácticamente semejante, con una tasa del 63,3 %, si bien sí hay diferencias entre las tasas masculinas y femeninas (75,2 y 51,2 , respectivamente); estamos en mejor condición que la media comunitaria cuando comparamos el desempleo de larga duración (4,1 % en la UE y 2,2 % en España) y quienes buscan empleo por primera vez (18,3 y 12,9 %, respectivamente), mientras que tenemos un déficit importante al analizar los datos sobre temporalidad, ya que la media europea del 14,5 % queda muy por debajo de la española, un 33,3 %, que además encubre una diferencia de cuatro puntos entre la tasa masculina y la femenina (31,7 y 35,7 %).

[http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY\\_OFFPUB/KS-NK-06-013/EN/KS-NK-06-013-EN.PDF](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-NK-06-013/EN/KS-NK-06-013-EN.PDF) (versión inglesa).

## II. LOS COLECTIVOS DESFAVORECIDOS.

1. ¿Qué son empleos descualificados? ¿Qué problemas tienen algunas personas para acceder al mundo laboral? ¿Qué condiciones laborales se aplican realmente? Estas y otras preguntas que podemos formularnos sobre la vida diaria en el trabajo, o en el desempleo, de miles de personas, merecen nuestro análisis y reflexión, para que no nos olvidemos de las diferencias cada vez más importantes entre los marcos jurídicos y las condiciones en que se desenvuelven las relaciones de trabajo para muchas personas que trabajan o que buscan activamente trabajo.

Voy a exponer a continuación cuáles son los colectivos que solemos llamar desfavorecidos o que tienen difícil acceso al mercado de trabajo y que por ello necesitan de medidas de apoyo y protección. Ahora bien, antes de iniciar mi exposición, basada en el estudio de las normas internacionales y comunitarias, así como las de ámbito estatal y autonómicos en España, sugiero que pensemos cómo estamos ampliando cada vez más el radio o campo de acción de las personas trabajadoras “no favorecidas”, y como cada vez es más reducido el colectivo incluido en el grupo de personas “favorecidas”, es decir los trabajadores varones de 30 a 45 años, no discapacitados y de nacionalidad de un Estado miembro del Espacio Económico Europeo.

En los colectivos desfavorecidos incluimos, como regla general a jóvenes, mujeres, desempleados de larga duración (aquellos que llevan como mínimo doce meses inscritos como demandantes de empleo en las Oficinas de los Servicios Públicos de Empleo), mayores de 45 años, personas discapacitadas y, en especial en los últimos años dado que anteriormente no eran tomados en consideración, inmigrantes, con mayor o menor énfasis según las diferentes normas en la situación administrativa y laboral en que se encuentren. Algunos documentos concretan más el perfil de alguno de estos colectivos, como se comprueba en un Informe elaborado por el Congreso de los Diputados en 1998, en el que se incluían como personas que sufren mayor riesgo de situarse en la exclusión social (obsérvese bien que no se trata sólo de personas con problemas laborales, sino también que pueden tenerlos de otra índole) a “parados de larga duración, trabajadores sin cualificación, jóvenes hasta 25 años que no han encontrado aún su primer empleo, madres solteras sin empleo, titulares de familias monoparentales, ancianos, emigrantes, minusválidos, minorías étnicas y refugiados”.

Ahora bien, desde ámbitos bien conocedores de la problemática femenina se han hecho observaciones fundadas y críticas, y me parece obligado recogerlas aquí, sobre la inclusión genérica del colectivo femenino en el grupo de los más desfavorecidos; de esta forma se manifestaba la Comisión de Derechos de la Mujer e Igualdad de Oportunidades del Parlamento Europeo en un documento de 9 de octubre de 2000, que creo que conserva plenamente toda su vigencia, al afirmar que la problemática que afecta a la mitad de la población es específica, y que por ello “no puede 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, (las mujeres) pueden sufrir una doble discriminación si se encuentran dentro de estos grupos sociales más desfavorecidos”.

Doy ahora mi parecer, que coincide en buena medida con los criterios defendidos en normas comunitarias y españolas, sobre qué colectivos debemos considerar como de difícil acceso al mercado de trabajo y para los que debemos articular medidas de apoyo adecuadas como una manifestación clara y expresa de la solidaridad hacia las personas que menos tienen. Se trata de los perceptores de las rentas mínimas de inserción establecidas por las Comunidades Autónomas; quienes se encuentren en situación de desempleo de larga duración; aquellos jóvenes que no hayan finalizado el proceso de escolarización obligatoria y que se encuentren en situación de desempleo; los inmigrantes que se encuentran, de forma involuntaria, en situación administrativa irregular; personas extoxicómanas que se encuentren en proceso de rehabilitación e inserción social; personas internas en centros penitenciarios que puedan acceder a un empleo en razón de su régimen penitenciario, así como también exreclusos que se encuentren en situación de desempleo de larga duración. Como puede comprobarse, no hay una referencia específica a las mujeres, en el bien entendido que las podemos encontrar dentro de todos los colectivos a los que me acabo de referir.

Voy a continuación a centrar mi atención en el análisis de los rasgos más relevantes de algunos de ellos, complementando las reflexiones generales que he efectuado en la primera parte.

2. Me refiero en primer lugar a los jóvenes, categoría sociológica que sitúo, en la perspectiva jurídica, desde la edad de finalización de la escolarización obligatoria (16 años) hasta el momento en que se produce una estabilización profesional, que suele situarse alrededor de los 30 años. Pero antes de reflejar mi punto de vista, me parece obligado remitirme a un Cuaderno de Cristianismo i Justicia dedicado monográficamente a los jóvenes y en el que su autor, Enrique Falcón, les da la palabra para que hablen de todo aquello que les preocupa de cara al futuro, al mismo tiempo que plantea una serie de preguntas provocadoras, en especial para quienes trabajamos en el ámbito educativo, y de las que me quedo con tres especialmente interesantes para mi reflexión sobre cuestiones laborales: ¿son los jóvenes de hoy la generación de los contratos basura? ¿Están 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 este futuro?

