

1ST INTERNATIONAL VIRTUAL SBRLAB CONFERENCE

**«FINDING SOLUTIONS FOR A
POST-CRISIS SOCIETY»**

9-11 December 2015 . Tarragona-Spain

**Edited by
Teresa Torres-Coronas,
Angel Belzunegui-Eraso & Josep Moreno-Gené**



UNIVERSITAT ROVIRA i VIRGILI



Title: 1st International Virtual SBRLab Conference. «Finding solutions for a post-crisis society»
Editors: Teresa Torres-Coronas, Angel Belzunegui Eraso & Josep Moreno-Gené
December 2015

Universitat Rovira i Virgili
C/ de l'Escorxador, s/n
43003 – Tarragona
Catalunya (Spain)

ISBN: 978-84-8424-410-3

This work is licensed under the Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 3.0 Unported License. To view a copy of this license, visit <<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0/>> or send a letter to Creative Commons, 444 Castro Street, Suite 900, Mountain View, California, 94041, USA.

PROCEEDINGS OF THE 1ST INTERNATIONAL VIRTUAL SBRLab CONFERENCE

Finding solutions for a post-crisis society

Universitat Rovira i Virgili, Tarragona, Spain

December 9-11, 2015

Edited by

Teresa Torres-Coronas

Angel Belzunegui-Eraso

Universitat Rovira i Virgili, Spain

Josep Moreno-Gené

Universitat de Lleida, Spain

Organized by



UNIVERSITAT ROVIRA I VIRGILI

Supported by



Research Project "Edad, empleo y vulnerabilidad social" (Age, employment and social vulnerability), DER2013-47917-C2-1-R, funded by the Ministry of Economy and Competitiveness, Spain.



PRESIDENT OF THE SCIENTIFIC COMMITTEE

Teresa Torres-Coronas, Universitat Rovira i Virgili, Spain.

CONFERENCE ADVISORY BOARD

Kiyoshi Murata, Meiji University, Tokio, Japan.

Simon Rogerson, De Monfort University, UK.

Angel Belzunegui Eraso, Universitat Rovira i Virgili, Spain.

Martha Zapata, Univesidad Libre de Berlin, Germany.

Victor C. X. Wang, Florida Atlantic University, USA.

Carlos Alfonso Mellado, Universidad de Valencia, Spain.

Joaquin Aparicio Tovar, Universidad de Castilla-La Mancha, Spain.

Antonio Martín Artiles, Universitat Autònoma de Barcelona, Spain.

José Félix Tezanos, Universidad Nacional de Educación a Distancia, Spain.

Antonio López Peláez, Universidad Nacional de Educación a Distancia, Spain.

TRACK CHAIR. LABOUR LAW AND SOCIAL SECURITY

Josep Moreno Gené, Universitat de Lleida, Spain.

Ana María Romero Burillo, Universitat de Lleida, Spain.

Francisco Andrés Valle Muñoz, Universitat Pompeu Fabra, Spain.

TRACK CHAIR. SOCIO-POLITICAL ISSUES

Ángel Belzunegui Eraso, Universitat Rovira i Virgili, Spain.

Inma Pastor Gosálbez, Universitat Rovira i Virgili, Spain.

Capitolina Díaz, Universitat de València, Spain.

TRACK CHAIR. MANAGEMENT ISSUES

Mario Arias-Oliva, Universitat Rovira i Virgili, Spain.

José R. Córdoba-Pachón, Royal Holloway, London University, UK.

Juan-Gabriel Cegarra-Navarro, Universidad Politécnica de Cartagena, Spain.

SCIENTIFIC COMITEE

Adoración Merino Arribas, Universidad Internacional de La Rioja, Spain.

Agnés Pardell Veà, Universidad de Lleida, Spain.

Alberto Reig Tapia, Universitat Rovira i Virgili, Spain.

Alejandro Cataldo, Universidad de Talca, Chile.

Ana M. Lara Palma, Universidad de Burgos, Spain.

Ana Rosa Argüelles Blanco, Universidad de Oviedo, Spain.

Angeles Hernández Goya, Observatorio Canario de empleo, Spain.

Anna Ginés i Fabrellas, ESADE, Spain.

Antonio Fernández, Universitat Rovira i Virgili, Spain.

Antonio Santos Ortega, Universitat de València, Spain.

Araceli Rodríguez Merayo, Universitat Rovira i Virgili, Spain.

Avi Kay, Lev Academic Center, Israel.

Blanaru Constantin- Adrian, University "Petre Andrei" of Iasi, Romania.

Carmen Sánchez Trigueros, Universidad de Murcia, Spain.

Carolina Gala Durán. Universidad Autónoma de Barcelona, Spain.

Carolina Martínez Moreno, Universidad de Oviedo, Spain.

Claudio Payá Santos, Universidad de Nebrija, Universidad de Florencia, Italy.

David Muñoz-Rodríguez, Universitat de València, Spain.

Djamil Tony Kahale Carrillo, Universidad a Distancia de Madrid, Spain.

Eduardo Jarque, Japan Center for Latin American Studies.

Eduardo Rojo Torrecilla, Universidad Autónoma de Barcelona, Spain.

Eduardo Rosker, KEDGE Business School, BEM - Bordeaux Ecole de Management, IESEG School of Management, France.

Eguzki Urteaga, Universidad del País Vasco, Spain

Empar Aguado-Bloise, Universitat de València, Spain.

Eneka Albizu, Universidad del País Vasco, Spain.

Eva Garrido Pérez, Universidad de Cádiz, Spain.

Francesc Valls, Universitat Rovira i Virgili, Spain

Giuseppe De Donno, CEO at Grisk srl, Italy.

Gonçalo Jorge Morais da Costa, Universidade Autónoma de Lisboa, Portugal.

Graciela Padilla, Universidad Complutense de Madrid, Spain.

Hilde Sánchez Morales, Universidad Nacional de Educación a Distancia, Spain.

Ignasi Beltran de Heredia Ruiz. Universitat Oberta de Catalunya, Spain.

Jorge de Andrés, Universitat Rovira i Virgili, Spain.

José María Miranda Boto, Universidad de Santiago de Compostela, Spain.

Josep Sánchez Cervelló, Universitat Rovira i Virgili, Spain.

Juan Carlos Yañez Luna, Universidad Autónoma San Luis de Potosí, México.

Juan R. Coca, Universidad de Valladolid, Spain.

Leonor Gonzalez Menorca, Universidad de La Rioja, Spain.

Luís Fernández Villazón, Universidad de Oviedo, Spain.

Manuel Ahedo Santisteban, University of Copenhagen, Denmark.

Mar Souto Romero, Universitat Rovira i Virgili, Spain.

Marco Trentini, Università di Bologna, Italy.

María Dolores Sánchez-Fernández, Universidade da Coruña, Spain.

María-Arántzazu Vidal-Blasco, Universitat Rovira i Virgili, Spain.

Mariia Rubtcova, St. Petersburg State University, Russia.

Mikel Olazaran, Universidad del País Vasco, Spain.

Miquel Vert, Universitat Autònoma de Barcelona, Spain.

Mónica Clavel, Universidad Internacional de la Rioja, Spain.

Natalia Pérez Rivas, Universidad de Santiago de Compostela, Spain.

Paloma Pontón, Universitat Rovira i Virgili, Spain.

Pascal Nicolas Le-Strat, Université Paul Valéry - Montpellier 3, France.

Pilar Carrasquer Oto, Universitat de Barcelona, Spain.

Ricard Monclús Guitart, Universitat Rovira i Virgili, Spain.

Rocio Martínez Torres, Universidad de Sevilla, Spain.

Salvador Climent Serrano, Universitat de València, Spain.

Shalini Kesar, Southern Utah University, USA.

Stella Gonzalez-Arna, University of Hull, UK.

Vicente Rodríguez Rodríguez, Universidad Internacional de La Rioja, Spain.

KEYNOTE ADDRESSES

The risk of a social crisis in Japan¹

by

Dr. Kiyoshi Murata

Director of Center for Business Information Ethics

Meiji University, Japan

Reflexiones desde una perspectiva jurídica²

by

Dr. Miquel A. Purcalla

Magistrado del Juzgado de lo Social n. 1 de Terrassa.

Professor at Universitat Rovira i Virgili (currently in voluntary leave)

¹ Accessible at <https://goo.gl/f45mLu>

² Accessible at <https://goo.gl/u8H33G>

TABLE OF CONTENTS (ÍNDICE DE CONTENIDOS)

Foreword by Teresa Torres-Coronas, president of the Scientific Committee, Universitat Rovira i Virgili, Spain. /13

LABOUR AND SOCIAL SECURITY ISSUES

1. *La nueva regulación de las prácticas académicas externas de los estudiantes universitarios: Un pequeño paso hacia su dignificación* by Josep Moreno Gené, Universitat de Lleida, Spain. /19
2. *The training and apprenticeship contract: an effective strategy for youth employability?* by Ana M. Romero Burillo, Universitat de Lleida, Spain. /40
3. *La afectación prioritaria de los trabajadores de mayor edad en el despido colectivo* by Xavier Solà Monells, Universitat Autònoma de Barcelona, Spain. /54
4. *El deber empresarial de realizar aportaciones al Tesoro Público por el despido de trabajadores de 50 o más años mediante beneficios. Un análisis de datos y finalidades* by Ricardo Esteban Legarreta, Universitat Autònoma de Barcelona, Spain. /73
5. *La intervención de las organizaciones de la sociedad civil en la regulación del empleo y la protección social de los trabajadores mayores* by Helena Ysàs, Universitat Autònoma de Barcelona, Spain. /88
6. *La no discriminación laboral por motivos de discapacidad conforme al derecho de la Unión Europea: un análisis de la jurisprudencia reciente* by Ana Rosa Argüelles, Universidad de Oviedo, Spain. /107
7. *Crisis económica y medidas de fomento del empleo de las personas con discapacidad* by Antonio Fernández García, Universitat Rovira i Virgili, Spain. /124

8. *La lucha contra la precarización en el empleo desde la perspectiva de la Seguridad Social: desempleo o supervivencia en un contexto de crisis “económica” y “social”* by Belén del Mar López Insua, Universidad de Granada, Spain./149
9. *Una valoración crítica a la reforma del sistema de negociación colectiva español tras la crisis económica* by Francisco A. Valle Muñoz, Universitat Pompeu Fabra, Spain./166

SOCIO-POLITICAL ISSUES

1. *Análisis Econométrico Espacial de la Tasa de Empleo en España: 2008-2013* by Eva Tomaseti Solano by José Horacio García Marí, Víctor Jacinto García Vidal and Eva Tomaseti Solano, Universidad Politécnica de Cartagena, Spain./184
2. *La gobernanza territorial como proceso emergente en tiempo de crisis* by Juan R. Gallego Bono and Josep V. Pitxer i Campos, Universitat de València, Spain./207
3. *La salida de jóvenes titulados: La fuga de cerebros como nueva etapa de la precariedad* by David Muñoz Rodríguez, Antonio Santos, Universitat de València, Spain, and Rocío MoldesFarelo, Universidad Europea de Madrid, Spain./226
4. *Vivienda, paro y dificultades emancipatorias* by Empar Aguado Blose, Universitat de València, Spain./245
5. *Género y paro: masculinidad y desempleo* by Empar Aguado Blose, Universitat de València, Spain./268
6. *Las políticas de igualdad en las universidades españolas: aproximación desde un estudio de redes* by Ana Acosta Sarmiento, Inma Pastor Gosábez and Angel Belzunegui Eraso, Universitat Rovira i Virgili, Spain./291
7. *Femicide and gender based violence in Spain* by Paloma Pontón Merino, Inma Pastor Gonsálbez, Ana Acosta Sarmiento and Angel Belzunegui Eraso, Universitat Rovira i Virgili, Spain./308
8. *La renta básica frente a las rentas mínimas: Estudio de viabilidad* by David Muñoz Rodríguez, Universitat de València, Spain./326
9. *Cuidar y cuidarse en las profesiones y organizaciones sociales. Hacia la construcción de una cultura del cuidado* by Carmina Puig Cruells, Universitat Rovira i Virgili, Spain./343

10. *Economic outcomes and voting behavior: Evidence Greece* by Eleftherios Goulas, Bursa Orhangazi University, Turkey, Christos Kallandranis, Regent's University London, UK, and Athina Zervoyianni, University of Patras, Greece./359

MANAGEMENT ISSUES

1. *The processes of failure and their relation to the business interruption* by Inmaculada Jimeno García, María-Araceli Rodríguez-Merayo and María-Arántzazu Vidal-Blasco, Universitat Rovira i Virgili, Spain./384
2. *Flexicurity as an aim for post-crisis societies* by Joanna Marendziak, University of Szczecin, Poland./399
3. *Creating social value as a strategic planning tool: a solution to the changing environment* by Yolanda Rodriguez Luengo and Eva Asensio del Arco, Universidad Internacional de La Rioja, Spain./409
4. *How Higher Education Institutions include community and civic engagement to build a better society* by Teresa Torres-Coronas, Universitat Rovira i Virgili, Spain/421
5. *Las emociones: Una asignatura pendiente en la formación de profesionales* by Mar Souto-Romero, Teresa Torres-Coronas and Mario Arias-Oliva, Universitat Rovira i Virgili, Spain/434
6. *WhatsApp en la toma de decisiones directivas en una organización en crisis: Una experiencia con "role playing"* by Begoña Urien and Amaya Erro Garcés, Universidad Pública de Navarra, Spain./449
7. *Evaluation of Soft System Methodology (Mode 2) Toward Online Distance Education Improvement - Case of Saudi Arabia* by Sulafah Basahel and José-Rodrigo Córdoba-Pachón, Royal Holloway, University of London./482

Foreword

Teresa Torres-Coronas

President of the Scientific Committee

Universitat Rovira i Virgili, Spain

Desde 2007 y el caos económico causado por la crisis financiera, nuestra sociedad ha evolucionado en algunos aspectos e involucionado en otros. Europa ha vivido la aparición de nuevos movimientos políticos y sociales como respuesta a un modelo económico acusado de fomentar desigualdades. El fracaso en la predicción de la crisis financiera y sus consecuencias ha llevado a economistas e investigadores de las ciencias sociales a buscar modelos que expliquen mejor tanto la nueva realidad como el comportamiento de los agentes implicados. Paralelamente y, desde el campo del derecho, se exploran los efectos de la crisis financiera en los derechos sociales, la legislación laboral y de la seguridad social. Sin duda, la sociedad postcrisis verá cambios profundos en el plano económico, social, político y legal.

La 1st International SBRLab Conference, *Finding solutions for a post-crisis society*, organizada por el grupo de investigación *Social and Business Research Lab* (SBRLab) de la Universitat Rovira i Virgili, supone un alto el camino para la reflexión. Es un punto de encuentro para el intercambio de avances en las líneas principales del congreso: Trabajo y Seguridad Social, Socio-política y Gestión. Los temas recogidos en este libro son un fiel reflejo de los debates que siguen latentes en la comunidad científica. La mayoría son problemas recurrentes pero esta vez tratados desde nuevos marcos de relaciones legales, socio-políticas y económicas. Este es, sin duda, el valor añadido de las ponencias aquí recogidas.

En el primer bloque de esta obra colectiva, *Labor and Social Security Issues*, las ponencias *La nueva regulación de las prácticas académicas externas de los estudiantes universitarios: Un pequeño paso hacia su dignificación* y *The training and apprenticeship contract: an effective strategy for youth employability?* se centran en el colectivo de los jóvenes; un colectivo afectado por dificultades crecientes en su acceso al mercado laboral. La discusión abierta por estas ponencias aborda la idoneidad de la nueva modalidad del contrato de aprendizaje en España y de las prácticas académicas universitarias como procesos de formación favorecedores de una mejor inserción

laboral. Situándose en el lado opuesto, el de los trabajadores de mayor edad, en *La afectación prioritaria de los trabajadores de mayor edad en el despido colectivo* se aborda, también desde una perspectiva jurídica, los supuestos en los que pueden justificarse diferencias de trato en el despido colectivo a las personas de mayor edad; un grupo de edad, que con tasas de paro creciente, se enfrenta a desempleo de larga duración.

Las personas de mayor edad son también objeto de análisis en la ponencia *El deber empresarial de realizar aportaciones al Tesoro Público por el despido de trabajadores de 50 o más años mediando beneficios. Un análisis de datos y finalidades* donde el autor hace un detallado repaso a las aportaciones al Tesoro Público en España durante el período 2011-2015. Posteriormente, en el trabajo *La intervención de las organizaciones de la sociedad civil en la regulación del empleo y la protección social de los trabajadores mayores* se aborda el estudio de las asociaciones de parados mayores y su papel en la negociación de políticas públicas de empleo.

Más allá de jóvenes y personas mayores, otro colectivo negativamente afectado por la crisis es el de la discapacidad. En la ponencia *La no discriminación laboral por motivos de discapacidad conforme al derecho de la Unión Europea: un análisis de la jurisprudencia* se valora la evolución experimentada en la materia tomando como principal referencia las disposiciones normativas y sentencias del Tribunal de Justicia. A continuación, y desde el punto de vista de las políticas activas de empleo, en *Crisis económica y medidas de fomento del empleo de las personas con discapacidad* el lector podrá reflexionar sobre el uso que se ha hecho de las políticas activas de empleo durante la crisis en España.

Con independencia del colectivo de referencia, la precarización laboral ha sido una constante durante los últimos años. En muchas ocasiones, esta precarización ha sido consecuencia directa de unas reformas justificadas en la necesidad de revitalizar el empleo y la contratación pero que han causado el efecto contrario. La ponencia *La lucha contra la precarización en el empleo desde la perspectiva de la Seguridad Social: desempleo o supervivencia en un contexto de crisis "económica" y "social"* afronta en detalle una de las consecuencias de esta precarización: el auge del trabajo irregular por falta de un empleo digno y sus consecuencias en el fraude al sistema de Seguridad Social. Finalmente, en la ponencia *Una valoración crítica a la reforma del sistema de negociación colectiva español tras la crisis económica* el autor explica, para el contexto español, las reformas legales que han tenido lugar desde el año 2011 en el sistema de negociación colectiva; una reforma que ha cambiado la relación de fuerzas en el sistema de relaciones laborales decaando la balanza hacia la parte empresarial.

El bloque *Socio-Political Issues* abre con dos ponencias, *Análisis Económico Espacial de la Tasa de Empleo en España: 2008-2013* y *La gobernanza territorial como proceso emergente en tiempo de*

crisis centradas también en el mercado laboral y las políticas de empleo. El primero es un estudio cuantitativo y descriptivo de la evolución de la tasa de paro que pone de relieve una vez más las desigualdades internas. Mientras que el segundo analiza, en su parte empírica, el impacto negativo de la crisis y de la política económica aplicada por los gobiernos central y regional sobre los Pactos Territoriales por el Empleo en el País Valenciano.

Los siguientes tres trabajos continúan analizando las consecuencias del paro desde una perspectiva sociológica. En *La salida de jóvenes titulados: La fuga de cerebros como nueva etapa de la precariedad* se lleva a cabo un estudio cualitativo que verifica la idea de que la salida de jóvenes con alta cualificación es un reflejo de una nueva precaridad laboral contra la que hay que luchar. Con una metodología de estudio también cualitativa en la ponencia *Vivienda, paro y dificultades emancipatorias* se explora la problemática del acceso a la vivienda de personas en situación de desempleo. Las conclusiones evidencian que cuando las posibilidades de emancipación se ven alteradas también se ve perturbado el ciclo vital básico de las personas. Posteriormente, en el trabajo *Género y paro: masculinidad y desempleo* se siguen explorando las consecuencias del desempleo, esta vez desde la vivencia diferenciada de hombres y mujeres.

Por desgracia, los recortes y la austeridad presupuestaria han relegado determinadas políticas públicas a un segundo nivel en las prioridades de nuestros gobernantes. Una de estas políticas, afectada negativamente por los recortes, al menos aquí en España, ha sido la destinada a conseguir la igualdad entre hombres y mujeres, así como las orientadas a la lucha contra la violencia de género. En la línea de analizar las diferencias entre hombre y mujeres, en la ponencia *Las políticas de igualdad en las universidades españolas: aproximación desde un estudio de redes* se analiza el concepto de red como nuevo modelo para conseguir la igualdad efectiva en el marco de institución de educación superior. Por su parte, en la ponencia *Femicide and gender based violence in Spain* los autores analizan las políticas públicas de lucha contra la violencia de género en el ámbito doméstico. Los resultados permiten afirmar que, aunque la legislación española es una de las más avanzadas de su entorno, para la reducción de casos de violencia doméstica la prevención podría ser un arma más eficaz.

Cambiando de temática, pero sin olvidar los problemas sociales de la crisis, en *La renta básica frente a las rentas mínimas: Estudio de viabilidad* se analizan los distintos modelos de renta básica a través del análisis de dos casos (municipios). En este trabajo la renta básica se presenta como un nuevo modelo para la distribución de la riqueza; un tema que forma ya parte del debate político.

Al igual que las partidas destinadas a la igualdad, la ley de la dependencia también han sufrido recortes presupuestarios en España. Más allá de los efectos en las personas dependientes o necesitadas de servicios sociales, en *Cuidar y cuidarse en las profesiones y organizaciones sociales. Hacia la construcción de una cultura del cuidado* la autora lleva a cabo un análisis cualitativo que

pone en evidencia la necesidad que los profesionales del cuidado tomen conciencia de los efectos de trabajar en situaciones de crisis social. Cuidar a los demás implica también saber cuidar de uno mismo.

Este segundo bloque finaliza con el trabajo, *Economic outcomes and voting behavior: Evidence from Greece* donde se analiza desde una perspectiva socio-política los efectos del bajo crecimiento económico, las altas tasas de paro y la austeridad presupuestaria en la radicalización hacia la derecha y hacia la izquierda de los votantes. Esta investigación analiza el caso de Golden Dawn y Syriza en Grecia.

El tercer y último bloque, *Management Issues*, empieza tocando una problemática muy actual, los efectos de la crisis en el fracaso empresarial. A partir del análisis de supervivencia, el trabajo *The process of failure and their relation to the business interruption* utiliza ratios financieras para detectar dinámicamente la cercanía de la empresa al concurso de acreedores o a su disolución; aunque los resultados evidencian que dichos procesos no muestran relación con la situación final de insolvencia. En cualquier caso y, con independencia de la posible distancia a la insolvencia, la mayoría de organizaciones ha vuelto su mirada a los costes de personal y al modelo de relaciones laborales. El trabajo, *Flexicurity as an aim for postcrisis society*, es una certera aproximación al origen del concepto de flexiseguridad y a la mejor manera de adaptarlo a las nuevas circunstancias socio-económicas.

La última década ha puesto también de manifiesto que algunos de los problemas han tenido su origen en comportamientos alejados de prácticas éticas y socialmente responsables. La ponencia *Creating a social value as a strategic planning tool: a solution to the changing environment* plantea el concepto de responsabilidad social como algo que no ha de servir exclusivamente para prevenir comportamientos poco éticos sino como la base de innovadores modelos de negocio liderados por emprendedores sociales. En estos nuevos modelos, la ratio *Social Return on Investment (SROI)* se configura como nueva medida para evaluar la rentabilidad de una inversión más allá del beneficio puramente económico.

En todo este proceso de cambio de valores y modelos de negocio las universidades deben jugar un papel clave. El trabajo, *How Higher Education Institutions include community and civic engagement to build a better society*, nos acerca al papel de las instituciones de educación superior en el desarrollo de aquellas habilidades que son críticas y necesarias para fomentar un mayor compromiso social entre las personas que han de liderar el cambio. De igual manera, en *Las emociones: una asignatura pendiente en la formación de profesionales* se analiza el papel de la universidad en la formación de ciudadanos activos. Más allá de dotar a los graduados y graduadas con competencias que garanticen su empleabilidad las universidades deben formar profesionales capaces de gestionar sus emociones. De esta manera se podrán afrontar mejor los retos de una sociedad post-crisis.

Las dos últimas ponencias de esta tercera parte de la obra tienen en común el papel de las TIC en los procesos de toma de decisión. En *Whatsapp en la toma de decisiones estratégicas y operativas en una organización en crisis: una experiencia con role playing* las autoras reflexionan sobre el uso de herramientas virtual de bajo coste como Whatsapp en la toma de decisiones organizativas. Finalmente, en el trabajo *Evaluation of soft system methodoloy (mode 2) toward online distance education improvement - Case of Saudi Arabia* se discute el papel de la *Soft System Methodology(SSM) Mode 2* una herramienta para mejorar los sistemas de educación en línea.

Desde la organización del Congreso y desde el Social Business Research Lab queremos que este breve repaso del contenido del libro sea una manera de reconocer públicamente la dedicación y esfuerzo de todas aquellas investigadoras e investigadores que han participado en la 1st International SBRLab Conference.

¡Gracias a todas y todos por compartir vuestro trabajo y conocimiento!

Tarragona, diciembre de 2015

LABOUR AND SOCIAL SECURITY ISSUES

LA NUEVA REGULACIÓN DE LAS PRÁCTICAS ACADÉMICAS EXTERNAS DE LOS ESTUDIANTES UNIVERSITARIOS: UN PEQUEÑO PASO HACIA SU DIGNIFICACIÓN³

Josep Moreno Gené

Universitat de Lleida, Spain

Resumen:

Desde hace ya algunas décadas las universidades han incorporado de forma generalizada la posibilidad de que sus estudiantes realicen estancias de prácticas en el medio profesional, ya formen parte o no del correspondiente plan de estudios. El actual contexto en que se desarrollan las prácticas académicas externas de los estudiantes universitarios ha puesto de manifiesto el carácter totalmente insuficiente de la regulación de esta materia, así como la necesidad de llevar a cabo una nueva regulación de la misma que dé respuesta a todas las cuestiones que las prácticas académicas externas de los estudiantes universitarios plantean en la actualidad. Esta actualización de la regulación de las prácticas académicas externas se ha llevado a cabo mediante la aprobación del Real Decreto 592/2014, por el que se regulan las prácticas académicas externas de los estudiantes universitarios. En el presente estudio se lleva a cabo un análisis del nuevo régimen jurídico de las prácticas académicas externas diseñado por el Real Decreto 592/2014, haciéndose especial énfasis en el análisis del cumplimiento de la finalidad formativa de las mismas que permite definir a esta figura como estrictamente académica y no laboral.

Palabras clave: Prácticas en empresas, becas, estudiantes, inserción laboral.

Abstract:

For the past few decades many universities have offered their students the possibility of doing work placement either inside or outside their curriculum. In the current context of external work experience of university students, the regulation of this subject was totally inadequate, highlighting

³ Este trabajo se ha elaborado en el marco del proyecto de investigación DER2013-47917-C2-1-R, concedido por el Ministerio de Economía y Competitividad que lleva por título "Edad, empleo y vulnerabilidad social".

the need for a new regulation. This need has been met by Royal Decree 592/2014, regulating external work experience of university students. The present study conducts a comprehensive analysis of the new legal regime of external work experience established by Royal Decree 1707/2011, with particular emphasis on compliance with the formative purpose, which allows work experience to be defined as purely academic.

Key words: Work experience, scholarships, students, integration in employment.

1. DEL REAL DECRETO 1497/1981 AL REAL DECRETO 592/2014.

La primera normativa educativa que abordó la regulación de las prácticas académicas externas de los estudiantes universitarios fue el Real Decreto 1497/1981, de 19 de junio, sobre Programas de Cooperación Educativa (en adelante Real Decreto 1497/1981). La finalidad básica de esta norma fue la de conseguir una formación integral del alumno universitario a través de programas de cooperación educativa con las empresas para la formación de los alumnos que se encontraran cursando los dos últimos cursos académicos en un centro universitario. A tal efecto, el art. 1 del Real Decreto 1497/1981 preveía que “a fin de reforzar la formación de los alumnos universitarios en las áreas operativas de las empresas para conseguir profesionales con una visión real de los problemas y sus interrelaciones, preparando su incorporación futura al trabajo, las universidades podrán establecer, mediante convenio con una empresa, programas de Cooperación Educativa en los que se concierte la participación de ésta en la preparación especializada y práctica requeridas para la formación de los alumnos”.

En definitiva, mediante los programas de cooperación educativa con las empresas previstos en esta norma se pretendía que los estudiantes universitarios complementaran su formación académica, con una preparación más especializada y práctica, lo que debería convertirles en “profesionales con una visión real de los problemas y sus interrelaciones” y, en consecuencia, facilitarles su posterior incorporación al trabajo. Los objetivos tan ambiciosos que perseguía esta norma, sin embargo, no venían acompañados de una regulación acorde con los mismos, más bien al contrario, la misma podía ser calificada de parca y totalmente insuficiente, dejando un margen de actuación excesivo a lo establecido en cada caso en el correspondiente convenio de cooperación educativa. Entre las materias que se echaban de menos en la regulación de las prácticas universitarias externas cabe destacar la absoluta falta de precisión sobre los objetivos de las prácticas, las entidades colaboradoras, los destinatarios de las mismas y sus derechos y deberes, el contenido de los convenios, el régimen de tutorías, etcétera. Este vacío normativo, sin embargo, se fue cubriendo en la práctica de un modo más o menos satisfactorio mediante las normativas aprobadas sobre esta materia en las diferentes universidades, lo cual, sin embargo, originó a su vez una cierta disparidad de regímenes jurídicos.

El reconocimiento del papel de las prácticas académicas externas de los estudiantes universitarios en su formación y, por extensión, la regulación jurídica de las mismas, recibió un importante impulso a partir de la aprobación de la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades y muy especialmente a partir de la aprobación del Real Decreto 1393/2007, de 29 de octubre, por el que se establece la ordenación de las enseñanzas universitarias oficiales (en adelante Real Decreto 1393/2007). La Exposición de Motivos de esta norma establece al respecto que “la posibilidad de introducir prácticas externas viene a reforzar el compromiso con la empleabilidad de los futuros graduados y graduadas, enriqueciendo la formación de los estudiantes de las enseñanzas de grado, en un entorno que les proporcionará, tanto a ellos como a los responsables

de la formación, un conocimiento más profundo acerca de las competencias que necesitarán en el futuro”. En desarrollo de esta previsión, el apartado segundo del art. 12 del Real Decreto 1393/2007⁴, al fijar las directrices para el diseño de los títulos de graduado, establece que “los planes de estudio tendrán entre 180 y 240 créditos, que contendrán toda la formación teórica y práctica que el estudiante deba adquirir: aspectos básicos de la rama de conocimiento, materias obligatorias u optativas, seminarios, prácticas externas, trabajos dirigidos, trabajo de fin de grado y otras actividades formativas”. A lo que añade el apartado sexto que “Si se programan prácticas externas, éstas tendrán una extensión máxima del 25 por ciento del total de los créditos del título, y deberán ofrecerse preferentemente en la segunda mitad del plan de estudios”. Asimismo, el apartado segundo del art. 15 del Real Decreto 1393/2007, al fijar las directrices para el diseño de títulos de máster universitario, prevé que “los planes de estudios conducentes a la obtención de los títulos de Máster Universitario tendrán entre 60 y 120 créditos, que contendrán toda la formación teórica y práctica que el estudiante deba adquirir: materias obligatorias, materias optativas, seminarios, prácticas externas, trabajos dirigidos, trabajo de fin de máster, actividades de evaluación, y otras que resulten necesarias según las características propias de cada título”⁵.

En la misma línea de potenciación de las prácticas universitarias externas se encuentra el Real Decreto 1791/2010, de 30 de diciembre, por el que se aprueba el Estatuto del Estudiante Universitario (en adelante Estatuto del Estudiante Universitario). Los artículos 8 f) y 9 f) de esta norma reconocen respectivamente como derechos específicos de los estudiantes de grado y de máster el derecho a disponer de la posibilidad de realización de prácticas, curriculares o extracurriculares, que podrán realizarse en entidades externas y en los centros, estructuras o servicios de la universidad, según la modalidad prevista y garantizando que sirvan a la finalidad formativa de las mismas, a lo que añade el apartado g) de ambos preceptos el derecho a contar con tutela efectiva, académica y profesional en las prácticas externas que se prevean en el plan de estudios. Llama especialmente la atención en este punto la previsión expresa que se recoge en la norma de que las citadas prácticas respondan a una finalidad formativa, configurándose esta finalidad como el elemento verdaderamente definidor de las prácticas externas de los estudiantes universitarios. El Estatuto del Estudiante Universitario no se limita, sin embargo, a prever el derecho de los estudiantes universitarios a la realización de prácticas académicas externas, sino que en su art. 24 fija las condiciones básicas en las que las mismas deben desarrollarse.

El nuevo contexto en que se desarrollaban las prácticas académicas externas de los estudiantes universitarios puso de manifiesto el carácter totalmente insuficiente de la regulación de esta

⁴ Redacción del precepto dada por el art. 1.2 del Real Decreto 43/2015, de 2 de febrero, por el que se modifica el Real Decreto 1343/2007, por el que se establece la ordenación de las enseñanzas universitarias oficiales, y el Real Decreto 99/2011, de 28 de enero, por el que se regulan las enseñanzas oficiales de doctorado.

⁵ Un análisis de la creciente importancia que adquieren las prácticas académicas externas en BAVIERA PUIG, I. (2011). Las prácticas formativas para universitarios en el EEES. *Aranzadi Social*, núm. 2, (BIB 2011\611).

materia contenida hasta el momento en el Real Decreto 1497/1981, así como la necesidad de llevar a cabo una nueva regulación de esta materia que diera respuesta a todas las cuestiones que las prácticas académicas externas de los estudiantes universitarios planteaban⁶. A tal efecto, el Grupo de Empleo de la Red Universitaria de Asuntos Estudiantiles, en el documento titulado “Principios Orientadores de las Prácticas Externas” de 2010, señalaba la necesidad de una actualización legislativa que contemplara múltiples aspectos no abordados hasta el momento”⁷.

La actualización de la regulación de las prácticas académicas externas se llevó a cabo en un primer momento mediante la aprobación del Real Decreto 1707/2011, de 18 de noviembre, por el que se regulan las prácticas académicas externas de los estudiantes universitarios (en adelante Real Decreto 1707/2011), que vino a sustituir y, en consecuencia, a derogar al Real Decreto 1497/1981⁸. En este punto, la propia Exposición de Motivos de esta norma establecía que “el tiempo transcurrido desde la aprobación del Real Decreto 1497/1981 hace necesaria una nueva regulación más acorde con lo establecido en la legislación vigente y que desarrolle, precise y aclare algunos de los aspectos previstos en la misma, tales como los objetivos de las prácticas, las entidades colaboradoras y los destinatarios, requisitos, tutorías y contenidos de los convenios de cooperación educativa”. A partir de estas premisas, el art. 1 del Real Decreto 1707/2011 indicaba que el objeto de esta norma era “el desarrollo de la regulación de las prácticas académicas externas de los estudiantes universitarios”. En cualquier caso, como acertadamente se ha puesto de manifiesto, con esta norma se optó por una regulación de mínimos donde cupieran las diferentes realidades preexistentes en las universidades⁹.

Entre los muchos aspectos regulados por el Real Decreto 1707/2011 destacaba la protección social correspondiente al colectivo de estudiantes universitarios que se encontraran realizando prácticas académicas externas. A tal efecto, la redacción definitiva del Real Decreto 1707/2011 incorporó una disposición adicional primera que no constaba en borradores anteriores de esta norma, que bajo la rúbrica de “exclusión del ámbito de aplicación de la Seguridad Social”, establecía que “los mecanismos de inclusión en la Seguridad Social contemplados en el Real Decreto 1493/2011, de 24 de octubre, por el que se regulan los términos y las condiciones de inclusión en el Régimen General

⁶ En la misma dirección, BARBA RAMOS, F. (2013). La delgada línea entre la inserción y la explotación laboral. La esquizofrénica regulación de las prácticas universitarias. Comunicación presentada a las *XXXII Jornadas Universitarias Andaluzas de Derecho del Trabajo y Relaciones Laborales*, Granada, indica que “esta regulación resultaba a todas luces insuficiente, principalmente tras los cambios que se comienzan a experimentar con el proceso conocido como de Espacio Europeo de Educación Superior, que entre otras cosas también significará una dinámica irreversible de mayor interconexión entre el mundo universitario y la empresa”.

⁷ Sobre las propuestas contenidas en este documento vid. BARBA RAMOS, F. (2013). La delgada línea entre la inserción y la explotación... cit.

⁸ Para un estudio detallado de esta norma vid. MORENO GENÉ, J. (2012). La nueva regulación de las prácticas académicas externas de los estudiantes universitarios: la potenciación de la finalidad formativa y de mejora de la empleabilidad. *Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF*, núm. 349.

⁹ BARBA RAMOS, F. (2013). La delgada línea entre la inserción y la explotación... cit.

de la Seguridad Social de las personas que participen en programas de formación, en desarrollo de lo previsto en la disposición adicional tercera de la Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de la Seguridad Social (en adelante, Ley 27/2011 y Real Decreto 1493/2011), no serán de aplicación a los estudiantes universitarios que realicen las prácticas académicas externas a que se refiere este real decreto”. Esta previsión fue impugnada por el sindicato Comisiones Obreras.

Fruto del recurso contencioso administrativo interpuesto por Comisiones Obreras contra el Real Decreto 1707/2011 se dicta sentencia del Tribunal Supremo de 21 de mayo de 2013 en la que el Alto Tribunal resuelve la cuestión planteada¹⁰. En este punto, la resolución no entra en el fondo del asunto, sino que se detiene en el aspecto formal del mismo, considerando al respecto que “a juicio de la Sala la introducción de la Disposición Adicional Primera en el Real Decreto que constituye el objeto del proceso, posee esa naturaleza de modificación sustancial del mismo, ya que es obvio que afecta a una cuestión determinante del contenido de esta norma, puesto que excluye del ámbito de la Seguridad Social, en concreto de la obligación de afiliación y cotización a la misma, a los estudiantes universitarios que realicen las prácticas académicas externas que regula el Real Decreto, con las consecuencias que de la adopción de esta medida derivan tanto para quienes efectúan las prácticas, como para quienes han de llevar a cabo el alta de aquellos en la Seguridad Social, como para el propio sistema general de la Seguridad Social”. En consecuencia, la STS de 21 de mayo de 2013 procede a declarar nulo de pleno derecho el Real Decreto 1707/2011 y, en consecuencia, a retrotraer el procedimiento de elaboración del mismo para que el Consejo de Estado se pronuncie con carácter preceptivo, si bien no vinculante, sobre la cuestión que trata la Disposición Adicional Primera.

La nulidad de pleno derecho del Real Decreto 1707/2011 declarada por el Tribunal Supremo supuso que mientras no se promulgara una nueva normativa en la materia, recobraría su vigencia el Real Decreto 1497/1981¹¹. A tal efecto, se indicó que “el viejo Real Decreto 1497/1981 en la versión vigente a 2011 sigue siendo la norma en la que descansa el Convenio de Colaboración Educativa que las prácticas presuponen. En todo caso, el Estatuto del Estudiante Universitario contiene normas muy similares a las del Real Decreto 1707/2011 por lo que el régimen jurídico en la práctica sigue igual”¹².

¹⁰ Un comentario de esta resolución en Álvarez Cortés, J.C. (2013). La “re-inclusión” en la Seguridad Social de los estudiantes universitarios en prácticas. *Temas Laborales*, 122, 215-226.

¹¹ De un modo muy expresivo, Barba Ramos, F. (2013). La delgada línea entre la inserción y la explotación... cit. pone de manifiesto que “después de todo el camino recorrido, y de la práctica unanimidad respecto a la necesidad de un nuevo margo regulador, se dispone la retroacción de actuaciones y significará una vuelta casi a la transición política española, a la vigencia del Real Decreto 1497/1981”.

¹² Vid. Sempere Navarro, A.V. (2013). La Seguridad Social de los Becarios tras la anulación del Real Decreto 1707/2011. *Aranzadi Social*, núm. 5, (BIB 2013\1663). Vid. también, Sánchez-Rodas Navarro, C. (2013). Formas no laborales de inserción de los jóvenes en el mercado de trabajo. Ponencia presentada en las XXXII Jornadas Universitarias Andaluzas

En este contexto, el Gobierno ha procedido a aprobar el Real Decreto 592/2014, de 11 de julio, por el que se regulan las prácticas académicas externas de los estudiantes universitarios (en adelante, Real Decreto 592/2014), que de conformidad con su art. 1 tiene por finalidad “el desarrollo de la regulación de las prácticas académicas externas de los estudiantes universitarios”. En consecuencia, la Disposición Derogatoria Única de esta norma procede a derogar “el Real Decreto 1497/1981, de 19 de junio, sobre Programas de Cooperación Educativa, y el Real Decreto 1845/1994, de 9 de septiembre, por el que se actualiza el anterior” por los hasta este momento se regulaba esta materia.

El Real Decreto 592/2014, además de regular con cierto detenimiento el íntegro régimen jurídico de esta modalidad de prácticas académicas externas, reproduciendo con carácter general lo establecido en su momento por el Real Decreto 1707/2011, introduce un cambio normativo en lo relativo a la protección social de los estudiantes universitarios que realizan prácticas externas, que como acabamos de exponer, se había configurado como el principal punto de conflicto de esta norma, no en vano, a partir del Real Decreto 592/2014, al no preverse nada en contrario, a todos los estudiantes universitarios que realicen prácticas académicas externas sí les serán de aplicación los mecanismos de protección previstos en el Real Decreto 1493/2011.

A partir de estas premisas, en el presente estudio se lleva a cabo un análisis del nuevo régimen jurídico de las prácticas académicas externas diseñado por el Real Decreto 592/2014, haciéndose especial énfasis en el análisis del cumplimiento de la finalidad formativa de las mismas que permite definir a esta figura como estrictamente académica y no laboral, así como también, en la protección social finalmente dispensada a este colectivo.

2. EL CARÁCTER EXTRALABORAL DE LAS PRÁCTICAS ACADÉMICAS EXTERNAS.

2.1. La frontera entre prácticas académicas externas y relación laboral con anterioridad al Real Decreto 592/2014.

El art. 7.1 del Real Decreto 1497/1981 establecía que “la participación de una empresa en un programa no supondrá la adquisición de más compromisos que los estipulados en el Convenio, y en ningún caso, se derivarán obligaciones propias de un contrato laboral”. En consecuencia, de conformidad con este precepto, las prácticas académicas externas desarrolladas por estudiantes universitarios en el marco de programas de cooperación educativa no generaban relación laboral alguna entre dichos estudiantes y las empresas en las que, como consecuencia de la formalización del correspondiente convenio de cooperación educativa, los mismos desarrollaban sus prácticas.

En definitiva, “el Real Decreto dejaba claro que “el programa no establece relación contractual alguna entre el estudiante y la empresa”, negándole, pues, naturaleza laboral y declarando su naturaleza “estrictamente académica”. Y así, se regula una relación extralaboral que contiene alguna de las notas que caracterizan la relación laboral, como la dependencia o subordinación, por supuesto, voluntariedad, y, en ocasiones, retribución –si bien, en este caso, el Real Decreto se refiere a una “bolsa o ayuda al estudio” satisfecha en la forma que se determinase en el Convenio correspondiente –pero que difiere de ésta en el objeto formativo de la prestación y en el hecho de que el empresario no se beneficia de la prestación del estudiante”¹³.

Ahora bien, a pesar de esta proclamación de no laboralidad de las prácticas académicas externas realizada por el Real Decreto 1497/1981 en la práctica no siempre resultó clara la línea divisoria entre aquellas prácticas acordes con la legalidad y aquellas otras prácticas fraudulentas que pudieran encubrir una auténtica relación laboral¹⁴. En este punto, resulta evidente que las prácticas académicas externas, cuando las mismas son retribuidas económicamente, pueden comportar problemas de delimitación con el contrato de trabajo, que recoge la prestación voluntaria por parte del trabajador de servicios retribuidos por cuenta ajena y dentro del ámbito de organización y dirección del empresario, ya que, *a priori*, toda relación en la que se produzca entre las partes un intercambio de prestación de servicios y remuneración de los mismos puede ser calificada como laboral de conformidad con la amplitud que de tal concepto se desprende del art. 1.1 ET. En consecuencia, las prácticas académicas externas, cuando las mismas son remuneradas, podrían perfilar en principio una relación laboral entre las partes, dado que los factores que en las mismas concurren podrían tener un encaje adecuado en el art. 1.1 ET.

A tal efecto, constituye un criterio judicial plenamente asentado que la existencia de un convenio entre una empresa y una determinada institución educativa, estableciendo un programa de cooperación educativa al amparo del Real Decreto 1497/1981, no significa necesariamente que la relación realmente existente entre aquella y alguno de los estudiantes en prácticas no pueda ser calificada de laboral, pues en definitiva será el contenido prestacional objeto de la relación jurídica trabada la que determine su naturaleza. En consecuencia, en el caso concreto de las actividades realizadas bajo la cobertura de las prácticas académicas externas, habrá que examinar el contenido concreto de la relación mantenida entre empresa y estudiante, para comprobar si efectivamente tales actividades responden a la finalidad formativa propia de las citadas prácticas, expresada en el art. 1 del Real Decreto 1497/1981, en el que, como ya se ha indicado, se dispone que la finalidad de

¹³ Rodríguez-Piñero Royo, M.C. y Pérez Gerrero, M.L. (2013). La regulación de las prácticas universitarias como forma de inserción de los jóvenes en el mercado de trabajo. Comunicación presentada a las *XXXII Jornadas Universitarias Andaluzas de Derecho del Trabajo y Relaciones Laborales*, celebradas en Granada.

¹⁴ En la misma dirección Baviera Puig, I. (2011). Las prácticas formativas para universitarios... cit. indica que “pese al definido marco normativo se trata de una figura donde no siempre está clara la línea divisoria entre la legalidad y el fraude, es decir, si realmente nos encontramos ante un auténtica formación o por el contrario se elude la normativa laboral”.

tales programas es la de “reforzar la formación de los alumnos universitarios en áreas operativas de las empresas para conseguir profesionales con una visión real de los problemas y sus interrelaciones, preparando su incorporación futura al trabajo”, o si, por el contrario, dichas prácticas encubren una auténtica relación laboral en la que se encuentran presentes las notas de ajenidad y dependencia.

En este contexto, diferentes resoluciones judiciales al abordar las prácticas académicas externas desarrolladas por estudiantes universitarios en el marco de los programas de cooperación educativa previstos en el Real Decreto 1497/1981 concluyeron que dichas prácticas en realidad estaban encubriendo una relación laboral¹⁵. Con carácter general, dichas resoluciones vienen a considerar que las prácticas realizadas por los estudiantes universitarios no tenían por objeto reforzar la formación de éstos para preparar su incorporación futura al trabajo, sino obtener por parte de la entidad en la que se desarrollaban mano de obra barata y al margen de las normas que regulan el mercado laboral, sin perjuicio de que los estudiantes en prácticas hayan adquirido cierta experiencia en el desempeño del trabajo encomendado por cuanto que ello es inherente a toda prestación de servicios que tenga una cierta prolongación en el tiempo.

2.2. El mantenimiento del carácter no laboral de las prácticas académicas externas tras el Real Decreto 592/2014.

Frente a los problemas de delimitación entre las prácticas académicas externas y el contrato de trabajo que se suscitaron durante la vigencia del Real Decreto 1497/1981 cabe plantearse si el nuevo marco normativo por el que se regulan las prácticas académicas externas de los estudiantes universitarios, es decir, el Real Decreto 592/2014 contribuye de algún modo a aclarar y a potenciar las fronteras entre lo que efectivamente pueda considerarse como prácticas académicas externas y lo que deba ser calificado como relaciones laborales. En este punto, el art. 2.3 de esta norma se ratifica en el carácter no laboral de las prácticas académicas externas, al indicar que dado el carácter formativo de las mismas, de su realización no se derivarán, en ningún caso, obligaciones propias de una relación laboral, ni su contenido podrá dar lugar a la sustitución de la prestación laboral propia de puestos de trabajo¹⁶.

¹⁵ Un análisis de diferentes supuestos en Moreno Gené, J. (2012). La nueva regulación de las prácticas... cit. págs. 14-17. Vid. también, Fernández Orrico, F.J. (2012). La Seguridad Social de quienes participan en programas de formación, y otras tres figuras cercanas. *Revista de Información Laboral*, núm. 9, (BIB 2013\51334), Baviera Puig, I. (2011). Las prácticas formativas para universitarios... cit. y Sánchez-Rodas Navarro, C. (2013). Formas no laborales de inserción de los jóvenes... cit. págs. 22 y 23.

¹⁶ Fernández Orrico, F.J. (2012). La Seguridad Social de quienes participan en programas de formación... cit. indicaba al respecto, si bien, en relación con el Real Decreto 1707/2011 que “con buen criterio se prohíbe que un estudiante ocupe el lugar de otro trabajador en su mismo puesto de trabajo, porque ese puesto requerirá como es lógico del mantenimiento de las condiciones (pericia, experiencia, responsabilidad...) del trabajador sustituido. De modo que si se

La experiencia del Real Decreto 1497/1981 ya expuesta, sin embargo, pone de manifiesto que este tipo de declaraciones genéricas pueden verse de algún modo desvirtuadas en la práctica. En este punto, cabe recordar que el Real Decreto 592/2014, en tanto que Real Decreto, se trata de una norma reglamentaria, de manera que no puede calificar por sí misma, porque no tiene rango para ello, la naturaleza jurídica –laboral o extralaboral- del trabajo desarrollado por la persona que realiza las prácticas académicas externas, de manera que su actividad será o no laboral dependiendo de si la misma satisface o no los requisitos de la voluntariedad, ajenidad, dependencia y remuneración exigidos por la legislación laboral y, en particular, por el art. 1.1 ET. En otros términos, pretender que el Real Decreto 592/2014 fije criterios de definición de las prácticas académicas externas frente al contrato de trabajo distintos a los contenidos en la legislación laboral no sería admisible.

En esta dirección, ya en relación con el Real Decreto 1497/1981, entre otras muchas resoluciones judiciales, las SSTSJ del País Vasco de 24 de abril de 2007, de 8 de julio de 2008 y de 2 de junio de 2009 habían establecido que “la norma en cuestión, por su rango normativo, no puede contravenir lo dispuesto en el Estatuto de los Trabajadores, por lo que las prácticas que regula en ningún caso pueden reunir los rasgos propios del contrato de trabajo sin llevar consigo la configuración del vínculo como una relación laboral (...) El art. 7.2 del mismo ya precisa que la relación a que da lugar entre el alumno y la empresa no es de esa naturaleza, pero esa circunstancia dependerá de que se configure y desarrolle en forma tal que no lleve consigo los requisitos constitutivos del contrato de trabajo”.

En consecuencia, tras la aprobación del Real Decreto 592/2014 deberá continuarse acudiendo a los criterios fijados por el art. 1 ET y a la interpretación de los mismos que ha realizado la jurisprudencia para poder deslindar de un modo nítido y certero las prácticas académicas externas realizadas por los estudiantes universitarios de la prestación de servicios de naturaleza laboral ejecutada por los trabajadores por cuenta ajena. A partir de esta premisa, como ya se ha indicado, la distinción entre las prácticas académicas externas y el contrato de trabajo se fundamenta esencialmente en la distinta finalidad que se persigue con cada una de estas figuras. En esta dirección, el objetivo del contrato de trabajo es la obtención de un valor productivo inmediato, mientras que las prácticas académicas externas, por el contrario, o bien no buscan esa finalidad productiva en absoluto, o bien sólo la buscan relativamente, de manera aplazada o diferida al futuro, siendo el elemento predominante el aumento de la formación y la experiencia profesional de quien desarrolla las citadas prácticas, lo cual inexorablemente debe contribuir a mejorar su empleabilidad.

Por tanto, las prácticas académicas externas tienen como dato calificativo más relevante que quien las desarrolle adquiera una formación y mayor experiencia profesional mediante la realización de

produjera esa circunstancia, habría que presumir la contratación laboral del estudiante”.

una actividad cuyo coste económico lo soporta la entidad que las financia, lo que comporta la inexistencia a quien realiza las prácticas de una prestación que revirtiendo directamente en utilidad o beneficio de la entidad en la que las mismas se desarrollan, predomine sobre su formación, sin perjuicio de que las actividades desarrolladas por el mismo pueden fructificar en la realización de diversas tareas, que en todo caso no se realizan como auténtica contraprestación, sino como parte del proceso de formación y adquisición de experiencia profesional (STS de 13 de junio de 1988 y STS de 22 de noviembre de 2005). En definitiva, la distinción entre las prácticas académicas externas y la relación laboral se apoya en la determinación de cuál es el interés o beneficio principal que se satisface con las mismas, si el de quienes realizan las prácticas o el de la entidad que los acoge, de modo que la finalidad perseguida se configura como el principal e inseguro elemento diferenciador¹⁷.

Con la finalidad de distinguir entre las prácticas académicas externas y una relación laboral, en el próximo apartado se procederá a analizar el estatuto jurídico de los estudiantes en prácticas previsto en el Real Decreto 592/2014 para ver si del mismo se desprende nítidamente el carácter no laboral de dichas prácticas o si, por el contrario, dicha figura plantea problemas de delimitación con la contratación laboral.

3. EL ESTATUTO JURIDICO DE LOS ESTUDIANTES EN PRÁCTICAS: DERECHOS Y DEBERES.

A diferencia de lo que sucedía en el Real Decreto 1497/1981 que a penas contemplaba los deberes y derechos de los estudiantes que realizaban las prácticas académicas externas, el Real Decreto 592/2014 contiene una enumeración exhaustiva de los mismos. Llama la atención, sin embargo, que el listado de derechos y deberes que esta norma contempla no se vean correspondidos por un listado también expreso de los derechos y deberes que en contrapartida corresponden a la universidad y a la entidad colaboradora, previéndose únicamente los derechos y deberes de los tutores designados por las mismas.

El art. 9.1 del Real Decreto 592/2014 fija los siguientes derechos de los estudiantes en prácticas:

- A la tutela, durante el período de duración de la correspondiente práctica, por un profesor de la universidad y por un profesional que preste servicios en la empresa, institución o entidad donde se realice la misma.

¹⁷ Para una análisis de los diferentes criterios que nos permiten determinar si la utilidad o beneficio principal de la actividad ejercida por quien desarrolla las prácticas académicas externas repercute en este, a través de la obtención de la formación y experiencia profesional o, por el contrario, la obtiene la entidad en la que dichas prácticas tienen lugar, dándose cumplimiento así al presupuesto sustantivo de la ajenidad, vid. Moreno Gené, J. (2012). La nueva regulación de las prácticas... cit. págs. 19 y 20. Vid. también, Rodríguez-Piñero Royo, M.C. y Pérez Gerrero, M.L. (2013). La regulación de las prácticas... cit.

- A la evaluación de acuerdo con los criterios establecidos por la universidad.
- A la obtención de un informe por parte de la entidad colaboradora donde ha realizado las prácticas, con mención expresa de la actividad desarrollada, su duración y, en su caso, su rendimiento.
- A percibir, en los casos en que así se estipule, la aportación económica de la entidad colaboradora, en concepto de bolsa o ayuda al estudio¹⁸.
- A la propiedad intelectual e industrial en los términos establecidos en la legislación reguladora de la materia.
- A recibir, por parte de la entidad colaboradora, información de la normativa de seguridad y prevención de riesgos laborales.
- A cumplir con su actividad académica, formativa y de representación y participación, previa comunicación con antelación suficiente a la entidad colaboradora.
- A disponer de los recursos necesarios para el acceso de los estudiantes con discapacidad a la tutela, a la información, a la evaluación y al propio desempeño de las prácticas en igualdad de condiciones.
- A conciliar, en el caso de los estudiantes con discapacidad, la realización de las prácticas con aquellas actividades y situaciones personales derivadas o conectadas con la situación de discapacidad.
- Aquellos otros derechos previstos en la normativa vigente y/o en los correspondientes convenios de cooperación educativa suscritos por la universidad y, en su caso, la entidad gestora de prácticas vinculada a la misma, con la entidad colaboradora.

El art. 9.2 del Real Decreto 592/2014 enumera los siguientes deberes de los estudiantes que realizan las prácticas académicas externas:

- Cumplir la normativa vigente relativa a prácticas externas establecida por la universidad.

¹⁸ Recuérdese al respecto que el artículo 24.8 del Estatuto del Estudiante Universitario permite que en los convenios de colaboración se pueda establecer financiación por parte de las entidades correspondientes, en concepto de ayudas al estudio. Sin embargo, Álvarez Cortés, J.C. (2013). La “re-inclusión” en la Seguridad Social... cit. pág. 222, llama la atención sobre el hecho de que “en la actual implantación de los grados la mayoría de los alumnos que realizan asignaturas “prácticum” de carácter curricular no reciben ningún tipo de contraprestación, ya que en los convenios de colaboración con las empresas no suelen recogerse”.

- Conocer y cumplir el proyecto formativo de las prácticas siguiendo las indicaciones del tutor asignado por la entidad colaboradora bajo la supervisión del tutor académico de la universidad.
- Mantener contacto con el tutor académico de la universidad durante el desarrollo de la práctica y comunicarle cualquier incidencia que pueda surgir en el mismo, así como hacer entrega de los documentos e informes de seguimiento intermedio y la memoria final que le sean requeridos.
- Incorporarse a la entidad colaboradora de que se trate en la fecha acordada, cumplir el horario previsto en el proyecto educativo y respetar las normas de funcionamiento, seguridad y prevención de riesgos laborales de la misma.
- Desarrollar el proyecto formativo y cumplir con diligencia las actividades acordadas con la entidad colaboradora conforme a las líneas establecidas en el mismo.
- Elaboración de la memoria final de las prácticas, prevista en el art. 14 del Real Decreto 592/2014 y, en su caso, del informe intermedio.
- Guardar confidencialidad en relación con la información interna de la entidad colaboradora y guardar secreto profesional sobre sus actividades, durante su estancia y finalizada ésta.
- Mostrar, en todo momento, una actitud respetuosa hacia la política de la entidad colaboradora, salvaguardando el buen nombre de la universidad a la que pertenece.
- Cualquier otro deber previsto en la normativa vigente y/o en los correspondientes convenios de cooperación educativa suscritos por la universidad y, en su caso, la entidad gestora de prácticas vinculada a la misma, con la entidad colaboradora.

La principal cuestión que plantea este catálogo de derechos y deberes de los estudiantes que desarrollan las prácticas académicas externas consiste en determinar si el mismo resulta coherente con la naturaleza jurídica no laboral que se atribuye a las mismas y, en particular, si queda plenamente garantizada la preeminencia de la función formativa de las mismas frente a otras funciones más productivas propias de toda relación laboral. En este punto, puede afirmarse con rotundidad que el Real Decreto 592/2014 contribuye de un modo decisivo al afianzamiento de la finalidad formativa de las prácticas académicas externas, no en vano, en diferentes pasajes de esta norma puede vislumbrarse un esfuerzo por garantizar la finalidad formativa de la actividad desarrollada durante las prácticas frente al trabajo realizado por quien las desarrolla, justificándose de este modo la naturaleza extralaboral de las prácticas académicas externas. Para ello, el art. 9 del Real Decreto 592/2014 hace suyos una gran parte de los elementos que tradicionalmente se

han considerado distintivos de las prácticas no laborales frente a la relación laboral. Veamos brevemente cuales son estos elementos.

El primer elemento que incorpora el art. 9 del Real Decreto 592/2014 que permite delimitar con absoluta claridad las prácticas académicas externas de una relación laboral consiste en la previsión de que la formación dispensada a través de las prácticas académicas externas debe responder a un plan de formación previamente preestablecido que contenga tanto los objetivos formativos que se pretenden satisfacer con las mismas, como las diversas actividades que como consecuencia de dichos objetivos deberá realizar el estudiante. A tal efecto, en el correspondiente convenio de cooperación educativa debe incorporarse el proyecto formativo objeto de la práctica a realizar por el estudiante en el que deben quedar fijados los objetivos educativos y las prácticas a desarrollar. De conformidad con este elemento esencial de las prácticas académicas externas, el principal deber del estudiante en prácticas debe ser “conocer y cumplir el proyecto formativo de las prácticas” (art. 9.2.b) y “desarrollar el proyecto formativo y cumplir con diligencia las actividades acordadas con la entidad colaboradora conforme a las líneas establecidas en el mismo” (art. 9.2.e), para lo cual deberá “incorporarse a la entidad colaboradora de la que se trate en la fecha acordada y cumplir el horario previsto en el proyecto educativo (art. 9.2.d).

El segundo elemento que contempla el art. 9 del Real Decreto 592/2014 que debe ayudarnos a diferenciar las prácticas académicas externas del contrato de trabajo, consiste en que la actividad desarrollada por el estudiante en prácticas debe estar sometida a tutela. A tal efecto, el art. 10.1 del Real Decreto 592/2014 establece que “para la realización de las prácticas externas los estudiantes contarán con un tutor de la entidad colaboradora y un tutor académico de la universidad”, fijándose a continuación una detallada regulación de esta figura que será objeto de análisis más adelante. De conformidad con esta previsión, el art. 9.1.a) del Real Decreto 592/2014 establece como derecho básico de los estudiantes en prácticas el derecho de los mismos “a la tutela, durante el período de duración de la correspondiente práctica, por un profesor de la universidad y por un profesional que preste servicios en la empresa, institución o entidad donde se realice la misma” y el art. 9.2 b) de la misma norma establece que los estudiantes deberán cumplir el proyecto formativo de las prácticas “siguiendo las indicaciones del tutor asignado por la entidad colaboradora bajo la supervisión del tutor académico de la universidad”. Asimismo, los estudiantes en prácticas “deberán mantener contacto con el tutor académico de la universidad durante el desarrollo de la práctica y comunicarle cualquier incidencia que pueda surgir en el mismo, así como hacer entrega de los documentos e informes de seguimiento intermedio y la memoria final que le sean requeridos” (art. 9.2.c). Paralelamente, desde la perspectiva del tutor se establece que son deberes del tutor de la entidad colaboradora acoger al estudiante, organizar la actividad a desarrollar con arreglo a lo establecido en el proyecto formativo y supervisar sus actividades, orientar y controlar el desarrollo de la práctica con una relación basada en el respeto mutuo y el compromiso con el aprendizaje (art. 11.2).

El tercer elemento recogido en el Real Decreto 592/2014 como característico de las prácticas académicas externas frente a una relación laboral se refiere a la necesidad de que exista un seguimiento y control sobre el aprovechamiento de las prácticas académicas externas desarrolladas por el estudiante, de modo que durante toda la vigencia de las mismas deben darse por parte del tutor las indicaciones y instrucciones necesarias para el correcto desarrollo de las prácticas efectuadas y, por tanto, para la mejora de la formación de quien las realiza. En esta dirección, el art. 11.2 del Real Decreto 592/2014 prevé entre los deberes del tutor de la entidad colaboradora el de supervisar las actividades, orientar y controlar el desarrollo de la práctica. En consecuencia, el art. 9.2.c) de la misma norma establece como deber del estudiante el cumplir con el proyecto formativo “siguiendo las indicaciones del tutor asignado por la entidad colaboradora bajo la supervisión del tutor académico de la universidad”. Asimismo, la normativa prevé que las prácticas realizadas por el estudiante serán oportunamente evaluadas, correspondiendo al tutor académico de la universidad dicha evaluación de conformidad con los procedimientos previstos por la universidad (art. 15 Real Decreto 592/2014). Dicha evaluación se configura además como un derecho del estudiante (art. 9.1.b) del Real Decreto 592/2014), para lo cual deberá elaborar un informe intermedio y una memoria final (art. 9.2.f).

Un cuarto elemento que identifica a las prácticas académicas externas de cualquier prestación de servicios laboral consiste en que debe existir una adecuación entre las prácticas que se pretenden realizar y las posibilidades de la empresa o entidad receptora de quien las realiza para llevar a cabo esta formación. En este punto, se hecha de menos una mayor implicación del Real Decreto 592/2014 por establecer medidas que garanticen la capacidad de la empresa o entidad de acogida del estudiante en prácticas de permitirle aplicar y complementar los conocimientos adquiridos en su formación académica, favoreciendo la adquisición de competencias que les preparen para el ejercicio de actividades profesionales, faciliten su empleabilidad y fomenten su capacidad de emprendimiento. En este punto, el convenio de cooperación educativo se configura como el único garante de la necesaria aptitud de la empresa o entidad de acogida de quien realiza las prácticas para asegurar el satisfactorio cumplimiento de las finalidades y objetivos de las mismas. Pero es que además, tampoco se establece de un modo expreso el deber de la empresa o entidad de acogida de proporcionar al estudiante el apoyo necesario y facilitarle la utilización de los medios, instrumentos o equipos que resulten precisos para el normal desarrollo de su actividad, ni el derecho de los estudiantes a recibir la colaboración y apoyo necesarios para el desarrollo normal de sus prácticas.

En cambio, el Real Decreto 592/2014 sí se preocupa por garantizar la adecuación entre las prácticas que se pretenden realizar y las posibilidades de la empresa o entidad receptora de quien las realiza para llevar a cabo esta formación respecto al colectivo de los estudiantes con discapacidad que realicen prácticas académicas externas. Para ello, la norma establece como derechos de quien realiza las prácticas “disponer de los recursos necesarios para el acceso de los estudiantes con discapacidad a la tutela, a la información, a la evaluación y al propio desempeño de las prácticas en

igualdad de condiciones” (art. 9.1.h) y “conciliar, en el caso de estudiantes con discapacidad, la realización de las prácticas con aquellas actividades y situaciones personales derivadas o conectadas con la situación de discapacidad” (art. 9.1.i). A tal efecto, la regulación del convenio de cooperación educativa ya prevé la necesidad de fomentar que las entidades colaboradoras sean accesibles para la realización de las prácticas de estudiantes con discapacidad procurando la disposición de los recursos humanos materiales y tecnológicos necesarios que aseguren la igualdad de oportunidades (art. 7.1).

Con la misma finalidad de garantizar la adecuada realización de las prácticas académicas externas de los estudiantes con discapacidad, el art. 17.3 del Real Decreto 592/2014 les otorga prioridad en la elección y en la adjudicación de las prácticas, con objeto de que puedan optar a empresas en las que estén aseguradas todas las medidas de accesibilidad universal, incluidas las referidas al transporte para su traslado y acceso a las mismas. Asimismo, el art. 12.2.g) de la misma norma contempla como deber del tutor académico de la universidad “supervisar y, en su caso, solicitar, la adecuada disposición de los recursos de apoyo necesarios para asegurar que los estudiantes con discapacidad realicen sus prácticas en condiciones de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal” (art. 12.2.g).

Un último elemento contemplado en el Real Decreto 592/2014 que debe ayudarnos a identificar las prácticas académicas externas frente a la actividad laboral de los trabajadores por cuenta ajena se encuentra en la necesidad de que la prestación de servicios que realiza el estudiante en prácticas se encuentre supeditada a la formación que este debe obtener y no a la inversa. Como principal manifestación de este requerimiento encontramos la previsión recogida en el art. 9.1.g) de esta norma que reconoce como derecho de los estudiantes en prácticas el de “cumplir con su actividad académica, formativa y de representación y participación, previa comunicación con antelación suficiente a la entidad colaboradora”. Esta previsión pone claramente de manifiesto que las prácticas académicas externas no pueden impedir o limitar de un modo sustancial la formación académica del estudiante, de modo que la normativa ha establecido de forma expresa que el estudiante tiene derecho a seguir con su formación académica. Asimismo, en la línea ya anticipada por el Estatuto del Estudiante, el precepto también garantiza el cumplimiento de los derechos de participación de los estudiantes, de modo que el desarrollo de las prácticas académicas externas tampoco puede impedir el cumplimiento de sus derechos de representación y participación. La función de garantizar todos estos derechos del estudiante que realiza las prácticas corresponde al tutor académico designado por la universidad el cual debe velar por la adecuada compatibilidad del horario de la realización de las prácticas con las obligaciones académicas, formativa y de representación y participación del estudiante (art. 12.2.a) Real Decreto 592/2014).

A pesar del amplio catálogo de derechos y deberes para los estudiantes que se contempla en el Real Decreto 592/2014 con el objeto de garantizar la finalidad formativa de las prácticas, no se establece ningún mecanismo para su reclamación en caso de transgresión ni tampoco ninguna

consecuencia jurídica. En cualquier caso, como acertadamente se ha puesto de manifiesto, es evidente que cualquier incumplimiento de estas disposiciones que ponga en cuestión la finalidad formativa de las prácticas podrá dar lugar a que ésta se declare relación laboral conforme a la doctrina jurisprudencial del interés predominante¹⁹.

Junto con todos aquellos derechos y deberes del estudiante en prácticas que se acaban de exponer y que definen a las prácticas académicas externas y permiten diferenciarlas de una relación laboral, el art. 9 del Real Decreto 592/2014 recoge otros derechos y deberes instrumentales de las mismas, es decir, que hacen referencia a las condiciones en que dichas prácticas deben desarrollarse y que en muchos casos mantienen importantes concordancias con derechos y deberes de carácter laboral. En este grupo se encuentran los derechos “a percibir, en los casos en que así se estipule, la aportación económica de la entidad colaboradora, en concepto de bolsa o ayuda al estudio” (art. 9.1. d); “a la propiedad intelectual e industrial en los términos establecidos en la legislación reguladora de la materia” (art. 9.1. e); y, finalmente, el derecho a “recibir, por parte de la entidad colaboradora, información de la normativa de seguridad y prevención de riesgos laborales” (art. 9.1.f). A tal efecto, es un deber del tutor de la entidad colaboradora informar al estudiante de la organización y funcionamiento de la entidad y de la normativa de interés, especialmente la relativa a la seguridad y riesgos laborales (art. 11.2.c)²⁰.

