

# El desempleo como fenómeno estructural

*Andrés Aganzo*

*Sociólogo. Coordinador del Programa Empleo de Cáritas Española.*

**D**urante mucho tiempo, el trabajo remunerado (en su formulación de empleo) ha sido el eje central de la distribución de la riqueza y de la integración social, el punto de partida para el reconocimiento de una persona como miembro activo de una sociedad. No podemos olvidar ni desconocer los cambios que se están produciendo en el valor social del trabajo en los últimos tiempos, pero al mismo tiempo debemos afirmar la obligación que tiene toda la sociedad de ofrecer a sus ciudadanos la posibilidad de realizar una actividad considerada socialmente útil y susceptible de recibir una remuneración.

## **1. El empleo como eje central de la distribución de la riqueza**

En el fondo de esta cuestión está la actual realidad socioeconómica caracterizada por el crecimiento económico sin empleo. Basta un somero recorrido por las estadísticas anuales de la EPA (Encuesta de Población Activa) para constatar que el paro, desde finales de los años 70, es creciente y sólo ha disminuido ligeramente en períodos de fuerte expansión.

Según la EPA, en el primer trimestre de 1996 el paro estimado era de 3.617.590 personas. Es decir, que de cada 100 españoles con edad y ganas de trabajar, casi 23 no tenían empleo.

Sin duda, los datos más preocupantes de la encuesta son el progresivo aumento del paro de muy larga duración, es decir, el número de

personas que llevan más de tres años sin trabajo y que alcanza a 746.970. La EPA refleja, igualmente, que en España existen 977.570 hogares con todos sus miembros en paro. La Encuesta también constata que existen 804.980 personas que buscan su primer empleo.

Por otra parte, aunque con menor intensidad, es de común opinión que el mercado de trabajo en los países de la Unión Europea se encuentra en una crisis grave y prolongada. Alrededor de 18 millones de personas están sin empleo, lo que representa casi el 11 por ciento de la población activa. Dentro de estas cifras globales de cada país hay, al igual que en España, dos puntos negros concretos: los desempleados de larga duración, que superan el 40 por ciento, y los jóvenes sin trabajo —menores de 25 años de edad—, que alcanzan el 22 por ciento.

El mismo *Jacques Delors* mantiene que los problemas del desempleo y de la exclusión social constituyen actualmente el mayor desafío de la sociedad europea en su conjunto. Este fenómeno, que no es marginal, y tampoco accidental, amenaza las bases mismas del modelo europeo de sociedad, cuestionándolo, y conduce a situaciones personales insoportables. Superar este desafío económico y social es una prioridad que requiere valor y esfuerzo, así como la movilización urgente tanto del conjunto de los responsables de las tomas de decisión en nuestras sociedades (políticos, dirigentes económicos y líderes sindicales) como de cada individuo.

En cualquier caso, tal y como se viene repitiendo en todos los casos, lo que realmente pa-

rece un hecho estructural y no coyuntural es que, en el futuro, la cantidad de mano de obra necesaria para hacer funcionar el sistema productivo está destinado a reducirse.

La reducción del desempleo se presenta en este final de siglo como el principal reto que deben afrontar los países.

## **2. De la pérdida de centralidad del valor trabajo a la plena actividad**

En la situación actual, el trabajo ocupa una parte importante de la existencia social de los individuos y de los grupos. Asimismo, la ideología construida sobre el trabajo configura el mundo de los valores y las cosmovisiones. Sin embargo, hay que destacar que la cultura del trabajo es una realidad dinámica que se ha ido construyendo y diferenciando a través de un proceso histórico/temporal.

Por trabajo se entiende, genéricamente, según el diccionario «el esfuerzo humano aplicado a la creación de riqueza». Toda la idea occidental del trabajo se forma —en los últimos siglos— en torno a este fenómeno de construcción, creación, transformación de la materia, a la que se da forma fatigosamente, a la vez que la persona se modela a sí misma.