<http://www.fespinal.com/espinal/castellano/visua/es106.htm>

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 escolar. Menores de edad laboral, no sólo nacionales sino también extranjeros y el caso de los menores marroquíes sería un ejemplo significativo, que además plantean en más de una ocasión riesgo de conflictividad social, y de ahí que ya algunas Comunidades Autónomas hayan planteado la adopción de medidas específicas al respecto, 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.

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 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”.

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, pero con recursos y medios que siguen siendo desiguales. Los Informes del Instituto de la Juventud (INJUVE) ponen 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 apuntaba 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. Un Informe del INJUVE del año 2000 constataba 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 años. La red familiar ha atenuado la situación de precariedad laboral que afecta a buena parte de los jóvenes, constatándose en estudios posteriores sobre las relaciones entre pobreza, familia y juventud, que en la actualidad una proporción importante de jóvenes, particularmente entre 25 y 29 años, convive con sus padres y que las nuevas formas de precariedad en el mercado de trabajo refuerzan las tendencias de dependencia familiar.

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 estudios 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 tres importantes documentos realizados por la OIT. El primero, fue preparado 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 jóvenes. En la presentación, el director del departamento de políticas de desarrollo, Samir Radwan apuntaba 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”. Ponía 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 apuntaba que para poner en marcha políticas de empleo 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 apuntaba 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 planteaba el establecimiento de vínculos estrechos entre los sistemas educativos y los de aprendizaje (se entiende que en el trabajo). Además, se insistía 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”.

En segundo lugar, un reciente documento de la Oficina Internacional del Trabajo, dedicado al empleo de los jóvenes y que será objeto de debate en la 297ª reunión del Consejo de Administración de la OIT que se celebra este mes de noviembre, se sustentan tesis semejantes a las que acabo de exponer, afirmándose que el empleo de los jóvenes depende en gran medida de la situación general del empleo en cada país, y de ahí que para que los jóvenes puedan integrarse efectivamente en el mercado de trabajo “es fundamental contar con políticas que impulsen y sostengan un crecimiento económico con alto coeficiente de empleo”, sin olvidar que el incremento de la empleabilidad de los jóvenes depende en gran medida de que la enseñanza profesional y el aprendizaje permanente “respondan a las demanda cambiante de calificaciones en el mercado de trabajo”.

<http://www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/gb/docs/gb297/pdf/esp-4.pdf>

Por último, me parece necesario y relevante detenernos ahora en el análisis y comentario del muy reciente estudio de la OIT sobre “Tendencias mundiales del empleo juvenil”, que ha visto la luz pública el pasado 29 de octubre.

<http://www.ilo.org/public/english/employment/strat/download/gety06sp.pdf>

A) El estudio define a los jóvenes como las personas de 15 a 24 años, por ser la convención estadística ampliamente utilizada, si bien es consciente de que si hablamos de incorporación al mercado laboral, “esta definición estadística.....puede ya no ser válida, dado que hoy en día más y más jóvenes posponen la entrada al mercado laboral hasta mucho después de los 25”.

B) Para los autores del estudio uno de los resultados más importantes del mismo es el descubrimiento de que “el déficit global de oportunidades de trabajo decente ha resultado en una situación en que uno de cada tres jóvenes del mundo está buscando trabajo pero no encuentra, ha dejado de buscar por completo o está trabajando pero sigue viviendo por debajo de la línea de pobreza de US\$ 2 al día”. La juventud de hoy, junto con ese déficit, se encuentra también “con altos niveles de incertidumbre económica y social”. O dicho de otra forma: aproximadamente el 35 % de la población juvenil “no puede encontrar o mantener un trabajo decente que le permita lograr su potencial económico y al mismo tiempo ganar lo suficiente como para levantarse junto con su familia por encima del umbral de la pobreza”. Un dato, además, que hay que ponerlo en relación con el hecho de que casi el 89 % de los jóvenes del mundo vivían el pasado año en economías en vías de desarrollo.

C) Coincido con la tesis defendida en el estudio de que es erróneo afirmar que los jóvenes son un grupo homogéneo y que se pueden aplicar políticas uniformes para todos ellos. Al contrario, los jóvenes no son un grupo homogéneo, y de ahí que se defiende que “las intervenciones dirigidas a anular las desventajas específicas de algunos jóvenes para entrar y permanecer en el mercado laboral serán justificadas”. Por otra parte, las políticas de empleo dirigidas a los jóvenes no pueden separarse de las políticas generales, y de ahí que con buen criterio, a mi parecer, se defiende que las primeras “deberían ser integradas en las estrategias generales de empleo a nivel nacional para no aislar un segmento de la sociedad en perjuicio de otros”.

D) A escala mundial hay tres datos relevantes que demuestran la difícil situación de los jóvenes en el mercado de trabajo. En primer lugar, que su tasa de desempleo es del 13,5 % (datos de 2005), muy por encima del 6,4 % de la tasa general de desempleo y del 4,5 % de la tasa de desempleo de adultos; en segundo término, que los jóvenes tienen tres veces más posibilidades de estar desempleados que los adultos; en fin, que los jóvenes desempleados “conforman casi la mitad (43,7 %) del total de los desempleados del mundo, a pesar de que ... la participación... en la población total en edad de trabajar (de 15 años y más) sólo era el 25,0 por ciento”.

Desde nuestra perspectiva europea, es importante destacar que sólo en la UE y en las economías desarrolladas se produjo una disminución importante del desempleo juvenil en los últimos diez años.

E) A partir de estudios doctrinales previo, el Informe de la OIT constata que existe un vínculo comprobado entre el desempleo juvenil y la exclusión social, y que “la incapacidad de encontrar empleo genera una sensación de vulnerabilidad e inutilidad entre los jóvenes”.