Por el contrario, la redacción definitiva del Real Decreto 592/2014 no ha incorporado el derecho de los estudiantes a la cobertura de un seguro para las contingencias que pudieran surgir con ocasión de la realización de las prácticas.

En relación a los deberes del estudiante en prácticas, también se contemplan algunos muy similares a los de sigilo profesional, diligencia y buena fe propios de los trabajadores por cuenta ajena, en concreto, el deber de “guardar confidencialidad en relación con la información interna de la entidad colaboradora y guardar secreto profesional sobre sus actividades, durante su estancia y finalizada ésta” (art. 9.2.g); cumplir con diligencia las actividades acordadas con la entidad colaboradora (art. 9.2 e); y, finalmente, el deber de “mostrar, en todo momento, una actitud respetuosa hacia la política de la entidad colaboradora, salvaguardando el buen nombre de la universidad a la que pertenece” (art. 9.2 h).

En definitiva, como ya se ha avanzado, puede concluirse que el Real Decreto 592/2014 contribuye de un modo decisivo al afianzamiento de la finalidad formativa de las prácticas académicas

¹⁹ Vid. Duque González, M. (2012): *Becas y becarios. Camino de su regulación laboral*. Valladolid: Lex Nova Thomson Reuters, pág. 232.

²⁰ Sobre la introducción del derecho del estudiante a recibir información de la normativa de seguridad y prevención de riesgos laborales, en relación con idéntica previsión contenida en el Real Decreto 1707/2011, Duque González, M. (2012). *Becas y becarios...* cit. pág. 232, llamaba la atención sobre el hecho de que únicamente se estableciera un derecho de información y no un derecho a que se garantice la seguridad del estudiante mediante todos los medios técnicamente posibles.

externas, no en vano, como se ha puesto de manifiesto, esta norma lleva a cabo un encomiable esfuerzo por garantizar la finalidad formativa de la actividad desarrollada durante las prácticas frente al trabajo realizado por quien las desarrolla, justificándose de este modo la naturaleza extralaboral de las prácticas académicas externas.

Ahora bien, a pesar de la voluntad del Real Decreto 592/2014 por garantizar la finalidad formativa de la actividad desarrollada durante las prácticas frente al trabajo realizado por quien las desarrolla, nada impide que en el día a día de las prácticas académicas externas se puedan producir, como efectivamente sucede en no pocas ocasiones, incumplimientos de las previsiones contenidas en dicha norma por parte de las entidades en las que se desarrollan estas prácticas que pueden suponer que la actividad desarrollada sea susceptible de ser considerada como laboral, dando derecho a quien realiza las prácticas a ser considerado como trabajador a todos los efectos, posibilidad que en todo caso deberá ser ponderada en cada supuesto concreto por los tribunales laborales²¹.

4. UNA SOLUCIÓN DE COMPROMISO: LAS PRÁCTICAS ACADÉMICAS EXTERNAS NO CONSTITUYEN UNA RELACIÓN LABORAL PERO COTIZAN A LA SEGURIDAD SOCIAL.

La redacción final del Real Decreto 592/2014 ha omitido cualquier regulación específica relativa a la inclusión en la Seguridad Social de los estudiantes universitarios en prácticas, habiendo desaparecido al respecto la Disposición adicional primera que figuraba en el Proyecto de Real Decreto y que llevaba por título “Régimen de inclusión en el Régimen General de la Seguridad Social de las prácticas académicas externas de los estudiantes universitarios y en general de las prácticas curriculares del Sistema Educativo Español”. Ello ha supuesto *de facto*, como ya venía sucediendo desde que la STS de 21 de mayo de 2013 anulara el Real Decreto 1707/2011, que a los estudiantes universitarios que realizan prácticas académicas externas les sean de aplicación los mecanismos de inclusión en la Seguridad Social contemplados en la Ley 27/2011 y desarrollados

²¹ A tal efecto, Álvarez Cortés, J.C. (2013). La “re-inclusión” en la Seguridad Social... cit. pág. 218, establecía en relación con el anterior Real Decreto 1707/2011 que “a pesar de la extensa regulación de las prácticas en empresas por estudiantes universitarios (...) puede ocurrir y, de hecho ocurre, que el tejido productivo que tenemos, donde son mayoritarias las microempresas y pymes, el interés del empresario colaborador cuando solicita un estudiante en prácticas es, pese a quien pese, más que colaborar en la formación de un estudiante universitario, buscar mano de obra “barata” para la realización de las actividades comunes de su empresa. El diseño del “Prácticum” como asignaturas obligatorias de cuya superación depende la obtención del grado universitario y el desinterés del empresariado (a veces temeroso de la Inspección de trabajo) puede llevar consigo que se negocien Convenios de Cooperación Educativa, que tengan un diseño de “proyecto formativo” que mire más hacia los intereses empresariales que hacia los formativos del alumno o, incluso en el supuesto de que el proyecto formativo de la prácticas en empresa esté formalmente bien diseñado, puede ocurrir que una ineficiente tutorización académica (y un silencio del alumno, deseoso de poder engancharse al mercado de trabajo en esa empresa a través de dicha práctica) permitirá que se desfigure bajo la apariencia de una “beca”, “bolsa de ayuda a estudios”, un contrato de trabajo y, en consecuencia con ello, dará lugar a un resultado prohibido por el ordenamiento jurídico o contrario a él”.

por el Real Decreto 1493/2011, siempre claro está que quienes realicen dichas prácticas cumplan los requisitos establecidos por dicha norma. En otros términos, la falta de previsión en contra en el Real Decreto 592/2014 determina la extensión a las prácticas académicas externas de los estudiantes universitarios de los mandatos previstos en el Real Decreto 1493/2011.

La aplicación a los estudiantes universitarios que realizan prácticas académicas externas de las previsiones contenidas en el Real Decreto 1493/2011 supone que los mismos sean asimilados a trabajadores por cuenta ajena a efectos de su inclusión en el Régimen General de la Seguridad Social. A tal efecto, de las distintas posibilidades existentes en nuestro ordenamiento jurídico para dotar de protección social a los estudiantes universitarios que realizan prácticas académicas externas y como consecuencia de la aplicación a los mismos del Real Decreto 1493/2011, se ha optado por su inclusión en el Régimen General de la Seguridad Social y no por la creación de un Régimen Especial de Seguridad Social específico para este colectivo. Asimismo, una vez se ha optado por no crear un Régimen Especial para estudiantes universitarios que realizan prácticas académicas externas, sino por incluirlos en el Régimen General de la Seguridad Social, aún resultaban posibles dos vías distintas para llevar a cabo este propósito, las cuales se encuentran recogidas en el art. 7 LGSS, a saber: su inclusión entre los trabajadores por cuenta ajena o su consideración como asimilados a los mismos. De conformidad con la concepción tradicional de no considerar como laboral la actividad desarrollada por los estudiantes universitarios que realizan prácticas académicas externas y también como consecuencia de la aplicación a estos supuestos del Real Decreto 1493/2011, se ha optado por la segunda posibilidad expuesta, de manera que los estudiantes universitarios que realizan prácticas académicas externas no son considerados en ningún caso como trabajadores por cuenta ajena en los términos previstos en el art. 1.1 ET, sino que únicamente se procede a asimilarlos a los mismos a los meros efectos de su inclusión en el Régimen General de Seguridad Social.

En cualquier caso, la aplicación a los estudiantes universitarios que desarrollan prácticas académicas externas de los mecanismos de inclusión en la Seguridad Social contemplados en el Real Decreto 1493/2011 depende, como no puede ser de otro modo, del cumplimiento de los requisitos establecidos en dicha norma. A tal efecto, la misma hace depender la inclusión de los participantes en programas de formación en el Régimen General de la Seguridad Social como asimilados a los trabajadores por cuenta ajena de las siguientes exigencias: a) Ha de tratarse de programas de formación financiados por entidades u organismos públicos o privados; b) Los programas de formación deben estar vinculados a estudios universitarios o de formación profesional; c) Los programas no pueden tener un carácter exclusivamente lectivo sino que deben incluir la realización de prácticas formativas en empresas, instituciones o entidades; d) Los programas deben conllevar una contraprestación económica para los afectados, cualquiera que sea el concepto o la forma en que se perciba y d) Los programas no deben dar lugar a una relación laboral que determine su alta en el respectivo régimen de la Seguridad Social.

Es precisamente el cumplimiento de estas exigencias, especialmente, que se desarrolle una actividad práctica en una empresa, institución o entidad y que se reciba una contraprestación económica por ello, las que aproximan la situación en la que se encuentran los participantes en estos programas de formación vinculados a estudios universitarios con la propia de los trabajadores por cuenta ajena definidos en el art. 1.1 ET y las que justifican en última instancia que se haya decidido asimilar a este colectivo con los trabajadores por cuenta ajena a los efectos de su inclusión en el Régimen General de la Seguridad Social. En otros términos, pese a considerarse que la actividad que desarrollan los participantes en estos programas no constituye en ningún caso una actividad laboral, sí que se considera que las prácticas desarrolladas son muy importantes para la formación del trabajador y su posterior incorporación en el mercado laboral, así como también, que las mismas son extensas y relativamente productivas desde el punto de vista económico y, por tanto, son merecedoras de una protección social superior a la dispensada hasta el momento.

BIBLIOGRAFÍA

- Álvarez Cortés, J.C. (2013). La “re-inclusión” en la Seguridad Social de los estudiantes universitarios en prácticas. *Temas Laborales*, 122, 215-226.
- Barba Ramos, F. (2013). La delgada línea entre la inserción y la explotación laboral. La esquizofrénica regulación de las prácticas universitarias. Comunicación presentada a las XXXII *Jornadas Universitarias Andaluzas de Derecho del Trabajo y Relaciones Laborales*, Granada.
- Baviera Puig, I. (2011). Las prácticas formativas para universitarios en el EEES. *Aranzadi Social*, 4(2), 249-264.
- Duque González, M. (2012). *Becas y becarios. Camino de su regulación laboral*. Valladolid: Lex Nova Thomson Reuters.
- Fernández Orrico, F.J. (2012). La Seguridad Social de quienes participan en programas de formación, y otras tres figuras cercanas. *Revista de Información Laboral*, 9, 7-32.
- Moreno Gené, J. (2012). La nueva regulación de las prácticas académicas externas de los estudiantes universitarios: la potenciación de la finalidad formativa y de mejora de la empleabilidad. *Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF*, 349.
- Rodríguez-Piñero Royo, M.C. y Pérez Gerrero, M.L. (2013). La regulación de las prácticas universitarias como forma de inserción de los jóvenes en el mercado de trabajo. Comunicación presentada a las XXXII *Jornadas Universitarias Andaluzas de Derecho del Trabajo y Relaciones Laborales*, Granada.

Sánchez-Rodas Navarro, C. (2013). Formas no laborales de inserción de los jóvenes en el mercado de trabajo. Ponencia presentada en las XXXII Jornadas Universitarias Andaluzas de Derecho del Trabajo y Relaciones Laborales, Granada.

Sempere Navarro, A.V. (2013). La Seguridad Social de los becarios tras la anulación del Real Decreto 1707/2011. *Aranzadi Social*, 5, 111-121.

THE TRAINING AND APPRENTICESHIP CONTRACT: AN EFFECTIVE STRATEGY FOR YOUTH EMPLOYABILITY?²²

Ana M. Romero Burillo

Universitat de Lleida, Spain

Abstract:

The high rates of youth unemployment in our labour market since the start of the economic crisis have led the Spanish government to adopt numerous measures aimed at promoting the recruitment of young people. These measures include the modification of training contracts and, in particular, the training and apprenticeship contract. Over the last two years several changes have been made to the legal regime of the training and apprenticeship contract, starting with the passing of Royal Decree-Law 10/2011 of 26 August on urgent measures to promote youth employment, foster job security and maintain the retraining of people who exhaust their unemployment benefits. The most recent regulation of this subject is Law 11/2013 of 26 July on measures to support entrepreneurship and to stimulate growth and job creation. The aim of these regulatory changes has always been the same: to go beyond the traditional concept of a training contract and make it more attractive for employers, with special emphasis on reinforcing the training component of the contract through "alternating apprenticeship". This paper studies the training that accompanies the provision of services in the training and apprenticeship contract, which, as stated in the preambles to the various reforms of this contract, is its real leitmotif. In addition to providing an update on the regulation of this subject, we also consider whether, as has been claimed, this type of contract focuses on training young people or, after all the regulatory changes, still focuses solely on their transition to work.

Keywords: Unemployment, youth, education, transition to work, training and apprenticeship contract, alternating apprenticeship.

²²This work has been developed within the framework of the research project R&D DER2013-47917-C2-1-R funded by the Ministry of Economy and Competitiveness entitled "Age, employment and social vulnerability".

1. PRESENTATION

Training, as insisted repeatedly by the government, appears as one of the most effective job placement for working people pathways, it is not surprising the specific weight training activities occupy within the different programs to promote employment policies that are developed at European level and at the State level²³. Now with initiatives in training that have been developed over the years by the government, it has also been considered an appropriate instrument to facilitate the training of workers regulating contractual arrangements especially designed to achieve that goal and others are not, that so-called training contracts.

It should be noted, however, that training contracts are contractual arrangements that have had from the outset a clear target, which is the group of young people, which traditionally found it particularly difficult to enter and remain in the labor market due to lack professional experience, lack of proper training or just a lack of training.

These difficulties in finding employment that are affecting the group of young people have been severely stressed because of the economic crisis for more than five years now been suffering our country and that is clearly reflected in the official statistics which periodically They are drawn from various public institutions. The progressive increase in youth unemployment rates that are happening year after year has led from government agencies you have decided to take matters into adopting new measures aimed at encouraging the hiring of young people, among which are the modification of training contracts, in particular, the training and apprenticeship contract. In this regard, a first reform was carried out by means of RD-Law 10/2011, of August 26 urgent measures to promote youth employment, promotion of stability in employment and the maintenance of retraining of people who exhaust their unemployment benefits (hereinafter RD-Law 10/2011), which proceeded to design a training contract again, giving a new wording to art. 11.2 ET and renamed contract for training and learning.

However changes made by RD-Law 10/2011 were not sufficient to overcome the traditional conception of existing training contract so far and, therefore, the first RD-Law 3/2012, of February 10, measures urgent measures to reform the labor market (hereinafter RD-Law 3/2012) and, subsequently, the Law 3/2012, of 6 July, on urgent measures to reform the labor market (hereinafter Law 3/2012) incorporated among the measures to promote the employment of young people a new change in the legal regime of the training and apprenticeship contract, in order to eliminate those aspects that could make this type of contract was too stiff, unattractive or

²³In this sense, for example, in the framework of the European Employment Strategy set as priorities and objectives of the employment policies of the member states promoting a skilled workforce capable of responding to the needs of the labor market and promote education and training throughout life and improving education and training systems. Vid. <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=101&langId=es>.

deterrent to the employer²⁴, that way looking even further enhancing the employability of young people²⁵.

Through the RD-Law 10/2011, but mainly through the Law 3/2012, the legislature seeks to provide a new configuration of the training and apprenticeship contract, moving from a contractual arrangement that relied essentially seeking the employment of young unemployed, for which came as a mere tool to their theoretical and practical training necessary for the performance of a trade or job to another modality that has the basic objective "professional qualification of workers" by affixing a certain methodology which is none other than the alternating learning²⁶, following the successful experiences that provides the so-called German model²⁷.

Despite the changes introduced in the new contract in order to enhance training activity to develop in this type of contract, the fact is that the regulation contained in art. 11.2 ET were observed major shortcomings in this field as the lack of specificity of the delivery system of formation, its features or how to finance such training at urging the adoption of a standard development of statutory regulation, which is produced with the RD 1529/2012, of 8 November, by which the training and apprenticeship contract takes place and the bases of the dual vocational training are established (hereinafter RD 1529/2012)²⁸. But they do not stop there the amendments which have been affected the training and apprenticeship contract, and that have also affected after this contractual arrangement the RD-Law 4/2013, of measures to support entrepreneurship and promoting growth and job creation, of February 22, 2013 (hereinafter RD-Law 4/2013)²⁹, whose content has been recently validated by Law 11/2013 of 26 July, on measures to support the entrepreneurial and stimulating growth and job creation (hereinafter Law 11/2013)³⁰.

The reformist continuous drip which has undergone regulation the training and apprenticeship contract makes it difficult to have a complete and clear view of it, so it is interesting at this time to conduct a review of all these reforms and to facilitate an overview of the current regulation of the contract. However, the characteristics of this work makes it impossible to fully address the study of such regulation so we will focus on the study of the most important aspects of which we believe is the most important part of the new legal regime of the contract for training and learning, which is none other than the training that accompanies the provision of services in this type of contract,

²⁴ Sempere Navarro, A.V. and Martín Jiménez, J. (2012). Claves de la reforma laboral de 2012. Thomson-Reuters Aranzadi. Cizur Menor (Navarra), p. 186.

²⁵ Moreno Gené, J. (2013). El impulso a la formación profesional dual en el contrato para la formación y el aprendizaje y en la formación profesional del sistema educativo. A propósito del Real Decreto 1529/2012. *Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF*, 358, p. 57.

²⁶ Moreno Gené, J. (2013). El impulso a la formación dual..., p. 58.

²⁷ Rodríguez-Piñero Bravo-Ferrer, M., Valdés Dal-RÉ, F. and Casas Baamonde, M.E. (2012). La nueva reforma laboral. *Relaciones Laborales*, 5, p. 14.

²⁸ BOE November 9, 2012.

²⁹ BOE February 23, 2013.

³⁰ BOE July 27, 2013.

which appears, as shown in the Exhibition Grounds own rules reforming the various contracts as true leitmotif of the same. Furthermore, this study not only can we see the new way of regulating the training activity to develop into a contract for training and learning but also whether as intended have right now with a contractual arrangement focused on training still prevails worker or job placement for young people to whom is addressed this contract.

2. THE PROFESSIONAL QUALIFICATIONS OF THE WORKER AS SUBJECT OF THE TRAINING AND APPRENTICESHIP CONTRACT.

In keeping with the educational purpose that preaches the new training and apprenticeship contract, art. 11.2 a) ET and art. 6 RD 1529/2012 established as recipients of this type of contract, on the one hand, young people who meet certain age and, on the other hand, other groups of workers, regardless of age, on grounds of disability or are in a situation of social exclusion³¹ and lack the obtained recognized by the system of vocational training for employment or education system required to arrange an internship or occupation under contract professional qualifications.

According to the terms that the law is expressed it is possible to conclude that the training deficiencies required the recipients of this contract gives a great extent the group of people who should read this contractual arrangement and that the limits to formalization This contract not only finds that the contracted person holds training for the development of a trade or job, but also requires that such training meets two additional prerequisites: one, the formation with which account worker is recognized by the system of vocational training for employment or the educational system and, two, that such training is required to formalize an internship. Also, as indicated by the 11.2 a) ET, also is not addressed in this contract those who are pursuing a vocational education system, which is reasonable because they are still in training and lack the certification that accredits professional qualifications which prevents the realization of a contract for training and learning.

³¹It is recalled that the adoption of the new contract for training and learning has occurred up to two times a very significant expansion in the maximum age is required to formalize a first extension RD-Law is introduced to the 10/2011 going from a maximum age of 21 years foreseen in the contract for the formation of the 25-year contract for training and learning, maximum age that can be overcome in the event of disability or at risk of social exclusion which case there is no age limit for the execution of such contract, the second extension, in force at the moment, occurs in the ninth transitional provision of Royal Decree-Law 3/2012, under which it generally expands the maximum age of 25 years to 30 years until the unemployment in our country does not fall below 15%. The gradual easing of the maximum age for recruitment in these cases has received significant criticism doctrinal, and casting doubt on the eminently formative character that has this type of contract again and again if the educational activity is sacrificed in favor of the needs social integration with the recipients of the contract. Moreno Gené, J. (2012). El contrato para la formación y el aprendizaje: un nuevo intento de fomento del empleo juvenil mediante la cualificación profesional de los jóvenes en régimen de alternancia. *Temas Laborales*, 116, p. 46 and Selma Penalva, A. (2013). ¿Cómo ha quedado el contrato para la formación tras las últimas reformas? *Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF*, 265-266, p. 202.

A previous formative elements are also added the need for professional qualifications to count the worker is required to develop the job or occupation that will play, otherwise, ie, if it has nothing to see the formation with which a worker has the job or occupation for which he was hired, nothing prevent you from signing the contract for training and learning.

Now the job to play should always require professional qualifications, which should be interpreted as indicated by art. 16 RD 1529/2012, meaning that the training received by the worker will be required to obtain a vocational training or higher level or a professional certificate or, where applicable, or academic certification partial cumulative accreditation. Therefore, the professional qualification requirement becomes "sine qua non" to formalize the contract, otherwise it could never fit into this type of contract because it does not exist any educational purpose³².

As can be seen in the new contract for training and learning the training received by the worker and the work to be performed must be closely linked, which raises the question of whether it can offer other more general training under this contractual arrangement as would be aimed at the completion of studies corresponding to compulsory, yes possibility is expressly recognized the RD-Law 10/2011 secondary education.

In this regard and if we look at the current terms of the standard, it can be seen that the new regulation does not mention at any time to this type of training, although it is also true that it does not expressly prohibit its realization³³. Just the silence of the standard, along with the reference made in the art. 11.2 ET that the training is framed within the education system has led some authors to argue that can include training leading to complete compulsory education, while acknowledging that the new drafted aims to highlight that the main objective of the contract is precisely boost professional expertise in order to improve future employability of workers, not their secondary education³⁴.

In relation to this doctrinal position we share the broad interpretation is done in relation to the type of training that can be taught in the context of this type of contract and understand that if this is agreed by the company and the employee, there is no impediment to the training received by the worker permit the mandatory high school completion. However, we also understand that not

³² Poquet Català, R. (2013). La actividad formativa en el contrato para la formación y el aprendizaje tras las últimas reformas. *Relaciones Laborales*, n. 6, p. 77. This author concludes that "the job to occupy must be qualified and could therefore not be hired simply as a category generally dependent helper or elementary tasks."

³³ Suárez Corujo, B. (2012). La nueva regulación del contrato para la formación y el aprendizaje. Desequilibrio y "¿provisionalidad?" In I. García-Perrote Escartín and J.R. Mercader Uguina (2012). *La regulación del Mercado Laboral. Un análisis de la Ley 3/2012 y de los aspectos laborales del Real Decreto-ley 20/2012*. Lex Nova. Valladolid, p. 105. This autor describes the disappearance of the reference to training for the completion of compulsory secondary education of "myopic approach that ignores the structural dimension of the problem of young people without training."

³⁴ Selma Penalva, A. (2013) *¿Cómo ha quedado....*, p. 200.

only will comply with such training the objective which this contract and that is simply to facilitate the training required for the job or occupation covered by the contract.

Another issue relating to the requirements to be met by the worker and that the aim of professional qualifications of the same link is prohibition set forth in the art. 11.2 c) ET to formalize a contract for training and learning in those cases where the place of work under the contract has been performed previously by the worker in the same company for more than twelve months. In our opinion the ban is expected to be reasonable, whereas in these cases the professional qualifications of workers would be frustrated, as it is assumed that if the same worker previously played an important time for the same job or trade, already have or will have obtained at least a part of professional qualifications³⁵. Now, we share the criticism that has made the doctrine of the fact that this prohibition only available while the worker takes a job at the same company that aims to formalize a contract for training and learning, and that for that qualification professional is indifferent if the job has been dealing in the same or in different companies³⁶.

Now, we share the criticism that has made the doctrine of the fact that this prohibition only available while the worker takes a job at the same company that aims to formalize a contract for training and learning, and that for that qualification professional is indifferent if the job has been dealing in the same or in different companies

Finally, an aspect that we find very appealing and also linked, in our view, with the purpose of the professional qualifications of the worker is the elimination of the chaining limits contracts for training and learning in the same or another company, a provision which itself is contained in the regulation under RD-Law 10/2011. The change is certainly far-reaching as the new formulation in the art. 11.2 c) will allow ET can happen several contracts to the same worker in the same company or another until the subjective limits of this agreement is reached with the only restriction that the professional qualification to receive is different from that obtained previously by the worker. With this measure the risk that young workers go chasing different contracts for training and learning to maximum age to formalize this type of contract³⁷.

In our opinion this regulation the legislator re-prioritize the employment of the employee, even if it means a succession of temporary employment contracts that have certain limitations in their working conditions, away from this form of the objective which we believe has the contract it would, in line with the German model, ensure that the worker obtained a vocational training to

³⁵ Moreno Gené, J. (2015). *El contrato para la formación y el aprendizaje y otras figuras afines. El impulso de la cualificación profesional en régimen de alternancia*. Atelier. Barcelona, p. 37-38.

³⁶ Ibid.

³⁷ Rodríguez-Piñero Bravo-Ferrer, M., Valdés Dal-Ré, F., and Casas Baamonde, M.E. (2012). *La nueva reforma...*, p. 14.

cover a job in the company must permanently, so that once obtained this training the worker happened to formalize a permanent contract the company has previously given this training. In this sense, we share the view doctrine that considers that the mere existence of this provision on the recognition of a failure, since it presupposes that a worker who has previously entered into a contract for training and learning and has obtained the relevant professional qualification no He has managed to be inserted later in the labor market and, therefore, it is necessary that it formalized a new training and apprenticeship contract for a new qualification that this time, allows to join the labor market³⁸.

3. THE DURATION AND DISTRIBUTION OF THE TRAINING.

As regards the duration of the contract, we understand that the training given vocation that predicts this type of contract seems reasonable to think that when determining the minimum and maximum duration of the contract the legislator has assessed and taken into account the time It may be required for a worker to acquire professional qualifications to develop a certain solvency job.

In this regard it is noted that the period prescribed for this contract is an extension first, in respect of which was fixed by the regulations in the old contract for training and subsequently provided by the RD-Law 10/2011 happening, thus a minimum of six months to a year and a maximum duration of two years to three, in which case it should be noted that the RD-Law 10/2011, exceptionally envisaged the expansion of two three years, however the Law 3/2012 sets as overall duration of three years.

With this extension means that the legislator wants to ensure the formative basic objective of the contract and, therefore, part of the consideration that the minimum duration of six months may not be sufficient for a worker to acquire professional qualifications to develop a specific job. Likewise, the maximum period of three years is going in the same direction and is considered a longer depending on the features that have made fill the duration may be necessary. It is understood in this way, that by providing a temporary margin of one to three years, companies adjusted in each case the duration of the contract in accordance with the characteristics of the job and the training needs that are required for their performance at work.

It should be noted, however, that the extension of the minimum and maximum duration of the contract and raises many misgivings that such an extension can be interpreted not so much as an instrument to ensure obtaining a better professional qualification of the worker, but rather as a way to respond to urgent needs as job placement with unemployed youth. This appreciation, in our

³⁸ Moreno Gené, J. (2015). El contrato para la formación y el aprendizaje y figuras afines..., p. 40-41.

view, is confirmed when we consider that art. 11.2 c) ET and art. 11 RD 1529/2012 provide that only the collective agreement may set a different duration of the contract, leading to lower your minimum 6 months when organizational or productive enterprise needs so require and, therefore, without the need worker training might justify a modulation of the duration of the contract, a circumstance yes foreseen in the RD-Law 10/2011 and disappearing in the current regulation of this contract³⁹.

A second aspect to value is referred to the moment they have to enforce the training activity of the worker. Again we find changes in the regulations contained in Royal Decree-Law 10/2011 that contained in Law 3/2012, as it passes from the requirement that such training be initiated within a maximum period of four months from the formalization of the contract the disappearance of any reference to that time⁴⁰, simply establishing the employer's obligation to certify the completion of the corresponding termination of the employment contract formation.

Setting a deadline of four months for the start of training the worker had raised some criticism from the doctrine to consider that this rule would have authorized within four months a mismatch between the start of the employment relationship and the right to receive appropriate training, so the initial learning was left solely to gainful work activity of the company⁴¹. However, the solution adopted by the legislature in Law 3/2012 does not seem much better, on the contrary, and that removing any forecast about nothing prevents such training can focus at the beginning or end of the contract period and therefore frustrated, we believe fully the long-sought goal in this contract as is the combination of training and work activity alternately. This risk is confirmed by the provisions contained in art. 17.1 and 17.2 of RD 1529/2012, which expressly concentration training activities "flexible timing" of the training programs provided support in certain time periods regarding work activity during the contract period, and for the worker and therefore be eligible all formulas that traditionally have been considered, ie, which dispense concentrated form at the beginning or end

³⁹The doctrine has proven particularly critical of the fact that only repaired in the organizational needs of the company and not take into account the training needs of workers when setting the minimum and maximum duration of the contract by way of collective agreement. In this sense Camps Ruiz, L.M. (2012). *Contratación, formación y empleo en el RDL 3/2012*. In Blasco Pellicer, A., Camps Ruiz, L.M., Goerlich Peset, J.M., Roqueta Buj, R. and Sala Franco, T. (2012). *La reforma laboral en el Real Decreto-ley 3/2012*. Tirant lo Blanch. Valencia, p. 82; Gutiérrez Pérez, M. (2012). *El contrato para la formación y el aprendizaje tras las Reformas de 2011 y 2012*. *Aranzadi Social*. BIB 2012\1181; Moreno Gené, J. (2013). *El impulso a la formación dual...*, p. 90, and Suárez Corujo, B. (2012). *La nueva regulación del contrato para la formación...*, p. 99.

⁴⁰ Art. 11.2 d) written by RD-Law 10/2011.

⁴¹ An opinion contrary to this criticism remains López Terrada, E. (2012). *Las modalidades de contratación en la reforma laboral de 2012*. Tirant lo Blanch. Valencia, p. 66, who welcomes the establishment of a maximum term of four months for the start of training the worker to consider that it was a protection against possible accumulation of ineffective work in the first months of the contract to carry out the judgment of the case before the start of the training activity.

of the contract, which takes place in parallel with work during all or part of the term of the contract, etc⁴².

And finally, with regard to the distribution of time dedicated to work and training, initially the RD-Law 10/2011 introduced an important change in this area to establish maximum uptime 75% of the day maximum provided for in the agreement, or failing that the maximum legal working day for the whole term of the contract, reserving thus up to 25% of the working day for training activities. This measure represented a significant improvement over the existing regulation so far that set maximum hours of actual work in 85%, reserving, therefore, only a maximum of 15% of the workday to worker training.

The new distribution of working time and training provided by RD-Law 10/2011 was well received and that it was understood that the public authorities conducting a firm commitment to set up this type of contract as a true instrument of professional qualification employee⁴³. However, its effectiveness has been very brief because both the RD-Law 3/2012, as subsequently Law 3/2012, reformulated initially proposed distribution, setting a different rate depending on the length of employment contract, so that during the first year of the contract the effective working time may not exceed 75% of the maximum working hours, while during the second and third year working time may involve 85% of the maximum working hours.

The change in this area is clearly less favorable than that provided for in Royal Decree-Law 10/2011, which has been seen by some writers as a capitulation of the government in favor of business interests against devaluation own training activity contract⁴⁴. Despite criticism that can be done to correct this change is that the new regulation still more favorable than the existing reform until 2011, since it must be remembered that the training contract provided for the distribution of 85% working time and 15% educational activity for the entire contract period.

Faced with this change and criticism that accompanied it, it is also necessary to remember that in the new contract for training and learning have joined other measures relating to working time clearly looking to strengthen the formative part to the activity labor and not previously envisaged such as the prohibition of overtime work, except when dealing hours by force majeure, a ban on performing night work and prohibition of shift work, all activities that clearly can disrupt, hinder or discourage conducting training activities⁴⁵.

⁴² Moreno Gené, J. (2013). El impulso a la formación profesional dual..., p. 88.

⁴³ Ibid.

⁴⁴ Suárez Corujo, B. (2012). La nueva regulación del contrato para la formación..., p. 102.

⁴⁵ Mercader Uguina, J.R. (2012). Medidas desesperadas de lucha contra el desempleo: El Real Decreto-ley 10/2011, de 26 de agosto y los ajustes al mismo por el Real Decreto-ley 14/2011, de 16 de septiembre. *Relaciones Laborales*, 2, p. 67-68 and Moreno Gené, J. (2012). El contrato para la formación..., p. 40.

4. THE PARTIES RESPONSIBLE FOR THE TRAINING ACTIVITY.

Another area in which significant changes are made is the question of the subjects responsible for providing the training activity to this type of contract, changes that have materialized on an extension thereof and which has been carried out as it is accompanied. It has been going different rules reforming the legal regime of the contract for training and learning.

In this regard it is recalled that the Royal Decree-Law 10/2011 established that the worker should be trained only to contract directly inherent in a training center of the network fifth additional provision of Organic Law 5/2002 refers, 19 June on qualifications and vocational training, previously recognized for this purpose by the national employment system, which meant eliminating the possibility provided so far that the company could also provide such training, provided that they comply with a requirements, certain prescribed by the standard.

Eliminating initially performed in the company as a trainer entity it was generally well received by different reasons, first, because it was felt that this was achieved by ensuring the quality of the training provided⁴⁶ and, secondly, because provided more attractive to this type of contract to relieve the trader of the organizational and economic burden internalize worker training⁴⁷. Despite the "advantages" which means excluding companies from training responsibilities of the employment contract, we believe this option the contract for training and learning away from the German model in which in theory was inspired, and that precisely one of the main features of the German model is that training is developed in-house. We therefore welcome the Law 3/2012 incorporated as companies forming body, maintaining, yes, also the possibility of outsourcing the training through appropriate approved training centers.

However we are aware that in most cases companies do not choose to do the training and the main reason it is the lack of organizational capacity that have the same right, since we must not forget that our business is mainly made up of small and medium enterprises, which by its own dimensions have many difficulties to meet the requirements on training matters required by the regulations in such cases.

Do not end there the changes that have been made regarding the subjects responsible for the educational activity since Law 11/2013 again expand training subjects can assume responsibilities as the temporary employment agencies are authorized to conclude contracts for power training and learning and take responsibility for the training of workers hired by this method, forecasts that are contained in the Third and Fifth Final Provision respectively.

⁴⁶ Suárez Corujo, B. (2012). La (pen)última modificación del contrato para la formación y el aprendizaje, in García-Perrote Escartín, I. and Mercader Uguina, J.R. (2012). Reforma Laboral 2012. Lex Nova. Valladolid, p. 86.

⁴⁷ Mercader Uguina, J.R. (2012). Medidas desesperadas..., p. 72 and Moreno Gené, J. (2012). El contrato para la formación..., p. 56.

In our opinion this extension in favor of ETT taken by the legislator is criticized because the profit motive that characterizes the activities performed by these companies based on traffic legal workers, the triangular nature of the relationship that is articulated through TTE and compelling circumstances in which user companies often target the same are not elements which we believe ensure quality care in the training of workers employed by type of contract training and learning⁴⁸.

5. THE MANAGEMENT OF TRAINING ACTIVITIES IN THE CONTRACT FOR TRAINING AND LEARNING.

As indicated at the beginning of this work, there is a clear wish for professional qualifications acquired by a worker with the formalization of the contract for training and learning is linked to the actual work to develop in the company, so are insistent references to this objective are both art. 11.2 ET, as in the RD 1529/2012.

In this regard it should be noted that this objective is present in different stages of development of the employment contract. Thus, for example, first, whether it arises even before signing the employment contract by requiring verification by the undertaking for the actual work to be performed there is a training activity related to it, verification is obliged to carry through the Public Employment Services⁴⁹; Secondly, it is stated that the correspondence between training and actual work should be entered in the formalization of the contract, so that the annex that accompanies the agreement for the training activity must contain “detailed expression of vocational qualification, or professional certificate or academic certification or partial cumulative accreditation of the contract and detailed expression of further training related to the needs of the company or the worker, where is contemplated”⁵⁰; Thirdly and as a guarantee of that correspondencethePublic Employment Servicesare responsible forauthorizingtraining beforebeginning thesame⁵¹, andalsoin thetraining agreementthat accompanies thecontract shouldspecify thecontents of theprogramreceivetraining activity⁵².

⁴⁸ An assessment of the possibility accorded to temporary employment agencies to formalize training and learning contracts and the responsibilities to be derived from such formalization is in López Balaguer, M. (2013). La mejora de la intermediación y las modificaciones en el ámbito de las Empresas de Trabajo Temporal in Blasco Pellicer, A., López Balaguer, M., Alegre Nueno, M., Ramos Moragues, F., and Talens Visconti, E. (2013). Reforma Laboral y Seguridad Social 2013. Tirant lo Blanch. Valencia, p. 114.

⁴⁹ Art. 16.4 RD 1529/2012.

⁵⁰ Art. 21.1 c) RD 1529/2012.

⁵¹ Art. 16.7 RD 1529/2012.

⁵² Art. 21.1 f) RD 1529/2012.

As for how to facilitate such training, the standard distinguishes two different types, one is specified in the modalities for development of dual vocational training, which can be: a) exclusive training in a training center; b) participation of training company; c) authorized or accredited training company and training center; d) shared training between the training center and enterprise; e) training developed exclusively in the company. The other type refers to the ways in which you can provide such training and includes classroom training, distance learning and distance learning or mixed.

The wide range of training modalities that the standard deployed in relation to the delivery of such training, in our opinion clearly underlines the will exists to do effective work and training is sought in this type of contract and, therefore, promotes full compliance with the objective of the contract. However, we must not forget that certain forms of training, particularly the non-contact have been generating substantial doubt about the ability to meet the training objectives have since generated significant litigation because of the difficulties that sometimes exist to verify compliance of the training obligations and, consequently, the facilities offered for fraud⁵³. . Perhaps, precisely because of the problems it can create distance learning has been strengthened the role of management that recognizes the Public Employment Services in this area.

Another important factor in the development of the training element and having a high degree of control it is forecasting a tutorial for workers throughout the duration of the training. However, the protection of workers has again been forgotten by the legislature, and that while she mention is made, does not have a specific regulation of the same. The only reference to tutorials associated with the contract for training and learning are provided for in art. 20 of RD 1529/2012 and merely states that it should establish a double tutoring the worker, so that should be assigned a tutor in the company, which may be the employer or designee who has the right qualifications for track employee training and another in the training center, which will be responsible for the scheduling and tracking of training, coordination of the evaluation of teachers and tutors involved and interlocutor with the company for development of the training.

The content of art. 20 of RD 1529/2012 numerous deficiencies arising in relation to the figure of the tutor that endanger the proper development of the training to be received by the worker because the existing regulation raises questions about the adequacy of the designee, because only states that you must have proper training, without further concretions, not a maximum number of workers who will be in charge of a tutor is fixed, so I would consider that the greatest number of employees is taken in charge harder it is monitoring the formation thereof, on the other hand, this lack of regulation can also be particularly detrimental when a distance learning is chosen or

⁵³ This opinion in Poquet Català, R. (2013). La actividad formativa..., p. 18 and Vila Tierno, F. (2012). De nuevo a vueltas con el proceso de cualificación en el contrato para la formación. La ausencia de causalidad en supuestos de enseñanza a distancia. Aranzadi Social. BIB 209/568.

mixed⁵⁴. Certainly the problems that can cause poor regulation of mentoring are important and therefore, it is necessary to find ways to permit a satisfactory solution to those problems. In this sense, the doctrine, the absence of further regulatory provisions, pointing to collective bargaining as the ideal shape to finish the tutor / mentor level⁵⁵.

Another aspect not covered by the standard and that we believe strongly influences the quality of the training to be received by the employee is the elimination of a ceiling on the number of such contracts can be formalized by companies, element It had been a constant in previous formulations of this type of contract training. The way had been setting the standard limits hiring seems they were successful because they conditioned the size of the workforce, which seemed to be linked to the training capacity of the company. Therefore it is certainly surprising that the legislator emphasizes the central role of training in the new configuration of this contract does not set limits on the number of contracts that can be formalized, so again it seems that the need for social inclusion return to prevail over the training objectives⁵⁶.

A final aspect to highlight is the question of financing the training offered to workers. In this respect and in line with the will of the authorities to facilitate through the contract for training and learning a vocational qualification to formalize workers who are expected bonus for companies for the costs of the training activity, which will be fixed by the relevant Ministerial Order and will be in charge of the budget for bonuses is scheduled the Public Employment Service. Such provision responds to that previously provided for in the contract formation.

Next to this forecast should be noted that in the new regulation other than the above also aid aimed at financing this activity and which we believe seek to encourage the use of this type of contract are also envisaged. In this regard, the art. 24 of RD 1529/2012 stipulates that the Autonomous Communities may also help finance the training of workers. Also are novel other support additional funding provided for in the same provision and that unlike previous not have the targeted companies, but the Administration itself and that are intended to cover costs that may arise from the provision of the training centers and educational institutions.

⁵⁴On the importance and functions of mentoring in the training and apprenticeship contract in Moreno Gené, J. (2013). El impulso de la formación profesional dual..., p. 91 and Poquet Català, R. (2013). La actividad formativa..., p. 73.

⁵⁵Moreno Gené, J. (2013). El impulso de la formación profesional dual..., p. 94.

⁵⁶Moreno Gené, J. (2012). El contrato para la formación..., p. 52.

LA AFECTACIÓN PRIORITARIA DE LOS TRABAJADORES DE MAYOR EDAD EN EL DESPIDO COLECTIVO

Xavier Solà Monells

Universitat Autònoma de Barcelona, Spain

Resumen:

Aunque la prohibición de discriminación por razón de edad se extrae con claridad del art. 14 de la CE, el art. 17.1 del TRLET y de la normativa internacional, en la práctica la selección de las personas que verán extinguida su relación laboral en los procedimientos de despido colectivo se basa a menudo en ese factor. La jurisprudencia ordinaria ha admitido tradicionalmente la afectación prioritaria de los trabajadores de edad como una opción lícita y no discriminatoria, al considerar que permite configurar una estructura de plantilla más estable, siendo razonable concentrar las extinciones en aquellas personas que tengan una expectativa laboral más corta. La reciente STC 66/2015, de 13 de abril y la toma en consideración de los criterios establecidos por el TJUE en relación al art. 6.1 de la Directiva 2000/78/CE, donde se determina en qué supuestos pueden estar justificadas las diferencias de trato por motivos de edad, obligan a adoptar un planteamiento bastante más exigente y requerir la concurrencia de dos elementos para excluir la discriminación: primero, que la medida en la que se materializa el trato diferenciado persiga un objetivo legítimo de política social; y segundo, que sea adecuado y necesario para la consecución de dicho objetivo.

Palabras clave: Trabajadores maduros, despido colectivo, discriminación.

Abstract:

Although the prohibition of discrimination on grounds of age is clearly established in art. 14 of the Spanish Constitution, art. 17.1 of the Statute of Workers, as well as international standards, in practice the selection of workers whose employment contracts are terminated in collective redundancy procedures is often based on that factor. The ordinary courts have traditionally admitted the choice of older workers as legitimate and non-discriminatory. They consider that this enables the employer to create a structure with more stable workforce, therefore considering reasonable to concentrate terminations in those who have a shorter worklife expectancy. The recent Constitutional Court Judgment 66/2015 of 13 April and the need to take into account the criteria established by the ECJ in relation to art. 6.1 Directive 2000/78/EC, determining in which cases a

different treatment on grounds of age may be justified, forces a much more demanding approach requiring the concurrence of two elements to exclude discrimination: firstly, the measure implying differential treatment must pursue a legitimate social policy objective; and secondly, this measure has to be appropriate and necessary to achieve that objective.

Keywords: Mature workers, collective dismissal, discrimination.

1. PLANTEAMIENTO

Como es bien sabido, el art. 14 de la Constitución Española (CE) consagra el principio de igualdad y prohíbe toda discriminación “por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal”. Aunque la edad no figure en la relación de factores de diferenciación el Tribunal Constitucional (TC) nunca ha discutido su inclusión a través del inciso genérico final. En el Fundamento Jurídico 3º de la temprana STC 75/1983, de 3 de agosto, ya se afirmó que de aquella ausencia no puede extraerse “una intención tipificadora cerrada que excluya cualesquiera otra de las precisadas (...) pues en la fórmula del indicado precepto se alude a <cualquier otra condición o circunstancia personal o social>, carácter de circunstancia personal que debería predicarse de la edad”; una afirmación reiterada en muchos otros pronunciamientos⁵⁷.

El Texto Refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, aprobado mediante el Real Decreto Legislativo 1/1995, de 4 de marzo (TRLET) resulta todavía más preciso porque en su art. 4.2.c) reconoce de forma expresa a los trabajadores “el derecho a no ser discriminados directa o indirectamente para el empleo, o una vez empleados, por razones de (...) edad dentro de los límites marcados por esta ley (...)”, y posteriormente, en el art. 17.1, consagra la prohibición de discriminación por razón de edad declarando la nulidad de las reglas jurídicas y actuaciones que impongan un trato desfavorable en base a ella.

También a nivel internacional existen diversos instrumentos normativos que prohíben con claridad los tratos desfavorables basados en la edad, sobre todo en el ámbito de la Unión Europea⁵⁸. El más relevante es la Directiva 2000/78/CE, de 27 de noviembre, para el establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación, que además de formular la prohibición genérica identifica y define sus tipologías (“discriminación directa” y “discriminación indirecta”), así como las excepciones, esto es, los supuestos donde las diferencias de trato por razón de edad pueden estar justificadas (arts. 2 y 6, respectivamente).

Siendo la prohibición de discriminación por edad un principio absolutamente asentado en nuestro ordenamiento jurídico, resulta un tanto sorprendente la existencia de una práctica bastante extendida en el ámbito de los despidos colectivos, consistente en seleccionar a las personas que verán extinguida su relación laboral entre las de mayor edad, es decir, a afectar prioritariamente a los miembros de este colectivo.

⁵⁷ Véanse, entre otras, la STC 31/1984, de 7 de marzo; la STC 200/2001, de 4 de octubre; la STC 190/2005, de 7 de julio; la STC 247/2005, de 7 de noviembre; la STC 280/2006, de 9 de octubre; la STC 341/2006, de 11 de diciembre; la STC 63/2011, de 16 de mayo; STC 79/2011, de 6 de junio; la STC 117/2011, de 4 de julio; y la STC 161/2011, de 19 de octubre.

⁵⁸ El art. 2 de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 y el art. 2.2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966 establecen la prohibición de discriminación por diversos factores, pero sin referirse expresamente a la edad. Lo mismo sucede con el art. 1 del Convenio número 111 de la OIT, de 1958, sobre discriminación en materia de empleo y contratación.

La entidad adquirida por este fenómeno, que aparece descrito en numerosos estudios y se ha intentado explicar en base a razones muy diversas (conseguir una reestructuración no traumática, optimizar la configuración de la plantilla resultante, reducir los costes salariales, etc.), ha requerido diversas intervenciones del legislador con el doble objetivo de proteger a los afectados y de intentar reducir esa práctica.

Al primero de esos objetivos se dirige el art. 51.9 del TRLET, que obliga a los empresarios que en el marco de un despido colectivo afecten a trabajadores de 55 o más años a suscribir un convenio especial destinado a mejorar sus pensiones de jubilación⁵⁹, excepto que aquella medida se adopte en el seno de un procedimiento concursal. Distinta es la pretensión de la medida articulada por la Disposición adicional 16ª de la Ley 27/2011, de 1 de agosto, en virtud de la cual las empresas que ejecuten despidos colectivos incluyendo una alta proporción de trabajadores con 50 o más años deben efectuar una aportación económica al Tesoro Público; una medida que ha sido reformada en diversas ocasiones y que tiene como finalidad esencial desincentivar la afectación de ese colectivo⁶⁰. Idéntico objetivo, aunque con una estrategia distinta, persigue la segunda referencia contenida en el art. 51.5 del TRLET, que pretende incentivar a la negociación colectiva para que establezca “prioridades de permanencia” a favor de diversos colectivos entre los cuales figuran los “mayores de determinada edad”⁶¹.

Aunque algunas de estas medidas han tenido cierta incidencia, no han conseguido desterrar la utilización del criterio “mayor edad” para determinar las personas afectadas en los despidos colectivos, que a día de hoy continua siendo un problema real de gran complejidad jurídica. La pretensión de esta comunicación es revisar la cuestión a la luz de la jurisprudencia interna y comunitaria para determinar en qué supuestos y bajo qué condiciones puede plantearse la

⁵⁹ El régimen jurídico de este convenio especial se define en la Disposición adicional 31ª del Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado mediante el Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio (TRLGSS) y en el art. 20 de la Orden TAS/2865/2003, de 13 de octubre.

⁶⁰ La aportación económica impuesta penaliza al empleador al tiempo que compensa al sistema público de protección social por los recursos invertidos en la cobertura de las personas afectadas. Así lo ha destacado diversos autores, como por ejemplo Desbarats y Esteban (2013, pp. 237-289). No falta, sin embargo, quien piensa que los objetivos prioritarios son otros. Es el caso de Del Rey (2014, pp. 3-5), para el cual en la configuración actual y desde los cambios operados por el Real Decreto-ley 5/2013, de 15 de marzo, el objetivo prioritario es el “*antidiscriminatorio*”.

⁶¹ El instrumento a través del cual pueden incorporarse estas prioridades es, como expresamente señala el propio art. 51.5 del TRLET, tanto el convenio colectivo como los acuerdos alcanzados durante el período de consultas. La inclusión de esta referencia, fruto de la reforma operada primero por el Real Decreto-ley 3/2012, de 3 de febrero, de medidas urgentes para la reforma del mercado de trabajo, y posteriormente por la Ley 3/2012, de 6 de julio, de idéntico título, no implica ningún cambio significativo, porque la posibilidad de introducir esas prioridades a través de la negociación colectiva no ha estado nunca sometida a discusión. La pretensión de la reforma, según reconoce expresamente el apartado V del preámbulo de ambas normas, era “*reforzar los elementos sociales que deben acompañar a estos despidos*” y por ello “*se incentiva que mediante la autonomía colectiva se establezcan prioridades de permanencia ante la decisión de despido de determinados trabajadores (...)*”. En la práctica la vía más utilizada para determinar los criterios de selección era y continúa siendo el acuerdo resultante del período de consultas, como ponen de manifiesto numerosos estudios, como el de Vivero, 2013, pp. 18-19).

afectación prioritaria de los trabajadores de edad sin vulnerar la prohibición de discriminación. Identificar con claridad las “reglas del juego” es una tarea imprescindible para que los sujetos competentes para determinar los criterios de selección -el empleador y la representación colectiva de las personas afectadas-⁶² dispongan de la máxima seguridad jurídica, pero también para valorar la solución adoptada desde una perspectiva crítica.

2. LA POSICIÓN DE LA JURISPRUDENCIA ORDINARIA

El Tribunal Supremo (TS) se ha manifestado en diversas ocasiones respecto a la posibilidad de utilizar la edad como criterio de afectación en los despidos colectivos, y en todos los casos analizados el esquema es similar: durante el período de consultas se alcanza un acuerdo que prioriza la extinción de los trabajadores de mayor edad. Interesa destacar que se trata en todo caso de sentencias de la Sala Contenciosa-Administrativa, porque derivan de impugnaciones de la resolución administrativa que homologa dicho acuerdo y en el contexto normativo en que se plantearon esos conflictos la jurisdicción competente para resolverlas era aquella.

El pronunciamiento más claro y determinante es la STS de 15 de junio de 2005 (Recurso 7284/2000)⁶³, donde se aborda la problemática generada por el Expediente de Regulación de Empleo extintivo autorizado para la empresa Agencia EFE, SA mediante Resolución de la Dirección General de Trabajo de 10 de febrero de 1999. No se discute en ningún momento la existencia de un importante excedente de plantilla, que tiene origen en causas tanto económicas como organizativas y requiere un ajuste significativo. La controversia se centra en la elección de las personas afectadas, que tomó como referente básico la edad, porque se establecía la afectación de todos aquellos que tuviesen 57 años o más a 31 de diciembre de 1998 o los cumpliesen antes de 31 de diciembre de 2002, articulando un “sistema de indemnizaciones” (prejubilación y jubilación anticipada) integrado en el Plan de Acompañamiento Social para facilitarles un tránsito no traumático hacia la jubilación ordinaria. En concreto se extinguieron 297 contratos, de los cuales 143 correspondían a trabajadores que había cumplido los 57 años. Uno de esos trabajadores, disconforme con el criterio de afectación aplicado, que considera discriminatorio, impugna la resolución que autoriza el despido colectivo, primero en sede administrativa y posteriormente en vía judicial, con idéntico resultado: la desestimación del recurso.

⁶² Interesa recordar que, conforme al art. 51.2 del TRLET, la definición de los criterios de selección de las personas que ha de resultar afectadas por un despido colectivo corresponde en principio al empleador, pero dicho sujeto queda obligado a exteriorizar dichos criterios y a negociarlos con la representación laboral durante el período de consultas.

⁶³ Repertorio Jurídico Aranzadi 2005/9367.

El TS afronta la cuestión repasando, en los Fundamentos jurídicos (FJ) 3º y 4º, la doctrina del TC sobre el art. 14 de la CE y destacando la imposibilidad de establecer diferencias que se basen en los factores de discriminación referidos expresamente en dicho precepto o en los que puedan incluirse en la genérica referencia a “cualquier otra condición o circunstancia personal o social”, como la edad; aunque también admite que “puedan ser utilizados excepcionalmente como criterio de diferenciación jurídica, si bien en tales supuestos el canon de control, al enjuiciar la legitimidad de la diferencia y las exigencias de proporcionalidad, resulta mucho más estricto, así como más rigurosa la carga de acreditar el carácter justificado de la diferenciación”, en comparación con la exigencia que deriva del principio genérico de igualdad.

Es en el FJ 5º donde se proyecta esa doctrina sobre el caso de autos concluyendo que la afectación a los trabajadores de 57 o más años resulta justificada, proporcionada y, consecuentemente, no puede tacharse de discriminatoria. Son varios los argumentos que sustentan esta afirmación.

Se razona, en primer lugar, que “no puede ser tildada de desproporcionada en relación con la finalidad que esa aligeración de plantilla persigue (...) prescindir de un porcentaje de trabajadores –sin duda importante- de los que necesariamente habría de prescindirse a corto y medio plazo”, añadiendo que hacer lo contrario “repercutiría negativamente, a corto y medio plazo, en la delicada situación de la empresa que, una vez ajustada su plantilla, se vería obligada, casi inmediatamente, a sustituir a esos trabajadores, según fueran llegando a la edad de jubilación forzosa, con el coste económico añadido que comporta la formación e integración en la empresa de los nuevos trabajadores que se fueran incorporando”. El razonamiento se remata afirmando que la fórmula empleada es “razonable” porque permite “afrontar la restructuración de una forma más definitiva” y “menos costosa”. Así pues el primer argumento es, en definitiva, la eficiencia del despido colectivo y del ajuste que con él quiere llevarse a cabo.

El segundo argumento aparece en el FJ 6º y se concreta en la concurrencia de diversas circunstancias de las que “se infiere que las medidas de solución del excedente, incluidas las extintivas, se intenta que produzcan el menor daño posible sobre el conjunto de trabajadores y sobre los afectados en particular”. El Plan de Acompañamiento Social que se pone en práctica incorpora, además del sistema de prejubilación y jubilación anticipada al que ya se ha hecho referencia, un derecho de desafectación para casos particulares⁶⁴, un mecanismo de bajas incentivadas y derechos de recolocación⁶⁵, que ofrecen un nivel de protección muy significativo⁶⁶.

⁶⁴ El FJ 6º deja constancia de la existencia de una cláusula de “*excepcionalización*” a favor de la parte laboral “*que puede ejercitar el trabajador por razones personales, familiares y sociales*”.

⁶⁵ Según especifica el antepenúltimo párrafo del FJ 7º en el Plan de Acompañamiento Social “*se contempla la <recolocación diferida> con la finalidad de < cubrir puestos de trabajo que quedaran vacantes a medida que se vayan materializando las prejubilaciones> e igualmente se establecía la <recolocación directa interna> que se declaraba de aplicación para los supuestos que tenían su causa en la aplicación del resto de las medidas*”.

⁶⁶ El último de los hechos probados que aparece referido en el FJ 1º, donde se recopilan las circunstancias más relevantes

Según indica expresamente el TS, esa articulación de medidas para minimizar la afectación del despido colectivo resulta “imprescindible” para excluir la discriminación.

Aunque si se realiza una lectura atenta de la sentencia que comentamos o de la STS de 17 de octubre de 2007 (Recurso 8242/2004)⁶⁷, que trata el mismo supuesto, es obvio que ambos argumentos se sitúan a un mismo nivel y son complementarios, un pronunciamiento posterior del propio TS realiza una singular interpretación de esta doctrina que rompe dicho equilibrio en beneficio del primer argumento: la STS de 9 de marzo de 2011 (Recurso 3980/2009)⁶⁸.

En esta ocasión el conflicto lo genera un despido colectivo planteado el año 2006 en el Ente Público Radio Televisión Española y sus sociedades filiales Televisión Española, SA y Radio Nacional de España, SA. El supuesto es similar, aunque de mayor entidad, dado que se autorizan 4.150 extinciones. Según el acuerdo alcanzado durante el período de consultas y posteriormente homologado por la Autoridad Laboral, la determinación de las personas afectadas también tomaba como referencia la superación de una determinada edad, que en este caso era de 52 años, y se articulaban diversas medidas de protección hasta llegar a la jubilación ordinaria (prestaciones económicas indemnizatorias, convenio especial con la Seguridad Social, etc.). La Asociación de Afectados por el Plan de Saneamiento de RTVE impugna la autorización administrativa porque considera que ligar la extinción al cumplimiento de esa edad es contrario al art. 14 de la CE, un planteamiento que no prospera en sede administrativa ni tampoco ante el TSJ de Madrid, que desestima el recurso en su sentencia de 22 de abril de 2009 (Recurso 692/2007).

El TS, después de revisar con detalle los razonamientos de la sentencia recurrida, entra en el fondo de la cuestión en el FJ 4º y tras realizar un breve recordatorio de la doctrina del TC en materia de no discriminación resuelve con extrema celeridad y contundencia señalando que “no vamos a reiterar el contenido de la Sentencia de esta Sala y sección de 15 de julio de 2005 (...) Sólo añadir que el contenido de la antedicha Sentencia fue repetida en la Sentencia de 17 de octubre de 2007, recurso 8242/2004, por lo que ya existe un criterio consolidado acerca de que <parece razonable que los trabajadores afectados por las medidas de ajuste de plantilla sean aquellos que se encuentran más próximos a la edad de jubilación y, con unas expectativas laborales muy cortas>, sin que ello comporte lesión del art. 14 de la CE”. Se analiza a continuación si los criterios establecidos por el TJCE en materia de discriminación por razón de edad (STJCE de 22 de noviembre de 2005 –Caso Mangold, Asunto C-144/04- y STJCE de 19 de enero de 2010 –Caso

del caso, es que el recurrente la afectación le supuso pasar de una retribución neta anual de 6.300.000 pesetas a otra de 6.100.000 pesetas, con la garantía de que al cumplir la edad máxima de jubilación (65 años) obtendría “*la cuantía de la prestación máxima de jubilación -5.000.000 de pesetas- con carácter vitalicio y garantizado mediante prima única, soportado por la empresa el aseguramiento de sus percepciones vitalicias*”.

⁶⁷ Repertorio Jurídico Aranzadi 2007/7477.

⁶⁸ Repertorio Jurídico Aranzadi 2011/1836.

Kücükdeveci, Asunto C-555/07-) pueden aplicarse al caso analizado; posibilidad que se acaba descartando argumentando que la situación es muy distinta y que, además, la afectación real estaba condicionada a la aceptación individual⁶⁹.

Con independencia de la trascendencia que pueda dársele a esta última circunstancia, que a mi entender es muy relevante aunque la STS de 9 de marzo de 2011 sólo le otorgue un valor marginal, lo cierto es que dicho pronunciamiento opera, con su escueto y simplificado razonamiento un giro radical, considerando que la afectación de los trabajadores de mayor edad estará justificada con carácter general porque es una decisión lógica y eficiente, que “per se” excluye la existencia de discriminación. En este nuevo escenario ya no parece necesario adoptar medidas para compensar el perjuicio generado por el despido colectivo, lo cual supone reducir a la mínima expresión el segundo de los elementos de valoración establecidos por la STS de 15 de junio de 2005. El resultado final es muy poco satisfactorio, porque reduce al extremo y de forma absolutamente forzada el análisis sobre la justificación del trato diferente basado en la edad.

Por rechazable que resulte, lo cierto es que el esquema que se acaba imponiendo es el adoptado en este último pronunciamiento, tal como ponen de manifiesto varios pronunciamientos de instancias inferiores⁷⁰ y algunos estudios doctrinales⁷¹.

3. LA POSICIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

El TC se ha manifestado recientemente a través de su STC 66/2015, de 13 de abril, sobre la utilización de la edad como criterio de afectación en los despidos colectivos. Se trata sin duda de un pronunciamiento de enorme relevancia, que merece ser analizado con detenimiento porque introduce un cambio importante en el tratamiento del problema que analizamos.

⁶⁹ En el FJ 1º de la STS de 9 de marzo de 2011, cuando se reproduce la fundamentación de la sentencia recurrida, se deja constancia de que “*el acogimiento al ERE tiene carácter voluntario con carácter general*” y que “*en el apartado II-F del Plan Social de Medidas de Acompañamiento se establece una cláusula de voluntariedad que dispone que los trabajadores podrán manifestar a la Dirección su predisposición a acogerse a alguna de las medidas propuestas en el plazo de 30 días desde la aprobación del expediente y en fase probatoria se ha certificado por el Presidente del Consejo de Liquidación del Ente Público que un conjunto de personas mayores de 52 años no prestaron su adhesión al ERE y pasaron a integrar la plantilla de las nuevas sociedades e incluso que trabajadores inicialmente adheridos solicitaron luego continuar prestando servicios y están en activo*”.

⁷⁰ Véase, por ejemplo, la STSJ de Madrid de 28 de abril de 2006 (Recurso 1992/2003).

⁷¹ Sirva como ejemplo Mercader, 2009, p. 39, que deja constancia de la utilización por parte del TS del criterio de proporcionalidad para enjuiciar la validez de las diferencias basadas en la edad y cita como ejemplo la STS de 15 de junio de 2005 (Recurso 7284/200), pero sólo hace alusión a la valoración efectuada en su FJ 5º, esto es, a la justificación basada en la eficiencia del despido colectivo. En la misma línea se sitúa el análisis efectuado por Pérez (2013, p. 136).

El caso de autos es un despido colectivo planteado en el Instituto Valenciano de la Vivienda, SA (en adelante IVVSA) a mediados del año 2012. El período de consultas llevado a cabo entre la Dirección de la empresa y la representación del personal finalizó con un acuerdo en el que se contemplaba la afectación de 211 trabajadores (inicialmente la parte empresarial proponía 252), escogidos conforme a cuatro criterios que no tenían carácter excluyente y debían valorarse conjuntamente: en primer lugar y como “criterio principal”, se fijó la pertenencia a las unidades administrativas que debían suprimirse; en segundo y tercer lugar, se contempló la toma en consideración de diversos factores de carácter objetivo como “la experiencia profesional”, “los años de experiencia en el IVVSA”, “la polivalencia”, “la capacidad de reciclaje y adaptación”, etc.; y finalmente se estableció que “se aplicará como criterio en la selección de trabajadores afectados el de aquellos trabajadores que se encuentren en una situación más próxima a la jubilación”. En la práctica de las 211 personas afectadas 35 superaban los 55 años, sin que resultase excluido ningún trabajador ni ninguna trabajadora que hubiese cumplido esa edad. Cuatro de las trabajadoras afectadas, considerando que su despido vulnera la prohibición de discriminación por razón de edad, presentan demanda que es desestimada tanto en primera instancia por la SJS número 1 de Valencia de 19 de noviembre de 2012 como en suplicación por el STSJ de la Comunidad Valenciana de 2 de mayo de 2013 (Recurso 561/2013)⁷², que motiva el recurso de amparo.

El TC inicia su argumentación recordando su doctrina en relación al art. 14 de la CE y la inclusión de la edad entre los factores de discriminación a través de la referencia “cualquier otra condición o circunstancia personal o social” que figura en el inciso final de dicho precepto, y en base a ello destaca que la edad “sólo puede fundar un tratamiento diferenciado cuando se cumplen rigurosas exigencias de justificación y proporcionalidad”, procediendo acto seguido a comprobar si concurren en el supuesto analizado.

Dos son las razones esgrimidas por el IVVSA para justificar la utilización de la edad como uno de los criterios de selección de los trabajadores afectados. Primera, la conveniencia de “establecer una estructura de plantilla que se mantuviera a largo plazo”, argumentando que “la permanencia de los trabajadores más próximos a la edad de jubilación de era más gravosa, pues habrían de cesar antes en su actividad laboral, lo que determinaría la necesidad de nuevas contrataciones con la consiguiente inversión en formación y aprendizaje”. Segunda, que dicho criterio era “el que menos perjuicio podía ocasionar a los propios trabajadores”, porque los afectados se hallarían más cerca de acceder a la pensión de jubilación y, además, quedarían protegidos por el convenio especial contemplado en el art. 51.9 del TRLET.

En el FJ 5º se valora la primera razón, que como ya se habrá advertido coincide con la consagrada por la jurisprudencia ordinaria como elemento excluyente de la discriminación. La opinión del TC es diametralmente opuesta y, asumiendo la opinión expresada por el Ministerio Fiscal, afirma con

⁷² Aranzadi Social 2013/2002.

contundencia que “dicha razón carece de envergadura suficiente para justificar la diferencia de trato”. Para ello se centra en el “ahorro de los costes de formación”, sin entrar a valorar el resto de argumentos que integran la primera razón (dar mayor estabilidad de la plantilla, evitar tener que realizar contrataciones a corto o medio plazo, etc.); unos costes que al ser “escasamente significativos”⁷³ y “futuros” no constituyen una “razón convincente”.

Distinta es la valoración que se efectúa de la segunda razón, que se analiza en el FJ 6º. En opinión del TC “el menor perjuicio que el despido supone para los trabajadores de más edad, dada la mayor protección social brindada a los mayores de 55 años (...) puede convertir la edad próxima a la jubilación en un factor objetivo y no arbitrario de selección”. No obstante, para que se cumpla la exigencia de proporcionalidad deberán adoptarse “medidas efectivas que atenúen los efectos negativos generados por la situación de desempleo, sin que en ningún caso pueda considerarse justificación suficiente la mera proximidad a la edad de jubilación”. En resumidas cuentas, la expectativa de que un determinado colectivo pueda acceder a una pensión de jubilación a corto o medio plazo y que, por tanto, el período de desempleo sea limitado, es un argumento en sí mismo insuficiente para afectar prioritariamente a dicho colectivo, siendo imprescindible la articulación de mecanismos específicos de protección para esa etapa transitoria.

En el caso de autos el IVVSA suscribió los convenios especiales a los que alude el art. 51.9 del TRLET para todas las personas afectadas mayores de 55 años y también se establecieron, en el acuerdo resultante del período de consultas, determinadas mejoras voluntarias a la prestación por desempleo. En concreto, para los trabajadores de entre 50 y 57 años se fijó una cuota mensual bruta de 840 Euros desde el acceso a la prestación por desempleo durante un período máximo total de ocho meses y medio, y para los que tuviesen entre 58 y 61 años idéntica cuota durante un período máximo de 12 meses. La existencia de estas medidas lleva al TC a concluir que “el criterio de la edad resulte en el presente caso proporcionado, lo que nos lleva a concluir que la utilización de dicho criterio no vulneró el art. 14 CE al no constituir una discriminación por razón de edad”.

4. LA CUESTIÓN DES DE LA PERSPECTIVA DE LA JURISPRUDENCIA COMUNITARIA

⁷³ Se argumenta, en concreto, que “los costes de formación derivados de la jubilación de cuatro trabajadores son escasamente significativos si se evalúan dentro de un procedimiento de despido colectivo que afecta a 211 trabajadores (procedimiento en el que se acordó, a su vez, la constitución de bolsas de trabajo”. Aunque la entidad de los costes de formación derivados de nuevas contrataciones es sin duda un elemento transcendente que debe tomarse en consideración, resulta un tanto sorprendente la forma como se valora, atendiendo exclusivamente a los eventualmente generados por la sustitución de las cuatro recurrentes, dado que si no se hubiese establecido la afectación de los mayores de 55 años una parte significativa de las 35 personas que integran este colectivo podrían haber permanecido en la empresa y el número de sustituciones (y el coste de formación a ellas asociado) sería superior.

Como ya se indicó en el apartado introductorio, la Directiva 2000/78/CE incorpora una prohibición expresa de discriminación por razón de edad, delimitando tanto sus distintas tipologías – discriminación directa e indirecta- (art. 2) como sus excepciones (art. 6), esto es, los supuestos donde las diferencias de trato por razón de edad pueden estar justificadas. La toma en consideración de este último precepto, que la doctrina ha considerado la “norma de referencia” para determinar el alcance de la prohibición de discriminación en relación a la edad en materia de empleo⁷⁴, resulta esencial para la correcta resolución de la cuestión que nos ocupa.

En virtud del apartado 1 de ese precepto, para que la afectación prioritaria de los trabajadores de mayor edad en los despidos colectivos u otras diferencias de trato basadas en la edad no resulten discriminatorias, deben concurrir dos elementos. Primero, que estén “justificadas objetiva y razonablemente (...) por una finalidad legítima”. En otras palabras: se exige que el trato diferente obedezca a un determinado objetivo, que el mismo precepto vincula a “políticas de empleo, del mercado de trabajo y de la formación profesional”. Segundo, que los “medios para lograr ese objetivo” sean “adecuados y necesarios”, esto es, que exista una proporcionalidad entre los perjuicios generados y la finalidad perseguida.