Las representaciones sobre el trabajo han tenido diversos entramados ideológicos. En la sociedad griega, la ideología sobre el trabajo establece dos mundo separados. Por un lado, el económico, donde esclavos y mujeres producen lo necesario, que tiene una lógica de desigualdad; y, por otro, la relación política: encuentro de los hombres libres. Dentro de la tradición judeo cristiana ha estado presente el principio de «Ganarás el pan con el sudor de tu frente». La quiebra de este pensamiento se produce con la versión calvinista, que extiende la obligación del trabajo al conjunto de la sociedad: «Todo hombre debe trabajar, tanto los señores como los siervos. Todos ellos alcanzarán la gracia de Dios a través del trabajo».

Sin embargo, el empleo, en esa acepción de la palabra, es un invento social relativamente

reciente. Se inicia con la industrialización y la urbanización y su definición está asociada a «estar contratado por una empresa u organización en una función ocupacional, claramente definida y estable, con obligaciones, horarios, tasas de remuneración más o menos estandarizados». Para muchas gentes, en su época fue un ajuste traumático adaptarse a la rutina de las fábricas y oficinas.

Con el tiempo, el tipo de empleo que se tenía o se esperaba tener pasó a ser un rasgo central de la vida de los países industrializados, y, poco a poco, trabajo y empleo aparecen como dos conceptos sinónimos, de tal manera que hoy consideramos que si uno tiene empleo, trabaja; si no lo tiene, está parado, no trabaja.

Los empleos proporcionaban ingresos económicos, daban sensación de seguridad a las personas desde que se salía del colegio hasta la edad de jubilación, constituían un principio de organización de la sociedad y dotaban de identidad a cada individuo.

Empleo y trabajo han sido dos conceptos concebidos hasta ahora como una actividad mercantil, asalariada y productiva de la actividad humana, y un instrumento inseparable y necesario para percibir una retribución económica. Hoy, sin embargo, ambos conceptos se ven sometidos a mutaciones que afectan a su contenido y a su función social y productiva. El empleo directamente productivo para todos, a tiempo completo, no es posible: «La ocupación estable, a pleno empleo, tiende a transformarse en un privilegio, en algo excepcional» (André Gorz). La pregunta que todos los analistas se hacen es: ¿Qué podría sustituir al trabajo como base de la construcción de la personalidad y que diera cohesión social?.

Las transformaciones a las que estamos asistiendo en el aparato productivo liberan al hombre y a la mujer de las tareas repetitivas, fastidiosas y embrutecedoras del trabajo. Y esto debería considerarse una buena noticia, ya que, potencialmente, es un tiempo liberado del sistema productivo para dedicarse a otra actividad, que se perfila como algo más rico, más lleno, innovador, donde la solidaridad, el servicio comunitario, la vida familiar, el arte, la tole-

rancia, las relaciones vecinales y la cooperación social juegan un papel distinto.

La plena actividad aparece como una nueva fase de superación de la sociedad asalariada, como un derecho inalienable de todos los ciudadanos, hombres y mujeres. En el futuro, deberíamos orientar nuestro esfuerzo y preocupación a la búsqueda de medidas activas que fortalezcan la participación y la solidaridad.

### 3. Estrategias y propuestas en torno al empleo

Mientras tanto, en la transición de una sociedad que ya no es del pleno empleo, y que todavía no es de plena ocupación, es preciso buscar salidas a la situación de tantas personas y familias. Proponemos, a continuación, algunas vías de solución al desempleo con especial atención a la exclusión social.

#### 3.1. Promoción de planes de creación de empleo y de lucha contra la exclusión social. «Por una economía solidaria»

Es necesario elaborar un plan de trabajo que atienda a las *necesidades básicas de toda la población*, tales como vivienda, salud, educación o infraestructuras comunitarias, que potencie la demanda interna y dé *prioridad a los servicios comunitarios públicos* frente a la satisfacción individual. Todo ello sin olvidar la actividad productiva dirigida al exterior.