Una reflexión muy destacada del estudio es que una alta relación de empleo juvenil sobre la población de dicha edad no necesariamente implica algo positivo, ya que puede ser debida a que los jóvenes tienen que incorporarse más tempranamente al mercado de trabajo (como ocurre en el África subsahariana) por motivos de pura subsistencia y por consiguiente en los trabajos (buenos o malos) disponibles. También debemos tener presente las diferencias sobre la calidad del empleo en los países en vías de desarrollo y las economías desarrolladas, y la reflexión es válida tanto para jóvenes como para adultos, porque en los primeros “muchos de los trabajos son en la economía informal con bajos sueldos y altos niveles de inseguridad”, mientras que en aquellas estar empleado “significa generalmente tener un buen trabajo con un salario decente y alguna forma de protección social”.

F) Por fin, quiero destacar que además del problema de la cantidad (tasa de desempleo) , los jóvenes tienen que enfrentarse (probablemente más que los adultos a mi parecer) al problema de la calidad del empleo, dado que en muchas ocasiones las normas no se cumplen o sólo de forma parcial, y de ahí que el Informe destaque negativamente que “los trabajadores jóvenes a menudo se encuentran trabajando largas horas, con contratos informales y/o a corto plazo, con salarios bajos, poca o ninguna protección social, capacitación mínima y sin voz en el trabajo”. La situación es peor para las mujeres jóvenes, y para los más jóvenes (entre 15 y 19 años).

5. ¿Qué decirles de los problemas de los trabajadores de edad madura? Lo de edad madura es un eufemismo con el que se suele encubrir la llegada a los 50 años y el inicio de las preocupaciones de los trabajadores del sector privado por la posible pérdida del empleo derivada de procesos de reestructuración o ajustes productivos de su empresa.

En los últimos años, las propuestas presentadas, y en algunos casos ya pactadas, por importantes y potentes empresas para reducir el número de trabajadores de plantilla, y en especial de quienes ya tienen esa edad “madura”, ha abierto en toda Europa, y España no es una excepción, un debate que me parece positivo, y que no se acabará en mucho tiempo, sobre el uso de recursos públicos para financiar decisiones de

empresas privadas que implican un coste económico considerable. Piénsese en lo que supone que una persona prejubilada perciba prestaciones públicas a partir de los 58, 56, o incluso 50 años como ya se ha planteado en importantes empresas.

La reflexión que debemos hacer, y que va en la misma línea que está formulando la UE en estos momentos sobre la necesidad de permanencia de los trabajadores de edad en el mercado laboral, no guarda relación sólo con el posible coste económico de la medida, sino también con lo que la misma supone de desperdicio y despilfarro, en bastantes ocasiones, de un capital humano que cada vez es más necesario para ayudar a las jóvenes generaciones a una incorporación ordenada y tutelada al mercado laboral.

Además, si cada vez más se constata la necesidad de una formación a lo largo de toda la vida y se pide a la juventud que estudie y se forme suficientemente antes de acceder al mercado laboral, con lo que la edad de acceso al trabajo se retrasa en muchos casos, voluntaria o involuntariamente, hasta los 24 o 25 años, y la estabilidad laboral no suele alcanzarse, para quien la alcanza, hasta una edad cercana a los 30, ¿cómo podemos plantearnos razonablemente que la edad de los 50 sea un momento crítico para poder permanecer en el mercado de trabajo, y mucho más en empresas con importantes beneficios?.

Quizás dichas empresas rejuvenezcan sus plantillas, aligeren costes de personal básicamente por razón de la menor antigüedad del nuevo personal, pacten condiciones de trabajo más flexibles que las existentes con anterioridad, y a medio plazo ello pueda repercutir, aunque tengo bastantes dudas, en su mejora y nueva creación de empleo. Pero los costes económicos para los fondos públicos, la pérdida de capital humano y el poco rendimiento obtenido en bastantes ocasiones de la formación de las personas afectadas, ¿no son motivos suficientes para hacernos pensar en la necesidad de reordenar los mecanismos jurídicos existentes en la actualidad para evitar esa sangría?

En un momento en que la expectativa media de vida se sitúa en España, por referirnos ahora de forma concreta a nuestro país, en cerca de 75 años para los hombres y de 82 años para las mujeres, ¿es socialmente ético plantearse la separación del mundo laboral de personas que cumplen los 50? ¿No será más correcto plantearse una nueva organización del trabajo en donde una mayor flexibilidad organizativa y una reducción del tiempo trabajado por cada persona posibilite un mayor volumen de empleo y un

menor coste económico para las arcas públicas? Creo que cada vez será más necesario dedicar una mayor atención al aspecto de la edad en la gestión de los recursos humanos, ya que una mayor participación de las personas maduras, ineludiblemente acompañada de un incremento sensible de la participación femenina en el mercado de trabajo, es cada vez más necesaria para fortalecer el tejido social y el sistema de protección social.

Planteo ahora otra cuestión que me gustaría someter a debate y discusión. Creo que no es aceptable plantear el debate, y analizar las respuestas jurídicas posibles, de igual forma para todo tipo de empresas. Es decir, no es lo mismo una empresa del sector industrial, en donde la dureza del trabajo y una organización de la jornada laboral a turnos puede haber hecho mella en quien empezó a trabajar a los 14 o 16 años, que algunas empresas del sector servicios en donde la causa de las prejubilaciones no es tanto la dureza física del trabajo como la falta de adecuación al cambio tecnológico y la consiguiente menor productividad de quien ha cumplido los “malditos 50”.