Ambos elementos han sido interpretados y aplicados por diversas sentencias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) en las que se valoran hipótesis de trato diferente que toman como referencia la edad en tres escenarios: el acceso al empleo, las condiciones de trabajo y la extinción de la relación laboral. Aunque hasta la fecha no se ha planteado la concreta cuestión que nos ocupa, estos pronunciamientos resultan de gran utilidad para analizar y revisar la posición adoptada por nuestra jurisprudencia.

4.1. La existencia de una finalidad legítima vinculada al interés general

El primer requisito exigible para admitir, en base al derecho comunitario, la utilización de la mayor edad como criterio de afectación en un despido colectivo es que obedezca a una “finalidad legítima”. ¿Cuál es el significado de tal expresión? ¿Qué objetivos pueden encuadrarse en ella? Aunque la Directiva 2000/78/CE no responde directamente estos interrogante sí que ofrece, en su art. 6.1, un listado ejemplificativo de diferencias de trato no discriminatorias del que pueden extraerse algunas pautas para resolver la cuestión que nos ocupa, particularmente la prevista en la letra c), que admite el establecimiento de “una edad máxima para la contratación” cuando tal exigencia se base en “los requisitos de formación del puesto de trabajo” y “la necesidad de un período de actividad razonable previo a la jubilación”⁷⁵.

⁷⁴ Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, 2010, p. 468.

⁷⁵ La reciente STJUE de 13 de noviembre de 2014 (Caso Vital Pérez, Asunto C-416/13) aborda de lleno esta cuestión

La toma en consideración de los pronunciamientos de la corte comunitaria aporta un poco más de luz. Especialmente relevante es la STJUE de 21 de julio de 2011 (Caso Fuchs, Asuntos C-159/10 y C-160/10), donde se analiza una norma alemana sobre función pública que establece la jubilación forzosa de los fiscales cuando alcancen la edad de 65 años, aunque les permite seguir trabajando hasta los 68 años como máximo si el interés del servicio lo requiere. El análisis de la finalidad que se atribuye a esa norma para justificar la regulación efectuada tiene enorme interés para el caso que nos ocupa, dado que el TJUE considera “un objetivo legítimo de la política de empleo y el mercado de trabajo” el consistente en “establecer una estructura de edades equilibrada entre funcionarios jóvenes y funcionarios de más edad” para “favorecer el empleo y la promoción” de los primeros, “optimizar la gestión del personal”, “evitar los litigios relativos a la aptitud del empleado para ejercer su actividad superada una determinada edad” y “ofrecer un servicio de calidad en el ámbito de la justicia”⁷⁶. Y acto seguido, en el apartado 42, recuerda que los objetivos que pueden considerarse “legítimos” en el sentido del art. 6.1 de la Directiva 2000/78/CE son los que “presentan un carácter de interés general” y no los “puramente individuales propios de la situación del empleador, como la reducción de costes o la mejora de la competitividad”⁷⁷.

Queda claro pues que ni la disminución de los costes que debe soportar el empleador, ni tampoco el incremento de sus beneficios u otras circunstancias similares constituyen una “finalidad legítima”, pero sí puede serlo la configuración eficiente del despido colectivo para potenciar la estabilidad en el empleo de aquellas personas no afectadas por la extinción. Así pues, perfilar la reestructuración para conseguir una plantilla que no sólo tenga una dimensión más ajustada a las necesidades reales de la empresa sino también una mejor expectativa de mantenimiento a largo plazo, es una pretensión que puede resultar válida, aunque deberá acompañarse de un argumentación detallada, vinculada a las concretas circunstancias de cada caso.

porque analiza una convocatoria de pruebas selectivas para la provisión de plazas de agentes de Policía Local efectuada por el Ayuntamiento de Oviedo en la que se exigía que los candidatos no sobrepasaran la edad de 30 años, una restricción que se justificaba “por los requisitos de formación del puesto y por la necesidad de un período de actividad razonable previo a la jubilación o pase a la segunda actividad”. En base a ello el TJUE considera que puede afirmarse la concurrencia de una “finalidad legítima”, pero cuando entra a valorar si aquella restricción constituye “un medio adecuado y necesario” para la consecución de dichos objetivos la respuesta es negativa, de una parte porque entiende que no existen datos que evidencien que “el límite de edad de contratación sea apropiado y necesario a la luz de garantizar la formación de los agentes de que se trata” (su duración no está predefinida por la normativa reguladora, ni tampoco sus restantes características), y de otra que tal límite tampoco es “necesario para garantizar a dichos agentes un período de actividad razonable previo a la jubilación”, que ordinariamente se producirá a los 65 años, aunque a los 58 pueda solicitarse el pase a una segunda actividad.

⁷⁶ Tal y como ha destacado Castellano (2011, p. 3), en este caso la norma controvertida no perseguía un único objetivo sino varios, aunque estuviesen directamente relacionados, y es el conjunto de ellos el que permite afirmar la consecución de una “finalidad legítima”.

⁷⁷ Se reitera en este punto la doctrina establecida en el apartado 46 de la STJCE de 5 de marzo de 2009 (Asunto Age C-388/08). Los primeros comentarios de este último pronunciamiento advirtieron ya la importancia de esta distinción entre intereses generales e intereses individuales o particulares del empleador (véanse Fernández y Megino, 2009, p. 5).

No puede desconocerse, sin embargo, que el TJUE ha sido muy flexible en relación a la exigencia de una finalidad legítima y que en una hipótesis próxima a la que analizamos –la extinción automática de la relación laboral cuando se alcanza la edad ordinaria de jubilación–, ha considerado suficiente la existencia en la norma que la habilite de una referencia genérica a objetivos de las políticas de empleo (reducir el desempleo, mejorar la redistribución intergeneracional del empleo, etc.), e incluso que tales objetivos no estén expresamente contemplados pero puedan deducirse del contexto general en que se enmarca la medida⁷⁸.

Para finalizar las reflexiones sobre el primero de los elementos exigidos por el art. 6.1 de la 2000/78/CE, interesa destacar que la concurrencia de una finalidad legítima constituye un presupuesto, esto es, una pieza imprescindible para entrar a valorar si concurre o no el segundo. La estructura del precepto así lo pone de manifiesto y el TJUE lo ha corroborado en las diversas sentencias dictadas sobre el particular. Por ello sorprende que el TC, buen conocedor de la jurisprudencia europea, no respete este esquema en la STC 66/2015, de 13 de abril, y entre a analizar la proporcionalidad de la afectación prioritaria de los trabajadores de mayor edad sin haber identificado ningún objetivo de política social que lo justifique⁷⁹.

4.2. LA IDONEIDAD Y PROPORCIONALIDAD DE LOS MEDIOS UTILIZADOS

El segundo elemento que debe concurrir, en virtud el art. 6.1 de la Directiva 2000/78/CE, para que una diferencia de trato basada en la edad esté justificada es que “los medios utilizados para lograr este objetivo sean adecuados y necesarios”. Así pues, deberá valorarse de un parte si la medida es idónea para la consecución del objetivo de empleo al que está encaminada⁸⁰, y de otra si el perjuicio que genera a las personas que sufren un trato desfavorable por razón de edad es

⁷⁸ Esta flexibilidad en la exigencia de la finalidad legítima ha sido destacada y fuertemente criticada por la doctrina en diversas ocasiones. Véanse, por ejemplo, Fernández-Peinado (2014, p. 11), Ballester (2010, p. 63) y Cabeza (2010, p. 259-260). Este último autor destaca que la posibilidad de extraer del contexto en el que se sitúan las medidas objetivos de política social que no se han formulado expresamente “*constituye, en la práctica, una invitación a que los Estados elaboren justificaciones <ad hoc> y las aleguen ante el Tribunal ante cuestiones concretas, por más que las mismas no guarden relación con dicha medida. Y, en todo caso, un elemento de inseguridad jurídica importante*”.

⁷⁹ Interesa recordar que en el caso resuelto por esa sentencia el primer argumento que pone sobre la mesa el IVVSA para defender el criterio de afectación utilizado es la conveniencia de conseguir “*una estructura de plantilla que se mantuviera a largo plazo*”, evitando la realización de nuevas contrataciones a corto plazo y también los costes de formación que supondría la incorporación de este nuevo personal. El TC rechaza el argumento limitándose a afirmar que dichos costes son poco significativos.

⁸⁰ Tal como ha destacado la doctrina “*el principio de adecuación constituye (...) un criterio de carácter empírico (...) y exige que las injerencias faciliten la obtención del éxito perseguido en virtud de su adecuación cualitativa, cuantitativa y del ámbito subjetivo de afectación*” (Mercader, 2009, p. 35).

proporcionado o no excesivo, esto es, si existe “un equilibrio entre el sacrificio que soporta el particular y el beneficio que se desprende para el interés general”⁸¹.

En la hipótesis que tratamos la verificación de la idoneidad no ha de resultar, por regla general, demasiado compleja, dado que la afectación prioritaria de los trabajadores de mayor edad permitirá alcanzar los objetivos que ordinariamente pueden ponerse sobre la mesa para justificarla, como dar mayor estabilidad en el empleo a los trabajadores jóvenes, conseguir una estructura de plantilla equilibrada y que pueda mantenerse estable a corto y medio plazo, etc.

No obstante, también pueden presentarse casos donde no se cumple tal exigencia. Sirva como ejemplo el caso resuelto por la STSJ de Andalucía (Sevilla) de 23 de febrero de 2015 (Recurso 32/2014) donde se afecta a las trabajadoras de mayor edad “presumiendo que tienen mayores dificultades o menor capacidad para adaptarse a unos hipotéticos avances tecnológicos no concretados (...) sin ninguna individualización”⁸². La obtención de una plantilla con mayor capacidad de adaptación cuando en el futuro inmediato deben introducirse cambios de cierta entidad en el contenido de las prestaciones, los sistemas de trabajo, etc. podría constituir una finalidad legítima (siempre que se concreten y acrediten esos cambios, además de justificar su necesidad), pero para que el despido de los trabajadores de mayor edad esté justificado haría falta demostrar previamente que este colectivo es el que tiene mayor capacidad de adaptación -porque de lo contrario no resultaría una medida idónea-, y no basarse en un estereotipo que no ha sido objeto de ningún tipo de valoración ni comprobación⁸³.

Por lo que refiere a la proporcionalidad, en la hipótesis más similar hasta la fecha analizada por el TJUE -la extinción de la relación laboral por jubilación forzosa-, la clave se ha situado en los mecanismos de protección social articulados a favor de las personas afectadas, habiéndose considerado que los perjuicios que sufren éstas resultan suficientemente atenuados si pueden acceder a rentas sustitutivas del salario dejado de percibir. Sirva como ejemplo la STJCE de 16 de octubre de 2007 (Caso Palacios de la Villa, Asunto C-411/05), en cuyo apartado 73 se descarta el carácter discriminatorio de las cláusulas de jubilación forzosa establecidas en los convenios

⁸¹ Fernández-Peinado, 2014, p. 11.

⁸² Se trata, en concreto, del despido colectivo planteado en la empresa Sociedad Cooperativa Farmacéutica del Campo de Gibraltar, dedicada a la adquisición y distribución de productos farmacéuticos, que afecta a diversas secciones de la misma. El conflicto se localiza en los despidos realizados en el Departamento de Telefonistas ubicado en Algeciras, donde resultan afectadas cinco de las ocho personas que lo integran. La Dirección de la empresa reconoció expresamente, en una de las reuniones celebradas con la representación laboral, que “había decidido conservar a los empleados más jóvenes por ser susceptibles de adaptarse mejor a los cambios tecnológicos que en dicho departamento se dieran”, sin concretar cuáles eran tales cambios y su transcendencia, ni tampoco las razones que podían dificultar la adaptación de las personas de mayor edad.

⁸³ La doctrina ha valorado de forma muy positiva este pronunciamiento judicial, considerándolo una “anormalidad positiva” dentro del tratamiento que los órganos judiciales acostumbran a otorgar a la cuestión que nos ocupa (Molina, 2015, p. 126).

colectivos porque debido a los requisitos establecidos para hacerlas efectivas se garantiza que “los interesados obtienen una compensación financiera consistente en una pensión de jubilación (...) que se fija en un nivel que no puede considerarse insuficiente”⁸⁴.

La STC 65/2015, de 13 de abril también valora la proporcionalidad atendiendo a la protección social de las personas que se han visto afectadas por un despido colectivo debido a su mayor edad, pero introduce algunos matices muy importantes en relación al posicionamiento adoptado por la jurisprudencia comunitaria en hipótesis similares. Primera, la posibilidad de acceder en un primer momento a la protección pública por desempleo y, posteriormente, en un futuro no lejano, a la pensión de jubilación no son suficientes para atenuar el perjuicio que genera la expulsión del mercado de trabajo. Segunda, aunque directamente ligada con la anterior, para corregir esa desproporción el empleador debe articular medidas adicionales de protección.

A mi entender, el criterio adoptado por el TC en lo que refiere a la valoración de la proporcionalidad resulta de entrada satisfactorio, porque adapta el análisis efectuado por la jurisprudencia comunitaria en supuestos de jubilación forzosa teniendo en cuenta las singularidades de la hipótesis que nos ocupa. El acceso a la pensión de jubilación no es en este caso inmediato, sino una expectativa a corto o medio plazo, y la extinción abre paso a una etapa de desempleo de duración incierta que puede resultar muy perjudicial. Así pues, debe centrarse la atención en esta etapa, exigiendo que el conjunto de mecanismos de protección articulados, tanto los exigidos por la normativa heterónoma como los que puedan acordarse a nivel colectivo o otorgarse unilateralmente por el empleador, ya sean de protección social o de otra naturaleza⁸⁵, ofrezcan una cobertura suficiente para compensar el perjuicio sufrido.

Aunque la construcción teórica resulta impecable su proyección sobre el caso de autos es absolutamente decepcionante, porque no se valora con detenimiento la intensidad de la protección obtenida por las personas afectadas⁸⁶. Recuérdese que al margen de la cobertura económica ofrecida por la prestación contributiva por desempleo en un primer momento y, en su caso, por la no contributiva en una fase posterior, así como del beneficio que supone el convenio especial previsto en el art. 51.9 TRLET, sólo se obtiene una mejora voluntaria de muy escasa entidad cuantitativa y temporal (un complemento a la prestación por desempleo por un máximo de

⁸⁴ El mismo argumento se ha utilizado posteriormente en otros pronunciamientos, como por ejemplo la STJUE de 21 de julio de 2011 (Caso Fuchs, Asuntos C-159/10 y C-160/10) o la STJCE de 18 de noviembre de 2010 (Caso Georgiev, Asunto C-250/09 y C-268/09).

⁸⁵ La protección puede buscarse también a través de medidas que potencien la reinserción al mercado de trabajo, como podrían ser acciones formativas dirigidas a la recualificación profesional o compromisos de recolocación.

⁸⁶ La decepción es similar a la que genera la jurisprudencia comunitaria en materia de jubilación forzosa cuando considera respetada la proporcionalidad por el simple hecho de tener acceso a una pensión de jubilación, sin exigir que la misma sea completa; una circunstancia que ha sido puesta de manifiesto y denunciada en diversas ocasiones por la doctrina. Véase, por ejemplo, López (2013, p. 348).

doce meses), de forma que la protección que realmente reciben las personas despedidas hasta que accedan a la pensión de jubilación es muy poco satisfactoria⁸⁷.

5. REFLEXIONES FINALES

La STC 66/2015, de 13 de abril constituye sin duda un paso adelante en la clarificación de una cuestión extremadamente compleja: la utilización de la edad como criterio de selección en los despidos colectivos. Se trata, además, de un problema de gran trascendencia práctica, dado que a menudo en este tipo de medidas la mayoría de afectados –en algunos casos los únicos- son los trabajadores que superan una determinada edad.

Dicha sentencia corrige el permisivo criterio mantenido por la Sala Contenciosa Administrativa del TS, y seguido por la mayoría de órganos judiciales inferiores, en virtud del cual la elección de los trabajadores de mayor edad se consideraba siempre justificada por tratarse de personas más próximas a la edad de jubilación y con una expectativa de vida laboral más corta. Aunque esta posición deriva de una lectura simplificada y, a mi entender, errónea de una primitiva doctrina mejor fundamentada y más cercana a la jurisprudencia constitucional y comunitaria, lo cierto es que durante la última década se ha considerado, en palabras del propio TS, un “criterio consolidado”⁸⁸ y ha otorgado cobertura a la afectación prioritaria de los trabajadores de mayor edad en las regulaciones de empleo extintivas. La STC 66/2015, de 13 de abril supone un pequeño avance, al exigir la articulación a cargo del empresario de mecanismos específicos de protección para las personas afectadas, pero la respuesta que ofrece tampoco resulta satisfactoria porque esa exigencia no se valora de forma rigurosa cuando se proyecta sobre el caso concreto, ni se requiera que la utilización de la edad como criterio de selección persiga algún objetivo digno de tutela. Como se ha denunciado en los primeros análisis de ese pronunciamiento, el problema se afronta con el “enfoque típico del análisis económico costes/beneficios individual o contractual”⁸⁹, “con un argumento estrictamente eficientista, más propio del Law & Economics”⁹⁰ y, además, sin conseguir garantizar una protección mínimamente digna a las personas despedidas⁹¹.

⁸⁷ En la misma línea se posiciona Rojo (2015, p. 15). En su opinión, existen serias dudas de que las percepciones a las que se tenga derecho durante esta fase transitoria alcancen “una cuantía que permita una vida digna al trabajador y a su familia”, porque “si en el plano estrictamente jurídico la existencia de tales medidas, y mucho más si son complementadas por las empresas, otorgan la apariencia de trato proporcionado y no discriminatorio, en el terreno estrictamente económico dejan mucho que desear”.

⁸⁸ Véase, de nuevo, el FJ 4º de la STS de 9 de marzo de 2011 (Recurso 3980/2009).

⁸⁹ Molina (2015, p. 127).

⁹⁰ Beltrán de Heredia (2015, p. 4).

⁹¹ Rojo (2015, p. 15).

A mi modo de ver, el problema que nos ocupa debe afrontarse tomando como punto de partida la regulación comunitaria de la no discriminación por razón de edad. No puede negarse que las excepciones contempladas en el art. 6.1 de la Directiva 2000/78/CE tienen una enorme potencialidad y que sitúan esta prohibición de discriminación en el “último nivel de protección”⁹², muy por debajo de las vinculadas a otros factores, como por ejemplo el sexo o la nacionalidad. A pesar de ello dicho precepto ofrece un esquema conceptual que, si se aplica con rigor⁹³, puede ofrecer soluciones equilibradas para los distintos intereses que entran en conflicto, incluido el de los trabajadores de edad.

Partiendo de ese esquema cabe exigir, en primer lugar, que la afectación prioritaria de los trabajadores de mayor edad persiga una finalidad legítima vinculada a intereses de tipo colectivo, en los que no tienen cabida elementos como el ahorro de costes o el incremento de beneficios, pero sí otros de alcance más general, como por ejemplo la obtención de una plantilla más equilibrada que contribuya a mejorar la estabilidad en el empleo de las personas no afectadas o incremente las expectativas de sus miembros más jóvenes; un interés que deberá argumentarse atendiendo a las circunstancias del concreto contexto en el que vaya a aplicarse el despido colectivo, y también detallarse de forma expresa en el momento en que se plantee la utilización de la mayor edad como criterio de afectación (cuando se comuniquen los criterios de selección al inicio del período de consultas⁹⁴, en el acuerdo que ponga fin al mismo⁹⁵ y/o en la decisión empresarial que siga al cierre del período de consultas sin acuerdo⁹⁶).

⁹² Ballester (2010, p. 56 y ss).

⁹³ En diversas ocasiones se ha destacado que el debilitamiento que ha sufrido a nivel comunitario la prohibición de discriminación por razón de edad deriva, en buena medida, de la amplitud con que la jurisprudencia europea ha interpretado algunos de los elementos que se exigen para que las diferencias de trato basadas en la edad se consideren justificadas. Véase, por ejemplo, Ballester (2010, p. 70).

⁹⁴ Como es bien sabido, el art. 51.2 del TRLET exige que entre la información que el empresario debe entregar al para iniciar el período de consultas figuren “*los criterios tenidos en cuenta para la designación de los trabajadores afectados por los despidos*”; una exigencia que reitera el art. 3.1.e del Reglamento de los procedimientos de despido colectivo y de suspensión de contratos y reducción de jornada (en adelante RPDC), aprobado mediante el Real Decreto 1483/2012, de 29 de octubre.

⁹⁵ Conviene tener presente que, según ponen de manifiesto las relaciones de hechos probados de las sentencias judiciales analizadas, en la mayoría de ocasiones la afectación de los trabajadores de mayor edad constituye un criterio de selección acordado con la representación laboral que se incorpora al acuerdo resultante del período de consultas.

⁹⁶ En tal hipótesis el empresario, según lo dispuesto en el art. 51.2 del TRLET, dispone de quince días a contar des de la última reunión para comunicar a la Autoridad laboral y a los representantes de los trabajadores “*la decisión final de despido colectivo que haya adoptado y las condiciones del mismo*”, una previsión que reitera el art. 12.1 del RPDC) advirtiendo que ello deberá efectuarse “*actualizando, en su caso, los extremos de la comunicación a que se refiere el artículo 3.1*”.

La existencia de un interés colectivo digno de protección constituye un presupuesto imprescindible para que la diferencia de trato tenga cobertura jurídica, de manera que si no se ha acreditado ese interés la afectación prioritaria de los trabajadores de edad en supuestos de despido colectivo no resultará en ningún caso justificada. Una condición necesaria pero a la vez insuficiente, porque también se requiere que dicha afectación sea una medida idónea (que permita alcanzar los objetivos que se han esgrimido para justificarla) y proporcionada o no excesiva (que equilibre los sacrificios que sufren los trabajadores despedidos y el interés colectivo que resulta beneficiado).

Esta última exigencia es sin duda la que mayor trascendencia práctica puede tener, porque implica la existencia de una cobertura económica real y suficiente, obligando al empleador a articular medidas de protección social significativas que complementen la intervención del sistema público, en la actualidad claramente insuficiente. Pero con eso no basta: para que la afectación prioritaria de los trabajadores de edad no resulte desproporcionada también serán necesarias actuaciones de otra naturaleza para minimizar el perjuicio, como por ejemplo limitar la afectación al nivel estrictamente imprescindible para alcanzar aquella finalidad legítima o admitir excepciones para casos extremos (permitiendo el mantenimiento en el empleo de personas que debido a su situación personal o familiar pueden resultar especialmente perjudicadas por la afectación). Sólo con esta batería de medidas puede conseguirse un adecuado equilibrio de los intereses en conflicto, superando el planteamiento estrictamente economicista que hasta la fecha ha predominado en la cuestión que nos ocupa y evitando que el despido colectivo se utilice de forma sistemática para expulsar a los trabajadores de edad del mercado de trabajo.

BIBLIOGRAFÍA

- Ballester, M.A. (2010). Evolución del principio antidiscriminatorio comunitario: un análisis crítico preliminar. En M.A. Ballester (Coord.), *La transposición del principio antidiscriminatorio comunitario al ordenamiento jurídico laboral español* (p. 17-76). Valencia: Tirant lo Blanch.
- Beltrán de Heredia, I. (2015): Despido colectivo y selección de trabajadores: ¿La edad es un criterio discriminatorio? Disponible en <http://ignasibeltran.com>
- Del Rey, S. (2014). Despido y protección social de los trabajadores de mayor edad: sobre la Disposición adicional 16ª de la Ley 27/2011, sus sucesivas reformas y la necesidad de redefinición, *Ius labor*, 3.
- Desbarats, I. y Esteban, R. (2013). Dispositivos de protección social que incentivan la salida o facilitan las salidas anticipadas: una tendencia persistente en Francia y España a través de medios diferentes. En M.-C., Amauger-Lattes y R. Esteban (Dir.), *La protección del empleo de los trabajadores de edad. Una perspectiva franco-española* (p. 184-210). Valencia: Tirant lo Blanch.

- Fernández, R., y Megino, D. (2009). Jubilación forzosa: criterios para su examen como medida objetiva y razonable o discriminación por razón de edad. *Aranzadi Social*, 2(3), 59-66.
- Fernández-Peinado, A. (2014). *El principio de no discriminación en el empleo por razón de edad en el Derecho europeo. Dentro de Los derechos fundamentales inespecíficos en la relación laboral y en materia de protección social* (Comunicación núm. 16). Madrid: Ediciones Cinca.
- López, L. (2013). La discriminación por razón de edad en la jubilación forzosa: el caso Palacios de la Villa. *Revista del Ministerio de Empleo y Seguridad Social*, 102, 319-352.
- Mercader, J.R. (2009). Bases para la construcción del juicio de no discriminación por razón de edad. En J.R. Mercader (Dir.), *Trabajadores maduros. Un análisis multidisciplinar de la repercusión de la edad en el ámbito Social* (p. 23-41). Valladolid: Lex nova.
- Molina, C. (2015). <Envejecimiento activo> versus prohibición de <despido por edad>: ¿quién debe pagar los costes sociales? Comentario a la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía/Sevilla de 23 de febrero de 2015, rec. Núm. 32/2014. *Revista del Centro de Estudios Financieros*, agosto-septiembre.
- Pérez, L. (2013). *El despido colectivo y las medidas de suspensión y reducción de jornada*. Pamplona: Aranzadi.
- Rodríguez-Piñero, M. (2010). Discriminación en el empleo por razón de edad en el Derecho Comunitario. En J. M. Goerlichy A. Blasco, *Trabajo, contrato y libertad. Estudios jurídicos en memoria de Ignacio Albiol*. Valencia: Universidad de Valencia.
- Rojo, E. (2015). ¿Dónde empieza y dónde acaba la protección de los trabajadores de edad avanzada en los procedimientos de despido colectivo? A propósito de recientes sentencias del TC, AN y TSJ de Andalucía (I, II y III). Recuperado de <http://eduardorojo.com>
- Serrano, N. (2011). La edad como factor de discriminación en el empleo. *Revista Universitaria de Ciencias del Trabajo*, 11, 17-43.
- Vivero, J. B. (2013). La designación de los trabajadores objeto de despido colectivo. *Aranzadi Social*, 6(7), 221-254.

EL DEBER EMPRESARIAL DE REALIZAR APORTACIONES AL TESORO PÚBLICO POR EL DESPIDO DE TRABAJADORES DE CINCUENTA O MÁS AÑOS MEDIANDO BENEFICIOS. UN ANÁLISIS DE DATOS Y FINALIDADES⁹⁷

Ricardo Esteban Legarreta

Universitat Autònoma de Barcelona, Spain

Resumen:

El artículo analiza algunos de los principales rasgos del deber empresarial de realizar aportaciones públicas al Tesoro Público en caso de despido colectivo que afecte a trabajadores de cincuenta o más años, llevado a cabo por medianas y grandes empresas. De modo especial en su primera parte, el artículo resalta algunas cuestiones generales de la obligación como son la naturaleza de este deber, el despido colectivo como requisito y, además, se facilitan algunas cifras sobre la aplicación de este deber empresarial desde 2011 hasta 2015. Además, hay otros tres puntos adicionales. El primero de ellos se refiere al alcance de la aportación económica, lo que puede ayudar a evaluar la efectividad de la medida. El segundo, se centra en la relación y articulación de este medida con otras que también se dirigen a combatir la discriminación por edad, como es el caso del derecho administrativo sancionador. En fin, el artículo se detiene en el escaso papel de esta carga económica, como medida compensatoria para aquellos concretos trabajadores de edad que pierdan su puesto de Trabajo

Palabras clave: Despidos colectivos, trabajadores de edad, protección de empleo.

Abstract:

This article deals with some of the main features related with the corporate duty to make financial contributions to the Exchequer in case of collective dismissal, including a high number of mature workers, carried out by medium-big sized companies. Especially in its first part, the paper

⁹⁷ Este artículo constituye un resultado del Proyecto de Investigación "El impacto de la normativa en el empleo de los trabajadores de edad. Evaluación y propuestas de mejora"(DER 2013-41638R), financiado por el Ministerio de Economía y Competitividad

underlines general issues, as the nature of the duty, the collective dismissal as a needed condition, and it provides some figures on the application of the duty from 2011 to 2015. Moreover, there are another three basic points. The first one refers to the reach of the economic burden, so, and it may be useful in order to assess the effectiveness of this duty. Besides, the paper focuses on the relationship between the burden and other ways to struggle ageing discrimination, as economic sanctions and, in general, the law on labor administrative sanction. Finally, the article deals on the scarce role of this burden, in order to compensate mature workers for the loss of their jobs

Keywords: Collective dismissal, mature workers, employment protection.

1. PLANTEAMIENTO

La medida objeto de análisis en esta comunicación constituye una obligación de realizar aportaciones económicas que recae sobre las empresas que acreditando beneficios lleven a cabo despidos colectivos, a fin de que no incluyan un número desproporcionado de trabajadores de cincuenta o más años entre los afectados por el despido. Se trata de una medida que en sus orígenes fue diseñada por la Ley 27/2011 como una suerte de norma-acto con un destinatario en principio evidente; a saber, se trataba de evitar que Telefónica cargase sobre el presupuesto del Servicio Público Estatal de Empleo importantes costes derivados del despido colectivo llevado a cabo entre 2011 y 2013⁹⁸ y que afectó a más de seis mil trabajadores, cuando en realidad la compañía presentaba beneficios.

La obligación de realizar aportaciones al Tesoro Público es una figura singular, lo que exige que su análisis se haga con prudencia, para lo cual, señalaremos a título de presentación los rasgos más destacables de esta figura.

Tras un total de tres reformas, en su versión actual la disposición adicional decimosexta de la Ley 27/2011 recoge una obligación que de modo creciente se ha ido adaptando al tamaño de la empresa española. El texto actual es fruto de las modificaciones introducidas mediante el Real Decreto-Ley 5/2013, de 15 de marzo, de medidas para favorecer la continuidad de la vida laboral de los trabajadores de mayor edad y promover el envejecimiento activo. En concreto, el contenido objeto de comentario se encuentra en el Capítulo VI del Real Decreto-Ley, dedicado a la regulación de medidas para evitar la discriminación de los trabajadores de más edad en los despidos colectivos. Más allá del amplio contenido legal, se ha de recordar que la regulación de esta obligación quedó completada mediante la aprobación del Real Decreto 1484/2012, de 29 de octubre, que a su vez ha sido objeto de una reforma tras la aprobación del Real Decreto-Ley 5/2013.

En la presente comunicación se llevará a cabo en un primer apartado (1) una exposición de las principales características de la figura como son el tipo de despido contemplado, la exigencia de beneficios, la naturaleza de la obligación y una referencia a las grandes cifras de aplicación de la medida, conocidas hasta hoy. Tras este apartado, la comunicación se detiene (2) en el alcance de las aportaciones, lo que os permitirá valorar hasta qué punto se trata de una medida eficaz en su principal objetivo: evitar una presencia desproporcionada de trabajadores de edad en los despidos colectivos instados por empresas con beneficios. A continuación (3) se analiza la relación de esta obligación empresarial con la normativa sancionadora encargada de combatir las conductas

⁹⁸ Sobre la cuestión puede verse: http://economia.elpais.com/economia/2013/08/04/actualidad/1375641209_585949.html. Por su parte, Cabeza Pereiro, 2012, 16 y 17) lleva a cabo una excelente descripción de los antecedentes que dieron lugar a la aprobación de la norma.

discriminatorias empresariales, cerrándose el trabajo (4) con unas breves reflexiones a propósito del escaso carácter resarcitorio o compensador de la Disposición Adicional Decimosexta de la Ley 27/2011.

2. RASGOS, NATURALEZA Y ALGUNAS CIFRAS A PROPÓSITO DE LA OBLIGACIÓN DE REALIZAR APORTACIONES AL TESORO PÚBLICO.

2.1 Despidos incluidos, tamaño de las empresas afectadas y necesidad de una presencia desproporcionada de los trabajadores de edad entre los despedidos

La obligación de realizar aportaciones al Tesoro Público afectará a empresas que realicen despidos colectivos, pero no serán empresas de cualquier dimensión. En este sentido, dedicaremos algunas líneas a señalar qué tipos de despidos dan lugar a la realización de aportaciones al Tesoro Público y, de otro lado, a la cuestión de las plantillas de las empresas afectadas y al volumen de trabajadores de edad afectados.

En todas las versiones de la Disposición Adicional Decimosexta de la Ley 27/2011, la obligación de realizar aportaciones al Tesoro Público se limita a supuestos de despido colectivo, de modo que se está exigiendo siempre y en todo caso que la decisión empresarial tenga aquella dimensión para que la norma despliegue sus efectos. A este respecto, cabe plantearse en primer lugar si se trata de una opción razonable y si no hubiese sido necesario ampliar el supuesto a los despidos por causas empresariales de carácter individual del artículo 52 c] TRLET que se lleven a cabo dentro de un periodo determinado, sin necesidad de que finalmente se lleve a cabo un despido colectivo. Desde una perspectiva de protección del empleo de los trabajadores de edad y de evitación de situaciones de discriminación tal opción se me antoja mucho más eficaz por razones obvias. Sin embargo, parece evidente que el legislador no desea ejercer una presión tan fuerte sobre empresas de pequeña y mediana dimensión, menos tendentes a llevar a cabo extinciones colectivas del artículo 51 TRLET.

A mi juicio el hecho de que la Ley se limite a los despidos colectivos “formales” , concurra o no causa real de despido (Cabeza Pereiro, 2012, p. 20), no es óbice a que se puedan incluir entre los empresarios obligados a realizar aportaciones, a aquellos que incurran en lo que el Tribunal Supremo ha denominado como “despidos colectivos de hecho”⁹⁹, en los que en un periodo de

⁹⁹En su sentencia de 25 de noviembre de 2013 (RJ 2014/36), el Alto Tribunal señala en su fundamento jurídico segundo que” (...) una decisión extintiva de carácter colectivo puede adoptarse formalmente como tal, sometándose al procedimiento legalmente previsto en el art. 51 del Estatuto de los Trabajadores y en sus normas de desarrollo reglamentario. Pero puede también producirse al margen de este procedimiento - prescindiendo, por ejemplo, del periodo de consultas- o incluso ocultando su carácter colectivo. En el primer caso, estaríamos ante un despido colectivo irregular y en el segundo ante lo que la sentencia recurrida denomina, con acierto, un "despido colectivo de hecho", que también podría calificarse en determinados casos como un despido fraudulento”.

noventa días se habrá alcanzado el volumen de despidos previsto en el artículo 51 del Estatuto de los Trabajadores, sin que la empresa haya iniciado el oportuno periodo de consultas. Para estos casos, deberán computarse todos los despidos llevados a cabo por motivos no inherentes a la persona del trabajador, incluyéndose entre otros, los despidos económicos individuales del artículo 52 c] TRLET así como los despidos disciplinarios reconocidos o declarados como improcedentes.

Además de acreditar beneficios, requisito al que nos referiremos más adelante, las empresas deberán acreditar una plantilla no inferior a 100 trabajadores, aunque también se extiende la obligación a empresas que estén integradas en grupos con 100 o más trabajadores. Por lo tanto, las empresas de menor dimensión quedarán eximidas de dicha obligación legal.”. Cabe destacar la evolución en este rasgo, ya que en la versión original de la norma, la obligación de realizar aportaciones se limitaba a empresas de más de 500 trabajadores o a empresas integradas en grupos que superasen la cifra de los 500 trabajadores y que además llevasen a cabo despidos en los que hubiese no menos de 100 trabajadores afectados. Todo ello convertía la aplicación de esta medida en una mera anécdota si atendemos a la modesta cifra de empresas de 500 o más trabajadores, existentes en nuestro tejido productivo. De todos modos, cabe adelantar algunos datos que más adelante se detallarán¹⁰⁰ y que confirman que la medida se aplica preferentemente a empresas de media/grande dimensión. Así, del conjunto de empresas afectadas por la obligación de realizar aportaciones al Tesoro Público, veintisiete hasta mayo de 2015, un total de diecinueve (el 70’4 por 100) tenían más de 250 trabajadores, mientras que solamente ocho (el 29’6 por 100) tenían hasta 250 trabajadores.

En fin, en su versión inicial la Ley establecía la obligación de realizar aportaciones por despidos de trabajadores de cincuenta o más años, con independencia del número de despidos llevados a cabo, mientras que en la actualidad se exige una desproporción de trabajadores de cincuenta o más años entre aquellos que van a ser objeto de despido, y la plantilla de la empresa. De este modo y como veremos, en un principio este deber empresarial estuvo marcadamente inspirado en la pretensión de reubicar cargas sociales sobre las empresas de grandes dimensiones con beneficios aliviando a las arcas del sistema de la Seguridad Social, especialmente por los costes asumidos en materia de protección por desempleo. Como se verá, las cosas han variado sensiblemente con la reforma del Real Decreto-Ley 5/2013 ya que se camina hacia un mecanismo con tintes más claros de medida antidiscriminatoria.

2.2 Necesidad de generación de beneficios.

Una tercera “pata” de la obligación de las empresas de realizar aportaciones al Tesoro Público se basa en la necesidad de que presenten beneficios de conformidad con lo previsto en la Disposición Adicional Decimosexta de la Ley 27/2011. En este sentido, en los cambios legislativos que se han

¹⁰⁰ Datos facilitados por la Subdirección General de Relaciones Institucionales y Asistencia Jurídica del Servicio Público Estatal de Empleo, mediante escrito de fecha 27 de julio de 2015.

producido a lo largo de estos años permiten augurar que a medio plazo puede haber un número creciente de empresas que se vean obligadas a hacer aportaciones al Tesoro Público. Al respecto, en su versión inicial la Disposición Adicional Decimosexta hacía recaer responsabilidades sobre aquellas empresas que hubiesen obtenido beneficios durante los dos ejercicios anteriores al del despido. Ahora bien, tras la reforma de 2013 se mantiene la regla anterior pero se incluye las empresa responsables a aquellas “que obtengan beneficios en al menos dos ejercicios económicos consecutivos dentro del período comprendido entre el ejercicio económico anterior al despido colectivo y los cuatro ejercicios económicos posteriores a dicha fecha”. Este cambio no es menor ya que una coyuntura económica de una cierta recuperación puede propiciar con el tiempo, un futuro deber de realizar aportaciones al Tesoro Público. Dicho en otras palabras, la inclusión de un número desproporcionado de personas de edad entre las que sean objeto del despido puede convertirse en muchos casos en una bomba de relojería ya que es perfectamente posible que dentro de un margen de cuatro ejercicios posteriores al despido colectivo, se den dos años seguidos de beneficios que pueden dar lugar al pago de elevadas sumas al Tesoro Público.

2.3 Naturaleza de la obligación de realizar aportaciones y algunas cifras a propósito de esta obligación.

En lo que concierne a la naturaleza de la obligación de realizar aportaciones al Tesoro Público, nos encontramos ante un ejemplo de los denominados tributos con fines no fiscales. En este sentido, el deber de realizar aportaciones se apartaría de la finalidad básica de los tributos, que no es otra que la obtención de recursos, y estaría orientada a “encauzar en una determinada dirección comportamientos o conductas de los contribuyentes” (Vega Herrero y Muñoz del Castillo, 2009, p. 111). Por lo tanto, mediante un instrumento tributario se pretende reorientar inercias en los comportamientos empresariales, evitando la presencia desproporcionada de trabajadores de cincuenta o más años entre los que son objeto de despido colectivo. Esta naturaleza tributaria del deber empresarial de realizar aportaciones al Tesoro Público, comporta la intervención de la Administración Tributaria en su recaudación (art. 10 RD 1484/2012, de 29 de octubre) y posiblemente ha alimentado la falta de un sistema de infracciones y sanciones para el caso en el que se produzca un incumplimiento de esta obligación. Al respecto, nos hallamos ante un tributo no fiscal con inevitables connotaciones sancionadoras, aunque no se trate de una sanción en sentido estricto.

Lo cierto es que las grandes cifras de la aplicación de la Disposición Adicional Decimosexta de la Ley General de la Seguridad Social muestran cómo el alcance en la aplicación de la norma es más bien modesto, aunque son cifras que pueden tener una cierta significación. Así, en base a expedientes ya cerrados entre el momento de la entrada en vigor de esta obligación y mayo de 2015¹⁰¹ el total

¹⁰¹Datos facilitados por la Subdirección General de Relaciones Institucionales y Asistencia Jurídica del Servicio Público Estatal de Empleo, mediante escrito de fecha 27 de julio de 2015.

pagado por las empresas obligadas a hacer aportaciones al Tesoro Público asciende a 207.609.966'79 euros. Ahora bien, si observamos el número de empresas concernidas veremos que se trata de un número bastante modesto, de lo que cabe deducir que solo –o casi solo– empresas de notable dimensión se han visto afectadas por la medida. A este respecto, el número de empresas afectadas ha sido de veintisiete, de las cuales diecisiete tenían su sede en Madrid, cuatro en Barcelona y seis en el resto de España. Del conjunto de empresas afectadas, un total de diecinueve (el 70'4 por 100) tenían más de 250 trabajadores, mientras que solamente ocho (el 29'6 por 100) tenían hasta 250 trabajadores.

Ahora bien, no debe olvidarse que es posible una lectura más positiva de estas cifras y es que la escasa aplicación práctica de la Disposición Adicional Decimosexta de la Ley 27/2011 responde quizás a una conducta preventiva de las empresas, que ha tendido a evitar la incorporación de una alta cantidad de trabajadores de edad entre los despedidos. En otras palabras, en la medida en que la norma haya logrado en buena parte sus objetivos, es lógico pensar que el número de expedientes encaminados a realizar aportaciones va a ser modesto.

3. UNA REFLEXIÓN SOBRE LOS COSTES A ASUMIR POR LAS EMPRESAS Y SU POSIBLE INCIDENCIA EN LA DINÁMICA DE LA GESTIÓN DEL PERSONAL.

Como es natural, un elemento clave en el análisis de esta materia es la valoración de los costes que va a comportar para la empresa el hecho de incurrir en un despido con sobrerrepresentación de trabajadores de edad, lo que intuitivamente nos va a permitir valorar hasta qué punto las previsiones legales van a condicionar o no la decisión empresarial. Vaya por delante que uno de los problemas en el actual diseño de la obligación está en que la empresa podría ser obligada a realizar aportaciones al Tesoro Público incluso cuando obtenga beneficios durante el tercer y el cuarto ejercicios posteriores a aquél en el que se haya procedido a efectuar el despido colectivo. La cuestión no es menor porque es muy importante que el responsable empresarial sea consciente de la “bomba de relojería” que supone la obligación que puede emerger años más tarde, cuando los resultados empresariales remonten. Ahora bien, teniendo en cuenta el tamaño de las empresas potencialmente afectadas por la Disposición Adicional Decimosexta de la Ley 27/2011, cabe deducir que el potencial disuasorio de la Disposición es elevado, lo que se deduce de las consultas cautelares recibidas por la Administración Laboral competente en materia de despidos colectivos¹⁰².

¹⁰²En el marco del Proyecto de Investigación en el que incluye esta comunicación, se han mantenido contactos con la Dirección General de Relaciones Laborales de la Generalitat de Catalunya, organismo desde donde se nos ha señalado que algunas empresas han realizado consultas al respecto de la posibilidad de que se viesen obligadas a realizar aportaciones al Tesoro Público.

En todo caso, el alcance de la obligación de efectuar aportaciones al Tesoro Público se determina en el apartado 3 la Disposición Adicional Decimosexta de la Ley 27/2011, que establece los tres componentes que van a integrar la base sobre la que se obtendrá la cuantía a ingresar al Tesoro Público en concepto de responsabilidad por prestaciones por desempleo. Los conceptos previstos son los siguientes:

A) De un lado, la cuantía total abonada efectivamente por el Servicio Público de Empleo Estatal a los trabajadores de cincuenta o más años en concepto de prestaciones por desempleo¹⁰³.

B) Cuantía total efectivamente abonada por el Servicio Público de Empleo Estatal por las cotizaciones a la Seguridad Social a cargo de la entidad gestora de las prestaciones por desempleo, de conformidad con lo previsto en el artículo 214 de la LGSS.

C) Un canon fijo por cada trabajador que haya iniciado el cobro del subsidio por desempleo por agotamiento de la prestación, de los previstos en los artículos 215.1.1. a) y b)¹⁰⁴ o el de mayores de cincuenta y cinco años del artículo 215.1.3 LGSS. De acuerdo con la Ley, el canon “se calculará mediante la totalización durante un periodo de seis años de la suma del coste anual del subsidio por desempleo más el de la cotización por jubilación por cuenta de la entidad gestora hasta el año del agotamiento”. En este último caso, lo llamativo es que no todos los trabajadores que accedan al subsidio asistencial van a cobrarlo durante seis años, ni todos van a beneficiarse de la cotización a la Seguridad Social durante el periodo de percepción de su subsidio¹⁰⁵. Por lo tanto, cabe deducir que nos hallamos ante un planteamiento punitivo¹⁰⁶ que pretende cargar a las empresas con unos costes de subsidios de desempleo más altos que los reales con la finalidad de proteger a trabajadores de edad especialmente vulnerables—precisamente a los que no van a poder acceder al subsidio de mayores de 55 años—, pero que paradójicamente no son resarcidos directamente con esta medida¹⁰⁷. Abundando en esta solución, la Ley no olvida la posibilidad de que los

¹⁰³ Ahora bien, como contrapunto a lo anterior, y a petición de la empresa —en el trámite de alegaciones del expediente, remarca el desarrollo reglamentario -- podrá excluirse a ésta de responsabilidad por los trabajadores despedidos y posteriormente recolocados “en la misma empresa, o en otra empresa del grupo del que forme parte, o en cualquiera otra empresa, en los seis meses siguientes a la fecha en que se produzca la extinción de sus contratos de trabajo”. La medida es de todo punto razonable teniendo en cuenta, además que la recolocación va a generar un evidente ahorro en materia de prestaciones por desempleo

¹⁰⁴ Se trata de subsidios a los que se tendrá derecho por a) haber agotado la prestación por desempleo y tener responsabilidades familiares o; por b) haber agotado la prestación por desempleo, carecer de responsabilidades familiares y ser mayor de 45 años en la fecha de agotamiento. Para los supuestos de la letra a) el artículo 216.1 LGSS prevé subsidios con una duración que oscila entre los veinticuatro y los treinta meses. Para el caso de la letra b), el mismo precepto establece un subsidio con una duración de seis mensualidades.

¹⁰⁵ Ver la nota anterior, a cuyo contenido cabe añadir, en base a lo previsto en el artículo 218 LGSS, el único subsidio de desempleo por el que se cotiza es el que corresponde a los mayores de 55 años.

¹⁰⁶ Quizás también concurre la voluntad de simplificar y abreviar el procedimiento ya que el canon permite un cierre del expediente muy anterior a la finalización del disfrute de subsidios por parte de los trabajadores despedidos.

¹⁰⁷ Evidentemente, cabría interpretar que por los subsidios diferentes al de trabajadores de 55 años deben computarse en el canon únicamente cuantías equivalentes a la duración máxima legal, pero de una interpretación sistemática del art. 3.2 c) del Real Decreto 1484/2012 no parece deducirse esta interpretación ya que el elemento punitivo sobrevuela el

trabajadores de cincuenta o más años accedan directamente al subsidio “contributivo” del artículo 215.2) LGSS, en cuyo caso la empresa también estará obligada a contemplar un canon por dichos trabajadores. En este caso la regla es especialmente áspera ya que este subsidio tiene una duración máxima de veintiún meses cuando se acrediten responsabilidades familiares y una duración máxima de seis meses si no se acreditan responsabilidades familiares (art. 216.2 LGSS). Por lo contrario, cabría interpretar que las cotizaciones no se incluirán en la base cuando éstas no deban realizarse (CABEZA PEREREIRO 2012, p. 22), que es la regla general en el subsidio asistencial, salvo en el caso del subsidio de mayores de 55 años.

Una vez identificada la cuantía de la base, el tipo a aplicar para determinar la aportación empresarial irá desde un máximo del 100 por 100 hasta un 60 por 100 de la base, lo que va a depender de la plantilla de la empresa o grupo; del porcentaje de trabajadores de cincuenta o más años en relación con el número de trabajadores despedidos y, en fin, del porcentaje de beneficios de la empresa o del grupo sobre los ingresos, (apartado 4 de la Disposición Adicional Decimosexta de la Ley 27/2011)¹⁰⁸. Nótese que la Ley se refiere a empresas o grupos de empresas, de modo que siempre que nos hallemos ante empresas integradas en grupos, la perspectiva de cómputo debería ser la del grupo.

Uno de los elementos determinantes en el volumen de las aportaciones empresariales será el cómputo de la plantilla de modo que como en tantos otros ámbitos de nuestro ordenamiento jurídico, la mayor dimensión de la plantilla o del grupo de empresas incidirá en una aportación de mayor envergadura, de manera que se mantiene la presunción legal de que a mayor volumen de

Decreto. No debe olvidarse que, a los efectos del canon, se fijará la cuantía con independencia de la duración efectiva de los subsidios.

¹⁰⁸La fijación del canon y los elementos de ponderación se establecen en la Ley del modo que sigue.

Porcentaje de trabajadores afectados de 50 o más años en relación con el número de trabajadores despedidos	Porcentaje de beneficio sobre los ingresos	Número de trabajadores en la empresa		
		Más de 2.000	Entre 1.000 y 2.000	Entre 100 y 999
Más del 35 %	Más del 10 %	100 %	95 %	90 %
	Menos del 10 %	95 %	90 %	85 %
Entre el 15 % y el 35 %	Más del 10 %	95 %	90 %	85 %
	Menos del 10 %	90 %	85 %	80 %
Menos del 15 %	Más del 10 %	75 %	70 %	65 %
	Menos del 10 %	70 %	65 %	60 %

plantilla mayor capacidad de la empresa y, muy probablemente, mayor capacidad de adaptar el perfil del grupo de trabajadores despedidos a una “apariencia de no discriminación”.

Llegados a este punto, a partir de los datos facilitados por el Servicio Público de Empleo Estatal, ya referenciados, cabe deducir que muy probablemente las empresas afectadas van a ser por lo general de más de 1000 trabajadores. Y en todo caso, lo más posible es que los porcentajes que se tengan que realizar al Tesoro Público oscilen entre un 80 y un 85 por 100 de las bases de la aportación¹⁰⁹. A título de ejemplo, a partir de un salario mensual bruto de 2000 euros con prorrata de pagas extraordinarias incluida, una cifra plausible en el caso de trabajadores de cincuenta o más años, podríamos hallarnos con la obligación de realizar aportaciones al 80 por 100 nada desdenyables (García-Perrote Escartín, 2015, p. 4). En este sentido, a partir del salario bruto señalado –2000 euros con prorrata de pagas extraordinarias--, el despido de un trabajador de cincuenta o más años cumpliendo los requisitos de la Disposición Adicional significaría un coste para la empresa de en torno a 21.120 en concepto de prestaciones por desempleo y 9.062110 euros en concepto de cotizaciones a la Seguridad Social vinculadas a la prestación, todo ello para en el supuesto de que el trabajador despedido tenga derecho a una prestación por desempleo de dos años, y agote su duración, algo desgraciadamente esperable hoy en día. Ahora bien, los costes no se quedarían ahí sino que si tras agotar la prestación por desempleo el trabajador despedido percibe el subsidio de mayor de 55 años¹¹¹, los costes para la empresa –también al 80 por 100-- ascenderían a 24.537'60 euros en concepto de subsidios y a 10.285 en concepto de cotización a la Seguridad Social¹¹². Los costes generados por el cobro del subsidio de mayor de 55 años se han

¹⁰⁹Ello es así teniendo en cuenta que si la empresa incurre en el supuesto de verse obligada a realizar aportaciones al Tesoro Público, es perfectamente posible que el número de trabajadores de cincuenta o más años superen al 15 por 100 de los despedidos, lo que en muchos casos nos va a llevar a aportaciones de entre un 80 y un 85 por ciento de la base. La razón es bien clara: si la empresa supera los umbrales de sobrerrepresentación de trabajadores de cincuenta o más años y, por lo tanto, ha de asumir el pago de aportaciones, es natural que no sea tan restrictiva a la hora de incluir a trabajadores de edad entre los despedidos.

¹¹⁰El cálculo de las prestaciones parte de una base de 2000 euros y una prestación total durante los primeros seis meses, al 70 por 100 de 8400 euros y una prestación total durante los posteriores dieciocho meses –al 50 por 100--, de 18.000 euros. La suma de ambas cifras da un resultado de 26.400 euros que reducido al 80 por 100 queda en 21.120 euros. En lo que concierne a las cotizaciones, se ha partido de una base de 2000 euros, a la que se ha aplicado el tipo de contingencias comunes previsto para 2015 en la cuota patronal (23'6), lo que nos da una cifra de cotización durante dos años de 11.328 euros, que reducida al 80 por 100 quedaría en 9.062 euros.

¹¹¹Obviamente, para tener derecho al subsidio de mayores de 55 años es necesario disponer de esta edad en el momento del acceso, de manera que no todos los trabajadores potencialmente afectados por la Disposición Adicional Decimosexta –mayores de 50-- van a acceder necesariamente a este subsidio. De todos modos la Ley prevé también una fuerte responsabilidad en caso de acceso a otros subsidios, aunque en tal caso no está del todo claro que se deriven para la empresa responsabilidades por cotizaciones ya que el único subsidio que genera el derecho a cotizaciones por parte del Servicio Público de Empleo Estatal es el correspondiente a mayores de 55 años. Por lo demás, las últimas reformas están dificultando el acceso al subsidio de mayores de 55 años ya que actualmente se tienen en cuenta, en el cómputo del límite de rentas, no solo los ingresos del solicitante, sino también los del núcleo familiar (art. 215.3 LGSS).

¹¹²El cálculo de estas aportaciones partiría de multiplicar la cuantía mensual del subsidio en 2015 (426 euros), por 72

calculado teniendo en cuenta cifras de 2015 y considerando además que de conformidad con lo previsto en la Ley en estos casos se realiza un cálculo a tanto alzado, con independencia de que se alcancen o no los seis años de cobro del subsidio. En suma, si tenemos en cuenta que las aportaciones van a afectar a todos los trabajadores de cincuenta o más años despedidos –salvo los recolocados, bajo las condiciones de la norma—nos hallamos ante un coste no desdeñable que deberá ser cuidadosamente valorado por el empleador.

A este respecto, cabe añadir que la Sala de lo Social de la Audiencia Nacional en su sentencia de 5 de junio de 2015 (Sentencia 100/2015) ha subrayado que la obligación de realizar aportaciones se mantiene aunque en los periodos en los que deban realizarse las aportaciones la empresa acredite pérdidas o escasos beneficios. Evidentemente, el criterio de la Audiencia Nacional puede ser percibido como rígido pero lo cierto es que la normativa no deja margen para otro tipo de interpretaciones más amables hacia las empresas, sin olvidar, por lo demás, que como señala dicho órgano judicial las empresas pueden implementar estrategias que eviten los efectos de la norma; máxime tras la reforma de 2013, en la que los efectos de la Disposición Adicional Decimosexta quedan condicionados a la concurrencia de una desproporcionada presencia de personas de cincuenta o más años entre los despedidos.

4. EL CARÁCTER DISCRIMINATORIO DE LA CONDUCTA EMPRESARIAL, SU NATURALEZA DE MEDIDA ANTIDISCRIMINATORIA Y SU COORDINACIÓN CON LA NORMATIVA SANCIONADORA.

Se acompañan a continuación dos reflexiones complementarias a propósito del alcance de la Disposición Adicional Decimosexta. La primera de estas reflexiones tiene que ver con la asimilación de la realidad recogida en esta disposición a acto discriminatorio. La segunda, pretende determinar si, en su caso, alcanzar los umbrales de trabajadores de edad recogidos en la norma es susceptible de generar una doble responsabilidad: la referida a la aportación al Tesoro Público y la que pueda derivarse de la sanción administrativa a imponer a la empresa en aplicación del artículo 8.2 de la LISOS.

En este sentido, la obligación empresarial de realizar aportaciones al Tesoro Público ha generado la cuestión a propósito de que si la superación de los umbrales de personas de edad en los despidos de conformidad con lo previsto en la Disposición Adicional Decimosexta constituye o no

mensualidades, correspondientes a seis años de cobro, lo que nos da una cifra de 30.672 euros, que rebajada al 80 por 100 resultaría 24.537'60 euros. En lo que concierne a la cifra de cotizaciones a la Seguridad Social se ha tenido en cuenta la base de cotización del subsidio de mayores de 55 años (756'60 euros), a la que tras aplicarle el 23'6 de cuota patronal por contingencias comunes nos da una cifra mensual de 178'56, que multiplicada por 72 mensualidades nos llevaría a un total de 12.856'32 euros, que finalmente rebajada al 80 por 100 daría como resultado una cifra de 10.285 euros de aportaciones empresariales por cotizaciones a la Seguridad Social.

una conducta discriminatoria, ya que ello podría tener sus efectos sobre la calificación de despido y, en su caso, sobre a la potestad sancionadora de la administración. Algunas voces consideran que la presencia desproporcionada de trabajadores de cincuenta o más años en los términos de la Disposición Adicional Decimosexta , sería una conducta discriminatoria, mientras que la no superación de dichos umbrales, certificaría el carácter no discriminatorio de la conducta empresarial (DEL REY GUANTER, 2014, p. 4 y 5). Existen algunas razones para establecer esta asimilación a conducta discriminatoria y una de ellas podría ser que en el Real Decreto-Ley 5/2013 el objetivo antidiscriminatorio aparece como esencial. Ahora bien, a mi entender no cabe presumir el carácter discriminatorio de la decisión empresarial que comporte una presencia hiperrepresentada de trabajadores de cincuenta o más años entre los despedidos, para lo que cabe aportar algunos argumentos. En primer lugar, si asumimos que los umbrales de la Ley 27/2011 son marcadores de conducta discriminatoria, nos encontraríamos que ante una conducta inequívocamente discriminatoria, nuestro ordenamiento jurídico sugeriría tolerancia¹¹³ a cambio de una suerte de penalización, lo que no es aceptable en nuestro modelo jurídico. De otra parte, quedar por debajo de los umbrales de la Ley 27/2011 no es garantía de que la decisión empresarial se considere legítima; sobre todo, si queda acreditado que la elección de los trabajadores objeto del despido se ha fundamentado básicamente en su edad, sin que haya elementos concurrentes que expliquen razonablemente este criterio¹¹⁴. En este sentido, el alcance de la Disposición Adicional objeto de estudio y el planteamiento del artículo 8.12 de la LISOS¹¹⁵ --y si se quiere también del artículo 17.1 TRLET-- es otro no del todo coincidente. Seguramente, más que perseguir la identificación de conductas discriminatorias, lo que se ha pretendido es identificar situaciones de riesgo de discriminación para actuar sobre ellas disuadiendo al empresario de ejecutar despidos con fuerte presencia de trabajadores de edad, bajo el riesgo de soportar una importante carga económica. Por lo demás, como se señalará, la Disposición Adicional Decimosexta se aplica solo a empresas que obtengan beneficios, de modo que en ningún caso podría constituir una herramienta global o general de lucha contra la discriminación.

Una segunda cuestión, en clave discriminatoria, permite plantearse si alcanzar los umbrales de personas de cincuenta o más años, previstos en la Disposición Adicional Decimosexta y pagar la aportación al Tesoro Público va a eximir a la empresa del pago de la sanción administrativa que, en su caso, pudiese corresponderle. Evidentemente, nos estamos refiriendo a supuestos en los que

¹¹³ Cabría deducir la tolerancia del sistema porque en ningún apartado de la Disposición Adicional Decimosexta o del Real Decreto-Ley 5/2013 se prevé, por ejemplo, la petición de informes a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social a efectos de detectar el carácter discriminatorio de la elección de los trabajadores.

¹¹⁴ A este respecto se señalan dos sentencias de gran interés a propósito de la selección de trabajadores por razón de edad a los efectos del despido colectivo, y su carácter discriminatorio: STC 66/2015 de 13 de abril y STSJ de Andalucía (Sevilla) de 23 de febrero de 2015,

¹¹⁵ El artículo 8.12 de la Ley de Infracciones y Sanciones del Orden Social (LISOS) prevé que “Son infracciones muy graves (...) Las decisiones unilaterales de la empresa que impliquen discriminaciones directas o indirectas desfavorables por razón de edad (...)”

además de alcanzarse los umbrales previstos en la Ley, de la conducta de la empresa se deduzca una conducta discriminatoria que encaje en el artículo 8.12 de la LISOS, según el cual, “Son infracciones muy graves (...) Las decisiones unilaterales de la empresa que impliquen discriminaciones directas o indirectas desfavorables por razón de edad (...)”. Parece evidente que va a ser posible la doble imposición de sanción administrativa y obligación de aportación al Tesoro Público, sin que se vulnere el principio non bis in idem y ello porque como ya hemos señalado, la realización de aportaciones al Tesoro Público busca “orientar” las conductas empresariales evitando riesgos de discriminación, si bien su objeto no es el de combatir directamente conductas discriminatorias, ya que no estamos ante una sanción administrativa sino ante un tributo con finalidades no fiscales (Vega Herrero y Muñoz del Castillo, 2009, p. 111), cuya única pretensión es la de reducir al máximo la inclusión de personas de cincuenta o más años entre las afectadas por el despido. En este sentido, siguiendo la exposición de motivos del Real Decreto-Ley 5/2013, en ella se subraya que la medida objeto de esta comunicación pretendería “atemperar los impactos sociales y económicos de los procesos de reajuste empresarial que provocan, de un lado, la expulsión prematura del mercado de trabajo de los trabajadores de más edad, afectados estructuralmente en nuestro mercado de trabajo por una tasa de actividad por debajo de los países europeos de nuestro entorno”

Todo ello sin olvidar que la aportación económica al Tesoro Público persigue finalidades adicionales a la antidiscriminatoria, como es la de evitar un uso antisocial de las prestaciones por desempleo; de ahí que como he señalado el gravamen económico se impone solo a las empresas que obtengan beneficios, no a todas. En este sentido, nuestro ordenamiento laboral recoge también otras figuras que adolecen de cierto grado de ambigüedad, como es el caso del recargo de prestaciones económicas de Seguridad Social del artículo 123 LGSS, que a pesar de su relieve parasancionador, viene acompañado de una finalidad adicional –resarcitoria—que va a permitir su acumulación con la sanción administrativa que pueda imponerse a la empresa por incumplimiento de la normativa preventiva.

5. EL ESCASO ALCANCE DE LA MEDIDA EN EL TERRENO DEL FOMENTO DEL EMPLEO DE LO TRABAJADORES DE EDAD. ALGUNAS PROPUESTAS.

Más allá de las otras finalidades de la Disposición Adicional Decimosexta se echa de menos el efecto compensador hacia las personas objeto de despidos colectivos. En este sentido, la Disposición no cuenta con ningún dispositivo que compense al trabajador por su despido, sino que sus finalidades trascienden a los trabajadores que en el caso concreto sean objeto de despido colectivo.

Ahora bien, el Real Decreto-Ley y la Ley 3/2012 consolidaron una finalidad de la Disposición Adicional Decimosexta tímidamente formulada en un principio: vincular la recaudación de las

aportaciones a políticas de empleo a favor de los trabajadores de edad. En este sentido, el apartado 8 de la mencionada disposición va a establecer que “al menos el 50 por 100 de las cantidades recaudadas en el ejercicio inmediatamente anterior se consignarán en el presupuesto inicial del Servicio Público de Empleo Estatal con la finalidad de financiar acciones y medidas de reinserción laboral específicas para el colectivo de los trabajadores de cincuenta o más años que se encontraran en situación legal de desempleo”, de manera que el SPEE deberá establecer créditos con la finalidad de financiar acciones y medidas. Ciertamente, esta previsión no ha dado mucho de sí, aunque la formulación ha mejorado ya que en su versión inicial, en 2011, el planteamiento del legislador era totalmente vaporoso, teniendo en cuenta que se venía a señalar que las aportaciones “podrán, en su caso, destinarse total o parcialmente a generar créditos para la financiación de políticas activas de empleo de los trabajadores de más edad, en los términos que se determine reglamentariamente”.

Lo cierto es que desde 2011 y hasta mayo de 2015 se han recaudado un total de 207.609.966’79 euros, y la verdad es que, más allá de las formulaciones de la Ley, sería imprescindible la puesta en marcha de medidas que activen de un modo real y efectivo las posibilidades de empleo de los trabajadores de edad. La verdad es que bien poco de todo ello puede constatarse hoy en día porque desde el Servicio Público de Empleo Estatal tampoco se ha obtenido información fiable y clara a propósito del destino dado al 50 por 100 de lo recaudado.

Por lo tanto, entiendo que sería imprescindible vincular todo lo recaudado a medidas concretas, de modo que sea visible la trazabilidad desde la recaudación hasta la puesta en marcha de las medidas. Además, me parece cicatero limitar los recursos destinados a esta cuestión a un 50 por 100 de lo recaudado. La situación del empleo de los trabajadores de edad es tan desesperada y tan desesperante que lo razonable y adecuado sería destinar todos los recursos a esta finalidad, posiblemente mediante la constitución de un Fondo específico de empleo que permitiese una gestión adecuada de lo recaudado a los fines previstos en la Ley. Además, cabría tanto la puesta en marcha de acciones y medidas de reinserción laboral, como de otras que permitan el mantenimiento del empleo de los trabajadores de edad. A título de ejemplo, sería de todo punto razonable reactivar –o incluso ampliar– las bonificaciones que la Ley 43/2006, de 29 de diciembre preveía para el mantenimiento de los trabajadores ya empleados en la empresa, a partir de la edad de 60 años¹¹⁶, y que fueron derogadas mediante el Real Decreto-Ley 20/2012, de 13 de julio. De hecho, lo razonable y también lo deseable sería reactivar las bonificaciones para los trabajadores ya empleados y ampliarlas a los trabajadores desempleados, en el bien entendido que debería rebajarse la edad para poder acceder a las mismas rebajar la edad para acceder a las bonificaciones.

¹¹⁶ Las bonificaciones por las cuotas de contingencias comunes –a excepción de la incapacidad temporal– se limitaban a los trabajadores que alcanzasen la edad de 60 años que fuesen contratados mediante vínculo indefinido, siempre que acreditasen una antigüedad mínima de cinco años para lo cual disfrutaban de una bonificación inicial del 50 por 100 que se iría ampliando en un 10 por 100 por cada año adicional con el tope del 100 por 100.

BIBLIOGRAFÍA

Cabeza Pereiro, J. (2012). La aportación económica al Tesoro Público en el caso de despidos colectivos de empresas con beneficiós.*Justicia Laboral*, 50, 15-27.

García-Perrote Escartín, I. (2015). Trabajadores de cincuenta o más años incluidos en un despido colectivo y aportación económica al Tesoro Público: finalidad de la disposición adicional decimosexta de la Ley 27/2011 y contratos extinguidos en los tres años anteriores (Comentario a la sentencia de la Sala de los Social de la Audiencia Nacional 5 de junio de 2015).*Trabajo y Derecho*, 10, octubre.

Del Rey Guanter, S. (2014). Despido y protección de los trabajadores de mayor edad: sobre la Disposición Adicional Decimosexta de la Ley 27/2011, sus sucesivas modificaciones y la necesidad de su redefinición.*IUSLabor*, 3.

Vega Herrero, M.y Muñoz del Castillo, J.L (2009). Tributos y obligaciones tributarias. En R.Calvo Ortega (Dir.),*Comentario a la Ley General Tributaria (2ª ed.)*, Thomson Reuters.

LA INTERVENCIÓN DE LAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL EN LA REGULACIÓN DEL EMPLEO Y LA PROTECCIÓN SOCIAL DE LOS TRABAJADORES DE EDAD¹¹⁷

Helena Ysàs

Universitat Autònoma de Barcelona, Spain

Resumen:

En los últimos años han surgido con fuerza asociaciones para la defensa de los intereses de los desempleados mayores. Dichas organizaciones, que hasta ahora han actuado esencialmente a nivel local, pero que empiezan a organizarse a nivel supramunicipal, aspiran con frecuencia a participar en foros donde se discuten y acuerdan políticas de empleo que inciden sobre el colectivo. Esta nueva realidad se enmarca conceptualmente en la noción de diálogo civil –a su vez manifestación de la democracia participativa-, que encuentra su mayor desarrollo en el ámbito de la Unión Europea y que en España, desde el punto de vista de su reconocimiento institucional, se ha circunscrito hasta el momento al ámbito de las organizaciones del sector de la discapacidad. Esta comunicación aborda el estudio de las asociaciones de parados mayores –su aparición y su actividad- enmarcando sus aspiraciones en el ámbito de la participación en la definición de políticas públicas en la elaboración doctrinal del concepto de diálogo civil y su relación con el mucho más extendido diálogo social, apuntando interrelaciones, paralelismos y diferencias entre ellos.

Palabras clave: Diálogo civil, diálogo social, trabajadores de edad.

Abstract:

In recent years associations for the defense of the interests of the older unemployed have been created. These organizations, which so far have mainly acted locally, but who begin to organize at supra-municipal levels, often aspire to join forums where employment policies that affect that group of people are discussed and agreed. This new reality falls conceptually into the notion of civil dialogue -in turn a manifestation of participative democracy-, which finds its greatest development

¹¹⁷ Este artículo constituye un resultado del Proyecto de Investigación “El impacto de la normativa en el empleo de los trabajadores de edad. Evaluación y propuestas de mejora”(DER 2013-41638R), financiado por el Ministerio de Economía y Competitividad.

in the European Union. In Spain, from the point of view of its institutional recognition, civil dialogue has been so far confined to the field of organizations in the disability sector. This paper deals with the study of the associations of older unemployed -their appearance and their activity-, situating their objectives in the field of participation in defining public policies in the framework of the doctrinal development of the concept of civil dialogue and its relationship with the much more widespread social dialogue. Relationships, parallels and differences between them are pointed out.