La búsqueda y creación de nuevos empleos debe efectuarse desde la *movilización de todos los recursos locales existentes*, implicando a las Administraciones Públicas, a las empresas, a las fuerzas sociales y al tejido asociativo en general, poniendo en marcha proyectos globales de desarrollo local, que afecten tanto a la promoción económica como a las necesidades sociales de nuestras sociedades.

Los proyectos innovadores deben plantearse no sólo desde la lógica de la obtención de beneficios económicos, sino también desde la *perspectiva de realización de un servicio para la colectividad* que ayude a salir de la situación de

crisis y que implique a los sectores directamente afectados.

#### 3.2. Aprovechamiento racional de los recursos naturales, conservación y mejora del medio ambiente

La *provisión de alimentos* en cantidad y calidad suficiente para la alimentación de las personas sigue siendo un reto crucial para finales del siglo xx y principio del xxi. Se impone la necesidad de una seguridad alimentaria, tanto en nuestro país como a escala internacional.

Especial consideración requieren algunos productos básicos (leche, cereales, viñedos, frutos...). Ningún país, y desde luego mucho menos España, puede permitirse el lujo de prescindir de su «despensa»; deberá aprovecharse la riqueza, con el correlativo aumento de empleo, que supone todo el ciclo alimentario, desde la tierra hasta el consumo ciudadano.

Por tanto hay que apoyar proyectos que supongan un óptimo y completo *aprovechamiento de los recursos primarios endógenos*; el estudio y puesta en marcha de políticas de promoción y comercialización, tanto a escala estatal como dirigidos a la exportación.

Debe potenciarse una *política medioambiental* que defienda los recursos naturales del país: el agua, los árboles, el paisaje, la tierra... Deben valorarse negativamente por los poderes públicos algunas formas de producción intensiva que amenazan la calidad de los recursos naturales y los sistemas ecológicos y apostar por la calidad de los productos y las prácticas agrícolas menos contaminantes.

Se hace necesaria la creación de *nuevos servicios, vinculados al espacio rural* y el medio ambiente, tales como la gestión de los bosques y espacios protegidos, el procesamiento de los residuos, la eliminación de vertidos ilegales...

#### 3.3. La formación en capital humano como la inversión más rentable a medio y largo plazo para el conjunto de la sociedad

La *formación continua* es esencial en el desarrollo de una sociedad activa capaz de controlar y dirigir los cambios económicos, tecnológicos,

culturales y sociales. Por ello es necesaria una mejor formación de todas las personas que accedan al mundo del trabajo y la planificación en materia de cualificaciones y especialmente en las tecnologías genéricas clave.

*Paro, Formación, y Mercado de trabajo* deben considerarse inseparablemente, superando la proliferación de cursos de formación sin finalidad de empleo, y enmarcando los cursos de Formación Profesional en posibles iniciativas de empleo local.

Debe prestarse especial atención a las *necesidades de formación de las pequeñas y medianas empresas*, así como a los nuevos emprendedores que tienen que desenvolverse en condiciones de adaptación, imaginación, creatividad, trabajo en equipo, capacidad de planificar y evaluar.

Por último hay que *potenciar políticas de investigación y desarrollo para las empresas (I+D)*, y reforzar la densidad del tejido productivo con una estrecha articulación entre los diversos ámbitos productivos, financieros y de servicios.

### **3.4. Potenciar las pequeñas y medianas empresas. Promover el espíritu emprendedor**

*Las PYMES, que conforman el 97% del tejido industrial de nuestro país y el 88% del empleo*, se caracterizan por una orientación hacia el mercado interior, con una propensión a exportar muy reducida.