El debate sobre la edad de salida del mercado de trabajo ha de formar parte de otro mucho más amplio, cual es el de fomentar la solidaridad intergeneracional. Dicha solidaridad tiene interés para la juventud ya que permite no desaprovechar el caudal de experiencias y de conocimientos que posee la gente madura, y para ésta posee importancia por su interés en el mantenimiento de un sistema público consolidado de protección social, para el cual es requisito indispensable un incremento de la tasa de actividad y del número de cotizantes a la Seguridad Social. Las cifras recogidas en los Informes de la Comisión Europea nos deben hacer recapacitar muy críticamente sobre la bondad de las medidas de prejubilación que se están adoptando: previsión es que la población de 0 a 15 años descenderá al 15'7 % en el año 2015, mientras que la generación de 50 a 64 años aumentará en un 26 %, es decir cerca de 15 millones de personas, y además se producirá un incremento del 30 % del número de trabajadores que accedan a la edad ordinaria de jubilación.

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 “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 Consejo Económico y Social español sobre esta cuestión en su Informe sobre “Vida laboral y prejubilaciones”: 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 y que se ha incorporado ya al ordenamiento jurídico español aún cuando los resultados no sean significativamente positivos hasta el momento presente.

6. Pero quizás los mayores de 50 años, en bastantes ocasiones prejubilados de forma involuntaria, sigan trabajando aunque sea de forma irregular o sumergida, como también los hacen muchas mujeres en su domicilio, muchos jóvenes que no tienen otra posibilidad ante la negativa empresarial de darles de alta en la Seguridad Social, o muchos inmigrantes en situación irregular y que no tienen otra posibilidad que trabajar en dichas condiciones, por no disponer de “los papeles necesarios” (autorización de residencia y de trabajo) para poder trabajar con arreglo a la legalidad.

Que el trabajo no declarado es una parte importante de la actividad productiva de muchos Estados es algo que se constata a partir de los diferentes estudios realizados sobre esta materia, y baste ahora citar como ejemplo práctico el caso alemán; la presentación, el mes de diciembre de 2003, de un conjunto de medidas para combatir el trabajo declarado encuentra su justificación en que el mismo alcanza cerca del 17 % de su Producto Interior Bruto (PIB), creciendo a una media del 6-7 % anual mientras que la economía oficial sólo crece un 0'5 %, y calculándose que si todo el trabajo no declarado aflorase a la luz pública ello permitiría ocupar a cinco millones de personas a jornada completa.

En el ámbito de la UE, la Comisión constata su preocupación por los costes económicos y sociales que conlleva, y al respecto baste aportar aquí una Resolución del Consejo de Ministros del año 2003 sobre la transformación del trabajo no declarado en empleo regular.

La norma subraya en primer término la dificultad de evaluar el trabajo no declarado, dada su naturaleza heterogénea, si bien se refiere a estudios realizados en el ámbito territorial de la UE que la estiman entre el 7 y el 16 % del PIB, considera preocupante a continuación que buena parte de ella se nutra en la actualidad de inmigrantes en situación irregular, y destaca por fin la necesidad de una implicación activa de las fuerzas sociales para garantizar que aflore con los menores costes sociales posibles. Sugiere la combinación de medidas preventivas y sancionadoras, estableciendo de una parte el marco jurídico apropiado, tanto legal como administrativo, que propicie la declaración de toda actividad económica y del empleo, y de otra aplicando sanciones adecuadas a los que se benefician del trabajo clandestino, y garantizando la protección de aquellos que son explotados en tales situaciones, previendo políticas de empleo adecuadas respecto de los beneficiarios de medidas de protección social “para ayudarlos a participar en el mercado de trabajo”. La norma también llama al incremento de la conciencia social en el conjunto de la ciudadanía sobre las consecuencias nocivas de este tipo de actividad, tanto en términos económicos y de protección social como en términos de solidaridad y justicia.

7. Paso a referirme a continuación a los inmigrantes, un ámbito de análisis también especialmente querido por mi parte a partir del trabajo que estamos llevando a cabo en la Cátedra de Inmigración, Derechos y Ciudadanía de mi Universidad, y cuyos documentos pueden consultarse en <http://web.udg.es/cidc/> .

Los documentos internacionales constatan una manifiesta preocupación por el aumento de la inmigración irregular, en especial por la situación de debilidad frente a abusos de todo tipo que sufren los trabajadores, con condiciones laborales que pueden acercarse a las de la esclavitud. Precisamente la OIT subraya que el Convenio núm. 143 y la Recomendación núm. 151 de 1975 “fueron concebidos, en parte, con el objetivo de proteger a los migrantes irregulares de abusos de toda clase”. La ampliación de la inmigración irregular se justifica, según el máximo foro mundial en materia sociolaboral, por la combinación del incremento de textos legislativos y reglamentarios restrictivos de la entrada de inmigrantes en un Estado, por una parte, y por la existencia de una realidad económica en muchos sectores que demanda gran flexibilidad de mano de obra, y por consiguiente tiene necesidad de trabajadores migrantes, por otra.

La OIT plantea que el debate sobre la migración en el trabajo guarda mucha relación con otras cuestiones que está abordando la propia organización el marco de la creciente globalización, tales como “la promoción de mejores puestos de trabajo para las mujeres, la lucha contra la trata en el trabajo infantil, la vinculación de las remesas de los migrantes a la micro financiación y al desarrollo de empresas, y facilitar el regreso y la reinserción productiva de personas que han participado en situaciones de conflicto”.

Entre las nuevas tendencias migratorias laborales, cabe destacar las siguientes: aumento de profesionales altamente cualificados en Europa, Japón y América del Norte; creciente proceso de feminización de la inmigración; importancia creciente del sector privado que demanda trabajadores extranjeros; creciente movimiento y empleo clandestino de migrantes semicalificados, siendo uno de los retos más importantes de los Estados potenciar la entrada regular y disuadir a la inmigración irregular; países que potencian la emigración al extranjero de su fuerza laboral por la importancia que tienen las remesas que envían después a su país de origen (en todo el mundo, más de 100.000 millones de dólares). En especial, creo que conviene destacar las contradicciones que se observan entre los marcos jurídicos internacionales y los nacionales en todo lo relativo a la regulación del fenómeno migratorio; dicho con palabras de la propia OIT, se han producido conflictos crecientes entre “el derecho soberano de cada Estado de proteger los intereses del mercado de trabajo interno, y los derechos humanos fundamentales de los trabajadores que, por diversos motivos, se vieron forzados o eligieron emigrar en busca de empleo”.