Key words:Civil dialogue, social dialogue, older workers.

1. INTRODUCCIÓN. EL EMPLEO Y LA PROTECCIÓN SOCIAL DE LOS TRABAJADORES MAYORES: CONTRIBUCIONES DEL DIÁLOGO SOCIAL

La problemática asociada a la pérdida del empleo de los trabajadores que han superado una barrera de edad difícil de precisar -pero generalmente fijada entre los 45 y los 55 años- en que son percibidos como “mayores” y las grandes dificultades que afrontan para reincorporarse al mercado de trabajo no han sido objeto durante muchos años de una significativa atención por parte de los interlocutores sociales. Si los acuerdos alcanzados en las últimas décadas fruto del diálogo social se someten a escrutinio, se observa una significativa escasez de referencias al empleo de dicho colectivo¹¹⁸.

La crisis económica desencadenada a partir de 2008 tiene, como es sabido, efectos devastadores en el empleo. Ello provoca, por una parte, que haya muchos más desempleados mayores y, en consecuencia, una mayor visibilización social de la problemática. A la vez, la falta de creación de empleo condena a quienes han perdido el que tenían a un desempleo de larga duración con escasas perspectivas de solución y a una dramática degradación de sus condiciones de vida y las de sus familias como consecuencia del progresivo agotamiento de las prestaciones contributivas e incluso no contributivas de desempleo. En definitiva, se produce una evidente agudización de un problema preexistente pero no resuelto: el abandono prematuro del mercado de trabajo -en gran parte, en realidad, la expulsión del mismo- combinada con una evidente falta de oportunidades de reincorporación. Y ello en paralelo a una marcada ausencia de mecanismos de adaptación de las condiciones de trabajo a las necesidades de los trabajadores de mayor edad, lo que agrava los fenómenos de abandono/expulsión.

En el marco de esta realidad aparece en 2011 la Estrategia Global de Empleo de los Trabajadores y las Trabajadoras de Más Edad 2012-2014 (denominada Estrategia 55 y +)¹¹⁹. En este caso, la intervención de los interlocutores sociales sí resulta decisiva, por cuanto la Estrategia encuentra su origen en el Acuerdo de Políticas Activas de Empleo y otras materias de índole laboral, que forma parte del Acuerdo Social y Económico para el crecimiento, el empleo y la garantía de las pensiones,

¹¹⁸En la Declaración para el Diálogo Social 2004, suscrita el 8 de julio por el Gobierno, los sindicatos CCOO y UGT y las asociaciones empresariales CEOE y CEPYME, se hace una referencia genérica al favorecimiento del empleo de los trabajadores de edad avanzada, pero dicha cuestión no se trata directamente en ninguno de los más de 20 acuerdos alcanzados en el período 2004-2008. En el caso de la Declaración para el diálogo social de 2008, titulada Declaración para el impulso de la economía, el empleo, la competitividad y el progreso social, de 29 de julio de 2008 e igualmente firmada por el Gobierno y los sindicatos y asociaciones empresariales más representativos, que se suscribe en un contexto económico radicalmente distinto y fija como objetivo primordial el empleo -y se concreta en la permanencia de los trabajadores en el mercado de trabajo, el rápido retorno de los que hubieran sido expulsados y la adecuada protección social de quienes hayan perdido su empleo-, no se prevén medidas específicas para los trabajadores de edad.

¹¹⁹Resolución de 14 de noviembre de 2011 de la Secretaría de Estado de Empleo por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 28 de octubre de 2011.

firmado el 2 de febrero de 2011 por los sindicatos CCOO y UGT y las organizaciones empresariales CEOE y CEPYME. En el texto del Acuerdo se afirma que *“Para mejorar la situación del empleo de los trabajadores con más edad, resulta necesario adoptar una visión más integral de las políticas públicas a desarrollar que, junto a los incentivos económicos hasta ahora utilizados, integre los valores positivos que presenta el mantenimiento de estos trabajadores en la empresa”*. Los firmantes piden al Gobierno que elabore, previa consulta y negociación con los interlocutores sociales, una Estrategia global de empleo de los trabajadores de más edad. Dicha Estrategia debía incluir, en opinión de los agentes sociales, medidas en materia de empleo, formación y condiciones de trabajo, con los objetivos de favorecer el mantenimiento de los trabajadores de edad en el mercado de trabajo y promover la reincorporación de quienes pierden su empleo en los últimos años de su vida laboral.

La Estrategia fija cuatro objetivos básicos para el período 2012-2014: en primer lugar, elevar la tasa de empleo y reducir el desempleo de los trabajadores mayores de 55 años; en segundo lugar, favorecer el mantenimiento del empleo de los trabajadores mayores de 55 años para contribuir a la prolongación de la vida laboral y a la consecución de carreras de cotización a la Seguridad Social más largas; en tercer lugar, mejorar las condiciones de trabajo de los trabajadores mayores de 55 años, con particular atención a la mejora de su seguridad y salud en el trabajo; y, finalmente, promover la reincorporación al mercado de trabajo de los trabajadores de más edad que pierden su empleo, asegurando una adecuada protección social durante la situación de desempleo.

La Estrategia proponía una batería de medidas, algunas de ellas de notable interés. Sin embargo, el cambio de Gobierno que tuvo lugar apenas un mes después de su aprobación tuvo por efecto que ésta quedara relegada en las prioridades del nuevo Ejecutivo y no se tomara iniciativa alguna para ejecutarla. A su vez, los firmantes del Acuerdo que dio lugar a la aprobación de la Estrategia no defendieron de forma significativa la necesidad de despliegue de las medidas que en la misma se apuntaban.

2. EL ASOCIACIONISMO DE DESEMPLEADOS MAYORES: SURGIMIENTO Y CONSOLIDACIÓN

La atención prestada por los sindicatos a las problemáticas específicas de los trabajadores de edad es percibida con frecuencia por los interesados como claramente insuficiente. Esta percepción, bastante generalizada, compone la base para el surgimiento de colectivos de personas desempleadas mayores con la voluntad de organizarse colectivamente para la defensa de sus intereses.

En este sentido, en los últimos años se han creado un número importante de asociaciones de desempleados mayores. Se trata de asociaciones de carácter local, aunque algunas han iniciado ya el camino para agruparse en forma de federaciones.

Fue pionera en su creación y actividad la Asociación de Parados Mayores Activos de Santa Coloma de Gramenet (Barcelona), que apareció en los primeros meses de 2011 y ya desde el inicio se fijó como objetivo, además de la búsqueda activa de empleo para las personas del colectivo, el asesoramiento a sus asociados en la redacción de currículums o la realización de talleres de orientación y capacitación profesional, el establecer un diálogo con la administración local a efectos de hacer llegar sus reivindicaciones e intentar influir en las políticas de empleo definidas y ejecutadas a nivel municipal. La asociación, que ha mantenido contacto regular con los grupos políticos municipales de forma sostenida en el tiempo, ha logrado recientemente uno de sus principales objetivos, consistente en incorporarse al consejo de administración de la empresa pública Grameimpuls, que tiene por objetivo la promoción del empleo y de la actividad empresarial en la ciudad¹²⁰, lo que supone sin duda un salto cualitativo muy importante en la actividad de la asociación y un logro pionero para una asociación de estas características.

En algunos casos, esta finalidad de transmitir las reivindicaciones y el sentir del colectivo a los responsables políticos y técnicos y de intentar influir en las políticas de empleo a nivel municipal queda claramente explicitado entre los objetivos del colectivo: es el caso de la Asociación de Parados en Activo de Badia del Vallès, que declara entre sus objetivos establecer relaciones con las instituciones. También la Asociación de Mayores Parados por el Empleo de Baleares (AMPEB) declara tener como objetivo la participación en consejos, mesas y foros de trabajo de las Administraciones Públicas donde se debatan cuestiones de interés para la asociación, presentar propuestas a los poderes públicos¹²¹ y proponer reformas legislativas¹²². Asimismo, la Asociación Plataforma por el Empleo la Isla se constituyó en asociación para *“conseguir la legitimidad que desde las instituciones se les está exigiendo para formar parte de determinados organismos”*¹²³ como la Mesa local por el Empleo, formada por los partidos políticos con representación en el Ayuntamiento, los sindicatos UGT y CCOO, representantes de los empresarios, la cámara de comercio, algunas empresas y la asociación local de vecinos. Dicha asociación, además, ha mantenido encuentros con sindicatos, partidos políticos a nivel local y autonómico, parlamentarios y el alcalde del municipio. Otra asociación que incluye entre sus fines el establecimiento de contactos con las administraciones públicas y partidos políticos es la Asociación Siempre Activ@s

¹²⁰ En concreto, ofrece servicios en actividades de orientación laboral, formación ocupacional, bolsa de trabajo, asesoramiento para el autoempleo y vivero de empresas.

¹²¹ En la página web de la asociación se relatan encuentros con representantes de partidos políticos, del Gobierno de las Islas Baleares, con la dirección de PalmaActiva y de asociaciones empresariales. www.ampebbaleares.wordpress.com (fecha de consulta 15/10/2015).

¹²² Ejemplo de ello es la propuesta de modificación de la Ley General de Seguridad Social para que las personas desempleadas mayores de 61 años puedan prejubilarse sin costes añadidos a la contribución que ya han hecho a lo largo de su vida laboral, especialmente en el caso de personas que lleven 2 años o más en situación legal de desempleo y que hayan cotizado el tiempo suficiente para acceder a una pensión del 100% de su base reguladora.

¹²³ www.plataformaporeempleolaisla.blogspot.com (fecha de consulta 15/10/2015).

Albacete, entre cuyas actividades se cuentan reuniones con partidos políticos a nivel local, así como con la concejalía de empleo del Ayuntamiento con el fin de trasladar propuestas y reivindicaciones. En concreto, dentro de la asociación se constituyó un grupo de trabajo con la finalidad de mantener contacto con distintas áreas de las administraciones locales con el fin de *“hacernos ver y oír para luchar por nuestros derechos, reivindicar y favorecer políticas que ayuden en la búsqueda de empleo”*, así como solicitar información y solicitar estar presente y participar en todos los ámbitos donde se tomen decisiones que afecten al colectivo¹²⁴. Asimismo se fijan como objetivo el encuentro con sindicatos y otras asociaciones para la defensa y promoción de los intereses del colectivo.

En otras ocasiones, la definición de objetivos no es tan explícita pero sin embargo la interlocución con las Administraciones Públicas y los representantes políticos es una actividad que se pretende llevar a cabo de forma clara. Éste es el caso de ASSAT 50, Associació d’Aturats Majors de 45 anys de l’Hospitalet, fundada a inicios de 2013 y entre cuyos fines no se explicita la participación en foros donde se discuta sobre políticas de empleo¹²⁵. Sin embargo, desde la propia asociación se afirma que entre las actividades que llevan a cabo está la de colaborar, solicitar apoyo a entidades y organismos oficiales y presentar propuestas a los partidos políticos para conseguir reformas que mejoren las condiciones del colectivo¹²⁶. En este sentido, en su página web se relatan reuniones con partidos políticos, sindicatos y asociaciones empresariales, así como otros hechos destacables como la invitación del Ayuntamiento de la localidad a participar en el pacto local por el empleo; la invitación junto con otras asociaciones por parte de la Consejería de Empresa y Empleo de la Generalitat de Catalunya a participar en mesas de trabajo organizadas por la Consejería junto con empresarios y sindicatos; o la adopción por parte del pleno del Ayuntamiento de L’Hospitalet a petición de la asociación de una moción solicitando al Gobierno de la Generalitat la puesta en marcha de un plan de rescate para las personas desempleadas de larga duración mayores de 50 años. También el Colectivo de Parados del Baix Penedès elaboró propuestas para la generación de puestos de trabajo presentadas a los Ayuntamientos de distintos municipios de la comarca.

La asociación de l’Hospitalet, junto a la anteriormente mencionada de Sta. Coloma de Gramenet y otras (Badia del Vallès, Olot y Terrassa) fundaron a finales de 2013 el Colectivo de Desempleados Mayores de 45 años (CODEMA 45), con el objetivo de aglutinar las asociaciones de desempleados

¹²⁴ www.siempreactivosalbacete.wordpress.com (fecha de consulta 15/10/2015).

¹²⁵ Los fines de la asociación son: la búsqueda activa de empleo para parados mayores de 45 años; ayudar a los parados mayores de 45 años a reinsertarse en el mercado laboral; ser punto de encuentro de los parados mayores de 45 años de l’Hospitalet; asesorar e informar sobre las gestiones iniciales de la situación de desempleo, finalidades para las que se realizan las actividades siguientes: visitar empresas y solicitar empleo para mayores de 45 años, crear una bolsa activa de empleo para parados mayores de 45 años; solicitar apoyo y ayudas a entidades y organismos oficiales; dar a conocer la asociación en los diferentes medios de comunicación y orientar a los parados mayores de 45 años en la búsqueda de empleo.

¹²⁶ www.assat50.blogspot.com (fecha de consulta 15/10/2015).

mayores de 45 años para una mejor defensa de los intereses de dicho colectivo, representarlos ante los poderes públicos y canalizar las reivindicaciones y las propuestas concretas del colectivo. Más concretamente, entre sus fines se incluye la participación en consejos, mesas y foros de trabajo de administraciones públicas, privadas y otras entidades, donde se debatan las cuestiones que afecten a los desempleados mayores de 45 años, así como coordinar, representar, defender y presentar propuestas unitarias ante los poderes públicos a nivel local, pero también estatal y autonómico, y proponer reformas legislativas y reglamentarias en relación al empleo de los mayores de 45 años, la jubilación y otras cuestiones de interés para el colectivo.

Otras asociaciones integrantes de dicho colectivo también desarrollan en la práctica funciones participativas en el ámbito local. Es el caso de ADAG 40 (Asociación de Desempleados Activos Garrotxa 40), que se sienta junto al Ayuntamiento de Olot, sindicatos y empresas, en la Mesa Técnica de Empleo de Olot, donde se dirimen las políticas de empleo y las propuestas de los participantes, algunas de las cuales acaban materializándose.

Es también el caso de la Coordinadora de Asambleas y Colectivos de Trabajadores Desempleados de Catalunya¹²⁷, que a inicios de 2014 mantuvo un encuentro con el Presidente de la Generalitat.

Del relato anterior se deduce con claridad la irrupción –en la mayoría de casos entre los años 2011 y 2013- de un gran número de asociaciones que pretenden, más allá de constituir un punto de encuentro donde los desempleados de mayor edad puedan ofrecerse apoyo y ayuda mutua, articular una representación de intereses del colectivo. Para ello actúan ante las Administraciones Públicas y los representantes políticos con el fin de defender sus intereses, centrados en la creación de empleo de la que se pueda beneficiar el colectivo y la protección social. Dicho ámbito de actuación queda generalmente acotado a nivel municipal, pero se observan iniciativas de agrupamiento de asociaciones para ir más allá de dicho ámbito. Se detecta además que, más allá de ocasionales reuniones con representantes políticos municipales, parlamentarios, o responsables de los servicios de empleo, algunas asociaciones han logrado ser incorporadas junto a otros actores entre los que se cuentan los sindicatos y las asociaciones empresariales más representativos, en mesas locales de empleo e incluso en un caso concreto en el consejo de administración de una empresa pública que actúa como centro de formación y agencia de colocación. Se impone pues una reflexión sobre el papel que dichas asociaciones puedan tener en distintos foros donde hasta fecha reciente la representación de los trabajadores corría de forma exclusiva a cargo de los sindicatos representativos, y su eventual encaje en las coordenadas fijadas normativamente para el desarrollo de determinadas funciones participativas.

¹²⁷ Formada por las asambleas de Barcelona, Marina-Zona Franca, Badalona, Badia del Vallès, Esplugues de Llobregat, Mollet del Vallès, Montcada i Reixac, Rubí, St. Andreu de la Barca, St. Vicenç dels Horts y Sta. Coloma de Gramenet.

3. LA PARTICIPACIÓN DE LAS ASOCIACIONES DE DESEMPLEADOS MAYORES COMO FORMA DE DIÁLOGO CIVIL

Si bien el diálogo social carece de definición normativa, sus contornos no han ido tradicionalmente más allá de la participación de sindicatos, organizaciones empresariales y, eventualmente, en sus formas tripartitas, el gobierno, lo que dejaría en principio poco margen para la inclusión de las asociaciones de desempleados mayores. En cambio, dichas asociaciones se insertan sin lugar a dudas en la trama de la sociedad civil organizada, entendida como el conjunto de actores intermediarios entre los ciudadanos y las autoridades públicas, entre los que se cuentan las ONGs, movimientos sociales o los grupos de interés. Es pertinente pues abordar la posibilidad de entender dichas asociaciones como sujetos del diálogo civil. Para ello es necesario clarificar previamente algunos conceptos, como los de sociedad civil organizada, democracia participativa y el propio de diálogo civil.

3.1 Sociedad civil organizada, democracia participativa y diálogo civil

Las principales características de las organizaciones de la sociedad civil pueden resumirse como sigue (Eurostep, 2002):

- se crean voluntariamente por parte de ciudadanos que aspiran a promover sus preocupaciones, valores o identidades
- se organizan alrededor de la promoción de una determinada temática o de los intereses de un determinado segmento social
- son independientes del Estado
- no tienen ánimo de lucro

Los anteriores rasgos se ajustan a la perfección a la realidad de las asociaciones de desempleados mayores, que como se ha reiterado tienen por finalidad poner sobre la mesa de la sociedad en general y de las Administraciones Públicas y de las empresas en particular, la difícil situación en que se encuentran las personas que pierden su empleo a partir de una edad en torno a los 45 o 50 años.

Por otra parte, en los últimos años hemos asistido a la emergencia en distintos ámbitos de algunos fenómenos encuadrables en los conceptos de democracia participativa y diálogo civil, en gran parte como consecuencia de una creciente percepción entre algunos sectores sociales de la insuficiencia de la democracia representativa para trasladar a los distintos sujetos que participan en la toma de decisiones los puntos de vista de la ciudadanía.

A pesar de no existir una definición consensuada del concepto “democracia participativa”, sí pueden destacarse algunas características comúnmente aceptadas del mismo (Fazi y Smith, 2006):

- sus principales actores son ciudadanos individuales y organizaciones de la sociedad civil
- la democracia participativa quiere extender el concepto de ciudadanía más allá de la esfera política convencional
- se basa en el principio de rendición de cuentas permanente de quienes elaboran las políticas públicas
- reconoce el derecho de los ciudadanos a participar en la vida pública a través de canales alternativos, para superar las limitaciones de la democracia representativa
- permite a los ciudadanos asumir de forma directa responsabilidades en la vida pública
- es un medio para que las mujeres y los ciudadanos pertenecientes a minorías hagan oír su voz en el debate público
- cubre algunas prácticas de democracia directa a la vez que da espacio al papel de las organizaciones de la sociedad civil como importantes medidores en múltiples debates
- se basa en los principios de integración y empoderamiento de la sociedad civil.

Del mismo modo, tampoco existe una definición académicamente consensuada del concepto de “diálogo civil”, a pesar de ser desde hace ya algunos años una realidad en expansión, con un papel cada vez más destacado en algunos ámbitos, muy señaladamente a nivel de la Unión Europea y que, como se verá, normativa española de carácter sectorial sí incluye una definición de lo que deba entenderse por “principio de diálogo civil”.

Con carácter general, puede caracterizarse el diálogo civil como aquellas prácticas que incluyen (Fazi y Smith, 2006):

- una interacción entre instituciones públicas y organizaciones de la sociedad civil que va más allá de la información y consulta, basada en el reconocimiento mutuo y la respuesta a las demandas formuladas, y como consecuencia demanda un especial esfuerzo argumentativo por parte de los ciudadanos y un compromiso institucional de reciprocidad (Cuesta, 2010)
- se puede configurar en distintos grados de formalización y de intensidad de participación

- tiene lugar a lo largo de todo el proceso de elaboración de políticas públicas, lo que incluye la fijación en la agenda política del tratamiento de determinadas cuestiones, la definición de las políticas y la implementación y evaluación de las mismas

En general puede afirmarse que el desarrollo del diálogo civil ha conllevado la aparición de algunos retos específicos, como son el necesario cambio de la cultura de las instituciones para que se impliquen en un diálogo real, las dificultades para establecer y diseñar una nueva estructura participativa o las cuestiones vinculadas a la legitimidad, transparencia y representatividad como elementos conaturales a una profundización de la actividad participativa.

3.2 El diálogo civil en España

En España, el concepto de diálogo civil ha estado hasta el momento estrechamente ligado al sector de la discapacidad. De hecho, prácticamente no existe literatura sobre la materia que no se relacione directamente con las políticas desarrolladas en este ámbito.

Y es que es precisamente en el ámbito de la discapacidad el único donde el diálogo civil está previsto normativamente. En este sentido, la Ley 51/2003, de 2 de diciembre, de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad (LIONDAU) establece, en su artículo 2, una lista de principios en los que la misma se inspira y entre los que se cuenta el de “diálogo civil”. Sin duda, la inclusión del diálogo civil como principio general en la LIONDAU y las consecuencias que ello conlleva es el resultado del activismo que el asociacionismo en torno a la discapacidad ha desarrollado desde hace ya muchos años para ver reconocidos unos derechos de participación singulares y sin equivalencia en muchos otros ámbitos, siendo pioneros en el desarrollo del diálogo civil como vía de entrada en algunas instituciones a la vez que como instrumento de participación a nivel más informal.

El principio de diálogo civil encuentra su fundamento último en la Constitución española, en particular en el artículo 9.2 y en el artículo 105 a). En cambio, entendemos que el principio de diálogo civil no puede fundamentarse en el artículo 129.1 CE, por cuanto las organizaciones de la sociedad civil tales como las asociaciones de desempleados mayores o las organizaciones representativas de personas con discapacidad y de sus familias representan intereses de un grupo pero no intereses generales de la ciudadanía¹²⁸, que son los intereses que defienden los interesados en la calidad de vida o el bienestar general, por lo que se debe interpretar que el artículo 129.1 CE se dirige al amparo de la participación de aquellas agrupaciones que defiendan intereses del conjunto de la ciudadanía y no intereses de grupos concretos de ciudadanos.

¹²⁸ Artículo 129.1 CE: “La Ley establecerá las formas de participación de los interesados (...) en la actividad de los organismos públicos cuya función afecte directamente a la calidad de vida o al bienestar general”.

No se encuentra en la legislación española otra definición de diálogo civil que el de la mencionada LIONDAU, que, en su redacción de 2003, lo describe como “el principio en virtud del cual las organizaciones representativas de personas con discapacidad y de sus familias participan, en los términos que establecen las leyes y demás disposiciones normativas, en la elaboración, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas oficiales que se desarrollan en la esfera de las personas con discapacidad”. El artículo 15.1 LIONDAU también establece que se deberá promover la presencia permanente de las personas con discapacidad y sus familias en los órganos de carácter participativo y consultivo de las Administraciones Públicas cuyas funciones estén directamente relacionadas con materias que tengan incidencia en esferas de interés preferente para las personas con discapacidad y sus familias.

El principio de diálogo civil se reproduce posteriormente en la Estrategia Española sobre Discapacidad 2012-2020, elaborada por el Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad. A pesar de tratarse de un documento sectorial, resulta interesante citarlo por cuanto realiza apreciaciones sobre la necesidad de intensificación de la participación de los interesados que deberían ir más allá del marco sectorial en el que se inscribe. En este sentido, la necesidad de participación de los interesados se justifica por *“el aplanamiento de las organizaciones y la extensión de los mayores grados de formación e información de los ciudadanos”, que “hacen tender la toma de decisiones políticas a un entorno de democracia más participada por la sociedad civil en todas las fases del ciclo político y administrativo”*. En este sentido se afirma que la participación de los ciudadanos y de las administraciones públicas *“es esencial para configurar políticas, estrategias y actuaciones que respondan a las necesidades reales de todos los ciudadanos en un entorno de eficiencia y eficacia”*.

3.3 El diálogo civil en la Unión Europea

La experiencia de activación del diálogo civil tuvo lugar en primer lugar en el contexto de la Unión Europea, en el que, a lo largo de los años, se ha ido incrementando el interés de las instituciones europeas por el diálogo con la sociedad civil organizada. Ante las limitaciones del marco teórico y legislativo a nivel estatal en materia de diálogo civil, resulta interesante recurrir a otros marcos de referencia, y en este sentido destacan las prácticas calificadas de diálogo civil a nivel de la Unión Europea. Se entiende desde las instituciones comunitarias que la experiencia y los conocimientos que poseen los actores de la sociedad civil, junto con el diálogo entre ellos y con los poderes e instituciones públicas, contribuyen a hacer valer el interés general en la toma de decisiones por parte de las instituciones. Así lo ha afirmado la Comisión Europea en el Libro Blanco “La Gobernanza Europea” (COM (2001) 428 final), que fija como uno de los objetivos de la Unión en materia de gobernanza *“estructurar la relación de la Unión Europea con la sociedad civil”*¹²⁹.

¹²⁹Se apostaba por la elaboración de un código de conducta relativo al proceso de consulta que identificara las respectivas responsabilidades y redundara en una mayor responsabilización de todos los interlocutores. Tal código de conducta

También el Consejo Económico y Social Europeo (CESE) se manifestó en este sentido en su dictamen sobre “La representatividad de las organizaciones europeas en la sociedad civil en el marco del diálogo social” (2006/C88/11). Pero también desde distintas organizaciones de la sociedad civil el diálogo a nivel comunitario ha sido considerado prioritario, entendiéndose que un diálogo civil estructurado, establecido con una base legal en los Tratados, podría garantizar de manera clara un papel para la sociedad civil en un sistema de democracia participativa, y ayudaría a reforzar el sistema político de la UE (Alhadef, 2003).

Desde la Unión Europea, y en concreto desde el Consejo Económico y Social Europeo, se define el diálogo civil como “un proceso democrático de formación de la opinión pública que puede asumir diversas formas en función de las partes implicadas”.

La UE hizo un significativo paso adelante con el reconocimiento del mecanismo del diálogo civil en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) a partir de la reforma introducida por el Tratado de Niza en 2009: el artículo 11 del TFUE establece en su primer apartado que “*Las instituciones darán a los ciudadanos y a las asociaciones representativas, por los cauces apropiados, la posibilidad de expresar e intercambiar públicamente sus opiniones en todos los ámbitos de actuación de la Unión*”, a lo que el segundo párrafo del mismo artículo añade que “*Las instituciones mantendrán un diálogo abierto, transparente y regular con las asociaciones representativas y la sociedad civil*”. Asimismo (párrafo 3º), “*Con objeto de garantizar la coherencia y la transparencia de las acciones de la Unión, la Comisión Europea mantendrá amplias consultas con las partes interesadas*”. Para el Comité Económico y Social Europeo, la colaboración entre las instituciones públicas y los actores de la sociedad civil permite obtener propuestas que hagan prevalecer el interés general, a través del diálogo, de la negociación, y de la búsqueda de convergencias y del consenso, viéndose de esta forma aumentada la calidad y la credibilidad de las decisiones políticas como consecuencia de una mejora de su comprensión y aceptación por parte de la ciudadanía (CESE, 2006).

Trasladando la noción comunitaria de diálogo civil al nivel estatal e inferirse se puede apreciar que dicho instrumento puede convertirse en una forma de participación de los ciudadanos en el proceso de formulación de las políticas públicas, al considerar a las organizaciones de la sociedad civil como una manifestación de la voluntad de sus miembros de defender una causa o interés, por lo que consultarlas constituiría una oportunidad para que los ciudadanos participaran en la formulación de las políticas (Bouza García, 2010).

debía asimismo promover el diálogo y contribuir a la apertura de la sociedad civil organizada.

3.4 Diálogo civil en el ámbito local

El ámbito local es uno de los espacios en los que en los últimos años se han desarrollado en algunos países europeos fenómenos participativos susceptibles de ser inscritos bajo el paraguas conceptual del diálogo civil. El diálogo civil en el ámbito local presenta formas muy diversas, gira en torno a temáticas variadas e incluye a un gran abanico de actores, que van desde comerciantes a consumidores, defensores del medio ambiente o los propios residentes.

Una primera manifestación de este fenómeno se ha conceptualizado bajo la denominación de “diálogo social extendido” (Boulin, J.-Y. y Mückenberger, U., 2005), utilizada en referencia a la participación en procesos de diálogo social no sólo por parte de los interlocutores sociales clásicos –sindicatos y organizaciones empresariales- sino también por parte de instituciones locales, redes locales que aglutinan a grupos de empleadores u oficinas de empleo. Dicho fenómeno de encuentra con mayor frecuencia en situaciones de crisis de empleo, ya sea a nivel general o con un fuerte componente local, como puede ser la reestructuración o cierre de una empresa con un importante impacto sobre el territorio. Este esquema es especialmente propicio para la participación de las asociaciones de trabajadores de edad, que tienen en el ámbito local su hábitat natural y cuya aparición precisamente responde a una situación de grave crisis del empleo a nivel general pero naturalmente con un fuerte impacto a nivel local. Sin embargo, como sostienen Boulin y Mückenberger, el diálogo social extendido tiene un espacio que va más allá de la gestión puntual de crisis de empleo a nivel local y se puede convertir en un instrumento permanente de gestión colectiva de los retos económicos y sociales de los territorios, a través de la interacción de los sindicatos y asociaciones empresariales con otros actores que puedan representar intereses relevantes para la calidad de vida de los ciudadanos. El diálogo social extendido es pues un concepto que suscita un claro interés a efectos de dotar de un marco teórico a la participación de las asociaciones de desempleados mayores.

Desde un punto de vista teórico resulta apropiado plantearse, como hacen Boulin y Mückenberger, si el concepto de “diálogo social extendido” responde a una reformulación del concepto clásico de diálogo social, en el sentido de tomar como ámbito de dicho diálogo un determinado territorio a nivel local (ciudad, área metropolitana, comarca). Ello sería así puesto que los problemas a tratar tienen una dimensión de carácter mucho más marcadamente local que sectorial o intersectorial a nivel estatal o regional. O bien cabría también la posibilidad de que dicho mecanismo se configurara como una forma de participación complementaria y que se desarrollaría paralelamente al diálogo social entre sindicatos y asociaciones empresariales. Muy probablemente ambas opciones no son excluyentes y, mientras en algunos casos puede resultar apropiado trasladar esquemas clásicos de diálogo social al ámbito local, en otros puede ser interesante utilizar dichos esquemas para tratar determinadas materias y, en paralelo, plantear iniciativas para, sobre temas relacionados pero en esferas diversas, extender la participación a otros sujetos integrantes de la sociedad civil organizada.

El marco teórico descrito puede enriquecerse con nuevos conceptos próximos pero con destacables matices: se trata del “diálogo social territorializado” y el “diálogo societal local” (Boulin y Mückenberger, 2005). El diálogo social territorializado, cuyos actores son exclusivamente los sindicatos y las asociaciones empresariales, surge a partir de la aparición de nuevas formas de estructurar la producción donde se tejen relaciones de dependencia entre empresas que implican en ocasiones la interacción entre distintos sectores pero con un anclaje común basado en el elemento geográfico (la empresa en red: subcontratación, relaciones con proveedores, etc) que no encuentran acomodo ni en la negociación colectiva de empresa ni en la sectorial, pero que en cambio tienen una dimensión territorial-local que abre otras opciones. Dichas opciones no encajan en el marco de la negociación colectiva, cuya estructura y condicionantes legales no lo permiten –piénsese en la inadaptación de los sujetos legitimados para negociar-, pero sí en el mucho más flexible marco del diálogo social, en el que se puede plantear el tratamiento de temas como las políticas de empleo, la movilidad profesional e incluso determinadas condiciones de trabajo. Los autores defienden la idoneidad del territorio como ámbito en el que conseguir la armonización de las condiciones de trabajo y de competencia entre empresas. El concepto de diálogo social territorializado, que en otros contextos jurídicos puede incluir la negociación colectiva –no en el caso de España-, sugiere reflexiones precisamente sobre los ámbitos en que se desarrolla la negociación colectiva aquí. Sin embargo, esta cuestión desborda los objetivos del presente estudio. Se constata el escaso desarrollo de formas de diálogo social territorializado, ya sea por tener sentido en materias propias de la negociación colectiva, lo que limita su posible ámbito de actuación en países como España, ya sea por las dificultades que comporta en ordenamientos jurídicos donde dicho diálogo social sí puede adoptar la forma de negociación colectiva el hecho de que puedan entrar en conflicto regulaciones convencionales de distintos sectores. Por ello, según Boulin y Mückenberger el diálogo social territorializado trata cuestiones no abordadas a nivel sectorial o con la finalidad de armonizar distintas regulaciones y prácticas sectoriales.

En cambio, el diálogo societal local se caracteriza por la aparición de nuevos sujetos, a la vez que por el tratamiento de materias más transversales, como pueden ser el desarrollo de la promoción profesional y de la gestión de competencias profesionales en un determinado ámbito territorial; los fenómenos derivados de los cambios económicos globales, singularmente la deslocalización de empresas y su impacto sobre la vida económica y social de un determinado territorio; la movilidad profesional conjugada con la securización de las carreras profesionales; la conciliación de la vida familiar y laboral en términos más amplios que los que pueden ser regulados por la vía de las condiciones de trabajo; o las políticas a favor de la igualdad por razón de género o de edad. En definitiva, cuestiones que van más allá de las condiciones de trabajo y el empleo y cuyo tratamiento aconseja la participación de un abanico más amplio de actores, incluyendo administraciones locales, asociaciones que agrupan a ciudadanos en la defensa de intereses o posiciones de grupo, actores económicos más allá de las asociaciones empresariales, como asociaciones de trabajadores autónomos, empresas de la economía social, etc. Se trata de ámbitos

que se alejan con frecuencia de una negociación basada en concesiones mutuas, propia de la negociación entre trabajadores y empresarios, para adentrarse en la coordinación de intervenciones colectivas dirigidas a definir y realizar el “bien común territorial” (Commissariat Général du Plan¹³⁰, 2004). El diálogo societal es netamente distinto al diálogo social por cuanto el primero no es, siguiendo a Boulin y Mückenberger, una forma de negociación que permita forjar compromisos o la mejora de textos legislativos, tratándose, por el contrario, de una forma de diálogo que tiene por objetivo el interés general, a través de la mejora de la calidad de vida y del atractivo socioeconómico de un territorio. Por lo tanto, también en este caso ambas formas participativas no son excluyentes sino todo lo contrario.

En cualquier caso, sea cual sea el marco teórico que se construya para el estudio de formas de participación que a día de hoy intentan abrirse camino, parece claro que la irrupción de nuevos actores con pretensiones de participar en procesos de determinación de las políticas públicas se enmarca en un contexto político y social en el que se están produciendo y se vislumbran cambios profundos en los modos de gobernanza, entendida como la forma como, en una determinada sociedad, se tratan las cuestiones más esenciales, tanto desde el punto de vista sustantivo –qué se regula- como procedimental –qué instituciones tienen la potestad de regular y cómo se determina quiénes disponen de dicha potestad- (Boulin y Mückenberger, 2005). En definitiva, puesto que muchos espacios de participación no están institucionalizados o, si lo están, disponen de márgenes de flexibilidad en cuanto a los sujetos que participan en ellos, las asociaciones de desempleados mayores, como otras, deben poder encontrar encaje en dichos espacios desde un amplio abanico de marcos conceptuales.

3.5 Los actores del diálogo civil: representatividad vs. legitimidad

Una cuestión particularmente relevante consiste en la identificación de los sujetos que pueden participar en las prácticas de diálogo civil, diálogo societal local o diálogo social extendido. En este sentido debe subrayarse la ausencia de regulación en España con una única excepción, que se encuentra nuevamente en la legislación sectorial sobre discapacidad: la LIONDAU hace referencia de forma sucinta a las “organizaciones representativas de las personas con discapacidad y de sus familias”, formulación que sería extensible a muchos otros potenciales sujetos de la participación en otros ámbitos. Pero ¿cómo se mide dicha representatividad? Volviendo al único ámbito donde encontramos regulación, en algunos preceptos de la LIONDAU y de otras normas se alude a las organizaciones de utilidad pública; sin embargo, la clave que sigue sin resolverse es la medición de la representatividad, para la que las normas legales y reglamentarias no ofrecen ningún tipo de criterio.

¹³⁰El Commissariat Général du Plan fue una institución (1945-2006) creada con el objetivo de definir la planificación económica de la República Francesa, a través de planes quinquenales. El Commissariat Général du Plan fue sustituido en 2006 por el Centre d'Analyse Stratégique, a su vez reemplazado en 2013 por France Stratégie.

Sin embargo, debe afirmarse que la capacidad de las organizaciones de la sociedad civil de participar en el debate público depende de factores que van mucho más allá de un criterio representativo. Algunos autores consideran más apropiado hablar de “legitimidad” que de representación (Fazi y Smith, 2006) –o de representatividad-. Pero la legitimidad es una característica basada en elementos de valoración mucho más subjetivos que la representatividad, como son el reconocimiento de autoridad sobre una determinada materia basada en la experiencia de la organización y su conocimiento, o incluso en algunos casos la confianza y la reputación.

Pero si bien es cierto que no se pueden trasladar sin más a las organizaciones potenciales sujetos de diálogo civil criterios propios de otras realidades, como la medición de representatividad, también es cierto que el potencial democratizador del diálogo civil se despliega en la medida en que las organizaciones que participan en el mismo consulten a sus miembros y que sus posiciones se fijen mediante debates internos (Bouza García, 2010). En definitiva, obviar el elemento de la representatividad puede conducir a aceptar la participación de organizaciones con una notable escasa implantación en el ámbito cuyos intereses pretenden representar. A la vez, la exigencia de representatividad puede barrar el paso a organizaciones que, a pesar de agrupar a un número cuantitativamente escaso de entre todos los potenciales interesados, desarrollan una actividad de indudable interés para el colectivo y cuya participación en determinados ámbitos puede ser claramente positiva.

En consecuencia, a la hora de determinar qué sujetos pueden participar en instrumentos que se pueden calificar como de diálogo civil nos encontramos ante una primera dificultad, consistente en determinar si debe exigirse a las organizaciones potencialmente participantes algún tipo de representatividad. Y, en caso afirmativo, deberá determinarse con qué tipología de criterios medir dicha representatividad, para posteriormente identificarse los criterios concretos de medición a utilizar.

Una idea interesante que podría contribuir a salvar parte de las dificultades vinculadas a la determinación de la representatividad potencialmente exigible a las organizaciones participantes en el diálogo civil consiste en deslindar los distintos grados de participación para poder establecer en cuáles de ellos será verdaderamente importante gozar de un determinado nivel de representatividad: tomando esta hipótesis como punto de partida, el Consejo Económico y Social Europeo distingue entre la función de “consulta”, y la función de “participación”, restringiéndose a este último formato de diálogo civil la exigencia de representatividad (CESE, 2006). Sin embargo esta distinción tampoco resulta completamente satisfactoria.

Llegados aquí debe recordarse que los ámbitos de diálogo civil pueden ser extraordinariamente heterogéneos. Consecuentemente, las exigencias de representatividad tampoco pueden ser las mismas para mecanismos de diálogo civil vinculados a las instituciones europeas, muy alejadas de

la ciudadanía -que en su inmensa mayoría desconoce la existencia de dichos espacios de participación- respecto a las exigencias de representatividad para formar parte a título de ejemplo de una mesa de empleo a nivel local por parte de asociaciones que tienen una actividad tangible en aquel municipio.

Las dificultades en materia de representación de intereses de las organizaciones que participan en el diálogo civil, sin duda mayores en el ámbito comunitario que en el ámbito estatal por el mayor alejamiento de las organizaciones de su base ciudadana, y, como se ha apuntado, mucho menores en el ámbito local, no pueden sin embargo pasarse por alto cuando empiezan a desarrollarse mecanismos de diálogo civil en España.

En el año 2001 el CESE elaboró una lista de criterios de representatividad (CESE, 2006). No se trata de criterios cuantitativos de medición de la representatividad sino de criterios cualitativos y acumulativos, que pueden tener una cierta lógica en el marco del diálogo civil a nivel europeo e incluso estatal pero no en ámbitos inferiores.

3.6 Diálogo social vs. diálogo civil

La cuestión de la exigencia de representatividad marca una clara distinción entre el diálogo social clásico y el diálogo civil. Sin embargo, las diferencias entre uno y otro van más allá y abarcan las propias funciones de una y otra forma de participación. En este sentido, no puede obviarse la distinta posición constitucional de los interlocutores sociales y de las organizaciones de la sociedad civil y, derivado de ello, la imposible equiparación de los anteriores sujetos a efectos de participación en el ámbito de la regulación sociolaboral.

Si bien resulta interesante la formulación de nuevos marcos teóricos como los mencionados anteriormente, lo que es indudable es que los sujetos participantes –se trate de sindicatos y organizaciones empresariales o de otras organizaciones- deben tener atribuciones diferenciadas como consecuencia de su distinta posición legal y constitucional. No obstante, no es menos cierto que, en el momento actual, algunas categorías clásicas aparecen en ocasiones menos nítidas y el diálogo civil y el diálogo social pueden confluír en espacios comunes. En este sentido, señala Schmidt (2005) cómo las organizaciones sindicales experimentan una creciente diversificación de los perfiles de sus afiliados, que muchas veces comparten militancia con otros movimientos sociales: en el seno del colectivo de trabajadores conviven distintos tipos de intereses y ello hace que los sindicatos sean cada vez más permeables a tratar materias que son también objeto de tratamiento por parte de otras organizaciones como algunas ONGs. Sería el caso por ejemplo de la defensa de los derechos de los inmigrantes. A la vez, surgen organizaciones que legítimamente pretenden representar intereses que forman parte de esferas de representación propias de los sindicatos. Las asociaciones de desempleados mayores son un ejemplo paradigmático de ello. Su actividad de defensa de los intereses de las personas desempleadas mayores resulta

indudablemente positiva y es muestra de la evolución hacia una sociedad en la que los ciudadanos cada vez reclaman con mayor intensidad participar en los asuntos que les afectan, en este caso en el ámbito del empleo. El hecho de abrir determinados foros a la participación de dichas asociaciones, sin equipararlas a los sindicatos, y muy especialmente a los más representativos, que tienen una función singular de defensa de los derechos y de los intereses de los trabajadores ampliamente reconocida por nuestro ordenamiento jurídico, es una manifestación de participación de los ciudadanos organizados en los asuntos públicos que no puede sino contribuir al afianzamiento de la idea de la democracia participativa.

BIBLIOGRAFÍA

- Alhadeff, G. (2003). El tercer sector y la economía social como agentes de diálogo civil. En AA.VV.: *La economía social y el tercer sector. España y el entorno europeo*. Madrid: Escuela Libre Editorial.
- Boulin, J.-Y., y Mückenberger, U. (2005). Is the societal dialogue at the local level the future of social dialogue? *Transfer European Review of Labour and Research*, 11(1), 439-448.
- Bouza García, L. (2010). *Democracia participativa, sociedad civil y espacio público en la Unión Europea. Algunas propuestas para el desarrollo del artículo 11 TUE del Tratado de Lisboa*. Fundación Alternativas.
- Consejo Económico y Social Europeo (2006): *Dictamen sobre la representatividad de las organizaciones europeas en el marco del diálogo civil*. 2006/ C88/ 11.
- Commissariat Général du Plan (2004). Négociation sociale et territoires: enjeux et perspectives. Groupe Thomas. *Le Quatre Pages*, 3 (diciembre).
- Cuesta López, V. (2010). The Lisbon's treaty's provisions on democratic principles: a legal framework for participatory democracy. *European Public Law*, 16(1), 123-138.
- EUROSTEP (European Solidarity towards Equal Participation of People) (2002). *The role of civil society in the EC's development policy*.
- Fazi, E., y Smith, J. (2006). *Civil dialogue: making it work better*. Estudio encargado por Civil Society Contact Group.
- Pérez Bueno, L.C. (2007). El diálogo civil en el ámbito de la discapacidad. En R. De Lorenzo y L.C. Pérez Bueno, *Tratado sobre Discapacidad*. Madrid: Thomson Aranzadi.

Pérez Bueno, L.C. (n.a.). *La ciudadanía organizada como actor político directo: democracia participativa y diálogo civil*. Consultado en www.cermi.es en fecha 4-1-2012.

Schmidt, E. (2005). Coalition building: trade union dialogues with civil society. *Transfer*, 3(5), 449-456.

LA NO DISCRIMINACIÓN LABORAL POR MOTIVOS DE DISCAPACIDAD CONFORME AL DERECHO DE LA UNIÓN EUROPEA¹³¹

Ana Rosa Argüelles Blanco

Universidad de Oviedo, Spain

Resumen:

La aprobación de la Convención de las Naciones Unidas sobre los derechos de las personas con discapacidad por Decisión del Consejo de la Unión Europea ha conllevado cambios que afectan tanto al concepto de discapacidad como, derivadamente, al alcance de las definiciones de discriminación directa e indirecta por ese motivo. Alcance éste que ya había sido interpretado de forma extensiva por algunas resoluciones del Tribunal de Justicia anteriores a su entrada en vigor. El objetivo de esta comunicación es identificar las tendencias que se observan en la interpretación del principio de no discriminación en el trabajo por motivos de discapacidad y valorar la evolución experimentada en la materia tomando como principal referencia las disposiciones normativas y las sentencias del Tribunal de Justicia de la última década.

Palabras clave: Discapacidad, no discriminación, empleo, igualdad.

Abstract:

The adoption of the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities by Decision of the Council of the European Union has led to changes that affect both the concept of disability and, derivatively, the scope of the definitions of direct and indirect discrimination. This scope had already been extensively interpreted by some decisions of the Court of Justice prior to Convention's entry into force. The purpose of this communication is to identify the trends observed in the interpretation of the principle of non-discrimination at work on grounds of disability and assess the developments in this field taking as main reference the regulatory provisions and judgments of the Court of the last decade.

Keywords: Disability, Non-discrimination, employment equality.

¹³¹ Este trabajo ha sido realizado en el marco del Proyecto I+D+i "Inclusión activa y empleo de los grupos vulnerables" (Ref.: DER2013-47917-C2-2-R), financiado por el Ministerio de Economía y Competitividad

1. LA EVOLUCIÓN DEL CONCEPTO DE DISCAPACIDAD EN LA NORMATIVA Y JURISPRUDENCIA DE LA UNIÓN EUROPEA

Para el estudio de cualquier cuestión relacionada con la protección jurídico-laboral de las personas con discapacidad y su derecho a la igualdad de oportunidades el punto de partida obligado es determinar, con la mayor precisión posible, quiénes están integrados en el mencionado grupo de trabajadoras y trabajadores. En las sentencias judiciales no es habitual encontrar desarrollos conceptuales demasiado elaborados en una perspectiva teórica (Lousada Arochena, 2007, p.781), acostumbrando a recoger simplemente el establecido en las normas legales o reglamentarias¹³².

Por lo que al concepto de discapacidad en la normativa de la Unión Europea se refiere, es conveniente recordar que el concepto de "discapacidad" no se define en la Directiva 2000/78/CEE del Consejo, de 27 de noviembre de 2000, relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación (DOUE L 303). Esa norma tampoco se remite al Derecho de los Estados miembros a efectos de esa definición, como se puso de manifiesto en la sentencia Chacón Navas (de 11 de julio de 2006, Asunto C-13/05), dictada en relación con un despido producido con ocasión de una baja laboral por enfermedad¹³³. De las exigencias tanto de la aplicación uniforme del Derecho comunitario como del principio de igualdad se desprende que el tenor de una disposición de Derecho de la Unión Europea que no contenga una remisión expresa al de los Estados miembros para determinar su sentido y su alcance normalmente debe ser objeto de una interpretación autónoma y uniforme en toda la Comunidad. Esta debe buscarse teniendo en

¹³² Recuerda, por ejemplo, Lousada Arochena, J.F. (2007). Criterios judiciales sobre la determinación del grado de minusvalía. En J. Laorden (Dir.) y J.L. Terreros (Coord.), *Los derechos de las personas con discapacidad*. Madrid: Consejo General del Poder Judicial, págs. 781-782, que la STSJ de Navarra (Social) de 31 de enero de 2003 (JUR 2003/84194) lo definía, de acuerdo con el artículo 7 de la Ley 13/1982, de 7 de abril, de Integración Social del Minusválido, como "aquella persona cuyas posibilidades de integración, educativa, laboral o social se hallan disminuidas como consecuencia de una deficiencia, posiblemente permanente, de carácter congénito o no, en sus capacidades físicas, psíquicas o sensoriales". Añadiendo luego que el umbral de estas deficiencias se encuentra en el 33%.

¹³³ El 28 de mayo de 2004, Eures notificó a la Sra. Chacón Navas que quedaba despedida, sin especificar motivo alguno, reconociendo al mismo tiempo el carácter improcedente del despido y ofreciéndole una indemnización. La trabajadora presentó una demanda contra la empresa, alegando que su despido era nulo debido a la desigualdad de trato y a la discriminación de las que había sido objeto, las cuales resultaban de la situación de baja laboral en la que se encontraba desde hacía ocho meses. Solicitó, pues, que de acuerdo con los apartados 5 y 6 del Estatuto de los Trabajadores se condenara a readmitirla en su puesto de trabajo. Teniendo en cuenta que frecuentemente la enfermedad puede dar lugar a una discapacidad irreversible, el órgano jurisdiccional remitente estima que los trabajadores deben estar protegidos en el momento oportuno en virtud de la prohibición de discriminación por motivos de discapacidad. Lo contrario podría, según él, vaciar de contenido la protección pretendida por el legislador y fomentar prácticas discriminatorias incontroladas. El Tribunal de Justicia (Gran Sala) declaró que una persona que haya sido despedida por su empresario exclusivamente a causa de una enfermedad no está incluida en el marco general establecido por la Directiva 2000/78/CE; La enfermedad en cuanto tal no puede considerarse un motivo que venga a añadirse a aquellos otros motivos en relación con los cuales la Directiva 2000/78 prohíbe toda discriminación.

cuenta el contexto de la disposición y el objetivo que la normativa de que se trate pretende alcanzar¹³⁴.

Así pues, en la mencionada sentencia Chacón Navas el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (en adelante, TJUE) puso de manifiesto, por lo que a este estudio interesa, que al utilizar en el artículo 1 de la Directiva 2000/78 el concepto de «discapacidad», el legislador escogió deliberadamente un término que difiere del de «enfermedad»; por lo que es preciso excluir la equiparación pura y simple de ambos conceptos. Puesto que la finalidad de la Directiva es combatir determinados tipos de discriminación en el ámbito del empleo y de la ocupación, concluye el Tribunal que en este contexto debe entenderse que el concepto de «discapacidad» se refiere a una limitación derivada de dolencias físicas, mentales o psíquicas y que suponga un obstáculo para que la persona de que se trate participe en la vida profesional.

Ahora bien, en la actualidad para fijar la noción jurídica de discapacidad, a los efectos de aplicar el Derecho de la Unión Europea y, en consecuencia, el derecho interno conforme a sus postulados, es necesario recordar que mediante la Decisión 2010/48/CE del Consejo, de 26 de noviembre de 2009 (DOUE 2010, L 23) se aprobó en su seno la Convención de las Naciones Unidas sobre los derechos de las personas con discapacidad, adoptada por la Resolución 61/106 de la Asamblea General de 13 de diciembre de 2006. En consecuencia, desde que entró en vigor aquella Decisión las disposiciones de la Convención forman parte integrante del propio ordenamiento jurídico de la Unión (sentencia Hageman 181/73, apartado 5). Téngase en cuenta que en virtud del artículo 216 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (en adelante TFUE), apartado 2, cuando la Unión Europea celebra acuerdos internacionales las instituciones de la Unión están vinculadas por ellos y, en consecuencia, éstos disfrutan de primacía sobre los actos de la Unión (sentencia de 21 de diciembre de 2011, Air Transport Association of America y otros, C-366/10, apartado 50 y jurisprudencia citada). Esa primacía de los acuerdos internacionales sobre las disposiciones de Derecho derivado impone interpretar éstas, en la medida de lo posible, de conformidad con dichos acuerdos (sentencia 22 noviembre 2012, Digitalnet y otros, C-320/11, C-330/11 y C-383/11, apartado 39 y jurisprudencia citada).

Lo relevante y destacable es que la aprobación de la Convención de Naciones Unidas -disposición ésta en cuyo proceso de negociación participaron las organizaciones representativas de personas con discapacidad¹³⁵- ha permitido una ampliación de la noción de discapacidad a los efectos de la

¹³⁴ En este sentido véanse, entre otras, las sentencias de 18 de enero de 1984, Ekro, 327/82, Rec. p. 107, apartado 11, y de 9 de marzo de 2006, Comisión/España, C-323/03, Rec. p. I-0000, apartado 32.

¹³⁵ Como advierte Lidón Heras, L. (2011). *La Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad ¿Por qué una toma de conciencia?* Madrid: Editorial Universitaria Ramón Areces, pp. 45-46. Destaca el papel que tuvieron en su preparación la International Disability Alliance (IDA) y el Instituto Interamericano sobre discapacidad. Una vez abierto el proceso de negociación se posibilitó la participación de las ONGs y se permitió su presencia tanto en las sesiones plenarias como en el debate, generando un conocimiento sobre la realidad de las personas con discapacidad que permitiera adoptar soluciones realistas a sus problemas. Desde el International Disability Caucus (IDC) se prepararon,

aplicación de la normativa de la Unión gracias a la interpretación que el Tribunal de Justicia ha realizado, de conformidad con ella, de las disposiciones de la Directiva 2000/78/CE. Téngase en cuenta que aquella Convención supuso un avance muy significativo por cuanto con ella se superó el concepto técnico-médico de discapacidad al incluir en ella un modelo social de discapacidad (Ruiz Castillo, 2010, p. 97).

Así, la Convención de la ONU, ratificada por la UE después de dictarse la comentada sentencia Chacón Navas, reconoce en su considerando e) que “la discapacidad es un concepto que evoluciona y que resulta de la interacción entre las personas con deficiencias y las barreras debidas a la actitud y al entorno que evitan su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones que las demás”. Su artículo 1, párrafo segundo, dispone que son personas con discapacidad aquellas “que tengan deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales a largo plazo que, al interactuar con diversas barreras, puedan impedir la participación plena y efectiva en la sociedad (en lo que aquí interesa, en la vida profesional), en igualdad de condiciones que las demás”.

En ese contexto normativo contribuye a perfilar el concepto, ampliándolo, el TJUE en la sentencia HK Danmark, de 11 de Abril de 2013. En ella resuelve las peticiones de decisión prejudicial planteadas en dos asuntos acumulados (C-335/11 y C-337/11) en los que el sindicato HK Danmark representaba a las señoras Ring y Skoube Werge. La primera había prestado servicios desde 1996 a una sociedad de viviendas sociales y desde 2000 a la empresa que la adquirió. La Sra. Ring estuvo de baja en diversas ocasiones entre junio y noviembre de 2005 por dolores permanentes en la región lumbar para los que según los certificados médicos no hay tratamiento. No se pudo efectuar ningún diagnóstico en cuanto a la perspectiva de reanudar una actividad profesional a tiempo completo. Se la despidió el 24 de noviembre de ese año y de la documentación que obra en autos se desprende que después el lugar de trabajo fue objeto de ajustes, entre ellos la instalación de planos de trabajo de altura ajustable. Esta señora comenzó una nueva actividad laboral como recepcionista en otra sociedad con un puesto de trabajo normal que incluye, en particular, una mesa de trabajo de altura ajustable y con un tiempo de trabajo de 20 horas semanales.

En cuanto a la Sra. Skoube Werge fue contratada en 1998 como secretaria asistente de dirección y fue víctima de un accidente de circulación en el que sufrió un “latigazo cervical” y por el que estuvo de baja médica durante tres semanas. Después sólo faltó al trabajo unos días y en noviembre 2004 el Director de contabilidad envió un correo al personal informando de que, de común acuerdo, estaría la trabajadora de baja por enfermedad a tiempo parcial durante cuatro semanas, trabajando alrededor de cuatro horas al día. En enero de 2005 pasó a una situación de baja total por enfermedad. En opinión del médico, la incapacidad para trabajar se prolongaría un mes más; pero después el mismo médico expuso en otro informe que no podía pronunciarse sobre la

de forma coordinada, todas las acciones de incidencia y aportes en la elaboración de la Convención.

duración de la incapacidad laboral. En abril, se le comunica el despido con el preaviso de un mes previsto por la legislación danesa para los casos en que hay bajas laborales de larga duración. La Sra. Skoube pasó por un proceso de evaluación ante la administración laboral que llegó a la conclusión de que era capaz de trabajar unas ocho horas semanales a un ritmo lento, concediéndosele en junio de 2006 la invalidez por su incapacidad laboral. El sindicato HK defiende que las dos trabajadoras tenían una discapacidad y que sus respectivos empleadores debían haberles propuesto una reducción del tiempo de trabajo, en virtud de la obligación de realizar ajustes previstos en el artículo 5 de la Directiva 2000/78. Igualmente, sostiene que el plazo de preaviso diferenciado no puede aplicarse en su caso, ya que sus bajas por enfermedad eran consecuencia de sus discapacidades.

En primer lugar, a resultas de la aplicación del concepto contenido en la Convención de Naciones Unidas, queda claro que las deficiencias deben presentarse “a largo plazo”. En cuanto a su causa el Tribunal, en las sentencia HK Danmark, hace suyo el argumento del Abogado general de que no se deduce de la Directiva 2000/78 que sólo pretenda comprender las discapacidades de nacimiento o debidas a accidentes, excluyendo las causadas por una enfermedad. De hecho, sería contrario a su objetivo, que es hacer realidad el principio de igualdad de trato, admitir una diferencia tal que su protección se aplique en función de la causa de la discapacidad.

Por consiguiente, “procede estimar que, si una enfermedad curable o incurable acarrea una limitación, derivada en particular de dolencias físicas, mentales o psíquicas que, al interactuar con diversas barreras, puede impedir la participación plena y efectiva de la persona de que se trate en la vida profesional en igualdad de condiciones con los demás trabajadores y si esta limitación es de larga duración, tal enfermedad puede estar incluida en el concepto de discapacidad en el sentido de la Directiva 2000/78” (HK Danmark, sobre las cuestiones primera y segunda). No es que la enfermedad como tal sea un motivo que venga a añadirse a las causas de discriminación, sino que la protección contra la discriminación alcanza a aquella que se produzca en tales circunstancias.

Por otro lado, hay que poner de relieve que el Tribunal declara, sin admitir los alegatos de las empresas implicadas en los asuntos acumulados que la sentencia HK Danmark resuelve, que la discapacidad no requiere necesariamente la exclusión total del trabajo o de la vida profesional. Y afirma que “el estado de salud de una persona discapacitada que puede trabajar, aunque sólo sea a tiempo parcial, puede, por tanto, entrar dentro del concepto de discapacidad”. Esto es claro y venía siendo comúnmente entendido de este modo. La novedad estriba en entender que puede considerarse como discapacidad la imposibilidad de prestar servicios la jornada completa, siendo una medida necesaria y obligada por el estado del trabajador el establecimiento de una limitación de su tiempo de trabajo.

Otra circunstancia que ha sido valorada recientemente por el Tribunal de Justicia ha sido la obesidad, concretamente en la sentencia de 18 de diciembre de 2014 (Asunto C-354/13, FOA). El Sr. Kaltoft trabajó para la Billund Kommune como cuidador infantil, en su propio domicilio, primero con un contrato temporal y luego con uno de duración indefinida, desempeñando ese puesto durante unos quince años. Es pacífico entre las partes que durante todo ese tiempo estaba obeso, según la definición de la Organización Mundial de la Salud, y que la obesidad figura en la Clasificación Estadística Internacional de Enfermedades y Problemas relacionados con la salud (código E66). El trabajador había intentado perder peso con el apoyo económico de la entidad, pero siempre volvía a recuperarlo. Tras disfrutar un permiso de un año por motivos familiares se reincorporó al puesto en marzo de 2010 y después recibió varias visitas por parte de la responsable de los cuidadores, que se interesaba por la evolución de su pérdida de peso. Entretanto, se produce una reducción del número de niños a cargo de los cuidadores, que en su concreto caso pasan de ser cuatro a tres. Como consecuencia, de esa reducción de los menores a cargo se solicitó a los inspectores educativos de la Billund Kommune que propusieran el nombre de un trabajador que sería despedido y aquellos lo eligieron a él. Son hechos probados que durante una entrevista con la responsable de cuidadores y un representante de personal el Sr. Kaltoft preguntó por el motivo de su despido; y ambas partes admitieron que en esa reunión se abordó el tema de su obesidad, aunque no coinciden en por qué, ni en su importancia en la toma de la decisión de despido. El trabajador, por su parte, envió un escrito a la entidad empleadora expresando que consideraba que su despido obedecía a su obesidad y ésta le respondió señalando tan sólo que se produjo tras “un examen concreto a la vista del número decreciente de niños”, pero sin realizar observación alguna sobre la convicción manifestada por el Sr. Kaltoft.

Para resolver este caso, el TJUE recuerda que ni el artículo 10 ni el 19 del TFUE se refieren a la obesidad y que al no contemplar este último precepto la discriminación por obesidad como tal, no puede ser fundamento jurídico de medidas del Consejo de la Unión Europea para combatirla. Tampoco el Derecho derivado de la Unión consagra un principio de no discriminación por esta razón en el ámbito del empleo y la ocupación. Y, según jurisprudencia del TJUE no procede ampliar el ámbito de aplicación de la Directiva 2000/78 por analogía, sino que los motivos enumerados tienen carácter exhaustivo¹³⁶. Tampoco las disposiciones de la Carta de Derechos Fundamentales de la UE están concebidas para ser aplicadas a una situación de estas características (Akerberg Fransson, C-617/10).

Ahora bien, una de las cuestiones prejudiciales planteadas al TJUE por el tribunal remitente era si la obesidad de un trabajador puede considerarse como una “discapacidad” y, en el caso afirmativo, qué criterios resultarían determinantes para que dicha obesidad implique la protección de esa persona por la prohibición de discriminación por motivo de discapacidad, prevista en la Directiva

¹³⁶ Ello ha sido afirmado, entre otras, en las sentencias Chacón Navas, antes citada, y Coleman, de 17 de julio de 2008, C-303/06, que luego se comentará.

2000/78. Recordando lo afirmado en las sentencias HK Danmark y Glatzel (C-356/12) el TJUE manifiesta que la discapacidad no sólo abarca la imposibilidad de ejercer una actividad profesional, sino también una dificultad para el ejercicio de ésta. También, que sería contrario al objetivo de la Directiva admitir que aquella pueda aplicarse en función de la causa de la discapacidad. Y declara el Tribunal que “a efectos de la Directiva 2000/78, el concepto de discapacidad no depende de en qué medida la persona haya podido o no contribuir a su propia discapacidad”.

En definitiva, retomando el concepto antes visto, que procede de interpretar la Directiva bajo el prisma de la Convención de Naciones Unidas, “en el supuesto de que, en determinadas circunstancias, la obesidad del trabajador de que se trate acarrearía una limitación, derivada en particular de dolencias físicas, mentales o psíquicas que, al interactuar con diversas barreras, pudiera impedir la participación plena y efectiva de dicha persona en la vida profesional en igualdad de condiciones con los demás trabajadores, y si esta limitación fuera de larga duración, la obesidad podría estar incluida en el concepto de discapacidad a efectos de la Directiva 2000/78”. Así sería si se lo impidiera la obesidad por su movilidad reducida o a causa de la concurrencia de patologías que no le permitieran realizar su trabajo, o que le acarrearán una dificultad en el ejercicio profesional. Como se ha dicho, era pacífico que el Sr. Kaltoft estuvo obeso todo el tiempo que trabajó, por lo que su situación era de larga duración. Y corresponderá al Tribunal remitente comprobar si su obesidad le acarreó una limitación que responda a los requisitos apuntados. Finalmente, recuerda el TJUE que para el supuesto de que llegue a la conclusión afirmativa, la carga de la prueba, de conformidad con el artículo 10, apartado 1 de la Directiva, deberá corresponder a la parte demandada, que demostrará que no ha habido vulneración del principio de igualdad de trato.

Un asunto colateral, pero que conviene dejar siquiera mencionado, es determinar en qué medida las personas con discapacidad encajan en el concepto de trabajador a los efectos de aplicar los derechos laborales reconocidos en la normativa de la Unión Europea o, más concretamente, si quedan fuera de ese concepto las personas con discapacidad que realizan prestaciones para determinadas entidades.

El tema se ha planteado en relación con la aplicación de la Directiva 2003/88/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 4 de noviembre de 2003, relativa a determinados aspectos de la ordenación del tiempo de trabajo, y, en particular, del derecho a vacaciones anuales retribuidas que regula su artículo 7; y esta cuestión ha sido resuelta por la sentencia de 26 de marzo de 2015 (asunto C-316/13, Fenoll). El Sr. Gérard Fenoll participaba en la actividad de un Centro de ayuda para el trabajo (en adelante, CAT) vinculado a la Asociación de padres y amigos de personas con discapacidad mental de Avignon y reclamó a éste una compensación económica por las vacaciones anuales no disfrutadas. El artículo L. 344-2 del *Code du travail* regula los centros de ayuda mediante el trabajo, que acogerán a los adolescentes y adultos discapacitados que no puedan, temporal o permanentemente, trabajar en las empresas ordinarias o en un taller protegido, o por cuenta de un

centro de distribución de trabajo a domicilio, ni ejercer una actividad por cuenta propia. Les ofrecerán, señala, posibilidades de actividades diversas de carácter profesional, apoyo médico-social y educativo y un medio de vida que favorezca su desarrollo personal y su integración social.

Resulta que las personas admitidas en un CAT no están sujetas a ciertas disposiciones del *Code du travail*, por lo que surgió la duda de si por ello no tienen la condición de trabajador por cuenta ajena en el sentido del Derecho de la Unión Europea. Sin embargo, entiende el Tribunal que su situación jurídica *sui generis* no puede ser determinante para la apreciación de la existencia o no de una relación laboral entre las partes. La Directiva 2003/88 no se remite al concepto de trabajador enunciado en la 89/391, de 12 de junio de 1989, relativa a la aplicación de medidas para promover la mejora de la seguridad y de la salud de los trabajadores; ni tampoco a la definición que resulte de las legislaciones y/o prácticas nacionales. Por consiguiente, no puede ser objeto de una interpretación variable según los derechos nacionales, sino que tiene un alcance autónomo propio del Derecho de la Unión. Recuerda el Tribunal de Justicia que en el contexto de la Directiva se ha de considerar “trabajador” a cualquier persona que ejerza actividades reales y efectivas, con exclusión de las que se realicen a tan pequeña escala que tengan un carácter mínimamente marginal y accesorio. En el caso, las prestaciones, acompañadas de apoyo de carácter médico-social, fueron asignadas y dirigidas por el personal y dirección del CAT. Y ese marco organizativo es propio para permitir que la entidad procure a la vez el desarrollo personal de la persona gravemente discapacitada y también, en lo posible, que las prestaciones que se le confían puedan generar cierta utilidad económica en provecho de la entidad interesada. Declara el Tribunal que es importante señalar que el hecho de que la retribución pueda estar muy por debajo del salario mínimo garantizado en Francia no se puede tomar en consideración a los efectos de la calificación como “trabajador”. Y afirma que del régimen regulador de un CAT se desprende que las actividades que desarrollan en él los discapacitados no son puramente marginales y accesorias, que permiten valorizar la productividad, por reducida que sea y, con ello, asegurar a las personas con grave discapacidad la protección social que se les debe. Así pues, se considera que el concepto de trabajador a efectos del artículo 7 de la Directiva 2003/88/CE puede comprender una persona admitida en un centro de ayuda mediante el trabajo que tendrá, por tanto derecho a las vacaciones anuales pagadas y, caso de no disfrutarlas, a la correspondiente compensación económica. Lo que convendrá recordar en caso de plantearse conflictos y dudas respecto de las personas que realizan similares tareas en los centros de asistencia social españoles.

2. ACERCA DE LOS “AJUSTES RAZONABLES” REQUERIDOS POR LA DIRECTIVA 2000/78

Un concepto básico en todas las legislaciones antidiscriminatorias que afecten a las personas con discapacidad es el de "ajustes razonables". Se refiere a las medidas de adecuación del ambiente físico, social y actitudinal a las necesidades específicas de las personas con discapacidad que, de forma eficaz y práctica y sin que suponga una carga desproporcionada, faciliten la accesibilidad o participación de una persona con discapacidad en igualdad de condiciones que el resto de los ciudadanos (Cabra de Luna, 2007, p. 615). La discriminación por motivos de discapacidad comprende no sólo la discriminación directa o indirecta, de las que se hablará luego, sino que cabe también entender que incluye la denegación de ajustes razonables (Cordero Gordillo, 2011, p. 26, en interpretación del art. 2 Convención Naciones Unidas). Esa discriminación debida a la falta de acondicionamiento o de adaptación razonable sólo se menciona en contadas legislaciones nacionales, como es el caso de la sueca y la británica.

El concepto de "ajuste razonable" reconoce el hecho de que, para algunas personas con discapacidad, la igualdad de trato puede suponer de hecho una discriminación y que la igualdad sólo puede hacerse realidad si se prevén mecanismos de acondicionamiento que permitan a estas personas superar las barreras, por ejemplo, mediante adaptaciones del lugar de trabajo, los equipos o los métodos de trabajo (Cabra de Luna, 2004, p. 25). Estaría vinculado a un cambio de orientación en las políticas de igualdad de oportunidades que habrían pasado de focalizar su atención en la integración al reconocimiento del derecho a la accesibilidad universal.