Se precisan *medidas de apoyo al autoempleo*. Es evidente que la creación de empleo será cada vez más complicada e incierta. Se necesita superar la mentalidad de asalariados de los ciudadanos para pasar a crear el propio puesto de trabajo. Para ello la sociedad debe promover y estimular con medidas visibles de apoyo económico el espíritu emprendedor. Algunas medidas necesarias son:

*La promoción de vías de información*, tanto para facilitar la adaptación tecnológica como para conocer las actuales tendencias del mercado.

*La financiación de créditos blandos y a largo plazo*. Así como la reducción del Impuesto de Actividades Económicas (IAE)

*La creación de un Fondo de inversión para el empleo* para abaratar los créditos dirigidos a las

empresas para las inversiones creadoras de puestos de trabajo que incidan en la ocupación de los desempleados y demandantes del primer empleo.

### **3.5. Crear empleo estable, reducir la temporalidad en el empleo**

*La flexibilidad del mercado de trabajo* se ha justificado por la posibilidad de obtener un empleo frente a la perspectiva de no conseguirlo en un mercado rígido, permitiendo así el acceso de más personas a una renta laboral. Sin embargo, ofrece otras contrapartidas dignas de valorar (el alto grado de precariedad, dificultad de innovaciones tecnológicas, prescinde de la experiencia laboral, disminuye la capacidad de consumo, etc).

Habría que reconducir el modelo hacia un compromiso activo con los poderes públicos y los agentes económicos por la *estabilidad laboral*, estableciendo *la presunción de contratación indefinida*. Dos medidas que la favorecerían son: la *deducción fiscal por cada empleo estable* que se genere y para la conversión de contratos temporales en indefinidos; y, por otra parte, que *empleos temporales* con horarios diferentes tengan los mismos *derechos en proporción* a la jornada trabajada.

### **3.6. Medidas en favor de los grupos particularmente afectados por el desempleo**

El desempleo en nuestro país se caracteriza no sólo por su elevado nivel sino también por la intensidad con la que afecta a algunas categorías de población. Esta situación, como indica la Comisión Europea, es inaceptable no sólo desde el punto de vista humano o de cohesión social, sino también desde el punto de vista de la utilización óptima de los recursos humanos. Por ello deben adoptarse medidas específicas para distintos colectivos.

*Medidas a favor de los jóvenes*, tales como *políticas activas* de servicios de empleo en materia de colocación y asesoría; facilidades a la contratación tras un período de formación profesional mediante la adaptación de los convenios colectivos en las empresas; facilitar el *primer empleo* empezando a tiempo parcial, para perfec-

cionar sus habilidades a través de la *formación práctica en el trabajo*; promover *contratos de relevo* entre las jubilaciones anticipadas y la sustitución por jóvenes; *fomento del asociacionismo* juvenil, como escuela de formación, donde se aprenden capacidades y actitudes.

*Medidas a favor de las mujeres*, comenzando por la creación de un *marco institucional* y de infraestructuras sociales para la igualdad de oportunidades, de forma que puedan combinar responsabilidades familiares y profesionales; *formación* para empleos tradicionalmente reservados a los hombres; *lucha contra la segregación* del mercado de trabajo; *ampliación de los derechos* de las mujeres en el desempleo (prestaciones); y apoyo a los proyectos de creación de empleo que afectan principalmente a mujeres.

*Medidas a favor de los trabajadores de más edad*: las empresas deben ayudar en la *transición* hacia la jubilación mediante la aceptación de *jornadas más reducidas*, a minimizar los casos de despido y a utilizar estas medidas extremas únicamente como último recurso; involucrar a personas mayores, en *empleos de proximidad*, actividades educativas o de cuidados a terceros, o bien para minusválidos; *incentivar la contratación de parados* de larga duración y mayores de 45 años; *fomentar el asociacionismo* de colectivos de mayores de 45 años, y aplicar dispositivos de apoyo para los trabajadores cuya formación profesional puede ser punto de partida de nuevas iniciativas.