Los ciudadanos que vienen a España, realizan numerosos trabajos y tareas que, en una gran parte, no son deseadas por los nacionales o comunitarios, cuestionándose así seriamente la creencia de que el fenómeno migratorio sería nocivo para los trabajadores del país. A principios de los noventa, y la cita puede ser perfectamente extrapolable a la situación actual, desde las organizaciones no gubernamentales se cuestionaba con gran fundamento de causa que la inmigración debiera ser limitada por su impacto nocivo sobre el mercado de trabajo nacional, explicándose que los empleos ocupados por los inmigrantes en España eran en realidad los que se rechazaban por los nacionales del país, por lo que de ninguna forma podía afirmarse que la ocupación de los puestos de trabajo por los inmigrantes, entonces, del Sur incidiera negativamente en el mercado nacional. Y si la referencia la efectuamos a un ámbito territorial mucho más amplio, el de los países que forman parte de la OCDE, se constata igualmente que la mayor presencia de inmigrantes se concentra en servicios a empresas y a personas, que los extranjeros, más que los autóctonos, tienden a tener un empleo manual, y que suelen ser víctimas de la discriminación en el empleo. Ahora bien, ocupación mayoritaria de puestos de trabajo de baja cualificación no significa en modo alguno que una buena parte de los inmigrantes que acceden a España no tuvieran trabajo en su país de origen ni tampoco que sus conocimientos y titulación no sea de grado medio o superior. Concretaré esta tesis con dos ejemplos significativos y una referencia teórica de indudable valor; respecto al primer ejemplo, el resumen de prensa de la Oficina Internacional para las Migraciones del 24 de septiembre de 2002 se refería a la preselección de 188 trabajadores ecuatorianos para trabajar en España y, tras recordar que en los últimos años ha abandonado ese país un 10 % de su fuerza laboral por la falta de empleo e incertidumbre económica, destacaba específicamente que “del total de personas que postulan para trabajar en España, casi el 75 % posee actualmente un empleo, pero los bajos salarios son la causa de búsqueda de trabajo en el exterior”; respecto al segundo ejemplo, un importante estudio del profesor A. Izquierdo pone de manifiesto, con datos de 2002, que un 18 % de los inmigrantes regularizados en España cuenta con titulación universitaria y un 42'3 % tiene estudios secundarios, y el dato es más relevante ya que en esta estadística se excluye a países de la UE, Suiza, Japón y EE. UU. Los datos son más importantes aún si se comparan con los de los autóctonos: sólo el 11 % de los mayores de 15 años tenía estudios superiores, y el 41'9 % había superado los estudios secundarios. El profesor Izquierdo reconoce que este colectivo trabaja inicialmente en lo que salga y que por consiguiente está sobrerrepresentado entre los trabajadores de mono azul, “si bien a medio plazo, una vez legalizada su situación, la formación acaba por permitirles

abandonar las profesiones manuales, en las que muchas veces son sustituidos por inmigrantes irregulares”. Respecto a la aportación teórica, un estudio sobre la emigración de América Central y del Sur realizado por la CEPAL constata que en promedio los inmigrantes tienen un nivel educativo superior mayor que el de sus poblaciones de origen, dato que revela la selectividad del proceso migratorio, y que el número de inmigrantes cualificados “es muy importante en relación con la disponibilidad de recursos humanos de similar nivel educativo en sus países de origen, lo que sustenta la interpretación de quienes resaltan los efectos negativos de su emigración”.

En la actualidad las empresas siguen necesitando personal inmigrante en toda la UE, y desde luego España no es una excepción, como lo demuestra las encuestas del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS), la lectura de los documentos emanados de organizaciones empresariales y la propia realidad del mundo del trabajo, habiéndose subrayado en el ámbito de reflexión teórica las contradicciones entre marcos normativos de extranjería y políticas de contratación de personal inmigrante. Ahora bien, la cuestión real a debate es la siguiente: ¿trabajadores con iguales derechos que los nacionales, o los ciudadanos comunitarios, o bien personas sin derechos en razón de las pocas posibilidades que tienen de ejercer sus derechos, y mucho menos si no son regulares?

En la Europa comunitaria trabajo no falta, aunque sea cuestión diferente hablar de trabajo con derechos, y en el ámbito internacional la ONU constata el abismo existente en muchas ocasiones entre los derechos proclamados oficialmente y el trato real de los inmigrantes. Un estudio del Foro Social de la Región de Murcia sobre la realidad de la inmigración en la comarca de Torre Pacheco constata precisamente la importancia de la economía sumergida en el modelo intensivo de producción de la agricultura murciana orientado a la exportación, movilizándolo a un gran número de trabajadores que su mayoría son de procedencia extranjera y donde las condiciones laborales siguen dejando mucho que desear.

No obstante, algo se mueve. Los inmigrantes, aún sin papeles, se movilizan para ejercer sus derechos y para exigir que se les trate como personas, pues en bastantes ocasiones no piden nada más ni nada menos que percibir el salario que corresponde por trabajar a jornada completa, o bien que se les abone el salario pactado antes de empezar a trabajar y no el que les paga realmente el empresario, a la baja, una vez que han iniciado la actividad laboral. Que trabajen bien y duro no plantea ningún

problema, pero sí parece que la reivindicación de sus derechos, y el cuestionamiento de algunas de nuestras certezas y comodidades, subrayándose en documentos de Cristianisme i Justícia que el hecho de recibir en muchas ocasiones a los inmigrantes no es precisamente por espíritu de acogida sino sencillamente porque se les necesita, con la dificultad añadida de que se les vea, por el sector más desfavorecido de la población laboral autóctona, como “competidores no deseados”.