El artículo 5 de la Directiva 2000/78, de 27 de noviembre de 2000, dispone que “a fin de garantizar la observancia del principio de igualdad de trato en relación con las personas con discapacidades, se realizarán ajustes razonables. Esto significa que los empresarios tomarán las medidas adecuadas, en función de las necesidades de cada situación concreta, para permitir a las personas con discapacidades acceder al empleo, tomar parte en el mismo o progresar profesionalmente, o para que se les ofrezca formación, salvo que esas medidas supongan una carga excesiva para el empresario. La carga no se considerará excesiva cuando sea paliada en grado suficiente mediante medidas existentes en la política del Estado miembro sobre discapacidades.” Es ésta una singular formulación de la "acción positiva" que recoge una vieja noción elaborada inicialmente por la ONU y retomada por la Resolución de 1996, si bien con notables diferencias (Garrido Pérez, 2001, p. 184). La valoración de lo que sean “ajustes razonables”, su relación con la situación de discapacidad y el alcance de la obligación empresarial de procurarlos es otra de las cuestiones de interés que aparece en la jurisprudencia reciente del Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

El Tribunal ha puesto de manifiesto que “la constatación de la existencia de una discapacidad no depende de la naturaleza de los ajustes, como la utilización de equipamiento especial” (sentencia HK Danmark, ya citada). Conforme al decimosexto considerando de la Directiva 2000/78, estas medidas tienen por objeto la adaptación a las necesidades de las personas con discapacidad; son la

consecuencia y no un elemento constitutivo del concepto de discapacidad. En suma, dándose una enfermedad diagnosticada médicamente en los términos necesarios –que suponga una limitación, derivada de dolencias físicas, mentales o psíquicas que, al interactuar con diversas barreras, puede impedir la participación plena y efectiva de la persona en la vida profesional en igualdad de condiciones- la naturaleza de las medidas que el empleador ha de adoptar no es determinante para considerar si al estado de salud de una persona le es aplicable este concepto.

Sobre el alcance de los “ajustes razonables” hay dos elementos que deben ser analizados: el tipo de medidas que comprenden y la proporcionalidad de su exigencia.

En cuanto a lo primero, el vigésimo considerando de la Directiva comentada realiza una enumeración no exhaustiva de tales medidas, que pueden ser de orden físico, organizativo o educativo. Los ajustes comprenden “las modificaciones y adaptaciones necesarias y adecuadas que no impongan una carga desproporcionada o indebida, cuando se requieran en un caso particular, para garantizar a las personas con discapacidad el goce o ejercicio, en igualdad de condiciones con las demás, de todos los derechos humanos y libertades fundamentales”. De ello se sigue, continúa el Tribunal, que dicha disposición preconiza una definición amplia del concepto de “ajuste razonable”. A su vez, el artículo 2, párrafo cuarto, de la Convención de Naciones Unidas de 13 de diciembre de 2006, anteriormente mencionada, señala que por “ajustes razonables” se entenderán las modificaciones y adaptaciones necesarias y adecuadas que no impongan una carga desproporcionada o indebida, cuando se requieran en un caso particular, para garantizar a las personas con discapacidad el goce o ejercicio, en igualdad de condiciones con las demás, de todos los derechos humanos y libertades fundamentales”.

Ni el considerando vigésimo ni el artículo 5 de la Directiva mencionan entre las medidas de ajuste la reducción del tiempo de trabajo. No obstante, señala el Tribunal de Justicia que “es preciso interpretar el concepto de “pautas de [tiempo de] trabajo”, que figura en el considerando, para determinar si el ajuste del tiempo puede estar comprendido en ese concepto”. Concluye el Tribunal que de ninguna disposición de la Directiva se desprende que el legislador de la Unión haya pretendido limitar el alcance de esa referencia y excluir de ella el ajuste de los horarios, en particular la posibilidad de que las personas discapacitadas que no tienen o han perdido la capacidad de trabajar a tiempo completo efectúen su trabajo a tiempo parcial. En definitiva, al prever ambas disposiciones medidas no sólo materiales sino también organizativas y comprender el término “pauta [de tiempo] de trabajo” la cadencia o el ritmo con el que se efectúa, no cabe excluir que una disminución del tiempo de trabajo sea una de las medidas de ajuste a que se refiere el artículo 5 de la Directiva”. Como tal, podrá ser exigida al empresario cuando la persona trabajadora con discapacidad así lo precise.

Por lo que se refiere a lo razonable del ajuste, se entiende en el sentido de que no debe constituir una carga excesiva para los empleadores. Señala el TJUE que incumbe al juez nacional apreciar la

conurrencia de este requisito. En particular, en los asuntos analizados por la sentencia HK Danmark, descritos en el anterior epígrafe, deberá valorar si lo era la reducción del tiempo de trabajo. Para esa valoración, advierte el Tribunal, tendrá en cuenta los costes financieros y de otro tipo que esta medida implica, el tamaño, los recursos económicos y el volumen de negocios total de la organización o empresa, así como la disponibilidad de fondos públicos u otro tipo de ayuda. No se resiste el Tribunal de Justicia a ir más allá y facilita algunas indicaciones, en aras de la cooperación con los órganos jurisdiccionales nacionales y “para proporcionarle una respuesta útil”; manifestando que puede constituir en el caso un elemento pertinente la circunstancia, señalada por el órgano jurisdiccional remitente, de que inmediatamente después del despido de la Sra. Ring la empresa DAB anunciara un puesto de trabajo para un empleado o empleada de oficina a tiempo parcial de 22 horas semanales. Y que de la documentación remitida no se desprende que la trabajadora no fuera capaz de ocupar ese puesto o las razones que justifican que no se le propusiera; resultando, además, que poco después del despido comenzó ella un nuevo trabajo como recepcionista de 20 horas semanales. También pone de relieve que el propio Gobierno danés durante la vista señaló que su Derecho prevé la posibilidad de conceder a las empresas ayudas públicas para los ajustes, entre ellas iniciativas con la finalidad de incentivar a los empleadores a mantener en sus puestos a personas con discapacidades.

En relación, por cierto, con la trasposición al derecho interno de la obligación establecida en el artículo 5 de la Directiva 2000/78/CE merece la pena destacar una sentencia de 4 de julio de 2013 (asunto C-312-11) en la que se declara que la República italiana ha faltado a su obligación de transponer ese precepto, al no instituir la obligación para todos los empresarios de poner en marcha, en función de las necesidades en las concretas situaciones, ajustes razonables para todas las personas discapacitadas. Ello, en síntesis, porque la italiana Ley 68/1999, de 12 de marzo (publicada en la Gazzetta Ufficiale n. 68 del 23 marzo), por la que se aprueban *Norme per il diritto al lavoro dei disabili*, aún reconociendo que ofrece algunas garantías y ajustes más importantes que los previstos en la Directiva, no se aplica más que a ciertos tipos de personas con discapacidad, que esa ley define, a ciertas categorías de empresas y empresarios y, por último, no prevé ajustes para los diferentes aspectos de la relación de trabajo. Y, además, la aplicación de los ajustes previstos dependería de la adopción de medidas ulteriores por las autoridades locales o de la conclusión de acuerdos especiales entre estas y los empresarios, sin conferir a las personas con discapacidad derechos que puedan ser invocados directamente ante los tribunales de justicia.

La Comisión puso de manifiesto, recuerda el TJUE, que el sistema italiano de promoción de la inserción profesional de las personas con discapacidad está esencialmente fundado en un conjunto de medidas de promoción, de facilidades e iniciativas a cargo de las autoridades públicas y reposa sólo en una ínfima parte en obligaciones impuestas a los empresarios. En tanto que el artículo 5 de la Directiva establecería un sistema de obligaciones a cargo de estos últimos, que no podría ser reemplazado por dichas medidas de estímulo y ayudas públicas. Entiende el Tribunal que de la lectura de ese precepto a la luz de los considerandos 20 y 21 se desprende que los Estados

miembros deben establecer en su legislación una obligación para los empresarios de adoptar medidas apropiadas, esto es, eficaces y prácticas. Principalmente, una adecuación de los locales, una adaptación de los equipos, de los ritmos de trabajo o del reparto de tareas, teniendo en cuenta cada situación individual, para permitir a toda persona con discapacidad acceder a un empleo, ejercerlo y promocionar, o para que le sea dispensada una formación sin imponer al empresario una carga desproporcionada. Y cita la sentencia HK Danmark –antes referida- para recordar que esas medidas pueden también consistir en una reducción del tiempo de trabajo. Concluye que no basta, pues, para trasponer correcta y completamente el artículo 5 de la Directiva 2000/78/CE con dictar medidas públicas de promoción y ayuda, sino que incumbe a los Estados imponer a todos los empresarios la obligación de adoptar medidas eficaces y prácticas, en función de las necesidades en cada concreta situación, a favor de todas las personas con discapacidad, que alcancen a los diferentes aspectos del empleo y del trabajo y permitan a estas personas acceder a un empleo, ejercerlo y promocionar en él, o para que una formación les sea dispensada.

3. DISCRIMINACIÓN DIRECTA E INDIRECTA EN EL EMPLEO Y EN EL TRABAJO POR MOTIVO DE DISCAPACIDAD: ANÁLISIS DE CASOS

En cuanto a los comportamientos que cabe calificar de discriminatorios por razón de la discapacidad del trabajador o de la trabajadora, la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea en los últimos años ayuda a delimitar tanto los supuestos de discriminación directa, con alguna sentencia muy interesante, como los de discriminación indirecta, los más problemáticos en la práctica.

La primera sentencia que corresponde comentar valora el ámbito de la protección que proporciona la Directiva 2000/78/CE *rationae personae*. Es la ya mencionada de 17 de julio de 2008 (Asunto C-303/06, Coleman). En ella se resuelve la cuestión prejudicial planteada a propósito de una trabajadora que tuvo un hijo que padece crisis de apnea, así como laringomalacia y broncomalacia congénitas, estado por el que exige cuidados específicos y especializados, dispensados en su mayor parte por ella. El 4 de marzo de 2005, la Sra. Coleman aceptó dimitir por exceso de plantilla, lo que puso fin al contrato que la vinculaba a su antiguo empresario. Sin embargo, el 30 de agosto de 2005, presentó una demanda ante el Employment Tribunal, London South, en la que sostenía que había sido víctima de un despido encubierto y de un trato menos favorable que el que obtuvieron los restantes empleados, debido al hecho de tener a su cargo un hijo discapacitado. Alega que se vio obligada, como consecuencia del trato recibido, a dejar de trabajar para su antiguo empresario.

Entiende el TJUE que de las disposiciones de la Directiva 2000/78/CE no se desprende que el principio de igualdad de trato que ésta pretende garantizar se circunscriba a las personas que padezcan ellas mismas una discapacidad. Antes al contrario, la Directiva tiene por objeto, en lo que atañe al empleo y al trabajo, combatir todas las formas de discriminación basadas en la

discapacidad. En efecto, el principio de igualdad de trato que en esta materia consagra esa norma no se aplica a una categoría determinada de personas, sino en función de la concurrencia de los motivos contemplados en el artículo 1 de la misma. Corroboraría esta interpretación el tenor literal del artículo 13 del Tratado de la Comunidad Europea, disposición ésta que constituyó la base jurídica de la Directiva y que atribuye a la Comunidad competencia para adoptar acciones adecuadas para luchar contra la discriminación por motivo, entre otros, de discapacidad (hoy en artículo 10 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea). Admite el Tribunal que la Directiva 2000/78, según se desprende de sus propios términos, contiene varias disposiciones (entre ellas, el tan comentado art. 5) que son aplicables únicamente a las personas con discapacidad. Pero ello no permite llegar a la conclusión de que el principio de igualdad de trato que la misma consagra deba interpretarse de manera restrictiva¹³⁷. Si bien es verdad que, en una situación como la controvertida en el litigio principal, la persona objeto de discriminación directa por motivo de discapacidad no es ella misma una persona discapacitada, no es menos cierto que el motivo del trato menos favorable del que la Sra. Coleman alega haber sido víctima lo constituye precisamente la discapacidad. Y según consta en el apartado 38 de la sentencia, la Directiva 2000/78, que tiene por objeto en lo que atañe al empleo y al trabajo combatir todas las formas de discriminación basadas en la discapacidad, no se aplica a una categoría determinada de personas, sino en función de los motivos contemplados en el artículo 1 de la propia Directiva.

En definitiva, cuando un empresario trate a un trabajador que no sea él mismo una persona con discapacidad de manera menos favorable a como trata, ha tratado o podría tratar a otro en una situación análoga y se acredite que el trato desfavorable del que es víctima está motivado por la discapacidad que padece un hijo suyo, a quien el trabajador prodiga la mayor parte de los cuidados que su estado requiere, tal trato resulta contrario a la prohibición de discriminación directa enunciada en el citado artículo 2, apartado 2, letra a) de la Directiva 2000/78/CE. Del mismo modo, la Directiva, en particular, sus artículos 1 y 2, apartados 1 y 3, debe interpretarse en el sentido de que la prohibición de acoso que establecen no se circunscribe exclusivamente a aquellas personas que sean ellas mismas discapacitadas. Cuando se demuestre que el comportamiento no deseado constitutivo del acoso del que es víctima un trabajador que no sea él mismo una persona con discapacidad está relacionado con la discapacidad de un hijo suyo, al que el trabajador prodiga la mayor parte de los cuidados que su estado requiere, tal comportamiento resulta contrario a la prohibición del acoso allí establecida.

Volviendo sobre las tantas veces mencionada sentencia HK Danmark, otra de las cuestiones resueltas por ella tenía que ver con la regulación del plazo de preaviso por finalización del contrato

137 Aclara el Tribunal de Justicia que aunque en el apartado 56 de la sentencia Chacón Navas, antes citada, se precisó que el ámbito de aplicación de la Directiva 2000/78 no puede ampliarse a otros tipos de discriminación además de las basadas en los motivos enumerados con carácter exhaustivo en el artículo 1 de la propia Directiva este Tribunal, sin embargo, no declaró que el principio de igualdad de trato y el alcance *ratione personae* de dicha Directiva deban interpretarse de manera restrictiva.

de trabajo en términos tales que acaban por afectar negativamente a las personas con discapacidad, discriminándolas. Concretamente, en el artículo 2 de la Ley relativa a las relaciones jurídicas entre empleadores se disponía la duración del preaviso por extinción de forma diferenciada en función del tiempo de vigencia del contrato (un mes de preaviso hasta los seis meses de contrato; tres meses después de los primeros seis meses; y luego se incrementaría un mes por cada tres años de servicios). Sin embargo, en caso de que el trabajador hubiera percibido su salario durante períodos de baja por enfermedad de un total de 120 días a lo largo de doce meses consecutivos, cabía estipular por escrito en el contrato que el preaviso se reduciría en todo caso a un mes.

En el caso examinado el TJUE determina que la Directiva 2000/78 se opondría a una disposición nacional como la controvertida cuando esas bajas sean consecuencia de que el empleador no adoptó las medidas apropiadas conforme a la obligación de realizar ajustes razonables, emanada del artículo 5 de la Directiva 2000/78, de forma que la baja del trabajador con discapacidad –por reunir su estado las características que permiten su encaje en este concepto, antes comentadas– sea imputable al propio empresario. No existe una discriminación directa, puesto que la disposición se basa en un criterio que no está indisolublemente ligado a la discapacidad, pero resulta que un trabajador discapacitado está más expuesto, de hecho, al riesgo de que se le aplique el plazo de preaviso reducido, por lo que la regla puede suponer una discriminación indirecta por motivos de discapacidad.

Ello hace preciso examinar si la diferencia de trato puede justificarse objetivamente con una finalidad legítima, si los medios para la consecución de la misma son adecuados y si no exceden de lo necesario para alcanzar el objetivo perseguido por el legislador. En el caso, el Gobierno danés en cuanto a dicho objetivo señaló que se trataba de incentivar que los empleadores contraten y mantengan en sus puestos de trabajo a personas que tienen un riesgo particular de incurrir en bajas por enfermedad de manera repetida, permitiéndoles el preaviso abreviado si la baja tiene a ser de muy larga duración. Se atendería con ello, a su juicio, a los intereses de ambas partes contractuales, inscribiéndose en la línea de regulación del mercado de trabajo basada en la combinación entre flexibilidad y libertad contractual, de un lado, y protección de los trabajadores de otro. Juzga el TJUE que esa promoción de la contratación es un objetivo legítimo; también que la disposición analizada asegura un equilibrio razonable entre los intereses opuestos de los contratantes en lo que atañe a las bajas por enfermedad, considerando adecuada la medida. Ahora bien, señala que corresponderá al órgano jurisdiccional nacional examinar si el legislador danés no tuvo en cuenta datos relevantes que se refieren a los trabajadores con discapacidad y al riesgo que corren estas personas con mayores dificultades para reincorporarse al mercado de trabajo y necesidades específicas ligadas a la protección que su estado requiere. En suma, deja en sus manos valorar si tal disposición, al tiempo que persigue un objetivo legítimo, no excede de lo necesario para alcanzarlo.

Otro asunto sobre el que el Tribunal de Justicia ha debido pronunciarse es la determinación de una diferente fórmula para calcular la indemnización por despido a partir de una determinada edad que indirectamente provoca un impacto adverso sobre el colectivo de personas trabajadoras con discapacidad.

Aborda esta problemática la sentencia de 6 de diciembre de 2012 (asunto C-152/11, Odar). La cuestión prejudicial planteada que aquí interesa es si vulnera el principio de no discriminación por motivos de discapacidad, conforme a los artículos 1 y 16 de la Directiva 2000/78/CE, una normativa nacional que dispone que puede admitirse un trato diferenciado por razón de la edad si, en el marco de un régimen profesional de seguridad social, el empresario y los trabajadores han excluido de las prestaciones del plan social a los trabajadores que están económicamente cubiertos porque, tras percibir en su caso, la prestación por desempleo, tienen derecho a una pensión de jubilación. También, si vulnera esas previsiones una normativa que dispone para los trabajadores mayores de 54 años despedidos por causas económicas que se efectúe un cálculo alternativo de la indemnización sobre la base del momento de jubilación lo más cercano posible y, en comparación con el método general de cálculo, vinculado a la antigüedad en la empresa, se ha de pagar la indemnización de menor cuantía; si bien se garantiza al menos la mitad de la que correspondería con arreglo al cálculo según el método general, habida cuenta de que el método alternativo atiende a una pensión de jubilación por discapacidad.

En el caso resuelto por la sentencia Odar la empresa había suscrito con el comité central de la empresa un Pacto de Política Social (PPS), por el que se dispuso una fórmula general en que la indemnización se calculaba en atención a los factores de edad, antigüedad en la empresa y salario mensual bruto; y una fórmula especial, para mayores de 54 años, en que la calculada de acuerdo con la regla anterior se comparará con la obtenida con arreglo a la siguiente fórmula: meses restantes hasta el momento más temprano posible de jubilación x 0,85, x salario mensual bruto. Al trabajador se abonaría el menor de los dos importes resultantes, garantizando si el de la indemnización según la fórmula especial fuera igual a 0 el abono de la mitad de la indemnización calculada según la fórmula general. Debe tenerse en cuenta que, en el concreto caso, el trabajador al que afectaba el litigio tenía una discapacidad grave con un grado del 50% y desempeñaba funciones de director de marketing. También, que podía beneficiarse del régimen alemán de seguro de vejez en que existe el derecho a obtener una pensión por discapacidad grave al cumplir 60 años, frente la edad de jubilación ordinaria fijada en los 65. Al aplicar el PPS según la regla general la indemnización hubiera sido de 308.253,31 euros. Al aplicar la regla especial, el resultante sería 197.199,09 euros brutos. Por tanto, la empresa le aplicó el importe mínimo garantizado, consistente en la mitad de la primera cifra. El Sr. Odar se sintió discriminado por razón de edad (cabe apuntar que la diferencia por esa razón entendió el Tribunal objetiva y razonable por la

finalidad perseguida, y a la que no se oponen las disposiciones de la Directiva 2000/78/CE¹³⁸) y de discapacidad. Nos centraremos en la segunda cuestión.

El Abogado General puso de manifiesto en sus conclusiones que el primer elemento del método de cálculo para el caso de trabajadores mayores de 54 años siempre sería más bajo para un trabajador gravemente discapacitado que para un trabajador sin discapacidad de la misma edad. El cálculo se basa en la edad de jubilación de manera aparentemente neutra, pero da como resultado que los trabajadores con grave discapacidad que pueden jubilarse a una edad anterior obtienen una indemnización por despido de menor cuantía. Así pues, ello implica una diferencia de trato basada indirectamente en el criterio de la discapacidad, en el sentido de lo dispuesto en el artículo 1, en relación con el artículo 2, apartado 2, letra d) de la Directiva 2000/78/CE. El TJUE señala que se evidencia que los interlocutores sociales, al perseguir la finalidad legítima de repartir los recursos económicos limitados de un plan social de forma equitativa y proporcionada con las necesidades de los trabajadores afectados, no tuvieron en cuenta datos relevantes que se refieren, en particular, a los trabajadores con discapacidad grave. Ignoraron el riesgo que corren estas personas que encuentran más dificultades para reincorporarse al mercado del trabajo; riesgo que se incrementa a medida que se aproximan a la edad de jubilación y/o que tienen necesidades específicas y económicas ineludibles ligadas tanto a la protección que requiere su estado como a la necesidad de hacer frente a una posible agravación del mismo. De ello se desprende que la medida cuestionada tiene el efecto de lesionar excesivamente los intereses legítimos de los trabajadores gravemente discapacitados, por lo que excede de lo necesario para alcanzar las finalidades de política social perseguidas por el legislador alemán y puede constituir una discriminación indirecta.

Desde luego, quedan aún muchas dudas por resolver sobre el alcance de la discriminación por razón de discapacidad y, en este sentido, habrá que estar pendiente, por ejemplo, de la respuesta que reciba por parte del Tribunal de Justicia de la Unión Europea la cuestión prejudicial presentada por el Juzgado de lo Social nº 33 de Barcelona (Asunto C-395/15 Daouidi) el 22 de julio de 2015. Entre otras cuestiones, en ella se pregunta si entra en el concepto de "discriminación directa por

138 Del mismo modo, en la Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Séptima) de 26 de febrero de 2015 (Asunto C-515/13, *Ingeniørforeningen i Danmark, y Tekniq*) declaró que “Los artículos 2, apartados 1 y 2, letra a), y 6, apartado 1, de la Directiva 2000/78/CE del Consejo, de 27 de noviembre de 2000, relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación deben interpretarse en el sentido de que no se oponen a una normativa nacional que establece que, en caso de despido de un trabajador que ha estado empleado en la misma empresa ininterrumpidamente durante doce años, quince años o dieciocho años, el empresario le abone, al término de la relación laboral de dicho trabajador, una indemnización equivalente a uno, a dos o a tres meses de salario respectivamente, pero que no se abone tal indemnización si el citado trabajador tiene derecho a percibir, al término de su relación laboral, la pensión de jubilación del régimen general, en la medida en que, por una parte, la referida normativa está objetiva y razonablemente justificada por un objetivo legítimo relativo a la política del empleo y del mercado de trabajo y, por otra parte, constituye un medio adecuado y necesario para alcanzar tal objetivo. Incumbe al órgano jurisdiccional remitente comprobar si ello es así”.

discapacidad" -como motivo contemplado en los artículos 1,2 y 3 de la Directiva 2000/78- la decisión de despedir a un trabajador, hasta aquel momento bien conceptuado profesionalmente, por el sólo hecho de estar en situación de incapacidad temporal, de duración incierta, por causa de un accidente laboral. Será difícil que se produzca una respuesta afirmativa, si se tiene en cuenta lo manifestado, según se ha visto, en la sentencia HK Danmark a propósito de que la limitación -en aquel caso, por enfermedad- debe ser de larga duración para estar incluida en el concepto de discapacidad en el sentido de la Directiva.

BIBLIOGRAFÍA

- Cabra de Luna, M.A. (2004). Discapacidad y aspectos sociales: la igualdad de oportunidades, la no discriminación y la accesibilidad universal como ejes de una nueva política a favor de las personas con discapacidad y sus familias. Algunas consideraciones en materia de protección social. *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, 50, 21-45.
- Cabra de Luna, M.A. (2007). Discapacidad y empleo. En J. Laorden (Dir.) y J.L. Terreros (Coord.), *Los derechos de las personas con discapacidad*(pp. 603-685). Madrid: Consejo General del Poder Judicial.
- Cordero Gordillo, V. (2011). *Igualdad y no discriminación de las personas con discapacidad en el mercado de trabajo*. Valencia: Editorial Tirant lo Blanch.
- Garrido Pérez, E. (2001). El tratamiento comunitario de la discapacidad: desde su consideración como anomalía social a la noción del derecho a la igualdad de oportunidades. *Temas Laborales*, 59, 165-192.
- Lidón Heras,L. (2011). *La Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad ¿Por qué una toma de conciencia?* Madrid: Editorial Universitaria Ramón Areces.
- Lousada Arochena, J.F. (2007). Criterios judiciales sobre la determinación del grado de minusvalía. En J. Laorden (Dir.) y J.L. Terreros (Coord.), *Los derechos de las personas con discapacidad*(pp. 779-810). Madrid: Consejo General del Poder Judicial.
- Ruiz Castillo, M^a.M. (2010). *Igualdad y no discriminación. La proyección sobre el tratamiento laboral de la discapacidad*. Albacete: Editorial Bomarzo.

CRISIS ECONÓMICA Y MEDIDAS DE FOMENTO DEL EMPLEO DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD¹³⁹

Antonio Fernández García

Universitat Rovira i Virgili, Spain

Resumen:

La normativa española prevé una serie de medidas de fomento del empleo de las personas con discapacidad para favorecer su inserción laboral en el empleo ordinario, el empleo protegido y el empleo autónomo. Este trabajo analiza en una primera parte la regulación de las diferentes medidas y en una segunda parte el uso que se ha hecho de esas medidas durante los años de crisis económica.

Palabras clave: Personas con discapacidad, medidas de fomento del empleo, crisis económica.

Abstract:

The Spanish law contains a set of measures to foster the employment of disabled people and to help them to integrate into the open labour market, the sheltered employment and the self-employment. This presentation analyses, firstly, the regulation of this tools and, secondly, how this measures had been implemented during the economical crisis.

Keywords: People with disabilities, measures to foster the employment, economical crisis.

¹³⁹ Esta comunicación se ha presentado en el marco del proyecto de investigación "Edad, trabajo y vulnerabilidad social" (DER2013-47917-C2-1-R), financiado por el Ministerio de Ciencia e Innovación.

1. EVOLUCIÓN DE LA NORMATIVA RELACIONADA CON EL EMPLEO DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD

La Constitución Española (CE) contiene en su art. 9.2 un triple mandato para los poderes públicos que implica, en primer lugar, promover las condiciones necesarias “para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas”; en segundo lugar, “remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud; y, en tercer lugar, “facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social”.

En ese sentido, el art. 49 CE establece para los poderes públicos la obligación de que lleven a cabo una “política de previsión, tratamiento, rehabilitación e integración de los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos, a los que prestarán la atención especializada que requieran y los ampararán especialmente para el disfrute de los derechos”. Siguiendo estos preceptos se desarrolló hace más de 30 años la Ley 13/1982, de 7 de abril, de integración social de los minusválidos (LISMI), dirigida a regular la atención y los apoyos a las personas con discapacidad y sus familias. Incluía disposiciones sobre prestaciones económicas y servicios, medidas de integración laboral (destacándose las cuotas de reserva obligatorias), de accesibilidad y subsidios económicos, todo ello para que las personas con discapacidad pudieran llevar una vida normal en su entorno, equiparándose de forma efectiva al resto de ciudadanos. Poco después, el Real Decreto 1451/1983, de 11 de mayo, incorporó las primeras subvenciones e incentivos económicos a la contratación laboral de personas con discapacidad.

Por su parte, la Unión Europea (UE) había ido elaborando recomendaciones y resoluciones no obligatorias en materia de discapacidad, reconociendo en el art. 26 de su Carta de los Derechos Fundamentales “el derecho de las personas discapacitadas a beneficiarse de medidas que garanticen su autonomía, su integración social y profesional y su participación en la vida de la comunidad”. Con la entrada en vigor de la Directiva 2000/78, de 27 de noviembre, se establece a nivel comunitario un marco general para la igualdad de trato en el empleo y lucha contra la discriminación por motivos, entre otros, de discapacidad. Dicha tutela antidiscriminatoria se ha extendido a los trabajadores sin discapacidad que sean discriminados en el ámbito laboral por tener familiares discapacitados a su cargo (STJUE de 17 de julio de 2008, asunto Coleman)

En el año 2003 se procedió a la transposición de la Directiva 2000/78, mediante la Ley 63/2003, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y de orden social. Pocos días antes había entrado en vigor la Ley 51/2003, de 2 de diciembre, de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad (LIONDAU), que se centraba en la lucha contra la discriminación y en la accesibilidad universal. A partir de lo dispuesto en esta norma, se elaboró la Ley 49/2007, de 26 de diciembre, que desarrolló el régimen de infracciones y sanciones en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal. Por aquel entonces, también la Ley 43/2006, de 29 de diciembre, para la

mejora del crecimiento y del empleo, dio un impulso a los incentivos económicos para la contratación de personas discapacitadas que empezaron a modularse según el sexo, edad y grado de discapacidad. Además, esta última norma estipulaba que el Gobierno, previa consulta con los interlocutores sociales y con las organizaciones representativas de las personas con discapacidad y sus familias, debía aprobar una Estrategia Global de Acción para el Empleo de Personas con Discapacidad que debía contener una serie de iniciativas y medidas dirigidas a promover el acceso de las personas con discapacidad al mercado de trabajo, mejorando su empleabilidad y su integración laboral.

Cumpliendo con este mandato, se aprobó en 2008 la Estrategia Global de Acción para el Empleo de Personas con Discapacidad 2008-2012, que contenía, entre muchas otras, medidas relacionadas con las siguientes cuestiones: el cumplimiento de la cuota de reserva obligatoria; la revisión de los incentivos económicos para la contratación, tanto en el empleo ordinario como en el empleo protegido; el impulso del empleo con apoyo; el fomento del trabajo autónomo mediante reducciones y bonificaciones en la Seguridad Social; el acceso al empleo público; ayudas y subvenciones para la adaptación de puestos; el fomento del empleo estable a tiempo parcial; etc.

Ya en plena crisis económica, el Real Decreto 1542/2011, de 31 de octubre, aprobó la Estrategia Española de Empleo 2012-2014 que contenía un listado de medidas estatales de inserción laboral de personas con discapacidad. Este listado agrupaba las medidas de fomento de empleo ya existentes en otras normas e incluía importantes mejoras en relación a la cuantía de las subvenciones a la contratación y las ayudas económicas para la adaptación del puesto de trabajo, entre otras. Sin embargo, este específico apartado de la Estrategia fue suprimido apenas 2 meses después de su entrada en vigor por el Real Decreto-Ley 3/2012, de 10 de febrero, frustrándose así la consolidación de las mencionadas mejoras tan largamente esperadas y demandadas por nuestra doctrina más autorizada (Esteban y Gutiérrez, 2014: 22-23).

Pocos meses antes, y con motivo de la adhesión española a la Convención de la ONU sobre los derechos de las personas con discapacidad (aprobada el 13 de diciembre de 2006), se había dictado la Ley 26/2011, de 1 de agosto, que adaptaba a nuestra legislación lo estipulado en dicha Convención y ordenaba una futura refundición de la LISMI, la LIONDAU y la Ley 49/2007. Por ese expreso mandato, mediante el Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, fueron refundidas esas tres leyes en un único texto normativo: la Ley General de derechos de las personas con discapacidad (LGD), que queda como el gran texto legal de referencia a la hora de abordar el fenómeno de la discapacidad, pese a que no regula específicamente los incentivos económicos a la contratación de estas personas, dejando esa cuestión para otras disposiciones normativas.

2. LA DISCRIMINACIÓN DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD Y LAS MEDIDAS PARA SU INTEGRACIÓN LABORAL

El art. 4.1 LGD define a las personas con discapacidad como “aquellas que presentan deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales, previsiblemente permanentes que, al interactuar con diversas barreras, puedan impedir su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con los demás”. También se consideran personas con discapacidad aquellas a quienes se les haya reconocido un grado de discapacidad igual o superior al 33%, así como los pensionistas de la Seguridad Social que tengan reconocida una pensión de incapacidad permanente en el grado de total, absoluta o gran invalidez, y los pensionistas de clases pasivas que tengan reconocida una pensión de jubilación o de retiro por incapacidad permanente para el servicio o inutilidad (art. 4.2 LGD). La finalidad de la política de empleo para este colectivo consistirá en aumentar las tasas de actividad y de ocupación e inserción laboral, así como mejorar la calidad del empleo y dignificar sus condiciones de trabajo, combatiendo activamente su discriminación (art. 37.1 LGD).

En el Eurobarómetro sobre la discriminación en la UE en 2012, un 38% de los encuestados españoles cree que un candidato con discapacidad está en situación de desventaja frente a otro candidato sin discapacidad a la hora de ser contratado por una empresa pese a tener ambos las mismas habilidades y cualificaciones (a nivel de la UE el porcentaje aumenta al 40%). Por otro lado, un 58% considera que la crisis económica está contribuyendo a aumentar la discriminación en el mercado laboral por razón de discapacidad (a nivel de la UE el porcentaje desciende al 53%). Situándonos en los años iniciales de la crisis, en el Eurobarómetro de 2009 sólo un 28% de los encuestados españoles consideraba la desventaja basada en la discapacidad durante un proceso de contratación, mientras que a nivel de la UE el porcentaje era del 37%.

Se ha apuntado que la discriminación en el acceso al empleo de este colectivo tiene su causa en prejuicios como la creencia de que las personas con discapacidad son improductivas, incapaces de realizar un trabajo y demasiado costosas para el empleador (Alameda, 2014, p. 225), especialmente en el caso de la adaptación de los puestos de trabajo, lo que puede interpretarse como que no conocen la existencia de ayudas para tales adaptaciones o que consideran esas ayudas insuficientes (Rodríguez et al., 2009, p. 71).

Por los motivos expuestos, resulta clave el establecimiento y divulgación de las ayudas a la generación de empleo destinadas a las personas con discapacidad, a saber: subvenciones o préstamos para la contratación; adaptación de los puestos de trabajo; eliminación de todo tipo de barreras que dificulten el acceso, movilidad, comunicación o comprensión en los centros de producción; posibilidad de establecerse como trabajadores autónomos; bonificaciones en las cuotas de la Seguridad Social y cuantas otras medidas se consideren adecuadas para promover la colocación de las personas con discapacidad, especialmente la promoción de cooperativas y otras entidades de la economía social (art. 39.2 LGD).

Estamos hablando, en definitiva, de las denominadas “medidas de acción positiva”, es decir, “aquellas de carácter específico consistentes en evitar o compensar las desventajas derivadas de la discapacidad y destinadas a acelerar o lograr la igualdad de hecho de las personas con discapacidad y su participación plena en los ámbitos de la vida política, económica, social, educativa, laboral y cultural, atendiendo a los diferentes tipos y grados de discapacidad” (art. 2 g) LGD). Centrándonos en el ámbito laboral, diversos estudios han concluido que la sustitución de una prestación económica no contributiva por un puesto de trabajo supone un ahorro de recursos para el Estado (Rodríguez et al., 2009, pp. 76-77); además, se ha demostrado un balance coste-beneficio positivo de las medidas para estimular la integración en el empleo de las personas con discapacidad (Rodríguez, 2012, pp. 222-243) por lo que no sólo están relacionadas con una cuestión de garantía de derechos humanos sino que también tienen una influencia ventajosa en el ámbito económico.

Las medidas más importantes para el fomento de la contratación de personas con discapacidad son las cuotas de reserva obligatorias y los incentivos económicos. Estas medidas difieren según el tipo de empleo al que pueden acceder (ordinario, protegido y autónomo, según el art. 37.2 LGD), y también suelen contener modulaciones en atención al sexo, edad y tipo de discapacidad. A continuación enumeraremos y explicaremos el régimen jurídico de estas medidas de fomento del empleo y posteriormente veremos el uso que se ha hecho de ellas durante la crisis económica iniciada en 2008. Debido a la falta de resultados y datos, no entraremos a valorar el reciente Sistema Nacional de Garantía Juvenil (Ley 18/2014, de 15 de octubre, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia) y otras medidas de fomento del empleo y la formación dirigidas a jóvenes de entre 16 y 25 años, pese a que contiene una interesante ampliación hasta los 30 años de edad en el caso de personas con discapacidad.

2.1.El empleo ordinario

2.1.1.Las cuotas de reserva obligatorias

El art. 37.2 a) LGD circunscribe el empleo ordinario a las empresas y administraciones públicas. La medida más importante para favorecer la inclusión de personas discapacitadas en este tipo de empleo es la cuota obligatoria de reserva de puestos de trabajo, cuyo encaje constitucional se produce en virtud de los arts. 9.2 y 49 CE (STC 269/1994, de 3 de octubre). Así, las empresas públicas o privadas que empleen a 50 o más trabajadores vienen obligadas a que, de entre ellos, el 2% sean trabajadores con discapacidad (art. 42.1 LGD). Se permite al empresario quedar exento de esa obligación siempre que concurra alguna de las excepciones estipuladas en el art. 1.2 del Real Decreto 364/2005, de 8 de abril, por el que se regula el cumplimiento alternativo con carácter excepcional de la cuota de reserva en favor de los trabajadores con discapacidad: una primera excepción consiste en la imposibilidad de atender la oferta de empleo presentada por la empresa por parte de los servicios públicos de empleo o las agencias de colocación; la segunda excepción la

constituye la acreditación de la existencia de cuestiones de carácter productivo, organizativo, técnico o económico que motivan la especial dificultad para incorporar trabajadores con discapacidad a la plantilla.

Una vez acreditadas alguna de esas excepciones, el empresario debe adoptar una de las cuatro medidas alternativas contenidas en el art. 2.1 del mencionado Real Decreto:

- a) La celebración de un contrato mercantil o civil con un centro especial de empleo, o con un trabajador autónomo con discapacidad, para el suministro de materias primas, maquinaria, bienes de equipo o cualquier otro tipo de bienes necesarios para el normal desarrollo de la actividad de la empresa que opta por esta medida.
- b) La celebración de un contrato mercantil o civil con un centro especial de empleo, o con un trabajador autónomo con discapacidad, para la prestación de servicios ajenos y accesorios a la actividad normal de la empresa.
- c) Realización de donaciones y de acciones de patrocinio, siempre de carácter monetario, para el desarrollo de actividades de inserción laboral y de creación de empleo de personas con discapacidad, cuando la entidad beneficiaria de dichas acciones de colaboración sea una fundación o una asociación de utilidad pública cuyo objeto social sea, entre otros, la formación profesional, la inserción laboral o la creación de empleo en favor de las personas con discapacidad que permita la creación de puestos de trabajo para aquellas y, finalmente, su integración en el mercado de trabajo.
- d) La constitución de un enclave laboral, previa suscripción del correspondiente contrato con un centro especial de empleo.

Por su parte, el art. 59 del Estatuto Básico del Empleado Público, en consonancia con el art. 42.2 LGD, establece que se reservará un cupo no inferior al 7% de las vacantes para ser cubiertas entre personas con discapacidad, siempre que superen los procesos selectivos y acrediten su discapacidad y la compatibilidad con el desempeño de las tareas, de modo que progresivamente se alcance el 2% de los efectivos totales en cada Administración Pública. La reserva del mínimo del 7% se realizará de manera que, al menos, el 2% de las plazas ofertadas lo sea para ser cubiertas por personas que acrediten discapacidad intelectual y el resto de las plazas ofertadas lo sea para personas que acrediten cualquier otro tipo de discapacidad.

2.1.2. Los incentivos económicos

Los incentivos económicos para el fomento de la integración laboral de las personas con discapacidad en el empleo ordinario han tomado la forma de subvenciones, reducciones o bonificaciones a las cuotas de la Seguridad Social y deducciones de tipo fiscal. Respecto a las primeras, se establece una subvención de 3.907 euros para las empresas que contraten a una

persona discapacitada por tiempo indefinido y a jornada completa, reduciéndose proporcionalmente a la jornada pactada en caso de contratación a tiempo parcial (art. 7.1 Real Decreto 1451/1983). Por su parte, la Disposición Adicional 1ª de la Ley 43/2006, de 29 de diciembre, permite obtener esta subvención también en los casos de transformación en indefinidos de los contratos temporales de fomento del empleo de personas con discapacidad.

Además de la subvención mencionada, la empresa tiene derecho a otra subvención que debe destinar obligatoriamente a la adaptación de los puestos de trabajo, a la dotación de equipos de protección personal necesarios para evitar accidentes laborales y a la eliminación de barreras u obstáculos que impidan o dificulten el trabajo de las personas discapacitadas (art. 12 Real Decreto 1451/1983). La cuantía, que puede llegar hasta los 901,52 euros, viene estipulada en el art. 1.2 de la Orden del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de 13 de abril de 1994 y se otorga en los supuestos de contratos indefinidos, contratos temporales de fomento del empleo de personas con discapacidad, o, siempre que su duración sea igual o superior a 12 meses, contratos formativos y contratos de duración determinada regulados por el art. 15 del Estatuto de los Trabajadores (ET). La doctrina más autorizada ha considerado que dicha cuantía resulta insuficiente para dar cumplimiento a la triple finalidad prevista por el legislador además de criticarse la no actualización desde su instauración (Esteban y Gutiérrez, 2014: 27).

La mayoría de las bonificaciones a las cuotas de la Seguridad Social se encuentran reguladas en la Ley 43/2006. Así, siguiendo con la finalidad de potenciar la contratación indefinida de personas con discapacidad, el art. 2.2 Ley 43/2006 establece una bonificación mensual de la cuota empresarial a la Seguridad Social de 375 euros (4.500 euros/año) durante toda la vigencia del contrato, que también puede obtenerse en el caso de transformación en indefinidos de los contratos temporales de fomento del empleo y de contratos formativos suscritos con trabajadores con discapacidad. Esta bonificación aumenta a 475 euros mensuales (5.100 euros/año) si el trabajador pertenece al colectivo de trabajadores discapacitados afectado por especiales dificultades, a saber: personas con parálisis cerebral, enfermedad mental o discapacidad intelectual, con un grado de minusvalía reconocido igual o superior al 33%, o también personas con discapacidad física o sensorial, con un grado de minusvalía reconocido igual o superior al 65%. Además, en caso de que el trabajador tenga 45 o más años o se trate de una mujer, la bonificación se incrementa, respectivamente, en 100 euros/mes (1.200 euros/año) o en 70,83 euros/mes (850 euros/año), sin que estos incrementos sean compatibles entre sí. En este punto debemos señalar que con anterioridad a 2006 las bonificaciones se formulaban siempre y en todo caso como un porcentaje sobre el total de la cuota empresarial. Algunos autores afirman que con el actual sistema de tope máximo se perjudica la contratación de trabajadores con elevado salario (Esteban y Gutiérrez, 2014: 15).

Por otro lado, la contratación temporal de personas discapacitadas mediante el contrato temporal de fomento del empleo también permite al empresario obtener esa bonificación mensual aunque en una cuantía menor, esto es, de 291,66 euros (3.500 euros/año) durante toda la vigencia del

contrato. La bonificación, tal y como sucede en los supuestos de contratación indefinida, aumenta su cuantía, en este caso hasta los 341,66 euros/mes (4.100 euros/año), en los supuesto antes mencionado de trabajadores con discapacidad afectados por especiales dificultades. Además, si el trabajador tiene en el momento de la contratación 45 o más años, o si se trata de una mujer, la bonificación se incrementa, en ambos supuestos, en 50 euros/mes (600 euros/año), siendo tales incrementos compatibles entre sí, lo que resulta criticable pues, en los casos de contratación indefinida no se permite esta compatibilidad (Cordero, 2012, pp. 181-182).

Es importante destacar que, cuando el contrato indefinido o temporal sea a tiempo parcial, la bonificación resultará de aplicar a las previstas en cada caso un porcentaje igual al de la jornada pactada en el contrato al que se le sumarán 30 puntos porcentuales, sin que en ningún caso pueda superar el 100% de la cuantía prevista (art. 2.7 Ley 43/2006). Este precepto tiene una clara finalidad de promover la contratación a tiempo parcial lo que no resulta una medida precarizante si se tiene en cuenta que un número apreciable de personas con discapacidad no pueden desempeñar una jornada a tiempo completo (Esteban y Gutiérrez, 2014, p. 13).

Por su parte, en referencia a los contratos de interinidad celebrados con un desempleado discapacitado con la finalidad de sustituir a un trabajador discapacitado durante el período de incapacidad temporal, la Disposición Adicional 9ª de la Ley 45/2002, de 12 de diciembre, prevé una bonificación del 100% de las cuotas empresariales de la Seguridad Social, incluidas las de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales y en las aportaciones empresariales de las cuotas de recaudación conjunta.

En el caso de los contratos formativos celebrados con personas discapacitadas, la Disposición Adicional 2ª del Estatuto de los Trabajadores (ET), establece para los contratos en prácticas una reducción del 50% de la cuota empresarial correspondiente a contingencias comunes durante la vigencia del contrato. Para los contratos de formación y aprendizaje el mismo precepto otorga el derecho a una reducción del 50% en las cuotas empresariales específicas de este tipo de contrato. No obstante, la Ley 3/2012, de 6 de julio, ha mejorado ese incentivo siempre que el trabajador sea un desempleado inscrito en la oficina de empleo. Así, las empresas de menos de 250 trabajadores tendrán derecho, durante toda la vigencia del contrato de formación, incluidas las prórrogas, a una reducción del 100% de las cuotas empresariales a la Seguridad Social por contingencias comunes, así como las correspondientes a accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, desempleo, fondo de garantía salarial y formación profesional. Si la empresa tuviera más de 250 trabajadores la reducción sería del 75% (art. 3). En el supuesto de personas discapacitadas no opera el límite de edad previsto para este tipo de contratos (art. 11.2 a) ET).

Existe una peculiar reducción del 50% de la cuota empresarial de la Seguridad Social correspondiente a las contingencias comunes durante un período de dos años para el caso de trabajadores declarados en incapacidad permanente total o absoluta que se han recuperado y han

sido readmitidos en la empresa (art. 2 Real Decreto 1451/1983). Esta medida se engloba dentro del denominado “empleo selectivo”, esto es, un conjunto de medidas para facilitar el retorno a la empresa de los trabajadores que han sido declarados en situación de incapacidad permanente y posteriormente recuperan total o parcialmente su capacidad laboral (Cordero, 2012, p. 245).

Finalmente, se contempla una deducción fiscal para las empresas que contraten personas discapacitadas. Así, según el art. 41 de la Ley del Impuesto sobre Sociedades, será deducible de la cuota íntegra la cantidad de 9.000 euros por cada persona/año de incremento del promedio de plantilla de trabajadores con discapacidad en un grado igual o superior al 33% e inferior al 65%, contratados por el sujeto pasivo, respecto a la plantilla media de trabajadores de la misma naturaleza del período inmediato anterior. Esa deducción será de 12.000 euros en el caso de que las personas contratadas tengan un grado de discapacidad igual o superior al 65%.

2.1.3. El empleo con apoyo

Dentro del empleo ordinario encontramos un “conjunto de acciones de orientación y acompañamiento individualizado en el puesto de trabajo, que tienen por objeto facilitar la adaptación social y laboral de personas trabajadoras con discapacidad con especiales dificultades de inclusión laboral en empresas del mercado ordinario de trabajo en condiciones similares al resto de los trabajadores que desempeñan puestos equivalentes” (art. 41 LGD). Se trata del “empleo con apoyo” regulado por el Real Decreto 870/2007, de 2 de julio, cuyas acciones deben prestarse por parte de preparadores laborales especializados y desarrollarse en el marco de proyectos de empleo con apoyo. Lo situamos en un apartado específico pues contiene unos incentivos económicos que no se contemplan para el resto del empleo ordinario: subvenciones destinadas a financiar los costes laborales y de Seguridad Social derivados de la contratación de los preparadores laborales (art. 8 del Real Decreto 870/2007). La cuantía de esas subvenciones va en función del número de trabajadores destinatarios de las acciones del empleo con apoyo y de su tipo de discapacidad y grado de minusvalía:

- 6.600 euros anuales por cada trabajador con parálisis cerebral, con enfermedad mental o con discapacidad intelectual, con un grado de minusvalía reconocido igual o superior al 65%.
- 4.000 euros anuales por cada trabajador con parálisis cerebral, con enfermedad mental o con discapacidad intelectual, con un grado de minusvalía reconocido igual o superior al 33 % e inferior al 65%.
- 2.500 euros anuales por cada trabajador con discapacidad física o sensorial con un grado de minusvalía reconocido igual o superior al 65%.

Hay que señalar que no todas las personas discapacitadas pueden acceder al empleo con apoyo pues únicamente se prevé esta medida para los colectivos que se acaban de nombrar a los que hay que añadir las personas sordas o con discapacidad auditiva con un grado de minusvalía reconocido igual o superior al 33%. Como se puede comprobar, no toda persona con discapacidad contratada se tiene en cuenta para otorgar las subvenciones descritas. No obstante, la empresa tiene derecho a los beneficios previstos en la normativa sobre contratación de personas con discapacidad en los términos previstos en la misma aunque con las siguientes limitaciones: en primer lugar, debe tratarse de contratación indefinida o temporal (con un mínimo de 6 meses de contrato) y si el contrato es a tiempo parcial se exige que la jornada de trabajo sea al menos del 50% de la jornada de un trabajador a tiempo completo comparable (art. 3.2 Real Decreto 870/2007); en segundo lugar, las personas discapacitadas deben estar inscritas como demandantes de empleo no ocupados o estar contratadas por Centros Especiales de Empleo (CEE) (art. 3.1 y Disposición Adicional 1ª Real Decreto 870/2007).

Este último requisito supone que nos encontramos ante un instrumento que pretende favorecer la integración en el mercado de trabajo ordinario desde situaciones previas de inactividad laboral o desde un empleo protegido anterior, de manera que el empleo con apoyo también funciona, aunque no de forma exclusiva, como un mecanismo para facilitar el tránsito del empleo protegido al empleo ordinario (Cordero, 2012, p. 223). Con la intención de favorecer aún más esa transición, algunos autores han propuesto fijar bonificaciones también en caso de contratación temporal estructural por obra o servicio y eventual (actualmente limitado a un mínimo de 6 meses tal y como se ha indicado), atendiendo al uso frecuente de estas tipologías de contrato en los procesos de inserción mediante empleo con apoyo (Esteban y Gutiérrez, 2014, p. 16).

2.2.El empleo protegido

2.2.1.Los Centros Especiales de Empleo

Los Centros Especiales de Empleo son aquellos cuyo objetivo principal es el de realizar una actividad productiva de bienes o de servicios, participando regularmente en las operaciones del mercado, y tienen como finalidad el asegurar un empleo remunerado para las personas con discapacidad además de constituir un medio para su inclusión en el régimen de empleo ordinario (art. 43.1 LGD). Por ese motivo, su plantilla deberá estar formada como mínimo por un 70% de trabajadores con discapacidad (art. 43.2 LGD), siendo su relación laboral de carácter especial (art. 2.1 g) ET). Los CEE deben también prestar servicios de ajuste personal y social, dirigidos a la inclusión social, cultural y deportiva, así como a ayudar a superar las barreras, obstáculos o dificultades que las personas con discapacidad puedan tener en el proceso de incorporación a un puesto de trabajo, así como en la permanencia y progresión en el mismo (art. 43.2 LGD). Este tipo de servicios son prestados en los CEE por las Unidades de Apoyo a la Actividad Profesional, equipos

multiprofesionales formados por personal sin discapacidad, regulados por el Real Decreto 469/2006, de 21 de abril. Así pues, conviven en los CEE trabajadores con y sin discapacidad.

Los CEE pueden ser creados por entidades públicas, privadas o por empresas, y tener o no ánimo de lucro, según se estipula en el art. 6 del Real Decreto 2273/1985, de 17 de julio, que aprueba el Reglamento de este tipo de centros. Los CEE pueden recibir ayudas económicas para ayudar a su viabilidad (art. 44.1 LGD) y su mantenimiento (art. 10 e) Real Decreto 2273/1985), además de subvenciones y bonificaciones por la contratación de personas con discapacidad (art. 10 d) Real Decreto 2273/1985).

En lo que respecta a las subvenciones, la Orden del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales de 16 de octubre de 1998 establece las siguientes:

1. Subvención por cada puesto de trabajo creado de carácter estable cuya cuantía depende del porcentaje de trabajadores con discapacidad del CEE: si el centro supera el 90% de trabajadores discapacitados respecto de su plantilla, recibe 12.020,24 euros; si el número de trabajadores discapacitados del centro está comprendido entre el 70% y el 90% de la plantilla, recibe 9.015,18 euros.
2. Subvención del coste salarial correspondiente al puesto de trabajo ocupado por una persona con discapacidad que realice una jornada de trabajo normal por un importe del 50% del Salario Mínimo Interprofesional vigente, y la cuantía equivalente cuando realice una jornada a tiempo parcial.
3. Subvención de hasta 1.800 euros por persona con discapacidad contratada para la adaptación de puestos de trabajo y eliminación de barreras arquitectónicas.
4. Subvenciones destinadas a equilibrar y sanear financieramente a los CEE para garantizar su viabilidad y estabilidad o equilibrar el presupuesto de aquellos CEE que carezcan de ánimo de lucro y sean de utilidad pública y considerados imprescindibles, aunque sin que puedan cubrirse con estas medidas resultados adversos derivados de una gestión deficiente.

Además de lo enumerado, el CEE puede recibir 1.200 euros anuales por cada contrato indefinido (o temporal de mínimo 6 meses) celebrado con una persona discapacitada con parálisis cerebral, enfermedad mental o discapacidad intelectual, con un grado de minusvalía reconocido igual o superior al 33%, o bien con una persona con discapacidad física o sensorial, con un grado de minusvalía reconocido igual o superior al 65% (art. 4.2 Real Decreto 469/2006). Esa cuantía va destinada a financiar los costes laborales y de Seguridad Social derivados de la contratación indefinida de las personas trabajadoras pertenecientes a las Unidades de Apoyo del CEE.

En cuanto a bonificaciones a cuotas de la Seguridad Social, el art. 2.3 de la Ley 43/2006 establece que los discapacitados contratados por un CEE mediante un contrato indefinido o temporal (incluidos los formativos), tendrán una bonificación del 100% de la cuota empresarial a la Seguridad Social, incluidas las de accidentes de trabajo y enfermedad profesional y las cuotas de

recaudación conjunta. La misma bonificación se disfrutará por los CEE en el supuesto de transformación en indefinidos de los contratos temporales de fomento de empleo de personas con discapacidad o de transformación en indefinidos de los contratos de duración determinada y formativos suscritos con trabajadores con discapacidad.

Los CEE se han convertido en la principal fuente de oportunidades laborales para las personas discapacitadas con especiales dificultades de inserción además de adquirir una importancia cuantitativa tanto en número de centros como en número de trabajadores contratados (Rodríguez et al., 2009, p. 74). Teniendo en cuenta que más de la mitad de los CEE están gestionados por asociaciones relacionadas con el colectivo de personas discapacitadas (Pereda et al, 2012: 115), no resulta descabellada la opinión que relaciona la capacidad de presión de determinados grupos empresariales titulares de CEE con la no inclusión en la LGD del principio de preferencia por la integración en el empleo ordinario que aparecía en el art. 37.1 LISMI, conservándose únicamente el principio de transición del empleo en CEE al medio ordinario de trabajo en el art. 43.1 LGD (Esteban, 2014, pp. 70-73). La presente situación no ayuda a mejorar la ya demostrada falta de transición de los trabajadores con discapacidad de los CEE hacia el empleo en empresas del mercado ordinario (Rodríguez et al., 2009, p. 36) aumentándose el efecto “campana de cristal”, que proporciona a esos trabajadores un mayor sentimiento de seguridad pero en un marco de sobreprotección que limitasus expectativas y eventuales posibilidades de promoción laboral autónoma (Pereda et al., 2003, p. 118). De este modo, se perpetúa el debate sobre si este tipo de centros llevan a cabo una labor integradora de este tipo de trabajadores en la sociedad o bien provocan una segregación de los mismos creando guetos de discapacidad (Giménez, 2012, p. 12).

2.2.2. Los enclaves laborales

Por enclave laboral se entiende el contrato entre una empresa del mercado ordinario de trabajo, llamada empresa colaboradora, y un CEE para la realización de obras o servicios que guarden relación directa con la actividad normal de aquella y para cuya realización un grupo de trabajadores con discapacidad del CEE se desplaza temporalmente al centro de trabajo de la empresa colaboradora (art. 1.2 Real Decreto 290/2004, de 20 de febrero). Ya que uno de los objetivos de los enclaves laborales es que los trabajadores discapacitados puedan acabar incorporados plenamente en la plantilla de la empresa colaboradora, los arts. 12 y 13 del Real Decreto 290/2004 establecen una serie de incentivos económicos para que se produzca esa contratación indefinida, particularmente en el caso de personas discapacitadas afectadas por especiales dificultades.

Por ese motivo, en el supuesto de que la persona a contratar sea discapacitada con parálisis cerebral, enfermedad mental o discapacidad intelectual, con un grado de minusvalía reconocido igual o superior al 33%, o bien discapacitada física o sensorial, con un grado de minusvalía reconocido igual o superior al 65%, se tiene derecho a una subvención de 7.814 euros,

reduciéndose proporcionalmente a la jornada pactada en caso de contratación a tiempo parcial. Además, establece una bonificación del 100% de las cuotas empresariales de la Seguridad Social, incluidas las de accidente de trabajo y enfermedad profesional y las cuotas de recaudación conjunta durante toda la vigencia del contrato. Finalmente, también se tiene derecho a la subvención por adaptación del puesto de trabajo y eliminación de barreras u obstáculos establecida en el Real Decreto 1451/1983 que ya tratamos anteriormente. En cualquier caso, si la persona discapacitada no se encuentra incluida en alguno de los dos grupos mencionados, la empresa colaboradora podrá optar a los incentivos previstos con carácter general por el Real Decreto 1451/1983, la Ley 43/2006 y resto de normativa de aplicación.

2.3. El empleo autónomo

El art. 47 LGD indica que los poderes públicos adoptarán políticas de fomento del trabajo autónomo de personas con discapacidad dirigidas al establecimiento y desarrollo de iniciativas económicas y profesionales por cuenta propia, o a través de entidades de la economía social. La mayor parte de estas medidas están contenidas en la Orden TAS/1622/2007, de 5 de junio, que tiene como finalidad facilitar que determinados colectivos, en su mayoría desempleados, se conviertan en trabajadores autónomos o por cuenta propia. Esta norma dedica parte de su articulado a las personas desempleadas con discapacidad y establece con carácter general las siguientes subvenciones:

- a) Subvención por el establecimiento como trabajador autónomo o por cuenta propia: hasta un máximo de 10.000 euros.
- b) Subvención financiera con el objeto de reducir los intereses de los préstamos destinados a financiar las inversiones para la creación y puesta en marcha de la empresa: hasta un máximo de 10.000 euros.
- c) Subvención para asistencia técnica cuyo objeto es la financiación parcial de la contratación, durante la puesta en marcha de la empresa, de los servicios externos necesarios para mejorar el desarrollo de la actividad empresarial, así como para la realización de estudios de viabilidad, organización, comercialización, diagnosis u otros de naturaleza análoga: 75% del coste de los servicios prestados con un tope máximo de 2.000 euros.
- d) Subvención para formación cuyo objeto es la financiación parcial de cursos relacionados con la dirección y gestión empresarial y nuevas tecnologías de la información y la comunicación, a fin de cubrir las necesidades de formación del trabajador autónomo, durante la puesta en marcha de la empresa: 75% del coste de los cursos recibidos con un tope máximo de 3.000 euros.

Puesto que la gestión de estas subvenciones corresponde a las Comunidades Autónomas que tengan las competencias transferidas (es decir, todas excepto Ceuta y Melilla), la Orden ha establecido esas medidas como unos máximos, dejando la concreción de la cuantía de la subvención a los órganos autonómicos competentes (Cordero, 2012, p. 234). Para las subvenciones cuya gestión corresponde al Servicio Público de Empleo Estatal, la Orden establecía en su Capítulo II una cuantía de 8.000 euros para el colectivo de desempleados con discapacidad que aumentaba hasta los 10.000 euros en caso de que el beneficiario fuera una mujer. Ese Capítulo ha sido derogado por la Ley 18/2014, lo que supone la desaparición de esas medidas en las ciudades de Ceuta y Melilla, al menos hasta que el Gobierno reordene los incentivos al autoempleo dentro del Estatuto del Trabajo Autónomo y de la Ley de Economía Social, tal y como se ha comprometido en virtud del art. 121 de esa misma Ley 18/2014.

En cualquier caso, sigue siendo de aplicación el régimen de reducciones y bonificaciones de cuotas a la Seguridad Social para las personas con discapacidad que se establezcan como trabajadores autónomos previsto en el art. 32 del Estatuto del Trabajador Autónomo. De este modo, los discapacitados que se establezcan por primera vez como trabajadores por cuenta propia, o que no lo hayan sido durante los 5 años anteriores, tienen derecho a:

- a) Una cuota reducida de cotización por contingencias comunes, incluida la incapacidad temporal, de 50 euros mensuales durante los 12 meses inmediatamente siguientes a la fecha de efectos del alta, en el caso de que opten por cotizar por la base mínima que les corresponda. En el caso de optar por una base de cotización superior a la mínima que les corresponda se podrán aplicar durante ese período de 12 meses una reducción del 80% de la cuota por contingencias comunes.
- b) Una bonificación equivalente al 50% de la cuota durante los 48 meses siguientes al período inicial de 12 meses.

Se ha criticado que no existan distinciones por cuestión de sexo o tipo de discapacidad en estos incentivos al trabajo por cuenta propia, además de tratarse de bonificaciones y reducciones temporales y no indefinidas (Pérez, 2014, p. 352).

3. USO DE LAS MEDIDAS DE INTEGRACIÓN LABORAL DURANTE LA CRISIS ECONÓMICA

Para valorar el uso que se ha dado a esos incentivos y medidas examinaremos diferentes fuentes: la Encuesta sobre Discapacidades, Deficiencias y Estado de Salud (EDDS 1999); la Encuesta de Discapacidad, Autonomía Personal y Situaciones de Dependencia (EDAD 2008); la Encuesta de Población Activa (EPA), especialmente el Módulo sobre personas con discapacidad y su relación

con el empleo de 2002 y los datos recogidos desde 2008 mediante la operación Empleo de las Personas con Discapacidad (EPD); además, analizaremos estudios anteriores basados en esas mismas fuentes y en otras similares. A causa de la diversidad de fuentes mencionada, los resultados obtenidos deben ser tratados con la debida cautela especialmente al compararse informaciones correspondientes a distintos períodos temporales.

3.1. Período previo a la crisis económica (1999-2008)

En este análisis tomaremos como punto de partida la información proporcionada por la EDDS 1999 puesto que incorporó como novedad una serie de preguntas relacionadas con el empleo, entre ellas, las relativas a las medidas de fomento del empleo (INE, 2001, p.3). Por aquel entonces la población con discapacidad se estimaba en unas 3.400.000 personas, de las que únicamente unas 440.000 eran población activa (12,9%) y de éstos unos 327.000 estaban ocupados (74,3%) y 113.000 estaban en paro (25,7%). Un 13% de los ocupados (43.000) eran beneficiarios de alguna medida de fomento de empleo de la forma detallada en la siguiente tabla (1,3% de toda la población con discapacidad):

Tabla 1. Personas de 16 a 64 años con alguna discapacidad que en su ocupación actual se han beneficiado de medidas de fomento del empleo (*)			
Unidades en miles de personas			
	Ambos sexos	Varones	Mujeres
Contrato para formación y en prácticas de minusválidos	8589	4929	3661
Incentivos a la contratación (empleo ordinario)	8486	6185	2301
Cuota de reserva para personas con discap. en sector público	3907	3088	819
Cuota de reserva para personas con discap. en sector privado	7667	5802	1864
Empleo selectivo (readmisión de trabajadores con discapacidad)	3685	3139	546
Subvenciones (sólo autónomos)	2824	2245	579
Empleo protegido en centros especiales de empleo	11300	7855	3444
Total	43088	30357	12731
(*) Una misma persona puede beneficiarse de más de una medida de fomento de empleo			
Fuente: Elaboración propia a partir de EDDS 1999, INE			

Algunas conclusiones de este período previo a la crisis son las siguientes:

- a) No se cumplía la cuota de reserva establecida para las personas con discapacidad (INE, 2002, p. 343) puesto que en lugar de los 11.500 trabajadores señalados por la EDDS 1999 debería haber unos 80.000 según estimaciones del Consejo Económico y Social (CES, 1995) y de otras entidades analizadas por Pereda et al. (2003, pp. 122-123).
- b) Unacuarta parte de los trabajadores con discapacidad que se beneficiaban de medidas de fomento del empleo prestaban servicios en los CEE (26,2%). Los incentivos económicos de

los contratos formativos junto con los incentivos a la contratación previstos para el empleo ordinario eran las siguientes medidas más utilizadas. Las subvenciones para ejercer una actividad por cuenta propia fueron las menos utilizadas.

- c) Existían importantes diferencias de género a la hora de beneficiarse de las medidas de fomento, especialmente en el empleo selectivo, las subvenciones al trabajo autónomo y las cuotas de reserva. En la modalidad de contratos formativos era donde se podía observar menos diferencia entre hombres y mujeres.
- d) No se ofrecían datos sobre enclaves laborales ni empleo con apoyo debido a que no se encontraban regulados legalmente, pese a que existían actividades de empleo con apoyo en España desde principios de los años 90según indica la Asociación Española de Empleo con Apoyo (AESE, 2012, p. 2).

En el año 2002 se obtuvieron datos menos precisos sobre medidas de fomento de empleo de personas con discapacidad. Así, el Módulo EPA sobre personas con discapacidad y su relación con el empleo de 2002 indicó que 77.600 personas con discapacidad (11,6% de los ocupados) estaban acogidas a alguna medida de fomento del empleo específica para este colectivo, poniendo de relieve también las elevadas diferencias por sexos:

Tabla 2. Ocupados con problemas de salud o discapacidad según tengan o no medidas de fomento del empleo				
Unidades en miles de personas				
	Total	Sí	No	No sabe
Ambos sexos	670,3	77,6	572,1	20,5
Varones	435,5	52,6	368,3	14,6
Mujeres	234,8	24,9	203,8	6
Fuente: Módulo EPA 2002, INE				

Llegamos a la crisis económica cuyo inicio en 2008 coincide con la realización de la EDAD 2008. En ese momento, la población con discapacidad era de 1.482.000 personas, aproximadamente, de las que unas 526.000 era población activa (35,5%). De éstas, unas 419.000 personas con discapacidad se encontraban ocupadas (79,7% de los activos) mientras que unas 107.000 estaban en paro (20,3% de los activos). Un total de 64.100 personas (15,3% de los ocupados, 4,3% de la población total) se beneficiaron de medidas de fomento de empleo de la forma siguiente:

Tabla 3. Población con discapacidad que trabaja y se ha beneficiado de medidas de acceso al empleo según el tipo de medida por sexo (*)			
Unidades en miles de personas	Ambos sexos	Varones	Mujeres
Cuota de reserva para personas con discapacidad en el sector público	14,2	7,4	6,8
Cuota de reserva para personas con discapacidad en el sector privado	11,9	7,5	4,4
Contrato específico para personas con discapacidad (incluye CEE)	35	23,7	11,3
Incentivos a la contratación y bonificaciones en las cuotas de la SS	13,6	6,9	6,7
Otros (Enclaves laborales, empleo con apoyo)	6	3,8	2,2
Total	64,1	39,7	24,4
Porcentaje	Ambos sexos	Varones	Mujeres
Cuota de reserva para personas con discapacidad en el sector público	22,14	18,65	27,82
Cuota de reserva para personas con discapacidad en el sector privado	18,52	18,93	17,87
Contrato específico para personas con discapacidad (incluye CEE)	54,53	59,67	46,18
Incentivos a la contratación y bonificaciones en las cuotas de la SS	21,2	17,28	27,59
Otros (Enclaves laborales, empleo con apoyo)	9,32	9,61	8,85
Total	100	100	100
(*) Una persona puede haberse beneficiado de varias medidas de acceso			
Fuente: Elaboración propia a partir de EDAD 2008, INE			

Sobre los datos expuestos puede decirse lo siguiente:

- a) Aumentó el uso desde 1999 de este tipo de medidas incentivadoras de empleo, posiblemente a causa de los cambios normativos que las mejoraron y ampliaron. Por ejemplo, en el año 1999 la cuantía de la subvención por contratación indefinida pasó de 500.000 pesetas a la cuantía actual de 3.907 euros. En 2004, las bonificaciones a la cotización aumentaron en el caso de las mujeres discapacitadas y las personas mayores de 45 años. Por otro lado, la Ley 8/2005, de 6 de junio, permitió compatibilizar las pensiones de invalidez en su modalidad no contributiva con el trabajo remunerado. Más adelante, la reforma laboral operada por la Ley 43/2006 supuso un claro incentivo al incremento de la contratación de las personas con discapacidad especialmente en las modalidades de contratos indefinidos específicos para este colectivo pero sobre todo en los de fomento del empleo y conversiones de temporales en indefinidos (Rodríguez et al., 2009, p. 31).
- b) El contrato específico para personas con discapacidad constituyó la medida más utilizada e incluyó los celebrados en los CEE (54,5%). Le siguieron en importancia las cuotas de reserva obligatorias que pueden incluir también a parte de las personas contratadas con modalidades específicas para trabajadores con discapacidad. Los incentivos a la contratación del mercado ordinario se aplicaron a una quinta parte del total de beneficiados. Las medidas menos utilizadas fueron el empleo con apoyo y los enclaves laborales. Estos últimos experimentaron un cierto crecimiento como consecuencia de la reforma de la Ley 43/2006 (Rodríguez et al., 2009, p.76). Resulta criticable la no distinción entre medidas de fomento para trabajadores por cuenta propia y ajena.
- c) Las cuotas de reserva seguían sin cumplirse pese a la existencia de medidas alternativas operativas desde 1997 y el aumento de las actuaciones sancionadoras por parte de la

Inspección de Trabajo, tal y como admitió el propio Consejo de Ministros en el documento sobre la Estrategia Global de Acción para el Empleo de Personas con Discapacidad 2008-2012 (MTIN y MSPS, 2009, p. 20). Asimismo, diversos autores hicieron patente este incumplimiento, tanto calculándolo con datos del año 1999 como con datos del año 2005 (Rodríguez et al., 2009, p.54-62).