### 3.7. Garantizar una renta a los hogares donde todos sus miembros se encuentran en paro y su prioridad con actividades de utilidad pública

Es necesario *garantizar una renta a los hogares* procurándoles un nivel de vida mínimo socialmente aceptable en caso de desempleo. Debe existir un consenso de todas las instituciones sobre la necesidad de que todos los ciudadanos —y especialmente los hogares— tengan una garantía de recursos. Para ello, una medida sería *vincular la garantía de rentas* a los hogares, con el *desarrollo local* que debe conducir a una mejora de nivel y de calidad de vida de la población, donde los nuevos agentes locales transforman las necesidades latentes en una demanda explícita.

*Los hogares donde todos sus componentes* están en paro deberían ser los primeros beneficiarios de los Empleos de Utilidad Pública. En esta línea, se sitúan los servicios de proximidad (ayuda a domicilio, asistencia a jóvenes con dificultades); la mejora del sistema de vida (renovación de viviendas antiguas, desarrollo de transportes colectivos locales); la protección del medio ambiente (mantenimiento de zonas naturales y espacios públicos, reciclado de residuos).

*El gasto público debe favorecer el equilibrio territorial*, y el concepto de infraestructura debe extenderse tanto a «obras» como a «servicios», acentuando el contenido económico y social. Dos grandes planes de consideración especial son el Plan Director de Infraestructuras y el Plan Hidrológico Nacional.

### 3.8. Promoción de las empresas intermediarias o de inserción

De todos es conocido que las *estructuras socialmente innovadoras que combaten la exclusión social* son aquellas que plantean estrategias de inserción a través de la actividad económica por el empleo, debidamente adaptado a las características de los desempleados.

Las empresas de inserción *se definen como* «unidades productivas de carácter transitorio, cuyo objetivo es el de iniciar en la vida laboral a las personas pertenecientes a los colectivos con mayores dificultades de contratación».

Para que estas empresas puedan tener una viabilidad, tanto económica como social, deben estar *estrechamente articuladas en el interior del tejido económico* y social local, algo para lo que es necesario e imprescindible un papel activo y de apoyo de los ayuntamientos, organizaciones empresariales y sindicales, y el mundo asociativo.

Su objetivo es *potenciar la inserción social* y profesional de las personas a las que acogen en su tránsito más o menos largo hacia el mercado regular de trabajo, y realizar también funciones de socialización, orientación y adquisición de capacidades sociales y técnicas por parte de las personas que prestan sus servicios en las mismas.

Para el desarrollo de su labor es necesario un *Estatuto jurídico* bien sea en cada Comunidad Autónoma o de carácter estatal que sea coherente con la naturaleza de las relaciones que las empresas de inserción propugnan; dar a conocer experiencias cuyo objetivo es la inserción, y *consolidar la organización* y la Red de estas iniciativas de empleo.

### 3.9. La reducción de la jornada laboral y el reparto del trabajo

*La reducción de la jornada laboral* hay que plantearla no como medida para paliar el desempleo, sino en términos de *niveles y formas de vida saludables*. El planteamiento sobre el tiempo de trabajo debe enlazar reivindicaciones y proyectos de vida, incluyendo no sólo el reparto del trabajo asalariado, sino el conjunto del trabajo social.

El desafío futuro consiste en cómo conseguir que el tiempo de trabajo disponible sea redistribuido de forma más armónica entre la población, junto a la redistribución de los bienes y servicios, de la riqueza en suma, para todos.

Algunas medidas para la puesta en práctica de estas políticas serían:

- *Que una mayor productividad conlleve una reducción de la jornada laboral*: con la introducción de turnos u horarios más adecuados para el personal, con un uso óptimo de los equipos, aceleración de los ciclos de inversión y mejora de la productividad.
- *Mejora de la salud y disminución de accidentes de trabajo*: una reducción de las horas individuales trabajadas reduce el absentismo, produce menor fatiga, mejoras marginales en la productividad y, sobre todo, mejoras de las condiciones de trabajo y salud. Los enormes gastos destinados a los accidentes, se podrían orientar a políticas de prevención, vigilancia de la normativa y a sufragar los tiempos de descanso.
- *Jubilación anticipada progresiva y contratos de solidaridad con los jóvenes*, con el objetivo dar paso, de manera paulatina, a los nuevos solicitantes de empleo.