Desde ámbitos sindicales europeos se ha puesto de manifiesto la necesidad de conseguir condiciones de trabajo justas y dignas para todas las personas que trabajan como paso necesario para lograr la integración de los inmigrantes, dado que en ningún caso el recurso a la mano de obra de terceros Estados puede ser una alternativa a las condiciones de trabajo penosas o a sistemas de formación profesional deficientes. En esta misma línea, y desde el sindicalismo español, la UGT argumenta la necesidad de vincular muy directamente la presencia de inmigrantes con la contratación real y con las condiciones de trabajo legal y convencionalmente establecidas, es decir que la presencia de inmigrantes esté basada “en contratos cuya falta de cobertura resida en la ausencia de trabajadores y no en el rechazo de éstos a las precarias condiciones de trabajo”.

De ahí que sea necesario y conveniente actuar contra la degradación del mercado de trabajo y las situaciones de explotación laboral, ya que, tal como se afirma en un documento de trabajo de la Fundación Rafael de Campalans sobre las políticas migratorias, “la existencia de un sector de nuestra economía basada en la sobreexplotación y en las condiciones laborales ilegales no sólo es un factor distorsionador del proceso migratorio, sino que también actúa como factor degradador y precarizador del conjunto del mercado de trabajo”.

Justamente la nueva realidad de la inmigración, de especial importancia en el mercado de trabajo español en el año 2006, es un elemento destacado de diferenciación respecto de nuestro marco de análisis de la realidad económica y social española con respecto al de una década atrás, pues difícilmente hubiéramos podido pensar entonces que los extranjeros (básicamente los ciudadanos extracomunitarios) supondrían cerca del 10 % del total de afiliados a la Seguridad Social al finalizar el mes de octubre de este año.

La incorporación de la población inmigrante, es muy importante, tanto en términos cuantitativos como cualitativos, con la correspondiente asunción de derechos y deberes.

Comparto la tesis del profesor Sami Nair, recogida en su última publicación “Y vendrán. Las migraciones en tiempos hostiles”, de que “los derechos y deberes son la base del equilibrio democrático de la sociedad moderna. Los inmigrantes no deben ser excluidos de ello”; mucho más, cuando no parece haber duda de que los flujos migratorios en la UE seguirán incrementándose en el futuro.

Probablemente el reto del futuro más importante, a mi parecer, sea garantizar la integración regular y ordenada de los inmigrantes en el mercado de trabajo, y dejar de debatir si el fenómeno migratorio es positivo o negativo para la realidad económica y social española. Cuando algunas Comunidades Autónomas superan el 10 % de población extranjera (en su gran mayoría extracomunitaria) parece un ejercicio de hipocresía intelectual seguir debatiendo sobre las bondades o maldades de la inmigración, porque lo que hay que hacer es gestionar correctamente la situación y saber hacia dónde queremos dirigirla. En muchas ocasiones la inmigración se percibe como un problema, y negar que en ocasiones ello pueda ser así sería negar los ojos a la realidad. Pero aún peor sería no reconocer que buena parte de la economía del país, y en concreto algunos sectores productivos, difícilmente podrían funcionar como lo están haciendo en la actualidad sin el trabajo, regular o irregular, de los inmigrantes. No hay duda de que hemos de apostar por la mejora de calidad y la competitividad de nuestro tejido productivo, y ello no puede hacerse por la vía de una política de mano de obra que opte por la precariedad, la desregulación y el incumplimiento de la legalidad.

Necesitamos apostar por una política de mano de obra que potencie la formación y la cualificación del personal. De ahí que la incorporación de los inmigrantes al mercado de trabajo ha de hacerse de forma que aprovechen todos sus conocimientos y habilidades, y no como ocurre en la actualidad en muchas ocasiones, ya que prestan sus servicios en los niveles más bajos de cualificación profesional. La normas que regulan la inmigración no puede ir por un lado mientras que la realidad económica y social va por otro; ni tampoco puede un Estado, o una Comunidad Autónoma, hacer una política migratoria que no tome en consideración la realidad comunitaria e internacional. En España, una vez finalizado el proceso de normalización, el objetivo a

conseguir, y en ello han de implicarse activamente todas las Administraciones y todos los agentes sociales, es la plena regularidad del trabajo que presten los inmigrantes.

Es obvio que es muy fácil de decir y más que difícil de aplicar, pero nos jugamos buena parte de la cohesión social que debemos tener. La inmigración nos interpela, nos interroga, nos crea problemas, pero también aporta (nos aporta) riquezas económicas, culturales y humana (porque conviene recordar también que los inmigrantes son personas y no meramente mano de obra). No hay que negar que se produce un incremento de necesidades económicas por parte de las Administraciones competentes para cubrir las nuevas realidades, por ejemplo, en los ámbitos sanitarios o educativos. Pero, ¿quién puede negar que la actividad productiva, por cuenta propia o ajena, mejora el nivel de crecimiento del país, y al mismo tiempo puede significar un mecanismo importante para favorecer las políticas de codesarrollo con los países de origen? Ya es hora de cambiar el discurso, ya es hora de dejar de debatir sobre la inmigración como si fuera una realidad aún poco presente o desarrollada en nuestro país. El debate ahora, al fin y al cabo, ya no es la inmigración sino la integración de los inmigrantes, y ello cobra aún más importancia en el mercado de trabajo. La inmigración ya está presente en todas las esferas de nuestra vida, no sólo en la laboral, por lo que debe ser objeto de atención desde todos los planos teóricos y prácticos, con la puesta en marcha, como ha puesto de manifiesto el Ministro de Trabajo y Asuntos Sociales en el prólogo del libro “Inmigración. Un desafío para España”, “de políticas públicas que colaboren a la consecución de una convivencia que nuestra sociedad ha de tener a gala”. Tales políticas públicas, en el ámbito del empleo, han de pasar por garantizar una atención personalizada a todas las personas inmigrantes que acudan a las oficinas de empleo y asegurar, de acuerdo con la normativa vigente en materia de extranjería en materia de autorización de permisos de residencia y trabajo, que los inmigrantes puedan participar en igualdad de condiciones con los autóctonos en los diversos programas de empleo que se gestionan desde los Servicios Públicos de Empleo.