- d) Persistían las diferencias de género, especialmente en el contrato específico para personas con discapacidad y la cuota de reserva en el sector privado. No obstante, se mejoró considerablemente la igualdad en la cuota de reserva en el sector público y los incentivos a la contratación del mercado ordinario.

3.2. Período de crisis económica (2009-2013)

El impacto que provoca la crisis económica en el mercado laboral de las personas con discapacidad puede resumirse en los siguientes puntos:

- a) La tasa de paro duplica a la de la población sin discapacidad y ha aumentado con especial virulencia desde mediados de 2007, especialmente en el sector de los servicios, donde se concentra una mayor cantidad de trabajadores con discapacidad (Huete et al., 2009, p. 41). Sin embargo, los últimos estudios indican que, en atención a los datos relativos, ha sido la población sin discapacidad la que más se ha visto afectada por el desempleo (Hernández y Millán, 2015, p. 49).
- b) Se ha potenciado la demanda de empleo por parte de personas con discapacidad principalmente por el aumento de las familias con todos sus miembros en paro. Se estima que las personas con discapacidad inactivas están empezando a buscar empleo debido a la situación de desempleo que sufren el resto de miembros de su unidad familiar (Huete et al., 2009, p. 43).
- c) Los contratos de trabajo que proporcionan más estabilidad laboral son los que mayores disminuciones han experimentado (Huete et al., 2009, p. 50). En ese sentido, desde el año 2008 la tasa de estabilidad de las personas con discapacidad va disminuyendo año tras año, lo que quiere decir que la proporción de contratos indefinidos sobre el total va siendo cada vez menor, habiendo pasado del 17,01% en el 2007 al 8,91% en el 2013 (SEPE, 2014, p. 11). Sin embargo, las relaciones laborales para la población con discapacidad parecen ser, en media, algo más duraderas que para la población sin discapacidad, posiblemente por la necesidad de cumplir con el requisito de duración mínima contractual para la obtención de los incentivos económicos vinculados a la contratación de este colectivo (Hernández y Millán, 2015, p. 40).
- d) El 60% por ciento de los CEE disminuyó su facturación en el primer trimestre de 2009, el 50% tuvo a parte de su plantilla sin actividad productiva y el 40% destruyeron empleo. A

esto hay que añadir la falta de liquidez debido a problemas por impagos, retrasos en las subvenciones y dificultades de acceso a las líneas de crédito (Huete et al., 2009, p. 58). Antes de ese descenso, los contratos de trabajo celebrados con los CEE habían alcanzado su máximo apogeo en 2008 con un total de 32.574 al igual que los enclaves laborales con un total de 222 (SEPE, 2010, p. 333).

- e) A pesar de la crisis económica, el porcentaje de asalariados con discapacidad en empresas de más de 50 trabajadores ha aumentado en el sector público y en el privado, alcanzando el 3% en el primero y el 2% en el segundo (Hernández y Millán, 2015, p. 39). Debemos señalar que con esa información no puede evaluarse el cumplimiento de las cuotas de reserva obligatorias puesto que, entre otros aspectos, no se ofrece el porcentaje de empresas que la cumplen (INE, 2014, p. 32) ni se tiene en cuenta la posible aplicación de las medidas alternativas.

Centrándonos en las cifras de medidas de fomento del empleo seleccionadas por el INE, se nos ofrecen datos desde 2009 hasta 2013 referidos únicamente a los contratos específicos de discapacidad (que incluyen bonificaciones a la cotización y subvenciones económicas) y a la cotización con reducciones y bonificaciones a la Seguridad Social para asalariados y trabajadores por cuenta propia. En la siguiente tabla vemos la evolución durante los años de crisis económica, relacionando el uso de estas medidas con el número de personas con discapacidad y también con el número de ocupados:

Tabla 4. Evolución de la población con discapacidad durante los años de crisis económica y su relación con las medidas de fomento del empleo										
	2009		2010		2011		2012		2013	
	en miles	%								
Población con discapacidad	1081,8	100	1171,9	100	1262	100	1450,8	100	1428,3	100
Activos	390,2	36,1	421,6	36	462,9	36,7	531,8	36,7	533,6	37,4
Ocupados	305,7	28,3	321,9	27,5	338,8	26,8	355,4	24,5	346,6	24,3
Parados	84,5	7,8	99,6	8,5	124,1	9,8	176,4	12,2	187	13,1
Medidas fomento/ocupados	59	19,3	57,7	17,9	60,8	18	50,3	14,2	55,1	15,9
Medidas fomento/población	59	5,4	57,7	4,9	60,8	4,8	50,3	3,5	55,1	3,9
Se consideran personas con discapacidad aquellas de entre 16 y 64 años y con un grado de discapacidad superior o igual al 33%										
Fuente: Elaboración propia a partir de EPD 2009-2013, INE										

El número de personas con discapacidad que se ha beneficiado de alguna medida de fomento del empleo se ha mantenido entre las 50.000 y las 60.000 personas durante los años de crisis económica. En valores absolutos, son resultados peores que los de la EDAD 2008 aunque mejores que los obtenidos por la EDDS 1999. En cuanto a porcentaje en relación con número de ocupados con discapacidad, los resultados durante el período de crisis son mejores que en la EDAD 2008, exceptuando el año 2012. Si se compara el número de beneficiarios de estas medidas con la población total con discapacidad se obtienen resultados mejores de 2009 a 2011 y peores de 2012 a 2013, siempre en relación con el año 2008.

Puede observarse que, tras un descenso del uso de medidas de fomento del empleo (años 2009 y 2010), se produce un aumento esporádico durante 2011 que vuelve a reducirse posteriormente. Podría deberse al aumento de la cuantía de las subvenciones a la contratación indefinida incorporadas por la Estrategia Española de Empleo 2012-2014 (Real Decreto 1542/2011, de 31 de octubre), que pasaron de 3.907 euros a 4.000 euros y 4.400 euros en el caso de mujeres discapacitadas. Del mismo modo, en el caso de contratar a personas con discapacidad con especiales dificultades de acceso al mercado de trabajo, la subvención ascendía a 8.000 euros y 8.400 euros si se trataba de mujeres con discapacidad. También la cuantía de la subvención por adaptación de puesto de trabajo pasó de 901,52 euros a 1.800 euros. Estas medidas tuvieron una vida efímera de apenas 2 meses puesto que fueron derogadas por la Disposición Final Undécima del Real Decreto-Ley 3/2012, de 10 de febrero. Por este motivo, la explicación del repunte en 2011 debe tomarse con la debida precaución, especialmente si añadimos que algunas Comunidades Autónomas no están convocando en los últimos tiempos estas ayudas, alegando insuficiencia presupuestaria, situación que también afecta a las subvenciones salariales de los CEE (Esteban y Gutiérrez, 2014: 20).

Los problemas de financiación también están afectando al empleo con apoyo según indican los informes de la AESE (2013 y 2014), en especial las dificultades que están padeciendo las Cajas de Ahorros cuyas convocatorias de Obra Social han sido tradicionalmente una principal fuente de financiación de los programas de empleo con apoyo (AESE, 2014, p. 8). En 2013, un 91% de las entidades que llevan a cabo programas de empleo con apoyo se financiaron a través de subvenciones públicas y en la gran mayoría representaron entre el 50 y el 100% de su financiación (AESE, 2014, p. 6). Paradójicamente, las ayudas previstas específicamente para esta cuestión por el Real Decreto 870/2007, se están utilizando muy poco (apenas un 14,5%) ya que, o bien no se convocan en determinadas Comunidades Autónomas, o bien los requisitos establecidos son difíciles de cumplir, rígidos, no se ajustan a la realidad del colectivo ni del entorno (AESE, 2014, p. 7). Se estima que este tipo de entidades han conseguido insertar en el mercado de trabajo ordinario a unas 1.400 personas con discapacidad en el año 2012 (AESE, 2013, p. 10) y a unas 2.000 en el año 2013 (AESE, 2014, p. 9), la mayoría con discapacidad intelectual. Un reciente estudio ha señalado que el empleo con apoyo resulta más ventajoso en términos de coste-beneficio para la persona, la empresa y la sociedad que los CEE (Jordán de Urrés, 2014). Además, no solo fomenta el empleo para la persona con discapacidad sino también para la figura del preparador laboral y otro tipo de profesionales necesarios para un óptimo ajuste persona-puesto.

En cuanto a la mejora de los incentivos económicos para las personas con discapacidad que inicien una actividad como trabajadores por cuenta propia implantados en el año 2013, no podemos valorar su efectividad puesto que el EPD aún no ofrece datos sobre esta materia para los años 2012 y 2013. Para el año 2009, el número de trabajadores autónomos con discapacidad que tuvieron bonificaciones o reducciones a la cotización fue de unos 3.000 y se llegó a los 5.500 en el año 2010,

reduciéndose posteriormente hasta los 5.300 en 2011 (en la Tabla 4 aparecen sumados los trabajadores por cuenta propia y ajena que se han beneficiado de algún incentivo económico).

En la Tabla 5 puede verse que las diferencias entre sexos persisten pese a que los incentivos económicos para la contratación de mujeres son más elevados. No obstante, se ha ido mejorando esta situación pues en 2013 la diferencia entre hombres y mujeres beneficiarios de medidas de fomento de empleo es la más reducida de todo el período de crisis económica. En cuanto al grado de discapacidad, los trabajadores que más se han visto beneficiados por medidas de fomento del empleo son los que tienen reconocido un grado de discapacidad de entre el 33% y el 44%. Destacamos el aumento progresivo que han experimentado en esta materia los que tienen un grado de entre el 65% y el 74% y el descenso que han sufrido los que tienen un grado superior al 75%. Ambos grupos son los que mayores incentivos a la contratación pueden obtener según la normativa vigente. En cuanto al tipo de discapacidad, las personas con discapacidad física son las que se benefician más de este tipo de medidas posiblemente porque también son el colectivo de discapacitados activos más numeroso. Sin embargo, las personas con discapacidad mental son las siguientes en número pero las que menos se benefician de medidas de fomento de empleo por lo que el legislador debería incidir en la mejora de estas medidas con el fin de aumentar la integración laboral de este colectivo. En general, las personas con discapacidad psíquica e intelectual son las que presentan mayores dificultades tanto de acceso al mercado laboral como de inserción laboral (Hernández y Millán, 2015, p. 44). No observamos diferencias significativas en relación con la edad, si bien los mayores de 45 años han sido los menos beneficiados por estas medidas, excepto durante el año 2012.

Tabla 5. Evolución durante los años de crisis económica de las bonificaciones/reducciones a la Seguridad Social según sexo, grado de discapacidad, tipo de discapacidad y edad					
Unidades en miles de personas					
	2009	2010	2011	2012	2013
Según sexo					
Varones	41,1	38,6	42,5	35,1	36,3
Mujeres	17,9	19,1	18,3	15,2	18,7
Total	59	57,7	60,7	50,3	55,1
Según grado discapacidad					
De 33% a 44%	30,6	29,8	31,1	27,7	29,1
De 45% a 64%	13,6	11,5	12,2	10,6	12,1
De 65% a 74%	6,4	6,6	6,8	6,2	8,7
75% y más	8,4	9,8	10,6	5,9	5,2
Total	59	57,7	60,7	50,3	55,1
Según tipo de discapacidad					
Física y otras	35,5	33,1	39	30,6	29,9
Sensorial	16,4	16	16,8	14,3	16
Intelectual	4,5	4,5	3,1	3,5	6
Mental	2,5	4,2	1,8	2	3,1
Total	59	57,7	60,7	50,3	55,1
Según edad					
De 16 a 44 años	31,6	35,4	30,9	24,6	28,9
De 45 a 64 años	27,4	22,3	29,9	25,7	26,2
Total	59	57,7	60,7	50,3	55,1

Fuente: Elaboración propia a partir de EPD 2009-2013, INE

4. CONCLUSIONES

1. Durante el período de crisis económica, todos los incentivos para la inserción laboral de las personas con discapacidad han permanecido inalterados en la legislación, lo que resulta positivo pues se ha demostrado más ventajoso en términos de coste-beneficio utilizar este tipo de medidas que mantener a una población con discapacidad inactiva percibiendo prestaciones sociales. Además, se cumple con el mandato constitucional de integrar socialmente y laboralmente a este colectivo.
2. El uso de las medidas de fomento del empleo para personas con discapacidad no parece ser una materia que haya salido especialmente perjudicada durante la crisis económica, al menos en cuanto a cantidad de personas beneficiarias se refiere. Las diferencias entre sexos se han reducido progresivamente y ha aumentado el uso de los incentivos en las personas con un grado de discapacidad de entre el 65% y el 74%. No obstante, sigue resultando necesario reforzar las medidas destinadas a la igualdad de género y a las discapacidades más severas. En ese sentido, la Estrategia Española de Discapacidad 2012-2020 prevé promover actuaciones específicamente dirigidas a impulsar la incorporación de

- las mujeres con discapacidad al mercado laboral. Asimismo, el Plan de Acción de la Estrategia Española de Discapacidad 2014-2020 busca promover medidas que favorezcan el acceso al empleo de las personas con capacidad intelectual límite
3. Estimamos que deberían equipararse en cuantía los incentivos económicos previstos para el empleo ordinario y el empleo protegido siguiéndose así uno de los objetivos primordiales de la Estrategia Europea sobre Discapacidad 2010-20120: posibilitar que muchas personas con discapacidad tengan ingresos por actividades laborales en el mercado de trabajo “abierto” (ordinario). Por ese motivo, creemos que debe aumentarse también la cuantía de las subvenciones reguladas en el Real Decreto 1451/1983 y mantenerse el requisito de duración mínima en la contratación ya que ha estimulado la estabilidad laboral.
 4. A nuestro juicio, el empleo autónomo debe ser subvencionado de forma indefinida y teniendo en cuenta los diferentes grados y tipos de discapacidad. Precisamente, uno de los objetivos del Plan de Acción de la Estrategia Española de Discapacidad 2014-2020 es el de reforzar las medidas de apoyo a las personas con discapacidad que trabajen por cuenta propia.
 5. Finalmente, opinamos que no sirve de nada implantar mejoras en las medidas de integración laboral si luego las dificultades en la financiación o las rigideces normativas las convierten en ineficaces.

BIBLIOGRAFÍA

- Alameda, M.T. (2013). *Estudios previos al contrato de trabajo y discriminación*. Pamplona: Thomson Reuters Aranzadi.
- Asociación Española de Empleo con Apoyo. (2014). *Informe contrataciones Empleo con Apoyo 2013*. Madrid: AESE. Disponible en: http://www.empleoconapoyo.org/aese/IMG/pdf/Informe_contrataciones_Eca_2013.pdf
- Asociación Española de Empleo con Apoyo. (2013). *Informe contrataciones Empleo con Apoyo 2012*. Madrid: AESE. Disponible en: http://www.empleoconapoyo.org/aese/IMG/pdf/Informe_contrataciones_AESE_2012.pdf
- Comisión Europea. (2012). *Eurobarómetro La discriminación en la UE en 2012. Resultados en España*. Disponible en: http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_393_fact_es_es.pdf
- Comisión Europea. (2009). *Eurobarómetro La discriminación en la UE 2009. Resultados en España*. Disponible en: http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_317_fact_es_es1.pdf

- Consejo Económico y Social. (1995). *Informe sobre la situación del empleo de las personas con discapacidad y propuestas para su reactivación*. Madrid: CES. Disponible en: <http://www.discapnet.es/SiteCollectionDocuments/Discapnet/Documentos/DocTecnica/0166.html>
- Hernández, J., y Millán, J. M. (2015). Las personas con discapacidad en España: inserción laboral y crisis económica. *Revista Española de Discapacidad*, 3(1), 29-56.
- Huete, A. et al. (2009). *El impacto de la crisis económica en las personas con discapacidad y sus familias*. Madrid: Editorial Cinca.
- Cordero, V. (2012). *Régimen jurídico del empleo de las personas con discapacidad*. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Esteban, R. (2014). Puntos clave en perspectiva laboral del nuevo texto refundido de ley de derechos de las personas con discapacidad. *Temas Laborales*, 127, 47-83.
- Esteban, R., y Gutiérrez, D. (2014). La incentivación del empleo de las personas con discapacidad en el medio ordinario de trabajo. *Revista Española de Discapacidad*, 2(1), 7-32.
- Giménez, S. (2012). *Sinergies en temps de crisi: els centres especials d'ocupació. Quaderns per a la inclusió social*, 2. Tarragona: Publicacions URV.
- Instituto Nacional de Estadística. (2014). *El Empleo de las Personas con Discapacidad 2012. Informe*. Madrid: INE.
- Instituto Nacional de Estadística. (2005). *Encuesta sobre discapacidades, deficiencias y estado de salud 1999. Informe general*. Madrid: INE, IMSERSO y Fundación ONCE.
- Instituto Nacional de Estadística. (2001). *Encuesta sobre discapacidades, deficiencias y Estado de Salud 1999. Metodología*. Madrid: INE, IMSERSO y Fundación ONCE.
- Jordán de Urríes, F.B. et al. (2014). Aproximación al análisis coste-beneficio entre empleo con apoyo y centros especiales de empleo mediante simulación comparativa con 24 trabajadores. *Revista Española de Discapacidad*, 2(1), 33-50.
- Ministerio de Trabajo e Inmigración y Ministerio de Sanidad y Política Social. (2009). *Estrategia Global de Acción para el Empleo de las Personas con Discapacidad 2008-2012*. Madrid: MTIN y MSPS. Disponible en: http://www.empleo.gob.es/es/sec_trabajo/Estrategia_global_personas_discapacidad_2008_2012.pdf

- Pereda, C., De Prada, M.A., y Actis, W. (2012). *Discapacidades e inclusión social*. Barcelona: Obra Social "La Caixa".
- Pereda, C., De Prada, M.A., y Actis, W. (2003). *La inserción laboral de las personas con discapacidades*. Barcelona: Obra Social "La Caixa".
- Pérez, L.C. (2014). "El sistema de Seguridad Social como factor de inclusión de las personas con discapacidad y sus familias: nuevas orientaciones". En M.A. Cabra y J.A. Panizo (Coord.). *Protección social: Seguridad Social y Discapacidad. Estudios en homenaje a Adolfo Jiménez* (pp. 339-345). Madrid: Editorial Cinca.
- Rodríguez, G. (Dir.)(2012). *El sector de la discapacidad: realidad, necesidades y retos futuros*. Madrid: Editorial Cinca.
- Rodríguez, G. et al. (2009). *Evaluación de las políticas de empleo para personas con discapacidad y formulación y coste económico de nuevas propuestas de integración laboral*. Madrid: Editorial Cinca.
- Servicio Público de Empleo Estatal (2014). *Informe Estatal del Mercado de Trabajo de las Personas con discapacidad. Datos 2013*. Madrid: SEPE.
- Servicio Público de Empleo Estatal (2010). *Informe de Mercado de Trabajo Estatal. Datos 2009. Volumen II, Colectivos*. Madrid: SEPE.

LA LUCHA CONTRA LA PRECARIZACIÓN EN EL EMPLEO DESDE LA PERSPECTIVA DE LA SEGURIDAD SOCIAL: DESEMPLEO O SUPERVIVENCIA EN UN CONTEXTO DE CRISIS “ECONÓMICA” Y “SOCIAL”

Belén del Mar López Insua

Universidad de Granada, Spain

Resumen:

La crisis económica ha impactado mundialmente y, al igual que en cualquier catástrofe social, se debe ahora hacer recuento de los daños producidos. En este contexto, los mercados europeos se han visto gravemente afectados por la situación financiera, la cual ha repercutido muy especialmente en algunos países comunitarios. Actualmente, España se sitúa entre los países de la Unión Europea con más altos niveles en destrucción de empleo, lo que justifica el hecho de que coloque en un primer plano el debate en torno a la alarmante y, cada vez, más creciente tasa de desempleo. Las terribles consecuencias que ha causado este fenómeno se han visto reflejadas en un mercado de trabajo debilitado en donde ahora reinan las situaciones de precariedad, desprotección, desorientación y desmotivación laboral. La alarmante cifra de desempleo ha preocupado enormemente a la Unión Europea, es por ello que todos sus esfuerzos se hayan centrado en la consolidación de una Europa económicamente más fortalecida y comprometida con el futuro laboral de sus ciudadanos. Tras diversas iniciativas y conatos legislativos finalmente ha quedado aprobado un plan de lucha que, al restringir cualquier forma de protección social ha sido incapaz de responder a su principal amenaza, el fraude, causante del alza de los niveles de economía sumergida.

Palabras clave:Desempleo, precariedad laboral, economía sumergida, fraude y prestaciones por desempleo.

Abstract:

The current economic crisis has stormed worldwide affecting and heavily punishing social strata or trade market structures and, as though it was a natural disaster, showing no mercy not even for the weakest ones, therefore now it is mandatory to check the quantity and the kind of every single damage caused as a result of this crisis. In this context, the European markets have unfortunately become easy aims for the regrettable financial situation we are undergoing and which is especially wreaking havoc in some members of the European Community. Today, Spain is leading the European ranking of job destruction, what can likely explain why the unemployment rate is the focus of a heated discussion where such rate has been identified as a critical point. This fact has prompted awful consequences in a weakened labour market, where precariousness, confusion and lack of legal protection and motivation freely rule. The high rates of youthful unemployment have strongly concerned the European Union for the last years and so, it has focused all its efforts to economically consolidate an Europe much more committed to provide a reliable labour future for its people. After several legal trials it has been at last approved an action plan against black economy, which has essentially restricted any kind of social services, and partially because of these measures it has failed, since this plan has been unable to fight against its more dangerous threat, the fraud.

Keywords:unemployment, black economy, fraud and unemployments benefits.

1. PROBLEMÁTICA GENERAL

Desde que la crisis llamó a nuestra puerta a principios del año 2008, todos hemos sido testigo de los efectos devastadores que este fenómeno económico ha originado y aún continúa causando tanto a nivel particular, familiar, como nacional, comunitario e internacional. Cada día son más y más las personas que ven extinguidos sus contratos de trabajo o, incluso, el cese de su actividad por el cierre de la empresa en la que trabajaban y como ahora se encuentran en las largas listas del paro. Esta crispada situación se ha traducido en un crecimiento vertiginoso y de larga duración de los niveles de desempleo, debido todo ello a la caída de la actividad productiva.

En este contexto, las bases que sostienen al sistema de Seguridad Social se encuentran cada vez más debilitadas debido al daño que el incremento de la economía sumergida está causando en todos los sectores que se encuentran legalmente constituidos. Deplorable es, quizás, el término que mejor define la situación de todas aquellas personas que se ven abocadas a vivir en una espiral de pobreza y trabajo irregular a la espera de un empleo digno, moviéndose así en un terreno movedizo entre la legalidad y el fraude al sistema de Seguridad Social. Y es que, a día de hoy, el empleo sumergido y el fraude constituyen elementos centrales que inciden en la crisis de financiación del sistema de Seguridad Social y, en particular, de protección de las prestaciones por desempleo.

Conscientes del problema y de la necesidad de frenar los efectos devastadores que sobre los cimientos mismos del orden de protección social está provocando esta lacra, el Gobierno español ha iniciado un plan de lucha contra el fraude fiscal, laboral y de Seguridad Social. Para ello ha tomado como referente las directrices que han sido esbozadas a nivel comunitario, tras un intenso estudio que, sobre este fenómeno, los organismos europeos han iniciado en los diferentes Estados que forman parte de la Unión Europea (UE).

2. LA CRISIS ECONÓMICA COMO PRINCIPAL ESCOLLO EN LA LUCHA CONTRA EL FRAUDE EN LAS PRESTACIONES POR DESEMPLEO

El desempleo o “paro forzoso” constituye, actualmente, uno de los mayores problemas económicos y sociales a los que debe enfrentarse una sociedad industrializada como la nuestra. No se trata de un fenómeno nuevo (Monereo, Molina y Quesada, 2014, p. 443), sino que siempre ha existido (García, 2004, p. 33), haciendo notar su presencia con mayor esplendor en momentos de crisis económica. Por lo que, al final, la situación de necesidad de aquellos que queriendo y pudiendo no encuentran empleo (art. 203.1 del Real decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio por el que se aprueba la Ley General de Seguridad Social- en adelante LGSS-) ha pasado de ocupar un papel “marginal”(Monereo, 1997, p. 18) a ser el principal escollo con el que ha tropezado las políticas de Seguridad Social y de empleo contemporánea.

A lo largo de la historia se han establecido diversas medidas para frenar el desempleo o menguar sus efectos, sin embargo, en las últimas décadas el crecimiento de las bolsas de parados se ha elevado exponencialmente.

Gran parte de la responsabilidad en las altas tasas de desempleo se le atribuye al sistema de economía de mercado y a los continuos cambios en los procesos de reestructuración y organización del sistema capitalista (García, 2004, pp. 29-34), los cuales no han sido capaces de adaptarse a la realidad social presente. Pero también una parte importante la tiene la puesta en práctica de políticas “liberalizadora” de los mercados.

En todo Estado Social y Democrático se debe garantizar el derecho de toda persona a una existencia digna (art. 10.1 Constitución Española- CE), por lo que si no se consagra de forma efectiva el desarrollo de una actividad laboral (art. 35.1 CE) deberán los Poderes Públicos intervenir. Debiendo éstos hacer uso de los mecanismos de políticas de empleo -art. 40.1 CE- (Monereo (2003): 9-31)¹⁴⁰, al tiempo que se activan los mecanismos sustitutivos del salario (*lucro cesante*) por el sistema de Seguridad Social. Por lo que, al final, tendrá el Estado (García, 2004, p. 52)¹⁴¹ que buscar fórmulas de políticas activas de empleo (actuando en el campo de la formación, mejora en el acceso al empleo y fomento del mismo)¹⁴² y proteger al desempleado, en tanto que repara el daño patrimonial mediante la concesión de una prestación -políticas pasivas- (García (2004): 82)¹⁴³. De este modo, la protección por desempleo se inscribe dentro del marco de las políticas orientadas al pleno empleo por imperativo constitucional (art. 35.1 y 40.1 CE) y aplicación de la normativa internacional (Monereo, 2003, p. 34), al insertarse su tutela, de forma específica, en el art. 41 de la Carta Magna¹⁴⁴.

¹⁴⁰ “Si la política de pleno empleo es el instrumento de realización del Derecho del Trabajo y éste es un factor de integración y condición para la democracia se puede comprender por qué la política de empleo ha sido considerada como un elemento inherente a la forma política del Estado Social contemporáneo...”.

¹⁴¹ Aquí se incluyen también las distintas Administraciones Públicas (Nacional, autonómica y local), incluida las Supranacionales.

¹⁴² A este respecto, cabe conectar la protección por desempleo con la organización de los servicios públicos de colocación. De esta forma, se facilita la consecución de un empleo gracias al desarrollo de “...acciones específicas de formación, perfeccionamiento, orientación, reconversión e inserción profesional en favor de los trabajadores desempleados, y aquellas otras que tengan por objeto el fomento del empleo estable. Todo ello sin perjuicio, en su caso, de las competencias de gestión de las políticas activas de empleo que se desarrollarán por la Administración General del Estado o por la Administración Autonómica correspondiente, de acuerdo con la normativa de aplicación” (art. 206.2 LGSS).

¹⁴³ En definitiva, “la protección por desempleo (pasiva) y la política activa habrán de desenvolverse dentro de una misma programación: ni las acciones activas pueden desconocer la posibilidad del desempleado de obtener ingresos sustitutivos del salario, ni éstos pueden actuar en sentido contrario a los objetivos de incentivación del empleo...”.

¹⁴⁴ “Los poderes públicos mantendrán un régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos que garantice la asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad, especialmente en caso de desempleo”

Si se analiza las múltiples disposiciones reguladoras en esta materia se comprueba la debilidad en la prestación que dispensa la Seguridad Social, la cual es, en muchos casos, insuficiente para garantizar un nivel de rentas suficiente para vivir (Monereo, Molina y Quesada, 2014, pp. 444-445). Motivados por la necesidad económica, cada vez más, los beneficiarios de la prestación por desempleo (y también aquellos que han agotado su protección o que no han completado su período mínimo de cotización) están efectuando prácticas laborales encubiertas, irregulares (Monzo, 1988, pp. 869-870)¹⁴⁵ o ilegales, al tiempo que observan impotentes la falta de respuesta de los Poderes Públicos al problema de la crisis económica. Ahora bien, no todo puede decirse que sea necesidad, también se encuentran en la *praxis* supuestos de picaresca en donde el sujeto acepta lo que sea por tal de aumentar su nivel de ingresos (Monzo, 1988, p. 869).

La preocupación por atajar el fraude en la prestación por desempleo ha sido una constante en los diferentes Gobiernos de España y así ha quedado reflejada en las medidas que se han adoptado en nuestro país -como luego se verá-. El empleo sumergido no sólo invita a la precariedad laboral, sino que también conduce a la competencia desleal por medio de salarios más bajos y al impago de las cotizaciones (Baviera, 2014, p. 88), por no hablar del grave atentado que contra los derechos de los trabajadores provoca (Fernández, 2014, p. 2).

2.1. El fraude y su ubicación en el ordenamiento jurídico: doctrina judicial, concepto, y "modus operandi"

Para la doctrina judicial no ha sido tarea fácil definir qué se entiende por fraude, ya que son muchas las formas en que este fenómeno puede manifestarse, a saber: engaño, simulación, omisión, estafa, desfalco...etcétera). Por este motivo, durante largo tiempo, la jurisprudencia del Tribunal Supremo (TS) ha estado dividida en dos líneas de pensamiento, de un lado, la que entendía que el hecho de que uno o varios trabajadores obtuvieran prestaciones por desempleo que no le correspondían debía considerarse como un delito de "fraude en las subvenciones"¹⁴⁶, por

¹⁴⁵ A este respecto se "... incluye en dichas situaciones a personas que dedican una buena parte de su tiempo en ayudar en los negocios familiares, comercios, bares, restaurantes, laborales agrícolas y ganaderas...etcétera".

¹⁴⁶ Véase STS de 19 de abril de 1997 (RJ 1997\3030): *De esta manera, se evita también la injusta situación en la que se encontraban los trabajadores en paro, sometidos a un régimen más riguroso que los empresarios con dificultades económicas que recurrieran a la obtención fraudulenta de una subvención. También se evita de esta manera la consecuencia similar a la que conduce el punto de vista defendido en la teoría que -sin ningún fundamento legal- entiende que el art. 350 CP, derogado era aplicable únicamente a subvenciones y ayudas de fomento de actividades económicas. Si esto fuera correcto, las subvenciones y ayudas que persiguen un interés social, como las destinadas a los trabajadores en paro, estarían sometidas a la protección penal de la estafa, que no limita la punibilidad a los ilícitos que superen una determinada suma defraudada (2.500.000 ptas. hasta la LO 6/1995 y 10.000.000 desde la entrada en vigor de ésta y en el derecho vigente). En concreto véase el Fundamento Jurídico Primero, apartado 2. En esta misma línea, la STS de 4 de julio de 1997 (RJ 1997\6236), en la que además se añade que la cuantía de 10.000.000 ptas del art. 308 CP es un elemento del delito que no puede ser determinada en la ejecución de la sentencia.*

aplicación del principio de especialidad¹⁴⁷ y, de otro lado, la que defendía que los hechos descritos podrían asemejarse al delito de estafa, en donde la pena resulta más favorable para el sujeto infractor¹⁴⁸. Independientemente de la posición del tribunal, la comisión de este ilícito quedaba ubicado en el antiguo artículo 350 del Código Penal (CP)¹⁴⁹- hoy art. 308 del CP-, estableciéndose así un doble régimen de sanciones (administrativas y penales)¹⁵⁰. La razón de esta disyuntiva se encontraba en el hecho de que el fraude a la Seguridad Social no aparecía castigado penalmente en ningún precepto legal, por lo que se asimilaba dicho término a los “falseamientos u ocultaciones en subvenciones y ayudas concedidas por una Administración Pública”. Ante la falta de unanimidad, la respuesta del Supremo no tardaría mucho en llegar, pronunciándose finalmente en el primero de los sentidos indicados: *... pese a la objeción alguna vez formulada de que el subsidio por desempleo no es una subvención (...), se reconoce que la finalidad de consecución de un fin público “indudablemente concurre en la actividad pública encaminada a paliar los efectos sociales negativos del paro laboral...; por lo que cabe extender el concepto del art. 308 CP (fraude de subvenciones) también al engaño relativo en la prestación por desempleo (Jaén, 2002, p. 1 y Soto, 2002, p. 1955)*¹⁵¹.

Al margen de estas conjeturas que realizan los tribunales de lo penal, se observa como en el derecho privado¹⁵² sí se describe con claridad este término en el artículo 6.4 del vigente Código Civil (CC): “Los actos realizados al amparo del texto de una norma que persigan un resultado prohibido por el ordenamiento jurídico, o contrario a él, se considerarán ejecutados en fraude de ley y no impedirán la debida aplicación de la norma que se hubiere tratado de eludir”. Aunque parezca una norma exclusiva de la legislación civil, el Tribunal Constitucional (TC) ya ha aclarado que este concepto es también aplicable al resto de ramas del ordenamiento jurídico (incluido el laboral y de Seguridad Social)¹⁵³.

¹⁴⁷ Según expresa el TS, entre el delito de estafa (*lex generalis*) y el delito de fraude de subvenciones (*lex specialis*), pues, hay una relación de concurso aparente de leyes, que se resuelve a favor de este último delito en virtud del principio de especialidad (STS de 19 de abril de 1997, antes mencionada).

¹⁴⁸ STS de 13 de abril de 1999 (RJ 1999\4846); 19 de marzo de 2001 (RJ 2001\3560) y 28 de noviembre de 2013 (RJ 2013\8397).

¹⁴⁹ Artículo que fue incluido por la Ley Orgánica 6/1995.

¹⁵⁰ Por lo que sólo cuando se superase la cantidad de diez millones de pesetas se aplicaría la sanción penal, siendo la sanción administrativa aplicable en caso de que la suma defraudada fuese inferior.

¹⁵¹ El concepto de subvención debe englobar las prestaciones otorgadas por la Seguridad Social, que entendemos incluidas por cuanto se trata de atribuciones patrimoniales otorgadas por un organismo de carácter público a un particular, persona física o jurídica, y destinadas al cumplimiento de determinados fines... véase las STS de 15 de febrero del 2002 (JUR 2002\132117); 1 de marzo de 2002 (LA LEY 3455/2002) y 29 de mayo de 2002 (RJ 2002\5580). Para un conocimiento más exhaustivo de esta materia.

¹⁵² STS (Sala de lo Civil) de 8 de octubre de 2003 (RJ 2003\7224).

¹⁵³ STC de 26 de marzo de 1987 (RTC 1987\37).

Para que exista un fraude en la prestaciones a la Seguridad Social, primero, debe el trabajador (o en connivencia o acuerdo con el empresario *-consilium fraudes*¹⁵⁴) crear una apariencia de legalidad; segundo, violar el contenido ético del precepto legal que se ampara; tercero, cometer un ilícito administrativo (Sánchez-Terán, 2007, p. 115) con el propósito; cuarto, de obtener (en este caso) la protección por desempleo.

En relación a las prestaciones por desempleo, el fraude se produce cuando el beneficiario incumple su “compromiso de actividad” (art. 231 de la LGSS), es decir, no busca un empleo (1), realiza un trabajo oficialmente no declarado (2) y obtiene unos ingresos complementarios a los de la prestación (3). Sin embargo, no tienen por qué concurrir a un mismo tiempo esos tres elementos para que se hable de fraude, ya que las situaciones pueden ser muy distintas y no por ello todas perseguibles. Cabe hablar, entonces, de los siguientes supuestos fraudulentos: a) un parado forzoso que tras un golpe de fortuna lleva a cabo pequeños trabajos, compatibilizando éstos con el disfrute de la prestación por desempleo¹⁵⁵; b) beneficiarios de la prestación que trabajan temporalmente por cuenta propia o ajena con horario fijo¹⁵⁶; c) el “beneficiario golondrina”, esto es, aquél que trabaja durante el tiempo mínimo para tener derecho al desempleo, el cual, una vez agotado, ingresa de nuevo en la población activa y así sucesivamente (Fernández, 2014, p. 15)¹⁵⁷; d) el falso desempleado que en realidad tiene un trabajo fijo (Monzo, 1988, p. 15)¹⁵⁸.

¹⁵⁴ STSJ de Castilla y León (Burgos) de 27 de julio del 2001 (JUR 2001\293930): *La connivencia constituye un acuerdo de voluntades para lograr un fin lícito o ilícito, exteriorizando una voluntad distinta que la realmente querida y pactada, amparada bajo una forma legal diferente que le sirve de cobertura. Constituye en definitiva una simulación contractual en el que los contratantes de mutuo acuerdo y con plena conciencia y voluntad, adoptan un acuerdo con un contenido o finalidad distinta de la que manifiestan al exterior, adoptando una forma típica cuyos efectos son distintos de los realmente queridos* (FJ 4º). Véase también la STSJ de Madrid de 7 de mayo de 2007 (JUR 2007\200886).

¹⁵⁵ Sentencia del Tribunal Central de Trabajo (STCT) de 1 de mayo de 1979 y de 2 de octubre de 1986; STSJ de Canarias (Santa Cruz de Tenerife) de 14 de mayo de 2001 (AS 2426). Estas actuaciones clandestinas son típicas de las empleadas de hogar, los subsidiarios con estudios que dan clases particulares, camareros, pintores y electricistas que trabajan a domicilio...etc. Es decir, actividades que muchas veces se desarrollan en domicilios personales, en donde la Inspección de Trabajo no puede acceder, sin previo consentimiento del titular, al tratarse de un ámbito reservado a la intimidad personal. Resulta ejemplar en este punto la STEDH de 9 de octubre de 2012, caso Zwinkels contra Países Bajos, (núm. 16593/10) que denuncia la violación del art. 8 del Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH) por la entrada, sin permiso, de dos inspectores de trabajo en el garaje del domicilio en donde trabajaba el recurrente, con la finalidad de interrogar a dos extranjeros que estaban pintando en la casa y de quienes quienes sospechaban que no tenían permiso de trabajo. El TEDH declaró, finalmente, inadmisibles la demanda de conformidad con lo previsto por el art. 35.3 b) y 4 del CEDH.

¹⁵⁶ STS de 24 de julio de 2001 (Ar.8080): *No tiene derecho a las prestaciones por desempleo el sujeto que está dado de alta en el Régimen Especial de Trabajadores Autónomos. Las prestaciones por desempleo son incompatibles con el trabajo por cuenta propia. Dicha incompatibilidad no desaparece aunque la posible beneficiaria es titular de una licencia de taxi y había cedido la administración y explotación a su cónyuge. Además permanecía de alta en el impuesto de actividades económicas y ello no es debido a un descuido, si no que necesariamente como es titular de una licencia de taxi, los beneficios económicos que comporta la explotación pertenecen a su titular y por los mismos debe pagar los correspondientes impuestos.*

¹⁵⁷ Esta actitud es típica de los trabajos familiares, de amistad...etcétera en donde el empresario da de alta al trabajador, pudiendo éste prestar o no la actividad laboral.

La labor de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (ITSS), coordinada con la de otros organismos, resulta esencial aquí para frenar el daño que a las arcas del sistema laboral está originando la actuación engañosa de los perceptores de la prestación por desempleo.

Sin embargo, en la actualidad, no sólo defraudan los beneficiarios de las prestaciones por desempleo, sino también los propios centros, entidades y organizaciones sindicales y patronales que reciben las subvenciones Estatales o Autonómicas para el desarrollo de programas de formación para desempleados. Lo lamentable es aquí que estas prestaciones accesorias (o complementarias anejas a la principal) sean provistas para fines lucrativos privados, en lugar de ser destinadas a impulsar el empleo, mejorar la competitividad de los parados¹⁵⁹ o su reinserción en el mercado laboral¹⁶⁰. Por lo que la protección por desempleo queda de nuevo aquí desvirtuada al pender de un fino hilo que se rompe con la actuación simulada de los encargados en la formación profesional de los parados. Por triste que pueda parecer, estas entidades han aprovechado la coyuntura de la situación económica como arma arrojadiza contra los más necesitados, ya que los controles que hasta ahora se han utilizando por el SPEE son completamente inefectivos. Ello evidencia que algo está fallando y que deberán adoptarse una serie de medidas si es que realmente se quiere recuperar la senda del crecimiento económico y del empleo.

2.2. La prueba del fraude en escena y la actuación judicial

La demostración objetiva de que un sujeto actúa de forma fraudulenta para obtener la prestación por desempleo no supone una tarea nada fácil para aquel que lo invoca (Purcalla (2003): 1)¹⁶¹. Y es que hay que tener en cuenta que “el fraude no se presume, sino que ha de probarse”¹⁶², lo que implica, muchas veces, indagar en la vida privada de las personas. Por esta razón, las

¹⁵⁸ Este supuesto se da mucho en el ámbito del trabajo agrario, sector de la construcción y falsos autónomos.

¹⁵⁹ Ver la Resolución de 4 de marzo de 2014, I Servicio Público de Empleo Estatal, por la que se aprueba la convocatoria para la concesión de subvenciones a los programas de Escuelas Taller y Casas de Oficios y de Talleres de Empleo, en el ámbito exclusivo de gestión del citado Servicio, de proyectos en colaboración con órganos de la Administración General del Estado.

¹⁶⁰ Véase la Resolución de 30 de julio de 2014, del Servicio Público de Empleo Estatal, por la que se prorroga la vigencia y se modifica la de 1 de agosto de 2013, por la que se determina la forma y plazos de presentación de solicitudes y de tramitación de las ayudas económicas de acompañamiento incluidas en el programa de recualificación profesional de las personas que agoten su protección por desempleo prorrogado por el Real Decreto-ley 1/2013, de 25 de enero.

¹⁶¹ Normalmente, es el Servicio Público de Empleo Estatal (SPEE) el que “de oficio” inicia el procedimiento ante la autoridad judicial (Ver Disposición Adicional Tercera del RD-Ley 5/2002 de 24 de mayo, de medidas urgentes para la reforma del sistema de protección por desempleo y mejora de la ocupabilidad) y al que le corresponde demostrar fehacientemente la actuación fraudulenta.

¹⁶² STS de 14 de mayo del 2008 (RJ 2008\3292) y 12 de mayo del 2009 (RJ 2009\3252).

investigaciones que llevan a cabo la ITSS, Entidades Gestoras y Servicios Comunes, han de seguirse con la máxima cautela para no vulnerar el derecho a la intimidad (art. 18 CE).

Varios son los elementos que entran aquí en escena y que deberán ser probados, directa o indirectamente, admitiéndose, en este caso, el juego de presunciones del art. 386.1 de la Ley de Enjuiciamiento Civil, en donde: “A partir de un hecho admitido o probado, el tribunal podrá presumir la certeza, a los efectos del proceso, de otro hecho, si entre el admitido o demostrado y el presunto existe un enlace preciso y directo según las reglas del criterio humano” (*praesumptio hominis*)¹⁶³.

La prueba directa es la más difícil de demostrar, pues supone que el autor (o autores) de la conducta fraudulenta reconozca expresamente su actuación, lo cual conduce a la impunidad de esta clase de conductas. Por eso, lo normal es que el fraude se acredite sobre la base de indicios¹⁶⁴ o deducciones lógicas (prueba indirecta) que pongan de manifiesto el elemento intencional característico de elusión en la aplicación de una norma para que, en su lugar, se aplique otra que conlleve el fin perseguido¹⁶⁵. Para ello, señala el TC que se debe partir de: a) de unos hechos plenamente probados y b) que de los hechos constitutivos de delito se deduzcan esos indicios, a través de un proceso mental y razonado¹⁶⁶. A este respecto, cobran gran valor las actas que son elaboradas por la ITSS, en donde sus funcionarios constatan y dan fe¹⁶⁷ de unos hechos irregulares -presunción imperativa de certeza- (Díaz (2004): 242)¹⁶⁸ de los que cabrá deducirse una serie de conclusiones lógicas. Y, a partir de estas, podrá ahora demostrarse la falacia en la actuación del presunto sujeto infractor¹⁶⁹.

¹⁶³ En tanto se demuestra el fraude de ley, “La entidad gestora podrá suspender el abono de las prestaciones por desempleo cuando se aprecien indicios suficientes de fraude en el curso de las investigaciones realizadas por los órganos competentes en materia de lucha contra el fraude” (medida introducida por la Disposición Final 1ª del RD-Ley 5/2013, de 15 de marzo, de medidas para favorecer la continuidad de la vida laboral de los trabajadores de mayor edad y promover el envejecimiento activo).

¹⁶⁴ STSJ de Aragón de 5 de junio de 2008 (AS 2008\2412).

¹⁶⁵ STSJ de la C. Valenciana de 2 de mayo de 2006 (JUR 2006\261435).

¹⁶⁶ STC de 26 de febrero de 2007 (RTC 2007\43) y 2 de julio del 2012 (RTC 2012\144).

¹⁶⁷ Según establece el Criterio Técnico núm. 6/1997 de 11 de junio de 1997, sobre presunción de certeza de las Actas de Infracción (elaborado por la Dirección General de Inspección de Trabajo y de Seguridad Social): “el término constatación no tiene necesariamente una significación estricta de comprobación directa e inmediata por el Inspector, sino que éste establece, en su caso, la veracidad de tales hechos previo proceso de investigación a través de medios o fuentes de conocimiento indirectas... Los hechos que motivan el acta deben ser suficientemente relatados (incorporados) en la medida que se hayan constatado en la fase probatoria y en cuanto que sean relevantes para la determinación de la comisión infractora y la calificación y graduación de las sanciones que proceda...”.

¹⁶⁸ “Por mandato legal caben considerarse veraces los hechos que el Inspector afirme en el acta haber comprobado tal y como los describe”.

¹⁶⁹ STSJ de Madrid de 26 de julio del 2011 (RJCA 2011\678). La conclusión que alcanza aquí la Sala es la de admitir la existencia de una fraude en la prestación por desempleo en base a los hechos que son constatados en el acta de la

Un aspecto de especial interés que habrá de valorar aquí el órgano jurisdiccional es el de la “intencionalidad” o “ánimo de defraudar” como fin para obtener prestaciones por desempleo -es lo que la doctrina denomina como “intencionalidad cualificada”- (Fernández (2014): 14). Este presupuesto resulta muy difícil de juzgar¹⁷⁰ teniendo en cuenta sólo los hechos que el inspector de trabajo refleja en el acta. Y es que, demostrar ese elemento subjetivo o de intención fraudulenta del presunto sujeto infractor supone para los funcionarios de la ITSS o, incluso del SPEE¹⁷¹, adentrarse en la interioridad de las personas.

Para demostrar esa intencionalidad habrá de ponerse en conexión los hechos probados con los resultados obtenidos y, aún así, se pueden encontrar pronunciamientos muy diversos. Ciertamente, subsiste todavía algún sector de la doctrina judicial que mantiene que no hay fraude si realmente se suscribió un contrato de trabajo, aun cuando el trabajador no prestara efectivamente sus servicios, con la única finalidad de obtener prestaciones de la Seguridad Social¹⁷². Sin embargo, la doctrina mayoritaria mantiene una postura completamente contraria, por

ITSS. Así es, la ITSS interroga a un representante legal de la empresa quien le reconoce que “el trabajador se fue porque compró una empresa” y el trabajador “llegó a un despido amistoso con la empresa puesto que él tenía voluntad de marcharse a una Correduría de Seguros”. Para este tribunal resulta extraño que el trabajador acepte un despido disciplinario y renuncie recurrirlo ante la jurisdicción social en que podría conseguir una importante indemnización si el despido es declarado improcedente.

Muestra de la desconfianza existente en torno a las actuaciones que son llevadas a cabo por trabajadores y empresarios, la Disposición Final 1ª. 2 RD-Ley 5/2013, de 15 de marzo, de medidas para favorecer la continuidad de la vida laboral de los trabajadores de mayor edad y promover el envejecimiento activo, modifica el párrafo tercero del art. 229 de la LGSS, permitiendo ahora que: “La entidad gestora podrá exigir a los trabajadores que hayan sido despedidos en virtud de las letras c), d) y e) del apartado 1 del artículo 208, acreditación de haber percibido la indemnización legal correspondiente. En el caso de que la indemnización no se hubiera percibido, ni se hubiera interpuesto demanda judicial en reclamación de dicha indemnización o de impugnación de la decisión extintiva, o cuando la extinción de la relación laboral no lleve aparejada la obligación de abonar una indemnización al trabajador, se reclamará la actuación de la Inspección a los efectos de comprobar la involuntariedad del cese en la relación laboral”.

¹⁷⁰ Durante algún tiempo la doctrina del TS se encontraba dividida en dos posturas, de un lado, la que mantenía la necesidad de demostrar ese elemento de intencionalidad (tesis subjetiva) y, de otro lado, la que defendía que lo esencial es la violación de la ley independientemente de la intención (tesis objetiva). Actualmente, la doctrina mayoritaria más reciente de la Jurisdicción Social se ha inclinado por la primera de estas tesis, afirmando que: ... *el fraude es algo integrado por un elemento subjetivo o de intención, de manera que para que pueda hablarse de fraude es necesario que la utilización de determinada norma del ordenamiento jurídico persiga, pretenda o muestre el propósito de eludir otra norma del propio ordenamiento* (ver STS de 12 de mayo de 2009 - RJ 2009\3252- y 6 de febrero de 2003 - RJ 2003\3086-).

¹⁷¹ *No puede establecerse que la mera sucesión de contratos, uno primero de carácter indefinido, y otro segundo de carácter temporal con duración de unos tres meses, equivale, "per se" y sin ninguna circunstancia adicional, a una situación de fraude de ley cuya inexistencia deba ser probada por el trabajador ya que la baja pudo obedecer a múltiples razones y la intención fraudulenta en la nueva contratación requiere la prueba plena (por parte de quién alega el fraude, SEPE), notoria e inequívoca de la inexistencia de una efectiva prestación de servicios o de la simple apariencia formal del segundo contrato, de modo que se pruebe inequívocamente la existencia de fraude. Ver STS de 6 de febrero de 2003 (RJ 2003\3086).*

¹⁷² *No cabe presumir nada, ni aventurar actuación fraudulenta en quién simplemente pretende tener un acogimiento adecuado en el sistema de Seguridad Social, (ver STSJ de Extremadura de 2 de febrero del 2010 -JUR 2010\112738-).*

lo que sí se demuestra que la intención de ambas partes (trabajador y empresario) es la de que el trabajador obtenga la prestación por desempleo, independientemente de que se reuniera o no los requisitos de laboralidad, estaríamos ante un fraude. Este último es el caso típico de las llamadas empresas ficticias, en donde se formalizan diversos contratos y se dan de alta a personas con la intención de obtener beneficios, a través de prestaciones o legalización de personas extranjeras¹⁷³.

Finalmente, deberá concurrir el elemento de “la exigencia de un resultado fraudulento” en la prestación temporal (teoría objetiva). Ahora bien, ¿es necesario que se alcance el objetivo? o ¿basta con la mera tentativa o puesta en marcha del fraude? La respuesta a estas preguntas variará según las circunstancias de cada caso (Fernández (2014): 18-19)¹⁷⁴. Ahora bien, lo que sí está claro es que si llega a demostrar la compatibilización indebida de la prestación por desempleo con el trabajo, automáticamente será sancionada esa conducta como de infracción grave (art. 26.2 del Real Decreto Legislativo 5/2000, por el que se aprueba la Ley de Infracciones y Sanciones –LISOS- y 221.1 LGSS). De igual modo, si se produce su “solicitud” (aunque todavía no haya recaído resolución de la Entidad Gestora) también cabrá ahora imponer sanción muy grave. En efecto, hasta el Real Decreto-Ley 20/2012 de 13 de julio, únicamente podía sancionarse al empresario -con infracción muy grave por no dar de alta su empleado- (Fernández, 2012, pp. 110-115), pero no al trabajador, por no ser todavía perceptor de la prestación por desempleo (López, 2013, pp. 292-293).

3. LAS MEDIDAS DE LUCHA CONTRA EL EMPLEO IRREGULAR Y EL FRAUDE A LA SEGURIDAD SOCIAL

La lucha contra el empleo irregular ha sido una constante en las instituciones de la UE desde el Libro Blanco (Monereo, 1997, p. 13)¹⁷⁵ y la Comunicación a la Comisión Europea sobre el trabajo no

Normalmente este comportamiento se encuentra en relaciones de amistad o sentimentales (con “convivencia” entre empleador y trabajador) en donde el único objetivo es la obtención de la prestación por desempleo.

¹⁷³ Cuando ese ocurra la ITSS deberá emitir informe la Tesorería General de la Seguridad Social (TGSS), detallando todos los datos de los trabajadores afectados al objeto de que se proceda a la revisión de oficio y anulación de tales altas (arts. 54 y 56 Real Decreto 84/1996, de 26 de enero, por el que se aprueba el Reglamento general sobre inscripción de empresas y afiliación, altas, bajas y variaciones de datos de trabajadores en la Seguridad Social), sin perjuicio del inicio del correspondiente procedimiento sancionador.

¹⁷⁴ Así por ejemplo, en el caso de empresas ficticias basta la mera constatación de que se ha dado de alta al trabajador y éste no desarrolla su actividad laboral para entender la existencia de un fraude. Sin embargo, el supuesto anterior en donde el trabajador finge ser despedido disciplinariamente, sino llega a consumarse el fraude porque no solicita la prestación dado que encuentra otro empleo, no cabría hablar de engaño.

¹⁷⁵ Elaborado por la Comisión Europea en 1993 y que trataba sobre “Crecimiento, competitividad y empleo”. El Informe Delors –que fue su artífice- ya ponía de manifiesto el hecho relevante del desempleo en toda Europa, el cual se

declarado. Posteriormente se impulsaron otras iniciativas comunitarias¹⁷⁶ que, partiendo del estudio sobre el trabajo no declarado en los diferentes Estados europeos, buscaban modernizar cada una de estas legislaciones nacionales mediante un plan de choque que integraba los siguientes aspectos: a) mejorar la cooperación transnacional; b) intensificación del papel de la ITSS y c) actuación coordinada e intercambio de información entre los organismos implicados. El resultado final fue la aprobación de la Estrategia Europa 2020: “Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador”, documento mediante el cual se promueve un paquete de medidas que pretenden prevenir el trabajo irregular y luchar contra la economía sumergida. Y para reforzar el papel de las inspecciones de trabajo nacionales en la UE, con motivo del elevado número de fraudes al sistema de Seguridad Social, se crea en 2012 un proyecto conjunto entre la Organización Internacional del Trabajo y la Comisión Europea denominado “Estrategias de la ITSS para combatir el trabajo no declarado en Europea”.

En España, la lucha contra el empleo irregular y el fraude a la Seguridad Social cuenta también con sus antecedentes¹⁷⁷, sin embargo, entre los hitos más importantes que se han indicado cabe destacar, de un lado, el Plan 2012-2013 aprobado por Consejo de Ministros de 27 de abril de 2012 y, de otro lado, la Ley 13/2012, de 26 de diciembre¹⁷⁸.

Para corregir las irregularidades que en la obtención de las prestaciones por desempleo en fraude de ley se están efectuando, se han fijado las siguientes pautas de actuación (Amaya (2014): 40): 1) reformas en la organización y funcionamiento de la ITSS; 2) incremento del número de Inspectores

caracteriza por: 1) un elevado nivel de paro de larga duración y 2) su incidencia en trabajos no cualificados o poco cualificados.

¹⁷⁶ A saber: Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, de 14 de enero de 2003, - «El futuro de la estrategia europea de empleo (EEE) - una estrategia para el pleno empleo y mejores puestos de trabajo para todos» [COM (2003); Resolución del Consejo sobre la transformación del trabajo no declarado en empleo regular (2003/C 260/01), publicado el 29/10/2003 en el Diario Oficial de la UE; Informe de la Comisión de mayo de 2004 sobre el trabajo no declarado en una Unión ampliada titulado «Análisis del trabajo no declarado: estudio en profundidad de elementos concretos»; Libro Verde de la Comisión, de 22 de noviembre de 2006, «Modernizar el Derecho laboral para afrontar los retos del siglo XXI» [COM (2006) 708; Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, de 24 de octubre de 2007, «Intensificar la lucha contra el trabajo no declarado» de 2007; el Informe del Parlamento Europeo sobre la intensificación de la lucha contra el trabajo no declarado (2008/2035(INI)); Proyecto europeo ICENUW sobre cooperación en la lucha contra el trabajo no declarado entre las inspecciones europeas...etc.

¹⁷⁷ Entre otros, destacan: el Plan de Acción sobre empresas ficticias y altas fraudulentas (2010) impulsado por la TGSS y la ITSS; el Plan Integral de prevención y corrección del fraude fiscal, laboral y a la Seguridad Social, aprobado en marzo de 2010 y elaborado por la Agencia Estatal de Administración Tributaria, la ITSS y la TGSS; el Plan Anual de Política de Empleo para 2013, aprobado por el Consejo de Ministros de 2 de agosto de 2013 y, finalmente el Decreto-Ley 9/2014, de 15 de julio, por el que se aprueba el Programa Emplea30+ (BOE núm. 140, de 21 de julio de 2014).

¹⁷⁸ Entre los objetivos que recoge esta ley está la obtención y disfrute en fraude de ley de las prestaciones por desempleo, particularmente en aquellos supuestos en que se constituyen empresas ficticias para poder acceder a aquellas o donde se compatibiliza de manera irregular su percepción con el trabajo por cuenta ajena o por cuenta propia.

de Trabajo y Seguridad Social; 3) refuerzo de los instrumentos de coordinación y colaboración de la ITSS con otros organismos (SPEE, INSS, TGSS...etcétera)¹⁷⁹; 4) desarrollo de nuevas campañas y concentración de inspectores, sobre todo en sectores en donde los niveles de fraude son más elevados (por ejemplo: construcción, industria, servicios, comercio...etc); 5) introducción de un nuevo delito más específico para las situaciones de fraude en las prestaciones a la Seguridad Social (art. 307 ter del CP)¹⁸⁰ y 6) modificación de la LISOS en materia de protección por desempleo (art. 46) y aumento de la cuantía de las sanciones en caso de compatibilizar la prestación de servicios con el disfrute del subsidio por desempleo (art. 26 y 40.1 a)).

De entre este catálogo de medias, la que más efectividad y resultados ha dado en la práctica (en cuanto que ha destapado un importante número de actuaciones fraudulentas en orden a obtener indebidamente prestaciones por desempleo) ha sido la de efectuada mediante la coordinación y colaboración entre los organismos que son competentes en materia de políticas laborales. A este respecto, se ha creado en marzo de 2012 un “Grupo de Trabajo para el control, depuración y seguimiento de las inscripciones de empresas y altas, bajas, variaciones de datos de trabajadores en la Seguridad Social indebidas por su carácter ficticio o fraudulento”, en la que participan: la Dirección General y Provincial de la TGSS, la Dirección General y Provincia de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social y colaboran las Entidades Gestoras implicadas (principalmente el SPEE y el INSS). La única motivación que ha movido a la TGSS y a la ITSS a formalizar este grupo¹⁸¹ y dictar la correspondiente instrucción conjunta no es otra que la de frenar el impulso y creación de “empresas ficticias”. En efecto, en los últimos años se ha observado un importante incremento de

¹⁷⁹ Cabe destacar aquí: a) los convenios de colaboración entre la ITSS y la AEAT (Agencia Estatal de Administración Tributaria)—que a su vez- realizan actuaciones coordinadas con las Comunidades Autónomas; b) el Convenio de 30 de abril de 2013, sobre colaboración de la ITSS y las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado (Resolución de 4 de noviembre de 2013 –BOE núm. 268 de 8 de noviembre de 2013-); c) la regulación de la actuación y autorización de entrada de la ITSS cuando se traten de un centro de trabajo que coincida con el domicilio del trabajador, modificada por la Ley 36/2011, 10 de octubre reguladora de la jurisdicción social y d) actuación colaboradora entre organizaciones sindicales y empresariales más representativas, por medio de la cual se crea la Comisión Consultiva Tripartita de las ITSS (Orden TAS 3869/2006, de 20 de diciembre (BOE núm. 304).

Llama aquí la atención el aumento de los mecanismos de control del fraude que el SPEE, en colaboración con la ITSS, está efectuando para los beneficiarios del Programa Temporal de Protección por desempleo (PRODI). Las inspecciones se están realizando aquí de forma aleatoria o a instancias de un técnico que percibe una situación sospechosa. Normalmente, se les vuelve a requerir toda la documentación a los beneficiarios para comprobar la veracidad de los datos, se les puede citar durante días distintos a distintas horas para comprobar que no trabajan en la economía sumergida y que tienen derecho a la prestación. En el caso que se detecte alguna irregularidad, se debe informar al interesado para que demuestre la situación inicial. Si se corrobora el fraude se le retirará la prestación al solicitante y se le obligará a devolver todas las cuotas percibidas.

¹⁸⁰ Tras la modificación operada por la Ley Orgánica 7/2012, de 27 de diciembre (BOE núm. 312). La introducción de este nuevo delito convivirá con los correspondientes tipos administrativos, de manera que la coordinación entre la represión penal y administrativa en esta materia deberá partir de los principios sentados en el art. 3 de la LISOS.

¹⁸¹ Integrado por tres funcionarios de la TGSS y 3 funcionarios de la ITSS. Debiendo en cada una de las provincias de crearse similares órganos y unidades, siendo el Director Provincial y el Jefe de la Inspección Provincial de Trabajo y Seguridad Social los responsables (a este nivel) del seguimiento de empresas ficticias y coordinación de actuaciones.

este fenómeno, espoleado todo ello gracias a la situación de crisis económica y a la falta de empleo, que ha servido como vehículo para fines fraudulentos. Principalmente, los funcionarios de estos organismos indagan conjuntamente sobre la base de declaraciones y solicitudes que simulan la existencia de relaciones laborales por todas o parte de las personas dadas de alta en la Seguridad Social en empresas, y cuya objetivo es completar períodos de cotización o permanencia en el sistema social que permitan cumplir, en fraude de ley, los requisitos exigidos para el acceso a las prestaciones¹⁸². En la mayoría de los casos los trabajadores pagan una suma económica al gestor de la empresa¹⁸³ para que proceda a darles de alta en las misma y así poder, posteriormente, disfrutar de las prestaciones de incapacidad temporal o desempleo (que de hecho son las que más se emplean fraudulentamente en momentos de crisis).

Iniciada la actuación inspectora¹⁸⁴ se comprueba: 1) que en la empresa no se desarrolla actividad (el centro siempre está cerrado o se corresponde con el domicilio del empresario o se trate de un centro pendiente de alquiler o venta) y 2) que los trabajadores están percibiendo algún tipo de prestación. Si la ITSS prueba la existencia de un posible fraude, informará inmediatamente por correo electrónico (en el donde en el asunto figurará las palabras “Alerta Empresa Ficticia”) a la TGSS y a posibles organismos afectados, al objeto de que procedan a la revisión de oficio y anulación de altas. A continuación, se abrirá el correspondiente procedimiento de actuación: instrucción de expediente, participación de interesados (empresario, administrador o Autorizado RED y, si fuera preciso, también los trabajadores), trámite de audiencia y resolución.

De igual modo, y para que no quede ningún resquicio de duda sobre una posible situación de fraude, se ha previsto también en esta instrucción cuáles son las actuaciones que debe seguirse por las Administraciones de la Seguridad Social a la hora de tramitar inscripciones de empresas y/o en supuestos de reinicio de actividad, así como de seguimiento posterior a la materialización de la inscripción de la empresa¹⁸⁵.

El resultado del balance de este plan a nivel nacional, para el período 2012 y 2014, ha sido de un descubrimiento de 5.496 empresas ficticias en donde se habían suscrito 78.056 altas falsas de

¹⁸² Ver Artículo Primero de esta instrucción: el objeto.

¹⁸³ Normalmente el gestor suele ser un asesor laboral que está dado de alta como autónomo y que efectúa su actividad defraudadora para varias empresas ficticias. Las cantidades monetarias que habrán de pagar los trabajadores son pactadas entre ambas partes teniendo en cuenta el tiempo que estarán dados de alta en la empresa ficticia.

¹⁸⁴ Ya sea, previa denuncia, de oficio por la Dirección General de la TGSS o Jefatura de la ITSS, con ocasión de actuaciones (judiciales, policiales o del Ministerio Público), requerimiento de otros organismos, extracción de datos informáticos que obren en poder de entidades públicas...etc.

¹⁸⁵ En este último caso, se analizarán aspectos tales como: a) movimiento de altas de trabajadores, b) volumen de altas cursadas, c) tipos de transmisión de las altas (individual o por remesas); d) vidas laborales (de empresarios y trabajadores); e) movimientos anudados por trabajadores; f) transmisión de documentos de cotización y g) verificación de los ingresos de cuotas en el primer mes en que resulte obligatorio el mismo.

trabajadores, ahora bien, el número total de trabajadores empleados irregularmente ha sido de 170.941 en empresas legalmente constituidas¹⁸⁶.

Finalmente, el Ministerio de Empleo y Seguridad Social, ha creado un buzón electrónico contra el fraude laboral, con la intención de recoger información ciudadana sobre presuntas irregularidades, sin necesidad de aportar ningún dato personal¹⁸⁷. Y también, como respuesta administrativa a la necesaria especialización en el mundo judicial de esta materia (Gil, 2013, p. 189), se ha puesto en funcionamiento una Unidad Especial de Colaboración y Apoyo a los Juzgados y Tribunales y a la Fiscalía General del Estado para la lucha contra el empleo irregular y el fraude a la Seguridad Social¹⁸⁸.

4. CONCLUSIONES

En coyunturas de crisis económica -como la actual- la protección pública del desempleo se alza en un plano prioritario, convirtiendo a esta contingencia en la prestación estrella de todo el sistema jurídico de Seguridad Social.

Durante estos últimos años, los cambios cualitativos que vienen experimentando las prestaciones por desempleo dan muestra más que evidente de la deficiente función que están desempeñando las políticas públicas de empleo. Tales medidas no son capaces de frenar un fenómeno que cada día se hace más persistente y crónico en el tiempo. La enorme preocupación que ha suscitado esta temática ha motivado una urgente respuesta por parte de los organismos comunitarios, quienes ya han esbozado una serie de medidas de corte represivo y paliativo que, ciertamente, son resultado de los intereses de tan sólo algunos países europeos.

Las consecuencias más directas de estas directrices orientativas y coordinadoras de las políticas de empleo comunitarias han dado ya sus frutos en España. Nuestro país ha sido tierra fértil para el proceso de modificación de la normativa de empleo, donde se ha dirigido básicamente a recortar derechos sociales, de inversión y de fomento de la estabilidad presupuestaria, en lugar de potenciar el crecimiento sobre los bienes de producción. Así pues, no sólo no se ha creado riqueza, sino que tampoco se ha diseñado un plan coherente y acorde al problema real que persiste latente en la sociedad contemporánea. Muchas han sido las críticas que ha suscitado este sinfín de reformas, dado que ha desvirtuado por completo el modelo garantista de derechos

¹⁸⁶ Véase la nota de empresa emitida en junio de 2014 por el Ministerio de Empleo y Seguridad Social, el Ministerio de Interior y el Gabinete de Comunicación. <http://prensa.empleo.gob.es/>

¹⁸⁷ http://www.empleo.gob.es/itss/web/atencion_al_ciudadano/Colabora_con_ITSS.html

¹⁸⁸ Orden ESS/78/2014, de 20 de enero (BOE núm. 26 de 30 de enero de 2014).

constitucionales establecidos, provocando además una regresión en la tutela de normas fundamentales protegidas al máximo nivel posible.

Pese a la gravedad del problema los Estados siguen recortando con ahínco derechos que son elementales por necesidad. A causa de esta situación se ha producido un fuerte contraste entre las diferentes capas de la sociedad, haciéndose si cabe más visible de lo que ya era. En efecto, si los pobres son cada vez más pobres y los ricos cada vez más ricos, el caldo de cultivo que alimenta el germen del fraude está más que servido. Por encima de toda medida económica se encuentra el derecho a una existencia digna, siendo los poderes públicos responsables de la consecución de esa finalidad. Ahora bien, si el gobierno actual no fomenta las políticas de “pleno empleo” y para más agravio social se incrementa el coste de la vida, y las familias en situación de mayor vulnerabilidad se verán en la obligación de “autodefenderse” precariamente para poder sobrevivir.