- *Tiempo libre por horas extraordinarias*, sería una base para negociar horarios de trabajo más flexibles, donde las horas extraordinarias se limitarían a su función especial: *salvar las situaciones eventuales inesperadas*, transformando las nuevas demandas de producción en oportunidades de empleo para los parados.
- *Trabajo a tiempo parcial voluntariamente elegido*: la jornada parcial se ajusta a las necesidades de mucha gente, ofrece la posibilidad de criar a los hijos, cuidar a los mayores, etc, pero para que estas actividades fueran compartidas de manera más equitativa serían necesarias nuevas condiciones organizativas políticas y técnicas, así como un cambio cultural de actitudes que puede ser estimulado por la educación y por campañas en los medios de comunicación.
- *Favorecer la jornada a tiempo parcial con igualdad de acceso a la protección*, sean cuales sean el número de horas trabajadas.
- *Permisos y excedencias* por un tiempo prolongado pueden incrementar la oferta de empleo siempre que se reemplace a los trabajadores en situación de permiso o excedencia y ello no afecte a la productividad.
- *Evitar los despidos a cambio de reducción de jornada*. Alternativas recientes van mostrando que el exceso de mano de obra no se soluciona mediante el despido colectivo de un determinado porcentaje de los trabajadores, sino que se redujo el tiempo de trabajo por empleado –aproximadamente– el mismo porcentaje.

### 3.10. Promoción de los consejos territoriales de empleo (CTE)

Hay muchos trabajos socialmente útiles, que podrían producir bienes y servicios de interés público que el mercado no atiende como demanda y que, sin embargo, suponen una urgente necesidad para la sociedad.

Este enfoque consiste en crear una zona de «armonía social» nacida del encuentro entre la

iniciativa privada y el apoyo público, tanto en lo que respecta a la demanda como a la oferta. Actividades todas ellas que se inscriben en el ámbito del *desarrollo local*.

En esta dinámica, tendrían un papel relevante los *Consejos Territoriales de Empleo*, como lugares de *encuentro de todas aquellas personas preocupadas por el fomento de iniciativas de empleo para la lucha contra el paro*.

Estarían formados por jóvenes en busca del primer trabajo, mujeres que se quieren incorporar a la población activa, hombres y mujeres que han sido expulsados del mercado laboral por ser mayores, etc.

Pero también deben ser lugar de *encuentro de empresarios con sensibilidad y compromiso para solucionar el problema del empleo*. Jubilados con experiencia y cuyo saber hacer puede contribuir a emprender nuevos proyectos, mujeres voluntarias que con un buen conocimiento del barrio favorecen la información de donde se demandan nuevas actividades, etc.

En estos Consejos Territoriales deben estar los representantes de la Administración Pública (INEM, Ayuntamiento, Patronatos de Em-

pleo, Escuelas de Formación Profesional), así como los agentes económicos y sociales que desempeñan tareas de promoción de iniciativas locales de empleo.

*Tienen como función específica:*

- Disponer de información sistemática y periódica sobre las tendencias de empleo (utilizar los observatorios de empleo allí donde existen) y, donde no, promover su creación.
- Centralizar las demandas de empleo que existen en la zona (bolsa de trabajo). Publicar periódicamente las demandas de empleo y los requisitos necesarios.
- Plantear nuevos proyectos que cubran las necesidades de la vida de la población y la mejora del hábitat.
- Apoyar económicamente el autoempleo, el trabajo asociado, o buscar fondos para el inicio de los proyectos empresariales.
- Ser lugar de consulta, contraste, intercambio, foro sobre iniciativas de empleo donde los vecinos, desempleados, empresarios, agentes de desarrollo local, tienen la palabra. **A**