8. Un colectivo al que debe prestarse también especial atención es al de los discapacitados. 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. Voy a hacer referencia en este punto a un reciente, e importante,

documento comunitario, y a alguna de las reformas emprendidas en España a partir del año internacional de discapacidad celebrado el 2003.

La Comunicación de la Comisión Europa de 30 de octubre de 2003 está dedicada a la elaboración de un plan de acción europeo para la igualdad de oportunidades de las personas discapacitadas. El documento describe las iniciativas comunitarias que tienen por finalidad consolidar la integración de las personas discapacitadas en todos los ámbitos de la vida económica y social, articuladas mediante un plan plurianual que pretende tener vigencia hasta el año 2010 y que persigue que la dimensión de la discapacidad se tenga presente en todas las políticas que se lleven a cabo en el seno de la UE.

El documento apuesta por el abandono de la concepción de las personas discapacitadas como meros sujetos pasivos necesitados de asistencia, y la defensa de planteamientos que reivindican los derechos e intereses de este colectivo y que afirman la estrecha relación entre participación e inserción. Hacer una política de empleo para todos es también hacer una política de empleo para las personas discapacitadas, y es en esta línea por donde avanza la Estrategia Europea por el Empleo (EEE) que está contribuyendo, al abandono progresivo de programas orientados sólo hacia los discapacitados y a la apuesta por planteamientos más integrados; por consiguiente se pretende potenciar en la medida de lo posible la participación de este colectivo en las actividades generales de la sociedad y no segregarlos, aunque sea involuntariamente, mediante la adopción de medidas específicas de discapacidad. La Comisión renueva nuevamente en este documento su apoyo a la propuesta de elaboración por parte de las Naciones Unidas de un Convenio que promueva y proteja los derechos de las personas con discapacidad.

La Comunicación recuerda que, según los estudios realizados en sede comunitaria, el 14'5 % de la población comprendida entre los 16 y 64 años, en edad de trabajar, afirma sufrir algún tipo de discapacidad, si bien el dato más importante y a la vez preocupante es que el 63 % de las personas con discapacidad se concentre en los mayores de 45 años y con tendencia a aumentar. Otros datos poco favorables son que sólo el 43 % de las personas discapacitadas está ocupada, frente al 65 % de las personas no discapacitadas, y que el porcentaje de inactivos discapacitados (52 %) es muy superior al de los no discapacitados (28 %).

En el ámbito de las políticas de empleo, el eje central del Plan se basa en conseguir en los años 2004 y 2005 la plena aplicación de la Directiva 2000/78/CE sobre igualdad de trato en el empleo y la ocupación; a tal efecto, se prevén un conjunto de medidas articuladas alrededor de cuatro acciones prioritarias: la lucha contra toda discriminación que atente contra el acceso al empleo y al mantenimiento en la vida activa; el aprendizaje permanente como vía para mejorar la capacidad de inserción; el aprovechamiento máximo de las nuevas tecnologías para facilitar el acceso de las personas discapacitadas al empleo; la accesibilidad del entorno público construido, “como medio para mejorar la participación en el trabajo y la integración en la economía y la sociedad”. La UE se esforzará por integrar de forma permanente la discapacidad en todas las políticas laborales, en desarrollo de la EEE y de las Directrices anuales, y llama a los Estados miembros a que tengan en especial consideración las necesidades de las mujeres discapacitadas y de los discapacitados psíquicos.

Como complemento y seguimiento de la anterior, la Comunicación de 28 de noviembre de 2005 fija el plan de empleo europeo 2006-2007 para las personas con discapacidad, y se marca un doble objetivo: por una parte, incrementar la presencia de las personas discapacitadas en el mercado de trabajo para que puedan contribuir a la mejora del crecimiento y del empleo en el ámbito europeo, de acuerdo con los objetivos fijados en la Estrategia de Lisboa revisada y en la Agenda Social 2006-2010; por otra, conseguir que los Estados miembros fomenten la inclusión de las personas con discapacidad en sus próximos programas de reforma para el crecimiento y el empleo.

[http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/es/com/2005/com2005\\_0604es01.pdf](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/es/com/2005/com2005_0604es01.pdf)

Por su parte, la Ley española 51/2003 de 2 de diciembre regula la igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad, y entró en vigor al día siguiente de su publicación, si bien la efectiva aplicación de la mayor parte de los preceptos se remite a posteriores desarrollos con plazos bastante amplios para su cumplimiento. Tiene por finalidad complementar la Ley de Integración Social de los Minusválidos (LISMI), datada de 1982, y potenciar las políticas de equiparación de las personas con discapacidad.

La norma encuentra su punto de apoyo comunitario en el artículo 13 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea y en las Directiva 2000/43, 2000/78 y 2002/73, todas ellas referentes al principio de igualdad y no discriminación, y se construye sobre

la plena aplicación de los principios de lucha contra la discriminación, aplicación de medidas de acción positiva que tiendan a prevenir o compensar las desventajas o especiales dificultades que tienen las personas con discapacidad, y accesibilidad universal, entendiendo por tal el derecho que les asiste a las personas discapacitadas a que se remuevan todos los obstáculos en los entornos, productos y servicios, que impiden su plena participación.