En gran medida la parte más relevante de los fraudes que se cometen en las prestaciones por desempleo no derivan tanto de comportamientos individuales, como de una económica debilitada por la situación de crisis en la que se ven implicado el trabajador como víctima. Actualmente existe una cierta tendencia a la “culpabilización o criminalización” de los trabajadores en desempleo que no se corresponde con la realidad de las causas reales del paro forzoso; y es que no es cierto que la mayoría se encuentren en esa situación por propio voluntad, sino porque no encuentran un empleo. Ciertamente, la respuesta a este problema no es exclusivamente individual, aunque también hay una mínima parte de responsabilidad ahí, sino que cabe atribuírsela en gran medida a las empresas y entidades formadoras que actúan fraudulentamente aprovechándose de la situación de necesidad de los trabajadores.

El legislador español obsesionado por controlar el *dumping* social y fiscal ha creado un plan de lucha que es completamente ineficaz y que, restringiendo cualquier forma de protección social, no responde al principal escollo que ha motivado el alza en los niveles de economía sumergida. Por esta razón considero que la solución está en ofrecer un nuevo enfoque a esas políticas. Para ello sería preciso crear un nuevo plan integral de lucha contra el empleo irregular (y en particular con la economía sumergida) y el fraude fiscal, económico y de Seguridad Social, que incida en la raíz causa del problema base y que no se centre exclusivamente en frenar sus efectos según criterios economicistas. Así es, de lo que se trata es de incentivar la protección del trabajador y controlar (para evitar el fraude) los ilícitos que cometen las empresas y los trabajadores individuales, llevando a cabo una actuación coordinada entre los distintos Ministerios implicados. Se precisa de un mayor intervencionismo público, de control y de fomento del empleo de calidad. Ahora bien, el control debería estar al servicio de la tutela del trabajador y no en su contra, de lo contrario sólo castigaremos a unos pocos pícaros. En realidad la política de empleo y de lucha contra el desempleo es una responsabilidad eminentemente pública (Monereo (2011): *passim*).

Aparte de lo anterior, se requiere con urgencia de nuevos proyectos de reforma legislativa que vayan dirigidos hacia una nueva reestructuración, racionalización y modernización de la Administración Pública. Es necesario también racionalizar el sistema descentralizado de competencias, precisamente para potenciarlo pero garantizando su mayor eficiencia. Por esta razón entiendo que para frenar el fraude en el desempleo es esencial el establecimiento de una mejor organización y reparto de las funciones que le sean asignadas a los organismos competentes y a los cuerpos superiores de la función pública, potenciando su actividad como responsables del control de la economía sumergida (a saber: ITSS, SPEE, TGSS, INSS, AEAT...etcétera). Además, si se apostara más por un sistema que favoreciera la faceta orientadora y educadora, antes que la exclusivamente sancionadora, seguramente se desalentaría el fraude en el desempleo. Así, se debería aproximar más esta ordenación a los fundamentos mismos de nuestro sistema de Seguridad Social, que no son otros que los de protección de todos los ciudadanos frente a las situaciones de necesidad económica social y políticamente relevantes.

UNA VALORACIÓN CRÍTICA A LA REFORMA DEL SISTEMA DE NEGOCIACIÓN COLECTIVA ESPAÑOL TRAS LA CRISIS ECONÓMICA¹⁸⁹

Francisco Andrés Valle Muñoz

Universitat Pompeu Fabra, Spain

Resumen:

Como consecuencia de la crisis económica, se ha reprochado a la negociación colectiva española su falta de dinamismo y su falta de agilidad para adaptarse al actual entorno económico y productivo. Ello ha motivado que, desde el año 2011, se haya reformado legalmente el sistema de negociación colectiva español, básicamente en cuatro aspectos: a) se han modificado los sujetos legitimados para negociar convenios colectivos; b) se ha dado prioridad aplicativa al convenio colectivo de empresa frente a los convenios de ámbito superior; c) se han incrementado las posibilidades de inaplicar el convenio colectivo en aspectos nucleares de la relación laboral; y d) se ha limitado la eficacia de los convenios colectivos tras su denuncia. Ello ha provocado un grave desequilibrio en el sistema de relaciones laborales a favor de la parte empresarial, que va a dificultar que la negociación colectiva cumpla su función compensadora e igualadora en el marco de un Estado Social de Derecho.

Palabras clave: Reformas legales, negociación colectiva, crisis económica.

Abstract:

As a result of the economic crisis, the Spanish collective bargaining has been criticized because it's not flexible, and it isn't unable to adapt to economic and productive changes. Because of this, the Spanish collective bargaining system has been legally reformed since 2011, mainly in four aspects: a) It has been modified the persons authorized to negotiate collective agreements; b) the collective agreement at company level, will have preference versus higher-level agreements; c) It will be

¹⁸⁹ Este trabajo se ha elaborado en el marco del proyecto de investigación DER2013-47917-C2-1-R, concedido por el Ministerio de Economía y Competitividad que lleva por título "Edad, empleo y vulnerabilidad social".

easier not to apply work conditions provided in collective agreements; d) and it has been limited the effectiveness of collective agreements after his ending. This reform has caused a serious imbalance in the system of labour relations in favour of the employers, and it will be difficult for the Spanish collective bargaining system, perform its compensatory function in a social state.

Keywords:Legal reforms, collective bargaining, economic crisis.

1. LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA EN NUESTRO ORDENAMIENTO JURIDICO, Y LOS MOTIVOS DE SU REFORMA.

Desde hace treinta y cinco años existe en España un sistema de negociación colectiva que procede de la regulación contenida en el texto inicial del Estatuto de los Trabajadores de 1980, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 35.2 de la Constitución Española.

Precisamente el Título III del Estatuto de los Trabajadores (en adelante ET), relativo a la negociación colectiva, fue redactado teniendo presente preceptos de la Constitución Española, como son el artículo 7 (donde se reconoce a los sindicatos de trabajadores y asociaciones empresariales como una de las bases de nuestro sistema político, económico y social); el artículo 28 (en el que se reconocen la libertad sindical y el derecho de huelga como derechos fundamentales); y el artículo 37.2 (donde se afirma que la ley garantizará el derecho a la negociación colectiva laboral entre los representantes de los trabajadores y empresarios, así como la fuerza vinculante de los convenios).

Durante estos años, el sistema de negociación colectiva en nuestro país se caracterizó por una cierta estabilidad y continuidad en el tiempo, con efectos muy positivos como han sido el establecimiento de un modelo de negociación colectiva radicalmente distinto al existente antes de la Constitución Española.

La negociación colectiva ha alcanzado tasas muy elevadas de cobertura, en términos tales que aproximadamente el 80 % de los trabajadores ocupados tienen un convenio colectivo de referencia, lo que supone que se les aplican automáticamente las condiciones de trabajo previstas en el correspondiente convenio colectivo.

Además, la negociación colectiva ha consolidado a las organizaciones sindicales y empresariales, reforzando el protagonismo de las mismas en la adaptación de la legislación general a las peculiaridades de cada sector y empresa.

Y por último ha minimizado el impacto de la conflictividad laboral particularmente relevante si se analiza la escasa intensidad de las huelgas en nuestro país comparativamente con lo que sucede en los países europeos más próximos al nuestro¹⁹⁰.

¹⁹⁰ Cruz Villalon, J., "Texto y contexto de las reformas de la negociación colectiva 2011 y 2012", en AA.VV. *Reformas estructurales y negociación colectiva*, ed. Consejo Andaluz de Relaciones Laborales, Sevilla, 2012, pp. 19 y ss.; Rodríguez-Piñero Royo, M.C., "Las reformas de la negociación colectiva", en AA.VV. *El nuevo derecho a la negociación colectiva: actualizado tras la Ley 3/2012*, ed. Tecnos, Madrid, 2013, pp. 11 y ss.; Martínez Matute, M., "La evolución del sistema de negociación colectiva en España: una panorámica general", *Temas Laborales: Revista Andaluza de Trabajo y Bienestar Social*, 123, 2014, pp. 139 y ss.

Desde el año 1980, el título III del ET ha sido objeto de reformas, no tan numerosas ni intensas como las realizadas en el resto del articulado de la norma. Posiblemente la más importante fue la llevada a cabo por la Ley 11/1994 que, con el objetivo de potenciar el desarrollo de la negociación colectiva como mecanismo regulador de las relaciones laborales y de las condiciones de trabajo, cedió a la misma espacios hasta entonces reservados a la normativa legal, y potenció a su vez el acuerdo de empresa, como nuevo instrumento negocial. Desde entonces, han existido otras reformas legislativas del citado Título III¹⁹¹, pero las más importantes han tenido lugar en el último quinquenio y concretamente en los años 2011 y 2012¹⁹².

Coincidiendo con la llegada de la crisis económica, se ha reprochado a la negociación colectiva española dos grandes defectos: “su falta de dinamismo, y su falta de agilidad”, conceptos recurrentes en las Exposiciones de Motivos de las Leyes que han reformado recientemente el Título III del ET.

Todo ello ha comportado que el citado título haya sido objeto de reforma básicamente a través de dos normas: la primera (dictada durante el gobierno del Partido Socialista), a través del Real Decreto-Ley 7/2011 de 10 de junio de medidas urgentes para la reforma de la negociación colectiva. Y la segunda (durante el gobierno del Partido Popular) a través del Real Decreto-Ley 3/2012 convalidado por la Ley 3/2012 de 6 de julio de medidas urgentes para la reforma del mercado de trabajo¹⁹³. Y quizá habría que destacar que ambas normas (especialmente la última de ellas) fueron aprobadas sin el acuerdo con los agentes sociales.

Se acaba reconociendo, también en las Exposiciones de Motivos de estas leyes, que este tipo de reformas vienen motivadas por la situación de la economía y del empleo, en un contexto de reformas estructurales de nuestra economía y mercado de trabajo, con el objetivo de conseguir la creación de empleo y la reducción del desempleo.

La crisis económica que atraviesa España desde 2008 habría puesto de relieve las debilidades del modelo de negociación colectiva español, y las reformas obedecerían también a las demandas efectuadas por instituciones económicas mundiales y europeas, que han analizado la situación.

¹⁹¹ Como la llevada a cabo por la Ley 24/1999 de 6 de julio, en materia de extensión de los convenios colectivos, o la efectuada a través de la Ley Orgánica 3/2007 de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres.

¹⁹² Casas Baamonde, M.E., “Reforma de la negociación colectiva en España y sistema de Relaciones laborales”, *Cuadernos de Relaciones Laborales*, 2, 2014, pp. 275 y ss.; Pérez de los Cobos Orihuel, F., “La reforma de la negociación colectiva en España”, *Aranzadi Social: Revista Doctrinal*, 11, 2012, pp. 97 y ss.

¹⁹³ Sempere Navarro, A.V., “Reforma de la negociación colectiva en el Real Decreto-Ley 3/2012”, *Aranzadi Social: Revista Doctrinal* núm. 1, 2012, pp. 15 y ss.; González Ortega, S., “La negociación colectiva en el Real Decreto-Ley de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral”, *Temas laborales: Revista andaluza de trabajo y bienestar social*, 115, pp. 85 y ss.

Naturalmente estas reformas han sido fuertemente criticadas¹⁹⁴ por el rumbo que puede tomar en el futuro la negociación colectiva, y porque sus efectos van dirigidos a desequilibrar gravemente las relaciones laborales a favor de la parte empresarial, bajo el argumento de que son necesarias para superar la crisis económica.

Podríamos afirmar que cuatro son los temas nucleares de la reforma de nuestro sistema de negociación colectiva, y concretamente: la fijación de nuevas reglas de legitimación para negociar convenios colectivos; la concesión de una prioridad aplicativa al convenio colectivo de empresa frente a convenios de ámbito superior; la flexibilización de las causas y de los mecanismos para inaplicar las condiciones de trabajo pactadas en convenio colectivo; y la limitación en el tiempo de la ultraactividad del convenio colectivo denunciado.

2. LAS NUEVAS REGLAS SOBRE LEGITIMACIÓN PARA NEGOCIAR LOS CONVENIOS COLECTIVOS.

Uno de los problemas que se han identificado en la evolución de la negociación colectiva en los últimos años está relacionado con los sujetos legitimados para negociar los convenios colectivos. Por lo que se refiere a la legitimación para negociar convenios colectivos de empresa, las recientes reformas legislativas han introducido importantes modificaciones. Tres son los temas que merecen especial interés:

En primer lugar se otorga preferencia a las secciones sindicales a la hora de negociar convenios colectivos de empresa. En este punto, hay que partir de la base de que con la anterior regulación, la representación unitaria y la sindical tenían igual preferencia negociadora, y podían efectuarla siempre de forma excluyente, nunca acumulable.

Sin embargo, actualmente se reconoce la prioridad de las secciones sindicales, frente a la representación unitaria de los trabajadores (delegados de personal y comités de empresa) para negociar los convenios de empresa y de ámbito inferior, siempre que sumen en su conjunto la mayoría de los miembros de los comités de empresa (artículo 87.1 del ET)¹⁹⁵.

Se refuerza formalmente su intervención sobre todo en el desarrollo de los periodos de consultas de las medidas colectivas de movilidad geográfica, modificación sustancial de las condiciones de trabajo y regulaciones de empleo, pero también en los supuestos de descuelgue en las condiciones de trabajo pactadas en convenio colectivo. Y en los convenios franja se permite la negociación a las

¹⁹⁴ Valdes dal Re, F., "La reforma de la negociación colectiva de 2012", *Relaciones Laborales: Revista crítica de teoría y práctica*, 23-24, 2012, pp. 221 y ss.

¹⁹⁵ Alzaga Ruiz, I., "La negociación colectiva por sindicatos y por secciones sindicales", en AA.VV. *Los sindicatos: homenaje al profesor Don Jaime Montalvo Correa con motivo de su jubilación*, ed. Lex Nova, Valladolid, 2014, pp. 343 y ss.

secciones sindicales designadas mayoritariamente por sus representados a través de votación personal, libre, directa y secreta (artículo 87.1 del ET).

Recordemos que en el tejido productivo español, el 95% de las empresas son de menos de 50 trabajadores, y por tanto, estamos ante un nivel donde la acción sindical tiene verdaderas dificultades de penetración, es por ello que esta medida puede ser valorada positivamente, si con ella se pretende avanzar en la sindicalización a nivel empresarial.

En segundo lugar, se identifican a los sujetos negociadores ante las nuevas realidades empresariales que han surgido en el mercado de trabajo, y más concretamente los grupos de empresa, y de una pluralidad de empresas vinculadas por razones organizativas o productivas y nominalmente identificadas en su ámbito de aplicación, permitiendo la negociación de dichos convenios a los sindicatos más representativos a nivel estatal y autonómico, así como a los suficientemente representativos (artículo 87.1 del ET)¹⁹⁶.

Y en tercer lugar, por lo que se refiere a la legitimación para negociar convenios colectivos sectoriales, se han modificado, del lado empresarial, las reglas de legitimación negocial, incorporándose a las asociaciones empresariales que den ocupación un porcentaje relevante de trabajadores (artículo 87.3.c) del ET), por lo que no cabe la menor duda que la reforma se escora en la dirección de reforzar el peso de las grandes empresas, con cierto debilitamiento del peso de las pequeñas empresas¹⁹⁷.

Además, en los supuestos de ausencia de asociaciones empresariales que no alcancen suficiente representatividad en el sector correspondiente según las reglas generales, se atribuye la legitimación negocial a lo que vendrían a ser las asociaciones empresariales más representativas de ámbito estatal o autonómico (artículo 87.3.c) del ET), si bien la identificación no es plena¹⁹⁸.

Y estas modificaciones en materia de legitimación inicial, también se extienden en materia de legitimación plena, o composición de las comisiones negociadoras, al permitir el legislador que,

¹⁹⁶ Vicente Palacio, A., "Grupos de empresa y negociación colectiva: dos ejemplos de la evolución del tratamiento de empresa por el ordenamiento jurídico español: de lo patológico a lo fisiológico", en AA.VV. *El derecho a la negociación colectiva*, "Liber Amicorum". Profesor Antonio Ojeda Avilés, ed. Consejo Andaluz de Relaciones Laborales, Sevilla, 2014, pp. 537 y ss.; Sagardoy Bengoechea, J.A., "La negociación colectiva en los grupos de empresa", en AA.VV. *El derecho a la negociación colectiva*, "Liber Amicorum". Profesor Antonio Ojeda Avilés, ed. Consejo Andaluz de Relaciones Laborales, Sevilla, 2014, pp. 443 y ss.

¹⁹⁷ Monereo Perez, J.L., "La legitimación negociadora inicial en los convenios colectivos estatutarios", en AA.VV. *El derecho a la negociación colectiva*, "Liber Amicorum". Profesor Antonio Ojeda Avilés, ed. Consejo Andaluz de Relaciones Laborales, Sevilla, 2014, pp. 291 y ss.

¹⁹⁸ Olarte Encabo, S., "Legitimación representativa en la negociación colectiva: reglas legales en el marco del cambio de modelo", *Temas Laborales, Revista Andaluza de Trabajo y Bienestar Social*, 120, 2013, pp. 483 y ss.

cuando no existan sujetos legitimados para integrarla, se acuda a los sindicatos y patronales más representativos a nivel estatal o autonómico (artículo 88.2 del ET)¹⁹⁹.

Ciertamente, todas estas ampliaciones de la legitimación inicial y plena, tanto empresarial como sindical, plantean dudas sobre la efectiva aplicación del mecanismo de extensión de los convenios colectivos previsto en el artículo 92 del ET en el supuesto de inexistencia de partes para negociar en un determinado ámbito. Con dichas previsiones, será difícil que se acuda al mismo, puesto que éste exige como premisa, la ausencia de partes legitimadas para negociar un convenio en un determinado ámbito.

3. LA REFORMA DE LA ESTRUCTURA DE LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA Y DE LA CONCURRENCIA DE CONVENIOS: LA PRIORIDAD APLICATIVA DEL CONVENIO DE EMPRESA.

Otro de los problemas que se ha identificado en nuestro sistema de negociación colectiva durante los últimos años, tiene que ver con la estructura de la negociación colectiva²⁰⁰. Se afirma abiertamente, que existe una “atomización de nuestra negociación colectiva”, lo que supone la existencia de un elevado número de convenios colectivos, con ámbitos de aplicación reducidos y fragmentados, que se superponen entre sí, y se afirma que la única forma de solucionar dicho problema es procediendo a reformar dicha estructura²⁰¹.

En nuestro país tradicionalmente se había atribuido a los sindicatos y patronales más representativos (tanto estatales como autonómicos), la fijación de la estructura negocial, a través

¹⁹⁹ Garate Castro, J., “La reforma de las reglas de legitimación (inicial y plena) para negociar convenios colectivos”, *Relaciones Laborales, Revista crítica de teoría y práctica*, 2, 2011, pp. 165 y ss.

²⁰⁰ Del Rey Guanter, S., “Una visión integrada sobre la estructura de la negociación colectiva tras la Ley 3/2012, de medidas urgentes para la reforma del mercado de trabajo”, *Actualidad Laboral*, 2, 2013, pp. 4 y ss.; Calvo Gallego, F.J., “El impacto de las últimas reformas laborales sobre la estructura de la negociación colectiva”, *Temas Laborales, Revista Andaluza de Trabajo y Bienestar Social*, 120, 2013, pp. 123 y ss.; Alfonso Mellado, C.L., “La reforma de la negociación colectiva en la ley 3/2012: especial referencia a la negociación colectiva en la empresa, la estructura de la negociación y la inaplicación de los convenios”, *Relaciones Laborales: Revista crítica de teoría y práctica*, 3, 2013, pp. 15 y ss.; Roman Vaca, E., “Estructura de la negociación: novedades del artículo 83.2 del ET tras las reformas de 2011 y 2012”, en AA.VV. *El nuevo derecho a la negociación colectiva: actualizado tras la Ley 3/2012*, ed. Tecnos, Madrid 2013, pp. 39 y ss.

²⁰¹ Cairos Barreto, D.M., “Las nuevas reglas de determinación de la estructura de la negociación colectiva: un modelo más dirigido”, en AA.VV. *Las reformas del Derecho del Trabajo en el contexto de la crisis económica: la reforma laboral de 2012*, ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2013, pp. 1045 y ss.; Mella Mendez, L., “La nueva estructura de la negociación colectiva en la reforma laboral de 2012 y su reflejo en los convenios colectivos existentes y posteriores a su entrada en vigor”, *Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, 33, 2013; Correa Carrasco, M., “La ordenación de la estructura de la negociación colectiva tras las recientes reformas laborales”, *Revista de Derecho Social*, 59, 2012, pp. 33 y ss.

de los llamados acuerdos interprofesionales o acuerdos marco, mediante los cuales se había permitido ordenar los distintos niveles de negociación en cada sector, de la manera más apropiada.

La actual regulación sigue admitiendo la competencia de los acuerdos interprofesionales firmados por las organizaciones sindicales y empresariales más representativas, a la hora de fijar la estructura de la negociación colectiva (artículo 83.2 del ET).

Otro tanto ha sucedido con los conflictos de concurrencia entre convenios colectivos, puesto que se sigue manteniendo la regla tradicional sobre prohibición de afectación de un convenio colectivo durante su vigencia, por lo dispuesto en un convenio colectivo de ámbito distinto (artículo 84.1 del ET), y se permite a su vez que los acuerdos marcos puedan fijar las reglas para resolver los conflictos de concurrencia de convenios de distinto ámbito.

Sin embargo, tras las recientes reformas legislativas, la novedad más significativa ha sido la de conceder prioridad aplicativa al convenio colectivo de empresa frente a lo dispuesto en un convenio de ámbito superior, y en relación con toda una serie de materias, que se identifican como las más cercanas a la realidad de las empresas²⁰².

Esta proximidad es la que justifica una regulación particularizada de dichas condiciones, para conseguir “una mejor acomodación de las relaciones laborales al entorno económico y productivo en que se desarrollan”, hablándose abiertamente de una: “gestión más flexible de las condiciones de trabajo”. Esta prioridad aplicativa incluso ha sido refrendada por la sentencia del Tribunal Constitucional 119/2014, de 16 julio, que legitima constitucionalmente una política legislativa que se decante por la prioridad aplicativa del convenio de empresa.

Las materias en las que el convenio colectivo de empresa tiene prioridad aplicativa frente a lo dispuesto en convenios colectivos de ámbito superior son: la cuantía del salario base y de los complementos salariales; el abono o la compensación de las horas extras y la retribución del trabajo a turnos; el horario y la distribución del tiempo de trabajo, el régimen de trabajo a turnos y la planificación anual de las vacaciones; la adaptación al ámbito de la empresa del sistema de clasificación profesional; la adaptación de las modalidades de contratación a las necesidades de la

²⁰² Gorelli Hernandez, J., “Nuevas reglas de concurrencia de convenios: la prioridad aplicativa del convenio de empresa”, *Relaciones Laborales: revista crítica de teoría y práctica*, 9, 2013, pp. 35 y ss.; Del Rey Guanter, S., “Estructura de la negociación colectiva y prioridad del nivel de empresa tras la reforma laboral de 2012”, *Revista del Ministerio de Empleo y Seguridad Social*, 109, 2014, pp. 201 y ss.; PERÁN QUESADA, S., “La preferencia aplicativa del convenio de empresa y sus efectos sobre la estructura de la negociación colectiva”, *Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, 33, 2013; Aguilar del Castillo, M.C., y Roales Paniagua, E., “El nuevo espacio de los convenios de empresa en la estructura convencional”, en AA.VV. *Reformas estructurales y negociación colectiva*, ed. Consejo Andaluz de Relaciones Laborales, Sevilla, 2012, pp. 79 y ss.; Alvarez Alonso, D., “Inaplicación del convenio colectivo y prioridad aplicativa del convenio de empresa: dos vías concurrentes para descentralizar la regulación de condiciones de trabajo”, en AA.VV. *Las reformas del Derecho del Trabajo en el contexto de la crisis económica: la reforma laboral de 2012*, ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2013, pp. 1044 y ss.

empresa; las medidas para favorecer la conciliación entre la vida laboral, familiar y personal; y aquellas otras que puedan disponer los acuerdos interprofesionales (artículo 84.2 del ET).

Además, el listado de materias no es exhaustivo, pudiendo ampliarse, y los acuerdos interprofesionales no podrán disponer de esta prioridad aplicativa. Con ello el convenio de empresa en materias nucleares de la relación laboral, se sitúa por encima de la negociación sectorial, lo cual no deja de presentar problemas prácticos²⁰³. Y así, esta previsión puede ser objeto de crítica, plenamente justificada:

En primer lugar porque se relega el papel homogeneizador que tenía el convenio colectivo sectorial en la regulación de las condiciones de trabajo, haciendo inviable una ordenación razonada de la estructura de la negociación colectiva, y por tanto dejando vacía de contenido la capacidad ordenadora de la misma a través de los acuerdos y convenios a nivel estatal y autonómico. En segundo lugar, porque la prevalencia legal del convenio de empresa, va a dificultar un salario sectorial ordenado, y no va a impedir la imposición de peores condiciones salariales por voluntad del empresario que las reconocidas en el convenio sectorial. En tercer lugar, porque con ello no se consigue acabar con la “atomización de la negociación colectiva”, sino todo lo contrario: se fomentará el incremento del número de convenios a nivel empresarial. Y en cuarto lugar, porque el intento de convertir la empresa en el núcleo central de negociación, puede ser irreal en un marco como el español, en el que la mayor parte de las empresas, por su tamaño, ni siquiera cuentan con representantes de los trabajadores con quien negociar.

En cualquier caso, se sigue manteniendo la regla de que los convenios autonómicos podrán afectar a lo dispuesto en convenios estatales, siempre que los sujetos se encuentren legitimados para negociarlos, y salvo ciertas materias, como son: el período de prueba, las modalidades de contratación, la clasificación profesional, la jornada máxima anual de trabajo, el régimen disciplinario, las normas mínimas en materia de prevención de riesgos laborales, y la movilidad geográfica (artículo 84. 3 y 4 del ET).

Por tanto, el convenio provincial es el que queda más limitado tras las recientes reformas laborales y en materia de aplicación preferente: el convenio de empresa tendrá preferencia aplicativa en determinadas materias, incluida la salarial, frente al convenio sectorial, autonómico, o de ámbito inferior. Y el convenio autonómico tendrá preferencia, salvo en determinadas materias, frente estatal. El modelo que se proyecta como posible en el futuro sería el de una tendencia hacia la

²⁰³ García González, G., “La prioridad aplicativa del convenio de empresa: a propósito de la Sentencia de la Audiencia Nacional de 10 de septiembre de 2012”, *Relaciones Laborales: Revista crítica de teoría y práctica*, 2, 2013, pp. 75 y ss.; Aragón Gómez, C., “La prioridad aplicativa del convenio de empresa tras el Real Decreto Ley 3/2012. Primeros problemas de aplicación práctica del artículo 84.2 del ET. SAN de 10 de septiembre de 2012”, *Aranzadi Social, Revista Doctrinal*, 11, 2013, pp. 95 y ss.

dualidad negocial entre un convenio de empresa y un convenio sectorial asentado en un solo ámbito territorial (estatal o bien el autonómico, pero difícilmente provincial).

4. LAS NUEVAS REGLAS SOBRE EL CONTENIDO DE LOS CONVENIOS COLECTIVOS: LA INAPLICACIÓN DE LAS CONDICIONES PACTADAS EN CONVENIO COLECTIVO.

Otro de los problemas que se han identificado en nuestro sistema de negociación colectiva tiene que ver con los contenidos negociales, al afirmarse abiertamente que debe procurarse una adaptación del contenido de la negociación colectiva a los cambiantes escenarios económicos y organizativos²⁰⁴. Es por ello que las últimas reformas legislativas en esta materia han ido dirigidas básicamente hacia los siguientes dos objetivos:

El primero de ellos ha sido el de potenciar el papel de las comisiones paritarias de los convenios colectivos atribuyéndoles importantes funciones en materia de inaplicación de las condiciones de trabajo pactadas en los mismos (artículo 82.3 del ET)²⁰⁵. Además, deberán intervenir en caso de desacuerdo en ciertas decisiones empresariales de carácter colectivo, como son la modificación sustancial de condiciones de trabajo establecidas en convenio colectivo (artículo 41.6 del ET); y por último, se refuerza su función clásica consistente en la aplicación e interpretación del convenio, al otorgársele la intervención en los supuestos de conflicto colectivo con carácter previo al planteamiento formal del mismo ante los órganos no judiciales o judiciales, así como confiriendo a sus resoluciones la misma eficacia jurídica y tramitación que un convenio colectivo (artículo 91.3 del ET).

El segundo objetivo de las reformas en materia de negociación colectiva ha sido facilitar el descuelgue por parte de las empresas, respecto de las condiciones de trabajo pactadas en el convenio colectivo en vigor, con el objetivo de permitir la adaptación de los salarios y de otras condiciones de trabajo a la productividad y competitividad empresarial (artículo 82.3 del ET).

Los convenios colectivos que pueden ser inaplicados son tanto los de sector como los de empresa, y las condiciones de trabajo que pueden ser inaplicadas, son las nucleares en toda relación laboral, y

²⁰⁴ Igartua Miró, M.T., "El contenido del convenio colectivo tras las últimas reformas legales", en AA.VV. *El nuevo derecho a la negociación colectiva: actualizado tras la Ley 3/2012*, ed. Tecnos, Madrid 2013, pp. 11 y ss.

²⁰⁵ Miñarro Yanini, M., "La regulación legal de las competencias de las comisiones paritarias: más que un viaje de ida y vuelta", en AA.VV. *Reformas estructurales y negociación colectiva*, ed. Consejo Andaluz de Relaciones Laborales, Sevilla, 2012, pp. 127 y ss.; Igartua Miró, M.T., "El renovado papel de las comisiones paritarias de los convenios colectivos: algunos apuntes", en AA.VV. *Reformas estructurales y negociación colectiva*, ed. Consejo Andaluz de Relaciones Laborales, Sevilla, 2012, pp. 359 y ss.; González Ortega, S., "La Comisión Paritaria del convenio colectivo", *Temas Laborales, Revista Andaluza de Trabajo y Bienestar Social*, 120, 2013, pp. 281 y ss.; Feria Basilio, I.R., "Las comisiones paritarias y las facultades negociadoras convencionales tras el trienio reformador", en AA.VV. *Reformas estructurales y negociación colectiva*, ed. Consejo Andaluz de Relaciones Laborales, Sevilla, 2012, pp. 79 y ss.

concretamente las siguientes: a) Jornada de trabajo; b) Horario y la distribución del tiempo de trabajo; c) Régimen de trabajo a turnos; d) Sistema de remuneración y cuantía salarial; e) Sistema de trabajo y rendimiento; f) Funciones, cuando excedan de los límites previstos para la movilidad funcional; g) Mejoras voluntarias de la acción protectora de la Seguridad Social.

En cualquier caso, no es una lista coincidente con aquellas materias en las que el convenio colectivo de empresa tiene prioridad aplicativa, y además, se facilitan las causas para el descuelgue (no solamente serán las económicas, sino también técnicas, organizativas y productivas)²⁰⁶.

Sin lugar a dudas, la inaplicación de las condiciones pactadas en convenio colectivo constituye una excepción a la fuerza vinculante de los mismos. Pero para inaplicar las citadas condiciones, ha de seguirse un procedimiento negocial en el seno de la empresa, que puede finalizar con acuerdo, o no.

En los supuestos de acuerdo entre la empresa y la representación legal de los trabajadores, éste deberá ser notificado a la comisión paritaria, y en él se debe determinar con exactitud las nuevas condiciones de trabajo aplicables en la empresa y su duración (hasta la aplicación de un nuevo convenio en la empresa). Naturalmente, dicho acuerdo de inaplicación no podrá dar lugar al incumplimiento de las obligaciones establecidas en convenio colectivo relativas a la eliminación de las discriminaciones por razones de género o de las que estuvieran previstas, en su caso, en el Plan de Igualdad aplicable en la empresa.

Sí hay acuerdo entre la empresa y la representación legal de los trabajadores, se presume que concurren las causas justificativas de la inaplicación, y sólo podrá ser impugnado ante la jurisdicción social por la existencia de fraude, dolo, coacción o abuso de derecho en su conclusión.

El problema se genera ante la falta de acuerdo y es que en aquellos casos en que en el seno de la empresa, los interlocutores no alcancen un acuerdo sobre la posibilidad de descolgarse de las condiciones pactadas en un convenio colectivo aplicable, se ofrece a las partes la posibilidad de someter las discrepancias a la comisión paritaria del convenio colectivo, de modo que si este mecanismo fracasa, las partes están obligadas a recurrir a los procedimientos de solución

²⁰⁶ Cruz Villalon, J., "El descuelgue de las condiciones pactadas en convenio colectivo tras la reforma de 2012", *Revista de Derecho Social*, 57, 2012, pp. 231 y ss.; Gorelli Hernandez, J., "El descuelgue de las condiciones de trabajo pactadas en convenio colectivo de eficacia general", *Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, 34, 2013; Tolosa Tribiño, C., "La inaplicación del convenio colectivo tras la reforma laboral", *Revista de Información Laboral* nº 10, 2013, pp. 6 y ss.; Navarro Nieto, F.R., "El régimen de inaplicación y modificación de convenios colectivos", *Temas Laborales, Revista Andaluza de Trabajo y Bienestar Social*, 120, 2013, pp. 233 y ss.; Guerero Vizuetete, E., "El régimen jurídico del descuelgue empresarial tras la reforma laboral de 2012", *Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, 33, 2013; Sanguineti Raymond, W., "La inaplicación parcial o descuelgue de convenios colectivos: puntos críticos y posibles respuestas desde la autonomía colectiva", *Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, 39, 2014; Castro Conte, M., "Inaplicación de condiciones de trabajo previstas en convenios colectivos", *Revista del Ministerio de Empleo y Seguridad Social*, 100, 2012, pp. 193 y ss.

extrajudicial de conflictos previstos en los acuerdos interprofesionales. Y para el caso de que los citados sistemas también fracasen, se permite la intervención de la Comisión Consultiva Nacional de Convenios Colectivos (o el órgano autonómico equivalente), que podrá resolver en su propio seno el conflicto, o nombrar un árbitro.

En definitiva, el legislador permite que los convenios colectivos puedan dejar de aplicarse a petición del empresario, y, en defecto de acuerdo, el conflicto podrá ser dirimido por un arbitraje impuesto por la Comisión Consultiva Nacional de Convenios Colectivos²⁰⁷. Es decir: se impone por Ley el arbitraje obligatorio como vía para dar salida a la inaplicación en la empresa de un convenio colectivo en caso de no alcanzarse un acuerdo con la representación legal de los trabajadores.

Posiblemente sea ésta una de las medidas más abiertamente criticadas desde el punto de vista sindical, al afirmarse que el arbitraje obligatorio a instancia de dicho órgano administrativo, constituye una gravísima lesión a los derechos constitucionales de libertad sindical (del que forma parte como contenido esencial la negociación colectiva), y a la fuerza vinculante de los convenios colectivos²⁰⁸.

No lo ha entendido así la sentencia del Tribunal Constitucional 119/2014, de 16 julio, que declara constitucionales las previsiones del artículo 82.3 del ET relativo al arbitraje obligatorio, sobre la base de argumentar que dicho arbitraje es una medida excepcional que resulta proporcionada, razonable, y justificada. Y ello porque la decisión arbitral requiere la concurrencia de unas causas tasadas, afecta a materias concretas, está limitada en el tiempo, opera como mecanismo subsidiario, la realiza un órgano con intervención sindical, y su decisión final siempre es fiscalizable judicialmente.

5. LAS NUEVAS REGLAS SOBRE LA VIGENCIA DE LOS CONVENIOS COLECTIVOS: EL PROBLEMA DE LA ULTRA ACTIVIDAD.

Otro problema que se ha identificado en nuestro sistema de negociación colectiva en los últimos años, ha sido su falta de “agilidad y de dinamismo”, que se reflejaría especialmente en dos situaciones: en primer lugar se dice abiertamente que el modelo de negociación colectiva español

²⁰⁷ Marcos González, J.I., “El nuevo procedimiento de terminación de los bloqueos en los descuelgues de convenios: ¿de verdad es efectiva la Comisión Consultiva Nacional de Convenios Colectivos?”, *Revista de Trabajo y Seguridad Social, Estudios Financieros* nº 371, 2014, pág. 159 y ss.

²⁰⁸ Gorelli Hernández, J., “El arbitraje obligatorio de la Comisión Consultiva Nacional de Convenios Colectivos como mecanismo de descuelgue o inaplicación de condiciones de trabajo”, en AA.VV. *El derecho a la negociación colectiva: “Liber Amicorum” Profesor Antonio Ojeda Avilés*, ed. Consejo Andaluz de Relaciones Laborales, Sevilla, 2014, pp. 223 y ss.; Vivero Serrano, J.B., “El arbitraje al servicio del interés empresarial: el papel de la Comisión Consultiva Nacional de Convenios Colectivos en el procedimiento de descuelgue del convenio”, *Revista de Trabajo y Seguridad Social, Estudios Financieros*, 368, 2013, pp. 5 y ss.

tiene dificultades para ajustar rápidamente las condiciones de trabajo presentes en la empresa, a las circunstancias económicas y productivas por las que estas atraviesan. Y en segundo lugar se advierte que una vez denunciado el convenio, las condiciones de trabajo del convenio anterior se prolongan en el tiempo, sin posibilidad de adaptarse a las nuevas exigencias económicas y productivas, lo que termina por producir perjuicios a las empresas.

La ultraactividad del convenio colectivo, una vez ha sido denunciado, es una regla que proporciona enormes dosis de seguridad jurídica al permitir el mantenimiento de las condiciones de trabajo pactadas en el mismo, hasta que se alcance uno nuevo que lo sustituya²⁰⁹. Sin embargo, la regla de la ultraactividad también ha sido criticada por los efectos que provoca, al propiciar consecuencias no queridas, como son los retrasos indebidos de los negociadores a la hora de lograr los acuerdos, o la pasividad en la voluntad de alcanzarlos.

Para evitar ello, el legislador de 2011 optó por agilizar los procesos de negociación colectiva, fijando plazos más breves en materia de denuncia, constitución de la mesa negociadora, y de negociación del convenio. Y si bien el legislador de 2012 suprimió algunas de estas previsiones, es importante tener en cuenta que otros requisitos no se han modificado. El plazo máximo para constituir la comisión negociadora sigue siendo de un mes a partir de la recepción de la comunicación; la parte receptora de la comunicación debe responder a la propuesta de negociación; y ambas partes deben establecer un calendario o plan de trabajo (artículo 89.2 del ET). Y se eleva a veinte días, desde la presentación del convenio en el registro, el plazo del que dispone la autoridad laboral para su publicación obligatoria y gratuita en el Boletín Oficial correspondiente (artículo 90.3 del ET).

Pero, por lo que aquí interesa, y para acabar con esos largos períodos de tiempo que supone negociar un nuevo convenio colectivo una vez denunciado el anterior, con las consiguientes situaciones de paralización y de bloqueo, es decir, con el objetivo de evitar una “petrificación” de las condiciones de trabajo pactadas en el convenio colectivo, así como para evitar que no se demore en exceso el acuerdo renegociador, el legislador ha limitado en el tiempo la ultraactividad del convenio denunciado, hasta un año, transcurrido el cual, pasará a aplicarse el convenio colectivo de ámbito superior (artículo 86.3 “in fine” del ET)²¹⁰.

²⁰⁹ Sala Franco, T., “La duración y la ultraactividad de los convenios colectivos”, *Actualidad Laboral*, 10, 2013; Sempere Navarro, A.V., “Sobre la ultraactividad de los convenios colectivos”, *Revista Aranzadi Doctrinal*, 1, 2013, pp. 11 y ss.; Goerlich Peset, J.M., “La ultraactividad de los convenios colectivos”, *Justicia Laboral, revista de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, 54, 2013, pp. 13 y ss.

²¹⁰ Casas Baamonde, M.E., Rodríguez Piñero y Bravo Ferrer, M., y Valdes Dal Re, F., “El agotamiento de la ultraactividad del convenio colectivo”, *Relaciones Laborales, revista crítica de teoría y práctica*, 9, 2013, pp. 1 y ss.; Casas Baamonde, M.E., “La pérdida de ultraactividad de los convenios colectivos”, *Relaciones Laborales, Revista crítica de teoría y práctica*, 6, 2013, pp. 1 y ss.; Molina Navarrete, C., “Caducidad de la “garantía de ultraactividad” normativa de los convenios: ¿en serio es una “cuenta atrás” hacia el “abismo laboral” español?”, *Temas Laborales, Revista Andaluza de Trabajo y Bienestar Social*, 120, 2013, pp. 181 y ss.; Sempere Navarro, A.V., “La ultraactividad” de los convenios colectivos y la reforma laboral de 2012”, en AA.VV. *El derecho a la negociación colectiva*, “Liber

Con ello se ha alterado de forma radical el sistema de vigencia de los convenios colectivos, de forma que una vez denunciado un convenio colectivo, su ultraactividad sólo está garantizada, salvo pacto en contrario, durante un año. Si transcurrido un año desde la denuncia del convenio colectivo, no se suscribe uno nuevo o se dicta un laudo arbitral que lo sustituya, el convenio pierde su vigencia y por tanto deja de existir como tal, y las empresas y trabajadores incluidos en su ámbito de aplicación pasaran a regular sus condiciones de trabajo por el convenio colectivo de ámbito superior que les sea de aplicación, si existiera. El tema en sí no deja de estar exento de polémica²¹¹.

Si el convenio colectivo de ámbito superior aplicable, estipulara unas condiciones de trabajo iguales o superiores al convenio que ha dejado de estar vigente, dicha situación apenas reviste problema, y las relaciones laborales, pasarían a regirse por este nuevo convenio.

Ahora bien, en el supuesto muy generalizado, de que el convenio colectivo superior contuviera unas condiciones inferiores a las previstas en el que ha perdido la vigencia, se produciría una pérdida de derechos, puesto que los trabajadores verían empeoradas las condiciones que venían disfrutando, y sería difícil sostener jurídicamente su mantenimiento, ya que la jurisprudencia vigente en materia de derechos adquiridos no reconoce la condición más beneficiosa de origen convencional. Por otra parte, el artículo 82.4 del ET dispone que el convenio colectivo que sucede a uno anterior puede disponer sobre los derechos reconocidos en aquél, y en dicho supuesto se aplicará, íntegramente, lo regulado en el nuevo convenio²¹².

También se plantean problemas aplicativos en aquellos casos en que existiera más de un convenio colectivo de ámbito superior aplicable (lo que puede suceder cuando un convenio provincial pierde vigencia al año de ser denunciado, existiendo un convenio de ámbito de comunidad autónoma y un convenio de ámbito estatal aplicables a las relaciones de trabajo). En este caso, se habrá de estar a las reglas generales sobre concurrencia de convenios para identificar cuál de ellos sería aplicable.

Igualmente, pueden surgir problemas cuando no existiese un convenio colectivo de ámbito superior, pero sí un convenio colectivo de ámbito inferior (lo cual podría darse si, tras su denuncia,

Amicorum". Profesor Antonio Ojeda Avilés, ed. Consejo Andaluz de Relaciones Laborales, Sevilla, 2014, pp. 485 y ss.; Blasco Pellicer, A., "Diez problemas aplicativos de la "ultraactividad" legal de los convenios colectivos", *Revista del Ministerio de Empleo y Seguridad Social*, 109, 2014, pp. 233 y ss.

²¹¹ Fernández Bustillo, J.A., "En torno a la ultraactividad de los convenios colectivos tras la reforma laboral del año 2012", *Diario La Ley* nº 8177, 2013; Espejo Megías, P., "Acerca de la problemática pérdida de ultraactividad del convenio colectivo denunciado", *Nueva Revista Española de Derecho del Trabajo*, 162, 2014, pp. 279 y ss.; Díaz Aznarte, M.T., "La ultraactividad del convenio colectivo a la luz de las últimas intervenciones legislativas. ¿Un sendero hacia la reactivación y el recrudescimiento de las medidas de conflicto colectivo?", *Temas Laborales, Revista Andaluza de Trabajo y Bienestar Social*, 123, 2014, pp. 12 y ss.

²¹² González González, C., "Pérdida de ultraactividad del convenio y aplicación del convenio de ámbito superior tras la reforma laboral de 2012: Comentario a la STSJ del País Vasco de 26-11-2013", *Revista Aranzadi Doctrinal*, 2, 2014, pp. 135 y ss.

perdiera vigencia un convenio de ámbito estatal, y estuvieran vigentes convenios colectivos de ámbito de comunidad autónoma y provinciales aplicables a las relaciones de trabajo). En este caso, una interpretación literal de las normas, impediría su aplicación, pero ello no quita, para evitar el vacío regulador, que los trabajadores pudieran ver reguladas sus condiciones de trabajo por estos convenios colectivos de ámbito inferior, y, de existir varios, habría que seleccionar el adecuado, nuevamente conforme a las reglas generales sobre concurrencia de convenios.

Y por último, para el caso de que no hubiera un convenio colectivo de ámbito superior aplicable (y ni tan siquiera uno de ámbito inferior), el problema se acrecienta aún más, porque por aplicación del sistema de fuentes de las relaciones laborales, éstas pasarían a regirse por lo dispuesto en las normas estatales. En este punto, podemos decir que las soluciones que han venido dando la doctrina científica y también la doctrina judicial²¹³, son esencialmente dos y radicalmente opuestas:

Una primera tesis, que puede denominarse “rupturista”, entiende que dichos derechos y obligaciones de las partes pasarían a regirse exclusivamente por las normas estatales legales y reglamentarias, haciendo tabla rasa de las condiciones laborales existentes con anterioridad en el ámbito del convenio colectivo fenecido.

Ciertamente, la aplicación de la tesis “rupturista” podría producir en el ámbito del contrato de trabajo una alteración sustancial de sus condiciones para ambas partes (trabajador y empresario), que transformaría las bases esenciales del propio contrato o negocio jurídico y el equilibrio de las contraprestaciones, pudiendo dejarlo sin los requisitos esenciales para su validez, como son el objeto cierto que sea materia del contrato, y la causa de la obligación que se establezca.

Una segunda tesis, que puede denominarse “conservacionista”, entiende que dichas condiciones laborales (expresión equivalente, aunque más breve, a la más precisa de: los respectivos derechos y obligaciones de las partes) que venían rigiendo con anterioridad a la pérdida de vigencia del convenio colectivo en cuestión deberían mantenerse puesto que forman parte del sinalagma contractual establecido entre las partes²¹⁴.

²¹³ San Martín Mazzucconi, C., “Ultraactividad de los convenios colectivos: estado de la cuestión en el ámbito judicial”, *Nueva Revista Española de Derecho del Trabajo*, 161, 2014, pp. 223 y ss.; Canelo Tejedo, C., “La pérdida de ultraactividad del convenio colectivo en casos de inexistencia de ámbito superior ni pacto en contrario. STSJ del País Vasco de 20 de febrero de 2014”, *Nueva Revista Española de Derecho del Trabajo*, 168, 2014, pp. 393 y ss.; García Jiménez, M., “La ultraactividad de los convenios colectivos (Comentario a la STSJ del País Vasco, Sala de lo Social, de 19 de noviembre de 2013)”, *Revista de Trabajo y Seguridad Social Estudios Financieros*, 370, 2014, pp. 181 y ss.; López Balaguer, M., “La regulación de las condiciones de trabajo superado el periodo de ultraactividad del convenio sin posibilidad de aplicación de convenio de ámbito superior: a propósito de la STSJ de Cataluña de 13 de junio de 2014”, *Nueva Revista Española de Derecho del Trabajo*, 169, 2014, pp. 343 y ss.

²¹⁴ Ballester Laguna, F., “El final de la ultraactividad y los límites de la doctrina de la incorporación al contrato de trabajo”, *Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, 38, 2014.

Esta segunda tesis ha sido precisamente la acogida por la sentencia del Tribunal Supremo de 22 de diciembre de 2014, dictada en pleno, que ha declarado que las condiciones pactadas en el contrato de trabajo desde el momento mismo de su constitución (sea directamente o por remisión a lo establecido en el convenio colectivo de aplicación), tienen naturaleza jurídica contractual y por ello siguen siendo exigibles entre empresa y trabajador por el contrato de trabajo que les vincula, aunque haya expirado la vigencia del convenio colectivo de referencia, pudiendo en su caso ser modificadas si concurren circunstancias económicas, técnicas, organizativas o productivas según el artículo del 41 del ET y todo ello sin perjuicio de que continúe la obligación de negociar un nuevo convenio colectivo.

Según el Tribunal Supremo, las partes que celebran un contrato de trabajo, en lugar de reproducir las normas legales y convencionales que entienden aplicables, acuden a la técnica de la remisión para establecer las condiciones laborales. Pero dicha remisión es una técnica que no elimina el carácter contractual de la fuente donde la propia remisión se establece y, por ende, de las condiciones laborales resultantes de la misma.

Dicho esto, parece claro que cualesquiera derechos y obligaciones de las partes existentes en el momento en que termina la ultraactividad de un convenio colectivo no desaparecen en ese momento en que dicho convenio pierde su vigencia. Y ello es así, no porque las normas del convenio colectivo extinto pasen a contractualizarse en ese momento, sino porque esas condiciones estaban ya contractualizadas desde el momento mismo en que se creó la relación jurídico-laboral.

En cualquier caso, no debe olvidarse que la pérdida de la ultraactividad del convenio colectivo transcurrido un año desde su denuncia, admite pacto en contrario. Ello significa que en el convenio colectivo las partes pueden acordar el mantenimiento indefinido de su vigencia hasta la firma del nuevo que lo sustituya²¹⁵.

Naturalmente esta previsión tampoco está exenta de dudas interpretativas, ya que mientras que por un lado puede sostenerse que cláusulas de este tipo pactadas en convenios con anterioridad a la entrada en vigor de la reforma laboral el 12 de febrero de 2012 serían válidas, por otro lado también puede defenderse que dichas cláusulas pactadas con anterioridad a la entrada en vigor de la reforma laboral serían nulas, por haberse suscrito en un contexto legal distinto, y por tanto sólo cabría su validez de haber sido negociadas con posterioridad²¹⁶.

²¹⁵ Muñoz Ruiz, A.B., "Las cláusulas de ultraactividad en la negociación colectiva de sector y de empresa: breve análisis del grado de cumplimiento de los objetivos de la reforma laboral de 2012", *Revista de Información Laboral*, 3, 2014, pp. 23 y ss.; Duque Gonzalez, M., "La limitación de la ultraactividad legal en el convenio colectivo", *Revista de Información Laboral*, 5, 2013, pp. 6 y ss.

²¹⁶ Luis Carrasco, J.M., "Cláusulas de ultraactividad en convenios colectivos anteriores a la reforma de 2012. STSJ de Cataluña de 12 de diciembre de 2013", *Nueva Revista Española de Derecho del Trabajo*, 167, 2014, pp. 265 y ss.

6. CONCLUSIONES.

I.- Las recientes reformas legislativas en materia de negociación colectiva en nuestro país tienen como último objetivo, convertirla en un instrumento para mejorar la competitividad y productividad de las empresas.

II.- Dichas reformas no esconden su propósito al afirmar que la negociación colectiva ha de ser un instrumento, y no un obstáculo para adaptar las condiciones laborales a las concretas situaciones de la empresa, y así garantizar el crecimiento de la economía española.

III.- A través de las mismas, se va a intentar a toda costa potenciar la flexibilidad de las relaciones laborales en el seno de la empresa, y ello de la siguiente manera: incrementando las posibilidades de descuelgue del convenio colectivo en aspectos nucleares de la relación laboral; imponiendo arbitrajes obligatorios en caso de falta de acuerdo en la negociación; dando prioridad aplicativa al convenio colectivo de empresa; o limitando la ultraactividad de los convenios.

IV.- Sin embargo el legislador olvida con ello un dato esencial de índole constitucional, y es que el derecho a la negociación colectiva es un derecho que ha venido cumpliendo funciones importantísimas en lo que es el marco de un Estado Social de Derecho, evitando vacíos de regulación y mejorando la regulación legal de las condiciones de trabajo a favor de los trabajadores.

V.- La cláusula del Estado Social prevista en el artículo 1.1 de la Constitución Española, si algo significa, es que el Estado queda constitucionalmente comprometido a establecer mecanismos compensatorios de las desigualdades sociales que la economía de mercado inevitablemente produce, y que sufren muy especialmente los trabajadores asalariados.

VI.- Y siendo la negociación colectiva uno de los instrumentos principales para la puesta en práctica de las exigencias del Estado Social, resulta contradictorio en sus propios términos convertirla en un instrumento al servicio de la empresa, en un contexto de reformas estructurales justificadas por esa economía de mercado.

SOCIO-POLITICAL ISSUES

ANÁLISIS ECONOMÉTRICO ESPACIAL DE LA TASA DE EMPLEO EN ESPAÑA: 2008-2013

José H.García Marí, Víctor J. García Vidal, Eva Tomaseti Solano

Universidad Politécnica de Cartagena, Spain.

Resumen:

Según el barómetro del Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) del mes de julio de 2014 el empleo sigue siendo la mayor preocupación de los españoles. En este contexto, el presente estudio analiza este fenómeno tan importante y de continua actualidad para la sociedad española, que afecta tanto a la economía del país como al bienestar de los ciudadanos, con el objetivo de conocer cómo se comporta a nivel geográfico en España y cuál ha sido su evolución desde el inicio de la crisis económica. Para ello, se realiza un análisis estadístico de la tasa de empleo general y por sectores a nivel provincial en España durante el reciente periodo de crisis económica 2008-2013 a través de la utilización de técnicas de análisis exploratorio de los datos espaciales (AEDE). El resultado más destacado a nivel global, para todo el periodo estudiado, es el contraste entre la parte noreste del territorio español, donde se dan las tasas de empleo más altas, y la parte sur, donde se concentran las más bajas.

Palabras clave: Tasa de Empleo, Análisis Econométrico-Espacial, Contagio Espacial

Abstract:

According to the barometer of Sociological Research Centre (CIS) in July 2014 employment remains a major concern of the Spaniards. In this context, this study examines this important and continuing today to the Spanish society, which affects both the economy and the welfare of citizens, in order to know how it behaves in the different areas of the Spanish geography and what has been its evolution from the beginning of the economic crisis. Then, a statistical analysis of the employment at the provincial level is performed during the 2008-2013 by using spatial econometrics techniques. The most important result is the contrast between the northeastern part

of Spanish territory, where there are higher rates of employment, and the south, where they are concentrated the lowest.

1. INTRODUCCIÓN

Todas las economías pasan por diferentes ciclos, con periodos de expansión o crecimiento, de estabilidad, fases de desaceleración y épocas de recesión o crisis. La crisis financiera de 2008 provocó que la economía española experimentara un cambio brusco en su ciclo económico, de una década de expansión a una profunda fase recesiva, cuya principal consecuencia ha sido el deterioro acelerado del mercado de trabajo. Dicha crisis ha ocasionado el descenso del empleo en la mayoría de los países, si bien los niveles alcanzados en España son especialmente llamativos.

La crisis financiera mundial de 2008 cerró el ciclo expansivo más largo de la historia de la economía española, ocasionando la destrucción de cerca de 4 millones de empleos entre 2008 y 2013, provocando la emigración de cientos de miles de personas en busca de trabajo y causando el empobrecimiento general de la población.

En el tercer trimestre de 2013, España dejó atrás la recesión técnica, tras crecer un 0,1% entre julio y septiembre respecto al trimestre anterior. El PIB dejó de caer después de haber bajado más de 7 puntos porcentuales desde el inicio de la crisis económica.

Sin embargo, desde el inicio de la crisis en 2008, el principal problema del mercado laboral español no es tanto la estabilidad en el empleo y la temporalidad sino la creación de empleo, por lo que se abordaron dos reformas en 2010 y 2012 con el objetivo de frenar en el corto plazo la destrucción de empleo y fijar las bases para la creación de empleo estable.

En la reforma laboral de 2010 destaca la nueva redacción que se da a las causas del despido por razones económicas, técnicas, organizativas o de producción, reduciendo los obstáculos para su justificación pudiendo alegar pérdidas futuras. Dos años más tarde se llevaron a cabo nuevas medidas que convergen en el abaratamiento del despido. Entre estas medidas destacan: a) la reducción del despido improcedente a 33 días y 24 mensualidades, b) el despido por causas económicas cuando de los resultados de la empresa se desprenda una situación económica negativa, a 20 días por año y c) eliminación de la autorización administrativa previa en los casos de expedientes de regulación de empleo (ERE). La misma reforma de 2012 también contemplaba medidas de fomento del emprendimiento, la bonificación a la contratación de jóvenes y mayores y el impulso a la movilidad laboral y la reducción del absentismo, entre otras.

En este contexto, el presente trabajo trata de analizar cómo ha ido evolucionando la tasa de empleo en España a lo largo del periodo 2008-2013 desde un punto de vista geográfico y por

sectores de actividad. Para ello se utilizan las técnicas de análisis exploratorio de datos espaciales (AEDE).

2. APLICACIÓN DE LAS TÉCNICAS DE ANÁLISIS EXPLORATORIO DE DATOS ESPACIALES (AEDE) A LA TASA DE EMPLEO EN ESPAÑA (2008-2013)

El análisis exploratorio de datos espaciales (AEDE) se trata de una disciplina de la estadística empleada para el estudio de datos espaciales que combina el análisis estadístico con el gráfico, valiéndose de una serie de técnicas que hacen posible el estudio de las variables, su tendencia, valores extremos y esquemas de asociación-dependencia espacial y concentración espacial o puntos calientes/fríos de negocio (hot spots), con el fin de lograr una completa descripción de los datos distribuidos geográficamente (Chasco, 2006).

Para la aplicación de dichas técnicas hemos utilizado el programa estadístico GeoDa, desarrollado por Luc Anselin, profesor de la Universidad de Illinois.

2.1. Variable objeto de estudio

El objetivo del presente trabajo es conocer la evolución del empleo en España, tanto global como por sectores, durante el periodo de crisis económica (2008-2013) y su distribución entre las distintas provincias del territorio español. Por ello, la variable estudiada ha sido la *Tasa de Ocupación* o *Tasa de Empleo*, que nos aporta información acerca de la creación o destrucción de empleo.

La decisión de utilizar la *Tasa de Ocupación* y no el número de ocupados como variable del estudio responde a que es más apropiado analizar el empleo en términos relativos sobre el total de personas en edad de trabajar de cada provincia con el fin de evitar el sesgo producido por la distribución asimétrica de la población en el territorio español y para poder comparar la importancia que tiene dicha variable en las distintas provincias. En el presente estudio hemos trabajado con la fórmula que el INE establece para calcular la tasa de empleo, esto es, el total de ocupados sobre la población de más de 16 años, calculando el promedio de los cuatro trimestres para cada año del periodo estudiado, 2008-2013.

2.2. Técnicas de Análisis Exploratorio de Datos Espaciales (AEDE) con Geoda

Antes de comenzar a describir las técnicas de AEDE, es necesario definir qué entendemos por datos espaciales. Para Rocco (2012), un dato espacial puede ser definido como la observación de una

variable asociada a una localización del espacio geográfico. Esta localización puede ser expresada mediante tres tipos de objetos espaciales: puntos, líneas y polígonos.

Cuando las observaciones que se analizan son georreferenciadas, se deben utilizar herramientas que permitan detectar ciertas características dentro de los datos; como la tendencia, valores atípicos, esquemas de asociación y dependencia espacial, concentración espacial o puntos calientes/fríos, entre otros. Los métodos que permiten extraer dichas características de los datos georreferenciados se conocen con el nombre de análisis exploratorio de datos espaciales (AEDE) (Acevedo, 2008).

Anselin (2003) define el AEDE como el conjunto de técnicas que describen y visualizan las distribuciones espaciales, identifican localizaciones atípicas o “atípicos espaciales” (*spatial outliers*), descubren esquemas de asociación espacial, agrupamientos (*clusters*) o puntos calientes (*hot spots*) y sugieren estructuras espaciales u otras formas de heterogeneidad espacial. Para Turkey (1977), un buen método gráfico de AEDE es aquél capaz de analizar y representar dos características fundamentales en toda distribución espacial: tendencia y puntos atípicos.

El programa GeoDa, desarrollado por el profesor Luc Anselin, ofrece las principales técnicas de análisis exploratorio de la tendencia espacial, que es de carácter geográfico y tiene un sentido global, es decir, referido a todo el mapa, y de los atípicos espaciales, que son especiales concentraciones de datos cuyo valor se encuentra a cierta distancia de la tendencia general (mediana).

Este programa fue concebido como un producto “amigable”, que no requiere del manejo de un GIS (Sistema de Información Geográfica), mucho más complejo, y que funciona en cualquier sistema operativo, teniendo la ventaja de ser un producto de libre acceso en Internet (Chasco, 2006).

En nuestro estudio nos centraremos en tres análisis distintos: 1) Análisis Exploratorio, con mapas de cuartiles e histogramas de frecuencias, 2) Análisis de Dependencia o Autocorrelación Espacial, a través del I de Moran y los mapas LISA, y 3) Análisis de la Correlación Espacio-Temporal, utilizando el I de Moran bivalente.

2.2.1. Análisis Exploratorio

Teniendo en cuenta el carácter multidireccional de los datos geográficos, la tendencia espacial no puede ser representada mediante una línea recta (como ocurre con las series temporales), sino a través de un mapa o gráfico capaces de expresar la evolución de la variable en las distintas áreas geográficas (Chasco, 2006).

Dada la naturaleza de la variable objeto de estudio, el análisis exploratorio realizado en el presente trabajo se centra en dos de los métodos anteriormente citados; el mapa temático y el histograma de frecuencias.

En general, los mapas temáticos consisten en la representación cartográfica de una variable geográfica, que puede llevarse a cabo mediante símbolos y colores que pongan de manifiesto el valor de una variable en cada una de las unidades geográficas consideradas (países, regiones, etc.). Puede utilizarse un color/símbolo diferente para cada valor o para cada intervalo de valores de la variable. Dentro del AEDE reticular, los mapas temáticos más importantes para la representación de la tendencia espacial de una variable son el mapa de cuartiles y el mapa de la desviación típica (Chasco, 2001). En nuestro caso, y dado que el primer objetivo del estudio es realizar un análisis descriptivo de la distribución de la tasa de empleo a lo largo del territorio nacional, únicamente estudiaremos el mapa de cuartiles. En este tipo de mapas, los datos se dividen y agrupan en una serie de categorías (cuartiles) con igual número de observaciones.

Los métodos específicos del AEDE pueden complementarse con otras técnicas no específicamente diseñadas para el análisis de datos geográficos, como es el caso del histograma de frecuencias. Esta técnica representa en un gráfico de barras la distribución de frecuencias de una variable continua, en la que cada una de estas superficies es una proporción respectiva a la frecuencia de los distintos valores que son representados. Es una aproximación a la función de densidad de una variable aleatoria que facilita la detección de asimetrías y otras peculiaridades de la distribución. En aquellos casos en los que la variable tiene una distribución muy alejada de la normal, el mapa de cuartiles no resulta de utilidad.

2.2.2. Análisis de Dependencia o Autocorrelación Espacial

El fenómeno de dependencia o autocorrelación espacial puede definirse como la relación funcional existente entre los valores que adopta un indicador en una zona del espacio y en zonas vecinas (Chasco, 2003). Para Anselin (2003), este fenómeno es la coincidencia entre valores similares (de una variable) y localizaciones cercanas. Por lo tanto, se puede afirmar que existe autocorrelación espacial en la medida en que existe una relación entre lo que sucede en un punto determinado del espacio y lo que acontece en otros puntos de ese mismo espacio (Sánchez, 2008).

En el presente estudio, la autocorrelación espacial determina si la tasa de empleo de una determinada provincia española está relacionada con la tasa de empleo de otras provincias.

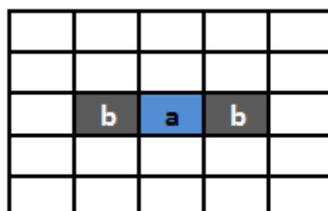
De acuerdo con Sánchez (2008), a la hora de verificar la existencia o ausencia de autocorrelación espacial, la I de Moran es el índice más conocido y utilizado. Dicho índice trata de contrastar la hipótesis nula de ausencia de autocorrelación espacial (aleatoriedad espacial) frente a la hipótesis

alternativa de existencia de autocorrelación espacial (positiva o negativa). El estadístico de autocorrelación espacial I de Moran, así como otros indicadores similares como el C de Geary o G de Getis, permiten conocer si la localización de una variable económica en el territorio está influenciada por la presencia de la misma actividad en áreas vecinas (Viladecans, 2002).

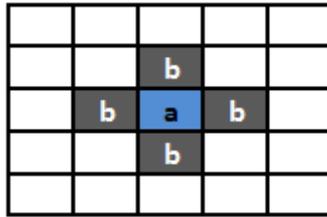
Es posible realizar una inferencia para cada valor del estadístico con el objetivo de evaluar el nivel de significatividad estadística de rechazo de la hipótesis nula de ausencia de similitud o disimilitud de valores de una localización geográfica. De este modo, se pone de manifiesto la presencia de puntos calientes o atípicos espaciales, cuya mayor o menor intensidad dependerá de la significatividad asociada a dicho índice. Varía entre los valores -1 y +1, cuanto más cercano a 1 sea el indicador, mayor será el nivel de autocorrelación espacial (Sánchez, 2008).

Para el cálculo del I de Moran resulta de gran importancia la definición de la contigüidad o “vecindad” de las unidades espaciales consideradas, en nuestro caso provincias. Para ello, se suele utilizar una matriz de interacciones espaciales, que representa la relación que tiene cada una de las regiones con las demás regiones del espacio estudiado, tal como se vería en un mapa. Normalmente, dicha matriz se construye utilizando notación binaria, donde 1 representa la presencia de contigüidad espacial entre dos unidades y 0 la ausencia de contigüidad espacial entre dos unidades (Acevedo, 2008). Si partimos de un espacio representado en una cuadrícula regular, hay diferentes formas de definir la vecindad de dos unidades espaciales. Los principales criterios de vecindad son (Chasco, 2003; Sánchez, 2004; Sánchez, 2008, Acevedo, 2008; Rocco, 2012):

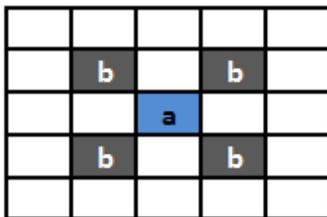
- Contigüidad lineal: esta relación de vecindad se da cuando dos provincias comparten un borde común a la izquierda o a la derecha, es decir, una provincia se encuentra inmediatamente al lado de la otra.



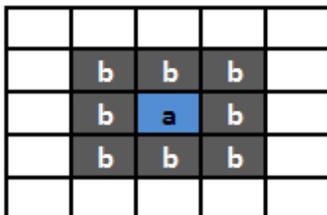
- Contigüidad tipo *Rook*: una provincia será considerada vecina de otra si comparte con ésta un lado o borde del cuadrado. Este criterio también se conoce con el nombre de criterio de la *torre*, en referencia al movimiento de esta pieza en el ajedrez.



- Contigüidad tipo *Bishop*: dos provincias serán vecinas si comparten un vértice del cuadrado. Este criterio se conoce también con el nombre de criterio del *alfil*.



- Contigüidad tipo *Queen*: es la unión de las dos anteriores y considera vecinas a las provincias que comparten un borde o un vértice del cuadrado. También se conoce con el nombre de criterio de la *reina*.



Aunque los anteriores criterios de vecindad reflejan contigüidad de primer orden, también es posible considerar vecindad de segundo orden (cuando se contempla la influencia de los vecinos de los vecinos), de tercer orden, y así sucesivamente. En nuestro estudio hemos aplicado vecindad de primer orden tipo reina, ya que es el criterio utilizado en la mayoría de trabajos en los que se aplica el I de Moran al estudio de la autocorrelación espacial en España (Sánchez, 2004; Sánchez, 2008; García, Tomaseti y Sánchez, 2011; Rocco, 2012; Buendía, Esteban y Sánchez, 2012).

Complementariamente al I de Moran global, se desarrolló el I de Moran local, ya que el primero ofrece una medida resumen de la intensidad de la autocorrelación de los territorios considerados pero carece del detalle de las correlaciones entre las unidades geográficas constituyentes del territorio, vecinas o no. Al igual que el I de Moran global, el I de Moran local varía entre -1 y +1,

representando el grado de correlación del indicador de una provincia con los indicadores de sus vecinas. Como resultado, el índice identifica unidades territoriales donde valores de análisis altos o bajos se agrupan espacialmente, así como también provincias con valores muy distintos a los de las provincias circundantes (Naciones Unidas, 2012).