Interesa retener dos definiciones que efectúa la norma: de una parte la de igualdad de oportunidades, conceptuada como “la ausencia de discriminación directa o indirecta, que tenga su causa en una discapacidad, así como la adopción de medidas positivas orientadas a evitar o compensar las desventajas de una persona con discapacidad para participar plenamente en la vida política, económica, cultural y social”; de otra, la de persona discapacitada, toda aquella a quien se le haya reconocido un grado de minusvalía igual o superior al 33 %. Es precisamente ese porcentaje el que, como mínimo o en cuantía superior, será tomado en consideración para generar el derecho a los beneficios establecidos en las medidas de fomento de empleo para el mercado ordinario de trabajo a favor de los discapacitados, así como para que estas personas puedan ser contratadas en formación o en prácticas en tal mercado.

### III. PROPUESTAS DE ACTUACIÓN.

1. Hay que 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 y a los menores.

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. La ley de empleo española, y la ley de mejora y modernización del gobierno local, abren un campo de posibilidades en este terreno que es conveniente desarrollar en la mayor medida posible.

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 provincias.

2. Debe promoverse 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.

3. 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.

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 los periódicos Informes sobre esta materia presentados por la Comisión Europea, 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 (que han sido antes objeto de críticas) 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. Los Informes analizan 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; Los Informes enfatizan 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. Los documentos son muy críticos con los mecanismos de jubilaciones anticipadas y propugnan 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”.

5. Debe potenciarse la economía social, promoviéndose 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 español; 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.

6. 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.

7. 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, dado que la misma continuará tras la finalización de la enseñanza obligatoria.

Mas 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 y a los que me he referido con anterioridad, 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.

8. Las políticas de empleo deben tener por finalidad atraer a más personas al mercado de trabajo, aumentar la ocupabilidad e impulsar el envejecimiento activo. Hay que adoptar medidas que tiendan a mejorar la situación de las mujeres, los jóvenes, los mayores de 45 años y los colectivos con dificultades especiales, facilitando y mejorando las transiciones a lo largo de la vida de cada persona. Hay que adoptar medidas para aproximar y equilibrar la oferta y la demanda de trabajo, y debe seguirse trabajando en mejorar la calidad de empleo. Y debemos ser conscientes que si bien el mercado de trabajo tiende a ofrecer mayores oportunidades de acceso al empleo, no es menos cierto que se pide a los trabajadores actualizar permanentemente sus cualificaciones profesionales, sus capacidades y su polivalencia para adaptarse a los cambios; es decir, el mercado de trabajo requiere de una mayor proactividad para todos los trabajadores, entre los que obviamente incluyo a quienes tienen más dificultades por razones de cualificación, edad, sexo, nacionalidad o discapacidad. De ahí que uno de los objetivos de toda política de empleo en el momento actual deba ser minimizar el número de personas sin cualificación, incrementar el número de trabajadores que realizan formación a lo largo de su vida laboral, potenciar dicha formación en los sectores emergentes y con perspectivas de futuro, y ligar las medidas de política activa de empleo a los procesos de cambio estructural y reestructuración empresarial. En los estudios realizados en el Plan de Empleo de Cataluña, y en la perspectiva de los cambios en el mercado de trabajo en los próximos diez años, se calcula que para encontrar un buen equilibrio entre los diferentes niveles de estudios y las demandas previsibles del mercado de trabajo, se debe tender hacia una distribución del 10 % de trabajadores con estudios primarios, un 55 % con estudios secundarios y un 35 % con estudios superiores.

Hay que potenciar el espíritu emprendedor y adoptar medidas educativas y laborales que vayan en esa dirección, con especial atención al colectivo femenino y a las personas que tienen voluntad, decisión e imaginación, pero que carecen de los recursos necesarios para ello, así como una política de impulso de las sociedades cooperativas y laborales mediante el acompañamiento en los primeros pasos de creación y puesta en marcha.

Hay que favorecer la igualdad de oportunidades mediante medidas que permitan la participación de los trabajadores inmigrantes en las políticas activas que combinan formación y trabajo, la potenciación de servicios especializados de inserción sociolaboral para personas discapacitadas, la elaboración de programas dedicados a colectivos que trabajan en profesiones u ocupaciones en fase recesiva y que les

permita cambiar de profesión, la tutorización de todos los jóvenes menores de 25 años que se encuentren en proceso de integración en el mercado de trabajo, y la adopción de medidas incentivadoras de la reducción de las diferencias salariales entre hombres y mujeres.

Para lograr estos objetivos es necesario disponer de un servicio público de empleo moderno y desarrollado, que preste la debida atención personalizada y que establezca los canales adecuados de relación y colaboración con todas las entidades que actúa en el ámbito de las políticas de información, orientación y asesoramiento laboral, estableciendo una colaboración más estrecha entre el sector público y el privado.

9. En definitiva, cuando al inicio de este trabajo me refería al estudio de los cambios en el mundo del trabajo era para realizar un estudio que me lleva ahora a la conclusión de que no es el trabajo en sí mismo el que hay que cuestionar, sino una ideología productivista que subordina todos los aspectos de la existencia a la actividad productiva y que deja en la cuneta a muchas personas de diferente sexo, nacionalidad y edad que son consideradas “inservibles” e “improductivas”. El trabajo, entendido este concepto desde una acepción amplia que engloba diversas y variadas formas de empleo, sigue siendo un elemento esencial de socialización, mucho más cuando, como he tratado de explicar al referirme a los criterios de calidad, va acompañado de una formación inicial sólida previa y de la posibilidad de acceder a la formación continua a lo largo de toda la carrera. Los colectivos vulnerables tienen los mismos derechos que cualesquiera otros para lograr su incorporación de forma regular y estable al mercado laboral, y los poderes públicos y la sociedad civil, además de los mismos colectivos, deben contribuir a ello.

-----