Para detectar autocorrelación espacial a nivel local, la herramienta de AEDE más utilizada es el mapa LISA. El mapa LISA (Local Indicator of Spatial Association) es aquel en el que se representan las localizaciones con valores significativos en determinados indicadores estadísticos de asociación espacial local (Chasco, 2001) y permite localizar geográficamente los *agrupamientos espaciales* (cuando una unidad espacial que registra un valor alto (bajo) de la variable se encuentra rodeada de unidades espaciales que también registran un valor alto (bajo) de dicha variable, es decir, alto-alto o bajo-bajo) y los *atípicos espaciales* (cuando una unidad espacial con un elevado valor de la variable analizada se encuentra rodeada de unidades espaciales en las que la variable registra valores pequeños, o viceversa, es decir, alto-bajo o bajo-alto) (Sánchez, 2008). Por lo tanto, pueden darse cinco tipos de conglomerados especiales (Naciones Unidas, 2012):

- a) Alto-alto. En nuestro estudio, sería una provincia con tasa de empleo por encima del promedio, rodeada significativamente por provincias vecinas también superiores a la media. Estas unidades territoriales corresponden a los denominados conglomerados calientes o *hot spots*.
- b) Bajo-bajo. Una provincia con tasa de empleo inferior al promedio, rodeada por provincias vecinas que también se encuentran bajo la media en relación con la variable de interés. Estas unidades territoriales corresponden a los denominados conglomerados fríos o *cold spots*.
- c) Bajo-alto. Este conglomerado está formado por una provincia con baja tasa de empleo, rodeada significativamente por provincias vecinas con valores que se encuentran por encima de la media de empleo.
- d) Alto-bajo. Provincia con alta tasa de empleo, rodeada significativamente por provincias vecinas con valores que se encuentran por debajo de la media de empleo
- e) Relación no significativa. Presencia de provincias donde el valor de análisis de la variable de interés no se relaciona significativamente con los valores que presentan sus provincias vecinas.

2.2.3. Análisis de la Correlación Espacio-Temporal

El análisis de la correlación espacio-temporal analiza una variable en un lugar determinado en dos momentos del tiempo (Anselin, 2003).

Hay dos formas de realizar el análisis espacio-temporal:

- *Inward diffusion* (Difusión interna): De los vecinos en el presente al núcleo en el futuro.
- *Outward diffusion* (Difusión externa): Del núcleo ahora a los vecinos en el futuro.

El análisis más utilizado es el de difusión interna, que mide cómo afectará en el futuro a una provincia determinada lo que ocurre en sus provincias vecinas en el presente (Anselin, 2005).

Los resultados obtenidos responden a tres análisis agrupados en dos niveles. El primer análisis es exploratorio, a partir de mapas de cuartiles e histogramas de frecuencias, y el segundo se centra en el efecto contagio que se estudia a nivel espacial y a nivel espacio-temporal. Ambos se han realizado a nivel provincial para el global y para cada uno de los sectores.

3. RESULTADOS DEL ANÁLISIS EXPLORATORIO DE DATOS ESPACIALES (AEDE) A LA TASA DE EMPLEO EN ESPAÑA (2008-2013)

A continuación, pasamos a exponer los principales resultados del análisis exploratorio, de dependencia o autocorrelación espacial y de correlación espacio-temporal.

3.1. Resultados del análisis exploratorio

El mapa de cuartiles agrupa, según la intensidad de los colores, a las provincias por el valor de su tasa de empleo. De esta manera, el primer cuartil, donde la tasa de empleo es más baja, está representado por el tono más claro, mientras que el cuarto cuartil, donde la tasa de empleo es más alta, está representado por el tono más oscuro. La leyenda situada a la izquierda de los mapas incluye el intervalo de la tasa de empleo para cada cuartil (entre corchetes) y el número de provincias agrupadas en dicho cuartil (entre paréntesis). Para resumir la información, se muestran únicamente los mapas correspondientes a los años 2008 y 2013.

El análisis del comportamiento de la tasa de empleo durante el periodo estudiado (2008-2013) muestra claramente que, a nivel global, en las provincias centro-orientales de la mitad norte del país es donde se dan las mayores tasas de empleo (figuras 1 a 6). De la mitad sur del territorio español; Toledo, Valencia y Murcia (y Almería en 2010) son las únicas provincias que no se encuentran en los dos primeros cuartiles durante el periodo de estudio.

Por una parte, de doce provincias que agrupa el cuarto cuartil, ocho (Madrid, Burgos, Guipúzcoa, Álava, Navarra, Girona, Lleida y las Islas Baleares) permanecen en dicho cuartil desde 2008 hasta 2013. En el otro extremo, nueve de las doce provincias que forman el primer cuartil (Ourense, León, Zamora, Cáceres, Huelva, Cádiz, Granada, Jaén y Cuenca) se encuentran en dicho cuartil durante todos los años estudiados.

Como se puede apreciar en los intervalos para cada cuartil, la tasa de empleo ha disminuido a lo largo de la crisis (de hecho, el intervalo para el primer cuartil del año 2008 era [41,39-46,56] mientras que el tercer cuartil del año 2013 agrupaba a las provincias con tasas de empleo comprendidas entre 42,44% y 47,08%), pero el dibujo que presenta la distribución de la variable apenas ha cambiado y se sigue dando el patrón norte-sur.

Analizando el sector de la agricultura (figuras 3 y 4) vemos como la situación varía completamente y, en este caso, son las provincias de la mitad sur de España las que forman parte del tercer y cuarto cuartil. Las provincias de Andalucía, Castilla-La Mancha, Extremadura, Galicia y Aragón presentan las tasas de empleo más altas en el sector de la agricultura, mientras que algunas de las provincias con mayores tasas de empleo global, como Madrid, Girona, Guipúzcoa o Álava, se encuentran en el primer cuartil. Estos resultados se deben sin duda a la mayor importancia del sector de la agricultura en la mitad sur del territorio español.

En la industria obtenemos datos muy parecidos a los globales, concentrándose las mayores tasas de empleo en la zona nordeste del país (figuras 5 y 6). El empleo también ha disminuido en este sector pero las variaciones en cuanto a distribución son mínimas, siendo Burgos, Soria, Álava, Guipúzcoa, La Rioja, Navarra, Zaragoza, Girona, Barcelona, Teruel y Alicante las provincias que forman el cuarto cuartil en los seis años estudiados. Esta distribución tiene un comportamiento muy correlacionado con la distribución geográfica de la industria a lo largo del territorio español.

En el sector de la construcción cabe destacar la importancia que tenía en cuanto a empleo en el área mediterránea española al principio de la crisis y la progresiva disminución de la tasa de empleo a lo largo de los años en dicha zona, provocando que las tasas de empleo más elevadas se fueran desplazando desde estas provincias hacia las provincias del interior y el oeste del territorio español, como Valladolid, Burgos, La Coruña o Pontevedra (figuras 7 y 8). En concreto, Murcia pasó de pertenecer al cuarto cuartil en 2008 a caer hasta el primer cuartil en 2013. Este hecho da una idea de la intensidad con la que golpeó la reciente crisis económica al sector de la construcción en las provincias bañadas por el Mar Mediterráneo.

Respecto al sector servicios (figuras 9 y 10), las tasas de empleo más altas se dieron en las provincias españolas más turísticas, como Madrid, Barcelona, Sevilla, Valencia, Islas Baleares, Islas Canarias, La Coruña, Vizcaya, Álava, Zaragoza o Málaga, mientras que las provincias de Extremadura y Castilla-La Mancha registraron las tasas de empleo más bajas para el sector

servicios. Este comportamiento puede explicarse por la importancia que tienen las actividades de comercio, turismo, hostelería, ocio, cultura o espectáculos en el sector servicios.

Figura 1. Mapa cuartiles Tasa de Empleo (TE) 2008 **Figura 2. Mapa cuartiles Tasa de Empleo (TE) 2013**

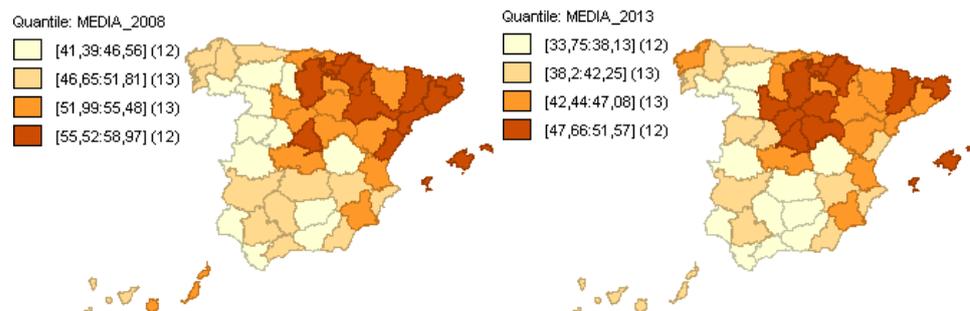


Figura 3. Mapa cuartiles TE Agricultura 2008 **Figura 4. Mapa cuartiles TE Agricultura 2013**

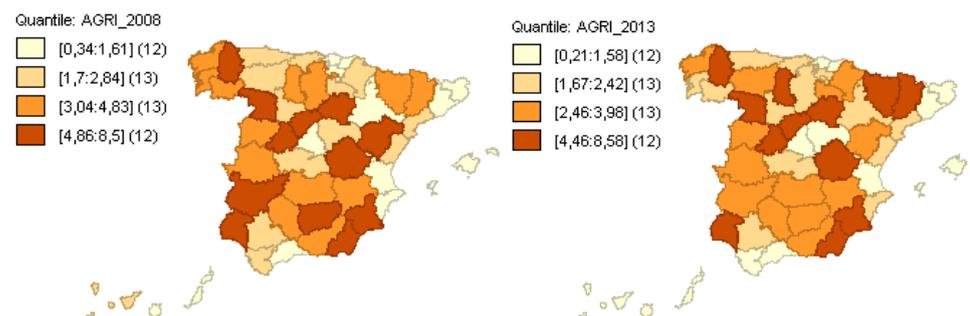


Figura 5. Mapa cuartiles TE Industria 2008 **Figura 6. Mapa cuartiles TE Industria 2013**

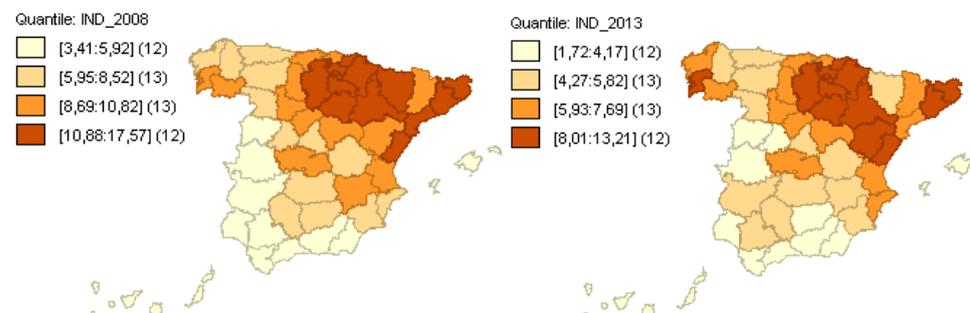


Figura 7. Mapa cuartiles TE Constr. 2008

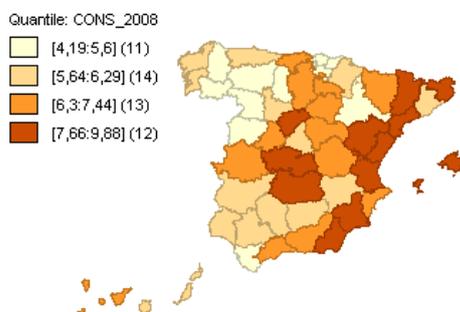


Figura 8. Mapa cuartiles TE Constr. 2013

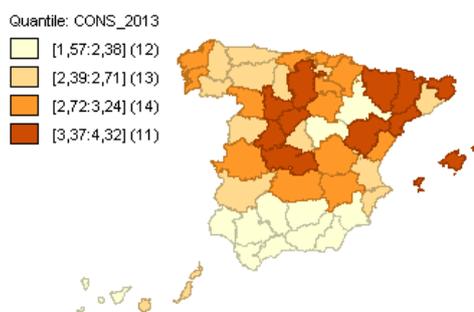


Figura 9. Mapa cuartiles TE Servicios 2008

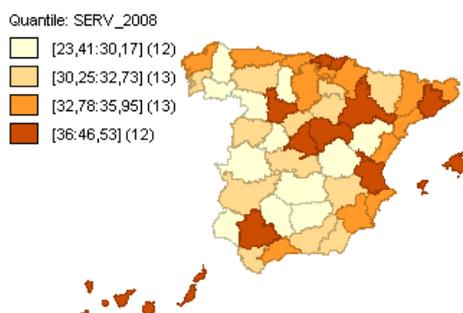
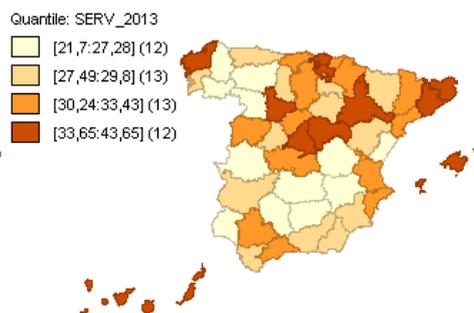


Figura 10. Mapa cuartiles TE Servicios 2013



El histograma de frecuencias clasifica la variable en siete categorías, representadas por barras de diferentes colores. GeoDa muestra en el eje horizontal los valores de la tasa de empleo divididos en intervalos y en el eje vertical el número de provincias, donde la altura de cada barra es proporcional a la frecuencia de los valores representados.

El análisis del histograma debe centrarse en comprobar si la función de densidad de la variable está próxima a la conocida campana de Gauss y, por lo tanto, la variable se distribuye normalmente.

A nivel global (figuras 11 y 12), el histograma presenta una distribución bimodal, con picos diferenciados en los intervalos de mayor y menor tasa de empleo, es decir, la mayor parte de las provincias se acumulan en los extremos del histograma y no en el centro.

En el caso de la agricultura (figuras 13 y 14), el histograma muestra asimetría positiva, ya que las frecuencias más altas se acumulan al lado izquierdo de la media, por lo que la mayoría de

provincias se acumulan en los intervalos más bajos de tasa de empleo para este sector. Para el resto de sectores los histogramas presentan una forma cercana a la campana de Gauss.

A la vista de los resultados, no se puede decir que la distribución de la tasa de empleo a nivel global y por sectores esté muy alejada de la distribución normal y, por lo tanto, estos resultados dan mayor fuerza explicativa a los mapas de cuartiles analizados anteriormente, ya que, de acuerdo con Chasco (2010), el valor explicativo de los mismos se vería reducido en el caso de que la distribución de la variable estuviese muy alejada de la distribución normal.

Figura 11. Histograma Tasa de Empleo (TE) 2008

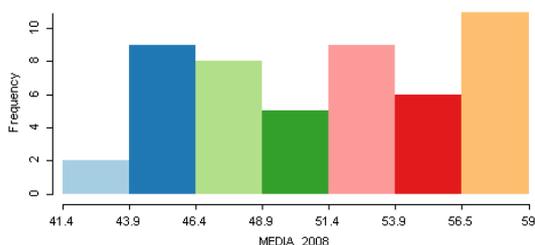


Figura 12. Histograma Tasa de Empleo (TE) 2013

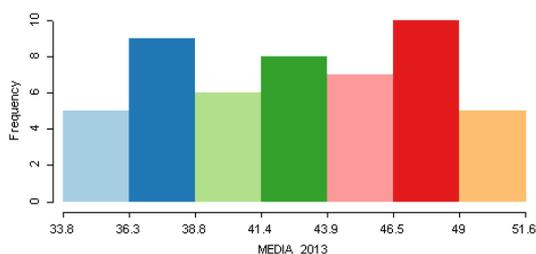


Figura 13. Histograma TE Agricultura 2008

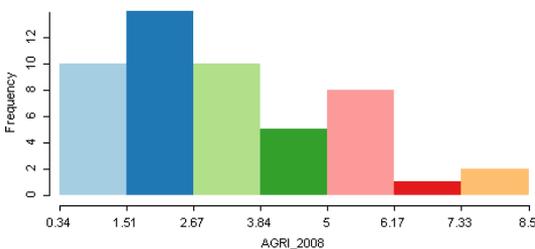


Figura 14. Histograma TE Agricultura 2013

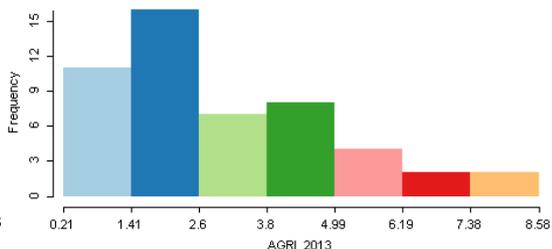


Figura 15. Histograma TE Industria 2008

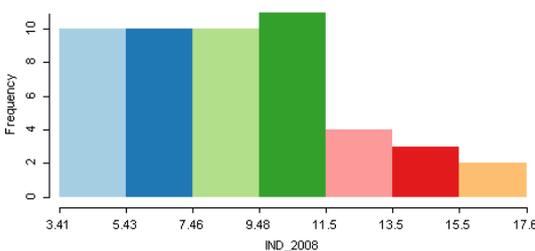


Figura 16. Histograma TE Industria 2013

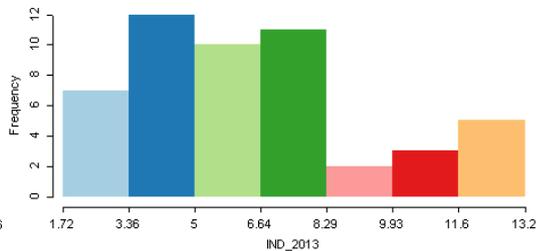


Figura 17. Histograma TE Construcción 2008

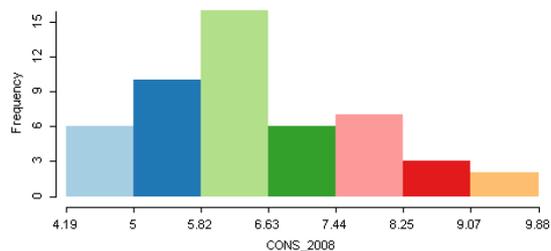


Figura 18. Histograma TE Construcción 2013

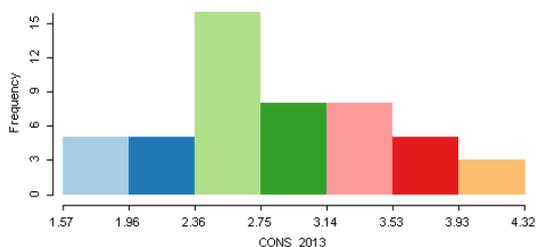


Figura 19. Histograma TE Servicios 2008

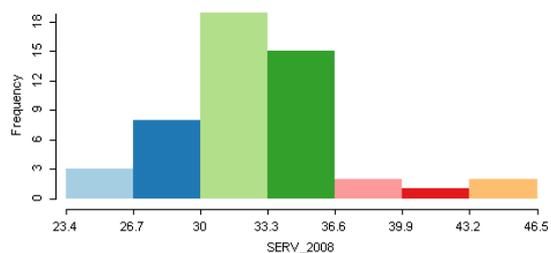
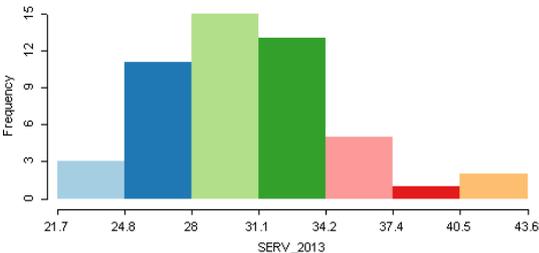


Figura 20. Histograma TE Servicios 2013



3.2. Resultados del análisis de dependencia o autocorrelación espacial

El análisis de dependencia o autocorrelación espacial se realiza en dos niveles, global y local. Para el análisis de la dependencia global se emplea el índice I de Moran global, utilizando la matriz de pesos con criterio de vecindad de primer nivel tipo reina. Tras un primer resultado se excluyeron los valores extremos, lo que no varió el resultado del índice y se aplicaron 999 permutaciones. La Tabla 1 muestra los I de Moran obtenidos a nivel global y para cada uno de los sectores, así como su nivel de significatividad.

Tabla 1. Autocorrelación espacial a nivel global y por sectores.

	ÍNDICE DE MORAN				
	GLOBAL	AGRICULTURA	INDUSTRIA	CONSTRUCCIÓN	SERVICIOS
2008	0,4957***	0,0364	0,6076***	0,2801***	0,0656
2009	0,4937***	0,0469	0,6098***	0,2549***	0,0646
2010	0,4942***	0,0660	0,6058***	0,1927**	0,0784
2011	0,5303***	0,0101	0,5840***	0,2188***	0,0920
2012	0,5760***	0,0213	0,5655***	0,3321***	0,1804**
2013	0,5758***	0,0420	0,5905***	0,3267***	0,1557**

*p<0,10; **p<0,05; ***p<0,01

El I de Moran a nivel global es positivo para todo el periodo analizado, lo que significa que las provincias con una tasa de empleo elevada se encuentran rodeadas de otras provincias con tasas de empleo superiores a la media y viceversa. Por otra parte, a nivel global, el estadístico toma valores entre 0,5 y 0,6 durante los seis años estudiados y, como vimos en el capítulo anterior, cuanto mayor sea el valor de este estadístico más fuerte será el grado de asociación o dependencia espacial en la variable. Además, los resultados son estadísticamente significativos para todo el periodo analizado, por lo tanto, rechazamos la hipótesis nula de no autocorrelación espacial, es decir, existe autocorrelación espacial o efecto “contagio” entre los datos considerados.

En el caso de los sectores, en todos ellos el I de Moran es positivo, aunque con valores muy cercanos al cero en el sector de la agricultura y el sector servicios, en los que, además, los resultados no son estadísticamente significativos. Esto implica no rechazar la hipótesis nula de que no existe relación directa entre valores similares de la tasa de empleo en una provincia y las cercanas entre sí para estos sectores.

Por el contrario, para los sectores industria y construcción el I de Moran presenta valores positivos y relativamente altos, sobre todo en el caso del sector industrial. Asimismo, los resultados para el periodo estudiado resultan estadísticamente significativos, por lo que podemos decir que existe efecto “contagio” para dichos sectores, lo que nos indica que el valor de la tasa de empleo de una determinada zona geográfica es influido por el valor de la tasa de empleo de sus vecinas.

Atendiendo a los resultados del índice I de Moran local, reflejados en los mapas LISA (figuras 21 y 22), que representan las zonas calientes de alto valor (color rojo oscuro) y bajo valor (azul oscuro) de la distribución de la tasa de empleo provincial, vemos claramente que se producen agrupamientos o “clusters” de altas tasas de empleo (High-High) entre las provincias vascas, La

Rioja, Navarra, las provincias aragonesas y catalanas. Por el contrario, las zonas frías o concentraciones de provincias con tasas de empleo bajas rodeadas por provincias con tasas de empleo inferiores a la media (Low-Low) se dan en la zona sur del territorio español, entre las provincias andaluzas, Badajoz, el sur de Castilla-La Mancha y para los años 2008, 2009, 2010 y 2013 en Ourense y Salamanca. La localización de dichas concentraciones apenas varía a lo largo del periodo analizado. Podemos afirmar que se mantiene la tendencia noreste-suroeste de los mapas de cuartiles, situándose las provincias con tasas de empleo altas rodeadas de vecinas con tasas de empleo elevadas en la parte superior (en rojo oscuro), y en la parte inferior provincias con tasas de empleo bajas rodeadas de provincias con tasas de empleo por debajo de la media (en azul oscuro).

Los únicos “clusters” espaciales disimilares los encontramos en Toledo y Valladolid para 2008 y Murcia para 2012, en las que dichas provincias con tasa de empleo superior a la media se encuentran rodeadas por provincias con tasas de empleo inferiores a la media (High-Low).

En el caso del sector de la agricultura (figuras 23 y 24), no presenta demasiadas zonas con valores significativos en el estadístico I de Moran, aunque cabe destacar una concentración de valores bajos (Low-Low) en el territorio vasco y puntos calientes (High-High) en Ourense, La Coruña, Ciudad Real y Granada para los primeros años estudiados.

En los mapas LISA del sector industrial (figuras 25 y 26) observamos que, al igual que ocurría con los mapas de cuartiles, existe una clara relación entre la distribución de los agrupamientos espaciales para el global de los sectores y para el sector de la industria en particular. Las zonas calientes están localizadas en las provincias vascas, la zona este de Castilla y León, Navarra, La Rioja, Aragón y la zona sur de Cataluña. Estos resultados pueden deberse a la creación de un tejido industrial sólido en estas zonas que favorece el empleo tanto en las propias provincias como en las provincias cercanas. En el otro extremo, los puntos fríos se encuentran en el sur, sobre todo en las provincias andaluzas y Cáceres.

La distribución de la tasa de empleo en el sector de la construcción a lo largo de la crisis se ha comportado de manera caótica, como queda reflejado en los mapas LISA (figuras 27 y 28). Los “clusters” espaciales varían constantemente y únicamente se puede observar una tendencia de concentraciones de valores altos en Zaragoza y Lleida en los años 2009 y 2010, y de zonas frías en las provincias andaluzas y Murcia en los últimos tres años de la crisis.

En cuanto al sector servicios, los mapas LISA (figuras 29 y 30) muestran concentraciones de puntos fríos (Low-Low), en las provincias del sur de Castilla-La Mancha (Ciudad Real y Albacete), Extremadura (Badajoz) y Galicia (Ourense). Por su parte, la provincia de Segovia presenta valores altos de tasa de empleo estando rodeada de provincias con tasas de empleo por encima de a la media (High-High), durante los últimos tres años del periodo analizado.

Figura 21. Mapa LISA Tasa de Empleo (TE) 2008

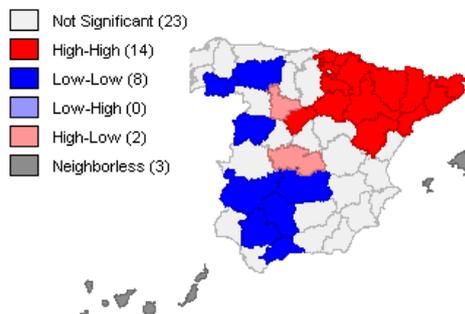


Figura 22. Mapa LISA Tasa de Empleo (TE) 2013

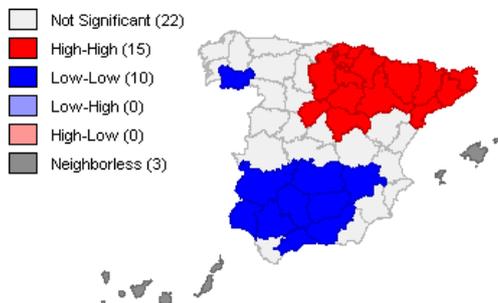


Figura 23. Mapa LISA TE Agricultura 2008

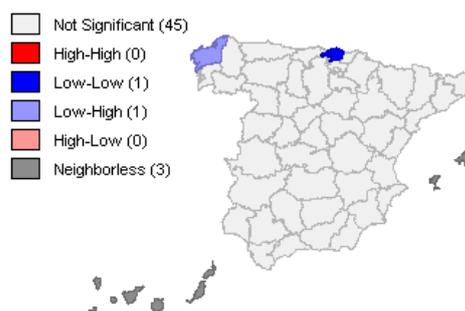


Figura 24. Mapa LISA TE Agricultura 2009

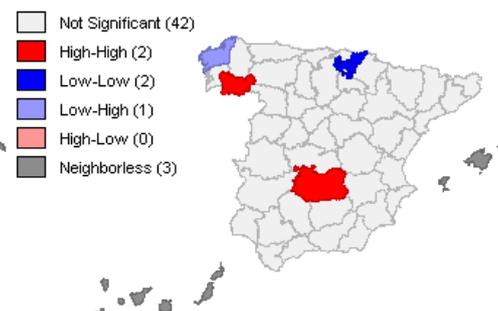


Figura 25. Mapa LISA TE Industria 2008

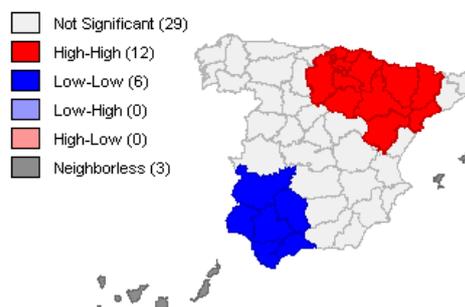


Figura 26. Mapa LISA TE Industria 2013

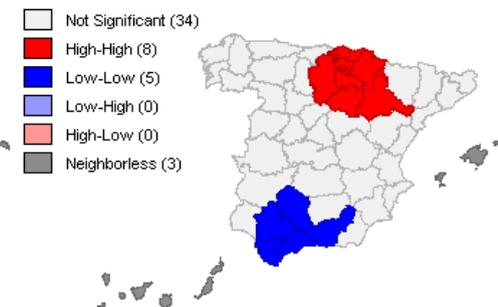


Figura 27. Mapa LISA TE Construcción 2008

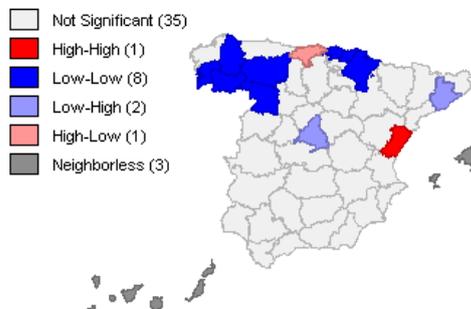


Figura 28. Mapa LISA TE Construcción 2013

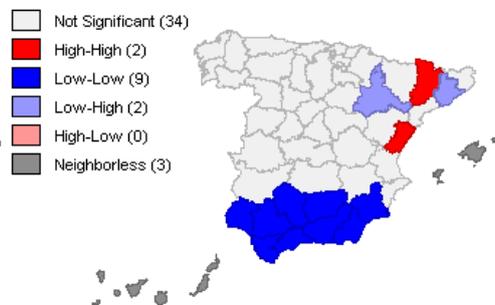


Figura 29. Mapa LISA TE Servicios 2008

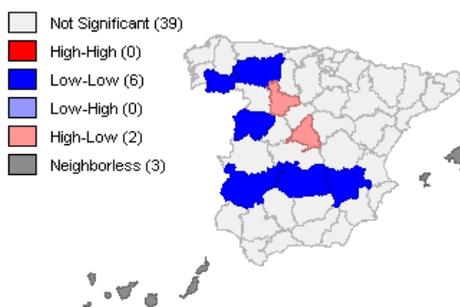
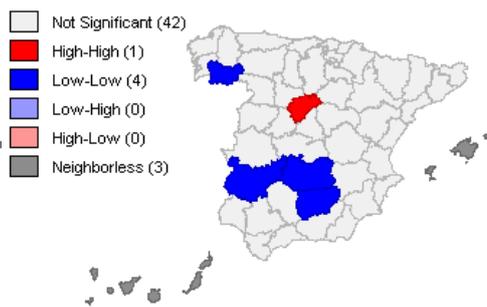


Figura 30. Mapa LISA TE Servicios 2013



3.3. Resultados del análisis de la correlación espacio-temporal

El concepto de correlación espacial bivalente hace referencia al grado de sistemática semejanza entre el valor de una variable observada en cierta localización y los valores de otra variable observada en localizaciones “vecinas” (Chasco y López, 2004). Esta idea es aplicable a la correlación espacio-temporal, donde hay una única variable pero medida en dos momentos diferentes del tiempo (Anselin, 2003).

Como vimos en el capítulo anterior, hay dos formas de realizar el análisis espacio-temporal; difusión interna y difusión externa, siendo la más utilizada la difusión interna, que mide cómo afectará en el futuro a una provincia determinada lo que ocurre en sus provincias vecinas en el presente (Anselin, 2005).

La Tabla 2 recoge los resultados del I de Moran que muestra dicha correlación espacio-temporal interna tanto a nivel global como por sectores.

Tabla 2. Correlación espacio-temporal a nivel global y por sectores

	Correlación espacio-temporal (I de Moran)				
	GLOBAL	AGRICULTURA	INDUSTRIA	CONSTRUCCIÓN	SERVICIOS
2008-09	0,4854***	0,0408	0,6085***	0,2022**	0,0652
2009-10	0,5039***	0,0574	0,6088***	0,2447***	0,0745
2010-11	0,5157***	0,0448	0,5985***	0,2249**	0,0921
2011-12	0,542***	0,0128	0,5764***	0,2428***	0,1249
2012-13	0,5749***	0,013	0,5821***	0,3174***	0,1634*

*p<0,10; **p<0,05; ***p<0,01

Los resultados de correlación espacio-temporal son muy similares a los resultados del análisis de correlación espacial. Se observan resultados significativos a nivel global y para los sectores de la industria y la construcción para todos los años del periodo analizado. Por lo tanto, podemos afirmar que se produce un efecto contagio en la tasa de empleo de una provincia en un año determinado como consecuencia de la tasa de empleo de sus provincias vecinas en el año anterior, tanto a nivel global como para la industria y la construcción. En este caso, el contagio observado es explicado tanto espacial como temporalmente. Este hecho puede deberse a que la situación económica ha empeorado sistemáticamente durante la crisis, por lo que muchas empresas, sobre todo del sector de la construcción, se han visto obligadas a realizar reducciones de plantilla o directamente a finalizar su actividad, lo que ha afectado negativamente, en ese mismo año y en años posteriores, a la propia empresa y a otras empresas del mismo sector de provincias vecinas con las que se relacionaban, repercutiendo en la tasa de empleo de dichas provincias.

Los resultados del análisis de la correlación espacial entre dos periodos de tiempo (Tabla 3) son muy cercanos a 1 tanto para el global como por sectores y para todo el periodo analizado y por lo tanto refuerzan los resultados de la correlación espacio-temporal.

Tabla 3. Correlación espacial entre dos periodos de tiempo (Slope) a nivel global y por sectores

	Correlación espacial entre dos periodos de tiempo (Slope)				
	GLOBAL	AGRICULTURA	INDUSTRIA	CONSTRUCCIÓN	SERVICIOS
2008-09	1,0377	0,9963	1,0758	1,0638	1,0429
2009-10	0,9743	0,826	0,9817	0,9094	0,9756
2010-11	0,9115	0,9859	0,9511	0,8965	0,9103
2011-12	0,9049	1,0147	1,0762	0,8507	0,9126
2012-13	0,9983	1,0059	0,9737	0,9691	0,9875

El análisis exploratorio muestra el patrón de comportamiento de la variable tasa de empleo a lo largo del territorio nacional durante el periodo estudiado (2008-2013) a dos niveles: global y por sectores. La distribución de dicha variable se asemeja bastante a una distribución normal, por lo que podemos decir que no tiene un comportamiento aleatorio. A nivel global e industrial se observa que las mayores tasas de empleo se dan en la parte noreste de la península, mientras que la parte sur presenta las tasas de empleo más bajas. Esta similitud de comportamiento del empleo a nivel global e industrial nos hace llegar a la conclusión de que la importancia del sector industrial en cuanto a empleo directo e indirecto configura dicho patrón norte-sur en el análisis global.

A nivel global el empleo ha disminuido progresivamente cada año en todas las provincias, como era de esperar en un periodo de crisis económica, pero la distribución de la tasa de empleo apenas ha cambiado, presentando el mismo patrón norte-sur cada año.

En cuanto al resto de sectores, la agricultura concentra sus mayores tasas de empleo en las provincias de la mitad sur, junto con Galicia y Aragón, poniendo de manifiesto la mayor importancia de dicho sector en el sur del territorio español. Para el sector servicios, los valores más altos de la variable durante el periodo de estudio se dan en las zonas más turísticas, como Madrid, Barcelona, Sevilla, Valencia, Islas Baleares, Islas Canarias, La Coruña, Vizcaya, Álava, Zaragoza o Málaga, y por lo tanto presenta un dibujo más heterogéneo. Respecto al sector de la construcción, cabe destacar la importancia que pierde en cuanto a empleo en la zona mediterránea del país conforme avanzaba la crisis económica. Resultados por otra parte esperados ya que en estas provincias es donde mayor importancia ha tenido el sector, que además ha resultado muy afectado por la crisis.

El análisis del contagio a nivel global ofrece resultados significativos para todo el periodo analizado, lo que nos lleva a concluir que la tasa de empleo de una provincia afecta a las tasa de empleo de sus provincias vecinas.

En el caso de los sectores, sólo la industria y la construcción presentan resultados estadísticamente significativos del I de Moran, es decir, existe efecto contagio, por lo que el valor de la tasa de empleo de una determinada provincia para estos sectores es influido por el valor de la tasa de empleo de sus provincias vecinas. Este efecto contagio en el sector industrial puede deberse al tejido industrial formado en la zona norte de la península que favorece la creación de empleo, de lo que todas las provincias vecinas se benefician.

El caso de la construcción es justamente el contrario, al ser un sector gravemente perjudicado por la crisis, muchas de las empresas dedicadas a este sector en el área mediterránea se han visto afectadas y como ellas también otras empresas del mismo sector de provincias vecinas con las que tenían proyectos en común.

Por último, los resultados de correlación espacio-temporal también reflejan resultados significativos a nivel global y para los sectores de la industria y la construcción para todos los años del periodo analizado. Por lo tanto, podemos concluir que durante la crisis económica el contagio espacio-temporal observado es explicado tanto espacial como temporalmente. Estos resultados ponen de manifiesto la gravedad de la crisis económica en España, que no sólo ha afectado directamente a muchas empresas, sino que también ha perjudicado de manera indirecta a otras compañías del mismo sector de provincias vecinas con las que se relacionaban en el día a día de su actividad y que han visto disminuido su trabajo en años posteriores debido a este efecto contagio, influyendo negativamente en los puestos de trabajo de dichas empresas y, por consiguiente, de las provincias donde operaban.

Este estudio ha sido realizado para un periodo de crisis económica, en la que hemos visto disminuir el empleo año a año, pero sería interesante llevar cabo un mismo estudio para una época de recuperación económica y así poder examinar la evolución de la tasa de empleo por provincias y comprobar si también se produce efecto contagio entre las mismas o si, por el contrario, el comportamiento de dicha variable es aleatorio en un contexto de aumento del empleo.

BIBLIOGRAFIA

Acevedo, I. (2008). Algunos conceptos de la econometría espacial y el análisis exploratorio de datos espaciales. *Ecos De Economía*, 27, 9-34.

- Anselin, L. (2003). *An introduction to spatial autocorrelation analysis with Geoda*. Spatial Analysis Laboratory, Department of Agricultural and Consumer Economics, University of Illinois.
- Anselin, L. (2005). Exploring espacial data with Geoda: A workbook.
- Buendía, J.D., Esteban, M.,& Sánchez de la Vega, J.C. (2012). Estimación de la renta bruta disponible municipal mediante técnicas de econometría espacial. Un ejercicio de aplicación. *Revista De Estudios Regionales*, 93, 119-142.
- Chasco, C. (2001). *Análisis exploratorio de datos espaciales al servicio del geomarketing*. III Seminario sobre Nuevas Tecnologías en la Investigación, el Marketing y la Comunicación. E-Participación.
- Chasco, C. (2003). Econometría espacial aplicada a la predicción-extrapolación de datos microterritoriales. Comunidad de Madrid. Consejería de Economía e Innovación Tecnológica.
- Chasco, C. (2006). Análisis estadístico de datos geográficos en geomarketing: El programa Geoda. *Distribución y Consumo*, 86, 34-45.
- Chasco, C. (2010). Análisis exploratorio de datos espaciales (AEDE): Técnicas básicas. Curso: Análisis Económico Geoespacial. Universidad Autónoma de Madrid.
- Chasco, C.,& López, F.A. (2004). Difusión y dinámica temporal de la dependencia espacial. Asociación Española de Economía Aplicada (ASEPELT).
- García, J.H., Tomaseti, E.,& Sánchez, J. (2011). Una aplicación del análisis exploratorio de datos espaciales (AEDE) con Geoda en el fracaso empresarial en España. VI Jornada de Introducción a La Investigación de la UPCT, 145-147.
- Moran, P.A.P. (1950). Notes on continuous stochastic phenomena. *Biometrika*, 37, 1/2, 17-27.
- Naciones Unidas (2012). *Guía para estimar la pobreza infantil*. Naciones Unidas.
- Rocco, C. (2012). Análisis exploratorio de datos espaciales en estudios de demanda eléctrica. III Congreso Venezolano de Redes y Energía Eléctrica.
- Sánchez, S. (2004). El estudio econométrico de la concentración espacial de la industria: Ejemplo de aplicación en Madrid, Toledo y Guadalajara. *Anales de Geografía*, 24, 207-227.
- Sánchez, M. (2008). Análisis espacial de datos y turismo: Nuevas técnicas para el análisis turístico. Una aplicación al caso extremeño. *Revista de Estudios Empresariales*, 2, 48-66.
- Turkey, J.W. (1977). *Exploratory data analysis*. Addison-Wesley Publishing Company.

Viladecans, E. (2002). La concentración territorial de las empresas industriales: Un estudio sobre la unidad geográfica de análisis mediante técnicas de econometría espacial. Documento de Trabajo 2001/2, Instituto de Economía de Barcelona.

LA GOBERNANZA TERRITORIAL COMO PROCESO EMERGENTE EN TIEMPO DE CRISIS

Juan R. Gallego Bono, Josep V. Pitxer i Campos

Universitat de València, Spain

Resumen:

Los procesos de partenariado local (entre administraciones públicas, patronal y sindicatos) han conocido un importante desarrollo, en España y en otros países, desde finales de los años 90. Este auge obedece tanto al impulso de la Unión Europea, como a la voluntad participativa de los actores del territorio. Para comprender mejor los aspectos dinámicos de la gobernanza territorial el artículo esboza un enfoque evolucionista micro-meso-macro de la misma. A partir de una investigación longitudinal (2009-2015) basada en la realización de unas 60 entrevistas en profundidad se evidenciará el fuerte impacto de la crisis sobre los Pactos Territoriales por el Empleo (PTE) en el País Valenciano y la desigual respuesta de los diferentes PTE. Los PTE que mejor han resistido la crisis y unas políticas de recortes (y poco sensibles a la escala territorial) han sido aquellos capaces de concitar la participación en los mismos de una mayor diversidad de actores (públicos y privados) y de relaciones. En estos últimos PTE, los actores han desarrollado una mayor capacidad de auto-organización, la cual está vinculada a la conformación de una visión compartida entre actores heterogéneos (públicos, privados y mixtos) y a un impulso técnico y político coherente con la misma.

Palabras clave: Enfoque evolucionista, políticas locales participativas, gobernanza territorial.

Abstract:

The processes of local partnership (between government, employers and unions) have known an important development, in Spain and in other countries, since the end of the 1990s. This rise is due to the momentum of European Union, but it responds to the will of participatory territorial actors too. In order to better understand the dynamic aspects of territorial governance, this article outlines a micro-meso-macro evolutionary approach of this governance. We start from longitudinal

research (2009-2015) based on sixty or so in-depth interviews, and this allow us to demonstrate a) the strong impact of the crisis on the Territorial Employment Pacts (TEP) in Valencian Country and b) the unequal response of different Valencian TEP. The crisis and the budgetary austerity policies (not sensitive policies to territorial needs) have negatively impacted on the TEP. Some TEP have been able to obtain the support of a wider range of (public and private) actors, and at the same time to achieve a more developed network of relationships among actors. These territorial pacts have better withstood the negative effects of the crisis and the hostile policies. In this TEP actors have developed a greater capacity to self-organize, which is the result of a) a shared vision among heterogeneous territorial actors (public, private and mixed) and b) a technical and political momentum which is consistent with the shared vision.

Keywords: Evolutionary approach, local participatory policies, territorial governance.

1. INTRODUCCIÓN

Desde finales de los años 90 han conocido un importante desarrollo en España y en otros países los procesos de cooperación o de partenariado local esencialmente entre las administraciones públicas y los actores sociales, es decir, patronal y sindicatos. Este auge obedece a) al impulso desde arriba (*top-down*) de la Unión Europea, que ha apostado por el territorio como un ámbito apropiado para abordar la problemática del empleo y el desarrollo económico en general y b) al interés a veces ya latente de los actores locales, tanto públicos como privados y mixtos, por este tipo de iniciativas que son vistas como una oportunidad para participar e incidir más activamente en la marcha del empleo y en el destino de sus territorios. Los resultados de estas iniciativas son muy heterogéneos, coexistiendo algunas iniciativas muy exitosas, gracias a su capacidad para auto-organizarse, junto con otras, la inmensa mayoría, que no han acabado de consolidarse por falta de apoyo de las instancias públicas superiores y/o de cohesión territorial.

Existe una cierta literatura que ha revisado estas experiencias de partenariados impulsados por la Unión Europea en diferentes países y que ofrece algunas claves interpretativas de esta heterogeneidad, tales como el contexto socio-económico y político, el diseño institucional de los instrumentos del partenariado y la inserción territorial, más o menos exitosa, dentro de una problemática de gobernanza multinivel en el contexto teórico y conceptual del “nuevo regionalismo”. Este nuevo regionalismo tiene en las instituciones un vector esencial en la construcción del nuevo enfoque. No obstante, en nuestra opinión la literatura que estudia estos procesos de cooperación territorial ha descuidado su abordaje como procesos evolutivos, lo que dificultaría tanto una mejor comprensión de estos procesos como el diseño de una política apropiada para el estímulo a su desarrollo.

La presente comunicación pretende contribuir a una mejor comprensión, tanto teórica como empírica, de este proceso de evolución contrastada entre diferentes iniciativas de partenariado. Para tal fin en el siguiente apartado se revisará alguna literatura relativa especialmente a los Pactos Territoriales por el Empleo (en adelante PTE), y se esbozarán algunos trazos de un marco teórico evolucionista, que permite integrar en gran medida aquellos elementos en un cuadro dinámico más general. Sobre la base de una investigación longitudinal apoyada en la realización por los autores de unas 60 entrevistas en profundidad con los 14 PTE del País Valenciano, se utilizará este enfoque para analizar la evolución de estos PTE y, especialmente, su respuesta frente a la crisis económica y la política económica aplicada. La principal conclusión del artículo es que lo que marca la diferencia entre distintos PTE que operan dentro de un mismo marco institucional general es la capacidad diferencial para conformar una dinámica meso económico-política propicia y con capacidad de respuesta al cambio.

2. PACTOS TERRITORIALES POR EL EMPLEO: UNA GOBERNANZA EXPERIMENTAL, DESCENTRALIZADA Y PARTICIPATIVA

2.1. Partenariado y “gobernanza experimental”: poder, aprendizaje y creatividad

Desde mediados de los años 90 del siglo pasado, surge una literatura que subraya que el aprendizaje interactivo procede no sólo de un aprendizaje espontáneo sino también de un “aprendizaje por monitoreo” más reflexivo. Se trata de un sistema de división del trabajo con una asignación provisional de tareas, revisable con la experiencia para mejorar la operación (Sabel, 1996:35). La Unión Europea ha asumido esta dimensión reflexiva, intencionada y más formal del aprendizaje desde la segunda mitad de los años 90, recibiendo el nombre de “experimentalismo regional” (Sabel, 1996; Morgan y Henderson, 2002; Gualini, 2004). Este enfoque se aplica a la política regional y de empleo en el marco de los Fondos Estructurales y ha sido utilizado para tratar de comprender la capacidad de los PTE de 1) estimular la confianza entre actores aun desde posiciones de partida de baja confianza (Gallego y Pitxer, 2009) y de 2) estimular el desarrollo de un proceso de división del trabajo, esencialmente entre técnicos, por la vía del trabajo en red como mecanismo esencial del desarrollo de la creatividad territorial, y también de la explicación de las diferencias espaciales a este respecto (Gallego y Pitxer, 2015).

Ahora bien, el experimentalismo es una modalidad de gobernanza que no es igualmente apropiado para hacer frente a cualquier proceso de toma de decisiones públicas independientemente de las condiciones estructurales en que éste se produce. Sabel y Zeitlin definen el “experimentalismo como una arquitectura de gobernanza en que: 1) el marco en el que se fijan los objetivos y la métrica para evaluar sus logros son establecidos provisionalmente por alguna combinación de unidades «centrales» y unidades «locales», junto con participantes relevantes de fuera; 2) las unidades locales cuentan con amplia discrecionalidad para perseguir sus fines a su manera; 3) estas unidades locales, como condición de esta autonomía, deben responder regularmente sobre sus logros y participar en una revisión por pares en que sus resultados son comparados con los de otras unidades que emplean medios alternativos para alcanzar los mismos fines generales y 4) los objetivos, la métrica y los procesos mismos de toma de decisiones son revisados periódicamente en respuesta a los resultados de los procesos de evaluación” (Sabel y Zeitlin, 2011, p.1).

En este marco, el experimentalismo se considera más apropiado que una gobernanza jerárquica “en respuesta a entornos turbulentos y poliárquicos, donde la incertidumbre estratégica significa que las soluciones efectivas a los problemas sólo pueden definirse persiguiendo dichas soluciones, mientras una distribución multi-polar del poder significa que ningún actor puede imponer su propia posición preferida sin tomar en cuenta la visión de los otros” (Sabel y Zeitlin, 2011, p.1). Esto nos sugiere la importancia de utilizar este enfoque para comprender los límites y potencialidades que se pueden plantear a los procesos de partenariado (PTE) en presencia de diferentes niveles de administraciones públicas y de actores sociales, al tiempo que en el marco de una diversidad de

problemáticas socio-económicas territoriales. Así, una de las virtudes del experimentalismo es que “acomoda la diversidad adaptando los objetivos generales a la variedad de los contextos locales, en lugar de imponer las mismas soluciones para todos” (Sabel y Zeitlin, 2011, p.1). Ahora bien, esto va a generar numerosos problemas cuando existe una distribución desigual de poder, así como distintos objetivos, entre las unidades centrales y las locales. Lo que sugiere la hipótesis de que cuando las unidades locales son capaces de desarrollar y de generar autonomía pese a la desigual distribución de poder (favorable a las unidades centrales) es porque son capaces de desarrollar formas de contrapesar este poder y/o de reducir su dependencia frente a las unidades centrales. Esto último sugiere la posibilidad de que los partenariados locales estimulen un proceso autónomo de desarrollo de la creatividad en tanto que fenómenos emergentes.

2.2. Los Pactos Territoriales: una gobernanza descentralizada y participativa

En este sentido, existe una literatura, sobre todo italiana, que se ha hecho eco de esta creatividad y propiedades emergentes de los Pactos Territoriales, asociándolos normalmente a la interacción de los actores que propiciaría el territorio y también a ciertos recursos “inmóviles” del territorio. Todo ello supondría la superioridad de la forma de gobernanza participativa que suponen los Pactos frente a otras formas más centralistas y jerárquicas (Negrelli, 2004; Governa y Salone, 2004). Algunos de estos autores defienden que los PTE no pueden ser interpretados en términos del tradicional neo-corporatismo, oponiendo al carácter centralizado y a la organización jerárquica de los intereses de estos últimos, un proceso que tiende a buscar un cierto equilibrio entre centralización y descentralización, al tiempo que una participación más activa a nivel local de los partners que representan los intereses de empresas, sindicatos, gobiernos y administraciones públicas locales (Negrelli, 2004).

Desde nuestra perspectiva, el sistema de organización y de representación de intereses que significa la descentralización de los pactos sociales a través de los PTE, no deja de presentar una fuerte tensión en lo relativo a los dos binomios centralización/descentralización, gobernanza jerárquica/gobernanza cooperativa, y en lo relativo a la propia representación de los intereses (Gallego y Pitxer, 2012). Y este problema está íntimamente vinculado a la organización en general de los actores públicos y de los actores sociales, y al grado efectivo de descentralización de los ámbitos de las políticas contenidos en los PTE. Desde esta óptica, las “nuevas capacidades territoriales” (Negrelli, 2004, p.75) que se atribuyen a los Pactos, van a depender críticamente de la capacidad de los actores locales tanto para influir en las organizaciones más amplias a las que pertenece cada uno, como para ganar autonomía respecto de las mismas y respecto del propio nivel superior de gobierno. Y esto último gracias al despliegue de la creatividad, no sólo sobre la base de unos recursos locales “inmóviles” y de la interacción local (Governa y Salone, 2004) sino también a partir de la capacidad de urdir redes “externas” al territorio a partir de los mismos. Bajo

este foco, no es siempre el cambio de la política regional redistributiva del Estado hacia una “política dirigida a dotar a los actores locales con las capacidades efectivas para superar sus desventajas por su propia acción” (Negrelli, 2004, p.79) lo que subyace a la mayor eficacia de estas políticas. Y ello porque con frecuencia son los propios actores locales los que deben desarrollar dichas capacidades en ausencia de una política descentralizada, continuada y efectivamente territorializada.

Un factor considerado muy importante en el éxito de los Pactos Territoriales italianos es el “perfeccionamiento de los procedimientos y el desarrollo de un proceso de aprendizaje tanto dentro de las administraciones públicas centrales como de las autoridades locales” (Negrelli, 2004, p.84). Naturalmente, la preocupación de las administraciones públicas centrales por desarrollar mecanismos de aprendizaje de la coordinación de diferentes administraciones públicas y de los actores de los pactos en general, presupone la implicación efectiva de estas administraciones centrales en los objetivos de dichos pactos y, en definitiva, la asunción de los objetivos de los actores locales como propios. Ahora bien, éste no es necesariamente el caso por las posibles tensiones más arriba referidas. Es más, teniendo en cuenta el carácter abierto de los PTE y, por consiguiente, el hecho de que cabe esperar que las actividades, objetivos e instrumentos de los actores locales van a definir en parte un proceso de descubrimiento en la interacción no anticipable a priori, una actitud abierta de las administraciones centrales respecto al cambio en la gobernanza territorial es esencial para que pueda existir efectivamente una buena coordinación de la gobernanza multinivel.

La mayoría de elementos considerados en este apartado pueden insertarse en un marco evolucionista más amplio, del que avanzamos algunos rasgos básicos a continuación.

2.3. Los Pactos Territoriales por el Empleo como proceso abierto y emergente

Siguiendo a Dopfer y Potts (2008), el punto de partida es que desde una perspectiva evolucionista los procesos de cambio no se producen a nivel micro sino meso-económico. Es decir, lo que genera los cambios en el sistema económico son los cambios en una población de individuos o de organizaciones, y no los cambios individuales. Los cambios en una unidad micro (un individuo o una organización de individuos –empresa, etc.) son importantes para generar un cambio en el conocimiento base de la unidad correspondiente, lo que le permite desarrollar nuevas operaciones productivas, mercadológicas, etc. El ámbito de “la medida de los precios y las cantidades asociadas a las transacciones y las transformaciones” (p. xv) definen el *nivel operativo* de un sistema económico. En el sistema económico, las transformaciones están integradas por el conjunto de procesos de producción y consumo como procesos de transformación de energía y materia en el tiempo y en el espacio. A su vez, las transacciones son procesos de intercambio entre los individuos y las organizaciones que los integran. Ahora bien, en ausencia de un proceso de adopción y de

retención de la nueva regla (cognitiva, comportamental, social o tecnológica) por un cierto número de individuos de una población, no se producirá un cambio en el sistema económico porque no se producirá un cambio en las reglas (conocimiento) con el que se realiza la producción. De producirse, el proceso de cambio y de coordinación de las reglas (conocimiento) provoca la evolución del sistema económico, definiendo el *ámbito genérico* del mismo (Dopfer y Potts, 2008).

En un sector productivo y un territorio no es el comportamiento innovador de un individuo o la innovación tecnológica y/o organizativa de una empresa la que provoca el cambio en el sector, el territorio o el sistema económico, sino la adopción y la retención de los nuevos comportamientos o las nuevas innovaciones tecnológicas y/o organizativas por una población de individuos y de empresas. Ahora bien, la hipótesis que queremos plantear aquí es que en el ámbito de las políticas de empleo que se desarrollan en un territorio o de la orientación de la política de desarrollo socio-económico del territorio, que es la materia privilegiada de los PTE, estamos en presencia de una problemática al menos parcialmente semejante. Existe una pluralidad de actores (públicos, privados y mixtos) que tienen reconocidas ciertas competencias en materia de políticas de empleo y/o que influyen con su visión, sus habilidades, sus decisiones y sus actuaciones, en el comportamiento de las operaciones relativas al empleo y al desarrollo socio-económico del territorio en cuestión. Pero el elemento clave es que ninguno de estos actores y actuaciones considerados de forma independiente pueden desencadenar un cambio efectivo en el conocimiento capaz de operar un cambio de conjunto en la forma de enfocar las problemáticas enfrentadas, precisamente porque hay otros actores (públicos, privados y mixtos) con visiones, competencias, habilidades e influencia sobre los mismos.

Desde esta perspectiva, los PTE definen una nueva organización y un nuevo espacio que ha brindado la posibilidad de generar un proceso de interacción entre actores. Esta interacción además de suscitar un proceso de coordinación entre el conocimiento específico proporcionado por cada uno de los diferentes actores, ha propiciado la génesis de un conocimiento (realidad) emergente originando nuevas oportunidades de actuación que sólo han sido descubiertas a través de este proceso interactivo (Hayek, 1945; Governa y Salone, 2004; Dopfer y Potts, 2008). A través de la interacción también se ha podido forjar una visión compartida de los problemas (del empleo y del desarrollo socio-económico) y una forma relativamente consensuada de hacerles frente. Esto nos remite a que existen dos tipos de realidades emergentes no anticipables a priori. De una parte, los principios o rutinas organizacionales que derivan de la interacción "libre" de los actores, lo que remite a la dimensión procedural de la racionalidad. Ahora bien, la interacción también abre oportunidades de actuación individuales y colectivas y favorece la empatía entre actores, lo que a su vez es susceptible de conducir a la generación de visiones compartidas y de consensos en la forma de ver determinados procesos o de enfocar determinados problemas. Desde esta segunda perspectiva, podemos ampliar la idea de visión empresarial de Witt (1998), de inspiración schumpeteriana, dirigida a orientar y a poner orden en las perspectivas a veces divergentes en la multiplicidad de actores que operan en el seno de las empresas y de otras organizaciones. Una

visión que conectaría con la dimensión más substantiva de la racionalidad. En la perspectiva que defendemos aquí esta visión también puede constituir un resultado colectivo sobrevenido a través de la interacción de los actores, lo que tiene una implicación importante para extender el enfoque micro-meso-macro en el que se inspira en gran medida este apartado.

Y en la medida que este proceso ha tenido lugar efectivamente es cuando podemos hablar realmente de un proceso de *cambio genérico* (Dopfer y Potts, 2008) en el sentido de un proceso de cambio y coordinación en las reglas y el conocimiento que subyacen a la evolución de un sistema económico.

El proceso de cambio a través de una meso trayectoria parte de un proceso de creación de una nueva idea, regla o conocimiento por un individuo o por una empresa, que después es adoptado por un número sucesivo de otros individuos y organizaciones, pudiendo ser retenido por la población, lo que la convertiría en una institución (Dopfer y Potts, 2008). Este es el planteamiento descrito más arriba. Frente a este procedimiento de inspiración schumpeteriana, lo que caracteriza al proceso micro meso en el ámbito que nos ocupa es que de alguna manera puede afirmarse que las iniciativas novedosas se lanzan desde diferentes actores heterogéneos (ayuntamientos, sindicatos, asociaciones empresariales, etc.) estimulando un proceso de interacción que es susceptible de generar progresivamente no sólo un conocimiento que va más allá del conocimiento en posesión de cada miembro participante en dichos pactos (conforme a la tradición evolucionista smithitiana y hayekiana de la que se hacen eco Dopfer y Potts, 2008). En este marco evolucionista podemos reinterpretar la interdependencia y articulación que definen la gobernanza territorial (como espacio de interacción de actores heterogéneos) con la gobernanza vertical (asociada tanto al marco regulador de los Pactos por parte de las administraciones centrales como al hecho de que cada actor local se inserta en una organización más amplia, de la que depende pero sobre la que también puede influir).

En el marco teórico de referencia, existen dos tipos básicos de unidades micro, los individuos y las organizaciones, tales como las empresas, las redes interpersonales, etc. A este segundo tipo de unidades micro se las denomina *agencias*. Las agencias son pues empresas y otras organizaciones que integran a agentes dotados de diferentes reglas (conocimiento), cuya coordinación genera una serie de reglas sociales emergentes, en la medida que son reglas que no están contenidas en ningún individuo ni en la suma de los mismos. Las agencias tienen competencias o habilidades para realizar tareas que no sabe hacer ningún individuo por separado (Dopfer y Potts, 2008).

Podemos conceptuar un PTE como una agencia. Ahora bien, el problema que se plantea es que mientras que las empresas están formadas por individuos, los PTE están integrados en primera instancia por otras agencias (administraciones públicas, patronal y sindicatos). Además, estas agencias desbordan el propio ámbito territorial de los PTE porque se trata de organizaciones que integran diferentes escalas territoriales. Desde esta perspectiva, en la medida que la participación

de los agentes sociales (agencias) se vea limitada por el grado de apoyo y de compromiso con los PTE de la cúpula directiva de estas organizaciones, este proceso puede condicionar la propia dinámica de la gobernanza territorial. Ahora bien, la capacidad creativa que puede suscitar la gobernanza territorial podría impulsar un proceso de aprendizaje de las organizaciones participantes en su conjunto, lo que podría definir un proceso esencial de transformación transversal entre agencias a diferentes niveles y con diferentes temporalidades.

Por otra parte, como las organizaciones que forman la agencia (PTE) están integradas por sindicatos, trabajadores y organizaciones patronales es factible el siguiente contraste. De un lado, la mejora en la coordinación dentro de la agencia (PTE) gracias al desarrollo del *capital social* y de *confianza* que favorece el PTE (Carmona, 2006) y, en suma, en el *nivel genérico institucional o socio-político* vía: 1) la mejora en la eficacia para hacer frente a la problemática de inserción en el empleo y/o 2) la capacidad para utilizar la base organizativa del PTE de forma creativa para el desarrollo en complejidad del territorio (impulso de nuevas actividades y ámbitos de cooperación entre actores). De otro lado, un grado de desarrollo insuficiente del *nivel operativo económico* de tal modo que determinados procesos de cambio estructural territorial no sean percibidos como tales y/o no lleguen a producirse efectivamente (porque no lleguen a adoptarse las innovaciones correspondientes). Una parte de la explicación de este contraste se podría encontrar en el hecho de que hasta cierto punto la interacción entre actores dentro del PTE podría restringirse en cierta manera a los directivos o cuadros dirigentes, que luego no son los que han de desarrollar efectivamente las iniciativas empresariales y sindicales, etc. Desde esta perspectiva, cuanto mayor sea la representatividad y el predicamento territorial de los actores sociales implicados en los PTE, y cuanto mayor sea el número de entidades asociadas (directa o indirectamente) al PTE, mayores serán las oportunidades de que el *cambio genérico institucional* se traduzca en el nivel *operativo económico* y que dicho cambio sea percibido efectivamente. Desde esta óptica, se entiende que la falta de implicación de las grandes empresas sea percibida como una debilidad de algunos PTE y partenariados territoriales (Pichierrri, 2002), máxime cuando éstas suelen tener una mayor capacidad relativa para propiciar una rápida transmisión operativa (introducción de planes de igualdad en las empresas, por ejemplo) de los cambios genéricos (asunción por los actores del PTE de los valores de la igualdad de género, por ejemplo), dada su mayor estructuración interna y externa.

Ahora bien, junto a este vector explicativo es posible que en algunos aspectos el nivel genérico socio-político y el nivel operativo económico puedan obedecer a temporalidades diferentes. Por ejemplo, todos los cuadros políticos y técnicos de las organizaciones que integran un PTE podrían haber creado, adoptado y retenido una nueva forma de abordar la problemática de la inserción laboral o una nueva manera de enfocar los problemas medio-ambientales del territorio, sin que por el contrario hayan sido asumidos (inventados, adoptados y retenidos) por las organizaciones de base (y los individuos que integran a estas últimas) durante un cierto tiempo. Esto nos remite a la importancia que reviste la visión en las organizaciones (agencias) y la relevancia que tiene un

análisis *top-down* de la visión o incluso de las reglas, y no sólo un análisis *bottom-up* como se plantea desde el enfoque evolucionista micro-meso-macro. Y desde la perspectiva de la política económica, suponiendo que apostase por los PTE como un ejemplo de política participativa, cabe preguntarse si la política económica debe limitarse a incidir en el marco institucional general y en el marco que define las reglas dirigidas a cambiar las reglas (Dopfer y Potts, 2008), o si también debe abordar la tarea de incidir sobre las reglas del ámbito operativo económico.

En suma, la diversidad de actores que participan en los procesos de decisión y de acción pública en el marco de una gobernanza multinivel confiere a la generación (pública y colectiva) de una visión un papel esencial en la promoción y coordinación de los procesos de creación, adopción y de retención de las innovaciones y, por ende, del cambio territorial. Un proceso que, lejos de ser contradictorio con el proceso espontáneo de emergencia institucional, podría ser en buena medida interdependiente con respecto al mismo.

3. POLÍTICAS LOCALES PARTICIPATIVAS EN EL PAÍS VALENCIANO EN UN CONTEXTO DE CRISIS. ESPECIAL ATENCIÓN A LOS PACTOS TERRITORIALES POR EL EMPLEO

3.1. Introducción

Hace quince años, con el apoyo de la Unión Europea, empezaron a ponerse en marcha los primeros pactos territoriales por el empleo en el País Valenciano, y a lo largo de poco más de una década se extendió la experiencia a nuevos territorios valencianos. Como hemos mostrado en otros trabajos (Gallego y Pitxer, 2009 y 2015), se trata de unas iniciativas caracterizadas por: a) adoptar un ámbito espacial de actuación generalmente supramunicipal (comarcal), con la excepción de las grandes ciudades, b) definir programas dirigidos a resolver los problemas laborales y los de desarrollo socio-económico del territorio objeto de actuación, y c) contar con los actores sociales para diseñar estas políticas comarcales.

La Generalitat Valenciana, a través del SERVEF (Servicio Valenciano de Empleo y Formación), fue la encargada de poner en marcha en el País Valenciano el programa europeo de PTE. Poco a poco se conformaron unas estructuras con competencias y capacidades para abordar los retos territoriales en materia de empleo y desarrollo socioeconómico.

Con la llegada de la crisis los problemas territoriales crecen exponencialmente. Pero lejos de aprovechar la base creada con los PTE, éstos recibirán menos apoyo debido al cambio de rumbo de la política económica en mayo de 2010 y a la carencia de vocación territorial por parte de los gobernantes autonómicos y estatales. Todo lo cual tiene como resultado dinamitar en buena medida la políticas territoriales y la capacidad de actuación desde esta escala. Esto es lo que

analizaremos a continuación para dirigir después nuestra atención al hecho de que cada uno de estos PTE ha reaccionado de manera particular a los cambios de estos últimos años.

3.2. Factores con incidencia sobre las políticas locales participativas en la época de crisis en el País Valenciano

A finales de 2007 la situación económica empieza a cambiar. Se inicia un nuevo periodo caracterizado por los ajustes y cierres empresariales, los cuales suponen una intensa destrucción de empleo en todas las comarcas. Esto exige una mayor dedicación desde los territorios para hacer frente a estos problemas.

En un primer momento, hasta 2010, esta respuesta local ha sido posible. Es cierto que los poderes públicos locales no disponían de competencias propias en materia de empleo y desarrollo local, pero aun así esta actuación no sólo era una opción, sino que venía estimulada desde diversos frentes. La Unión Europea ya lleva unas décadas potenciando la dimensión local y territorial de las políticas socioeconómicas, y puso en marcha a finales de los años noventa el programa de PTE, con la dotación financiera correspondiente para apoyarlos. A su vez, desde el gobierno central se adopta un posicionamiento parecido, más allá de Plan E. Sólo hay que recordar, al respecto, la apuesta por la dimensión local de la política de empleo (art. 4 de la Ley 56/2003 de Empleo, reforzada con el Real Decreto ley 3/2011 que reforma las políticas activas de empleo), así como el tradicional fomento del desarrollo local y la subvención a la contratación de agentes de empleo y desarrollo local (AEDLs) por parte de las entidades locales.

A escala autonómica se concreta este marco estatal y europeo, de forma que desde la Generalitat Valenciana se gestiona el programa de PTEs, y también las subvenciones al fomento del desarrollo local y a la contratación de AEDLs, además del conjunto de programas de políticas activas de empleo. A su vez, desde la concertación social autonómica se confirma de manera reforzada este apoyo estatal y europeo a las actuaciones locales de carácter socioeconómico en general, y a las que presentan un formato participativo en particular (los PTEs). En esta vertiente, el impulso por parte de las organizaciones sindicales que disfrutaban de representatividad institucional (CCOO-PV y UGT-PV) ha resultado determinante.

Ahora bien, poco a poco nos hemos ido adentrando en la crisis, y ha llegado un momento en que el clima favorable hacia las intervenciones de los poderes públicos locales se ha ido desvaneciendo. Y esto es el resultado de la confluencia de varios factores. Tenemos, en un primer momento, las dificultades y retrasos por parte de la Generalitat en el pago de sus compromisos. A continuación, los recortes presupuestarios y la cancelación del programa de PTE. A lo anterior se añaden también las dificultades crecientes por parte de los actores sociales. A su vez, no se renueva la concertación

social autonómica. Y, por si fuera poco, finalmente se pone en marcha una reforma local altamente restrictiva con las actuaciones públicas locales.

Desde hace unos cuantos años la situación financiera de la Generalitat es muy delicada, y esto se ha traducido en la dilatación en el periodo de pago a los deudores. El efecto ha sido nefasto sobre todos aquellos que han desarrollado programas, de empleo o de cualquier otro tipo, y han avanzado un dinero que tardan en recuperar. Al no cobrar, se han visto obligados a endeudarse y han acabado convertidos de manera involuntaria en acreedores de la Generalitat. Los poderes públicos locales, los sindicatos, la patronal y otras entidades colaboradoras han caído en la trampa. Pero llega un momento en que prefieren renunciar a acudir a la convocatoria de los programas del gobierno autonómico o de sus organismos autónomos, como por ejemplo el SERVEF, lo cual se traduce en una reducción significativa en las actividades desplegadas a escala territorial. Además, otro efecto de esta situación ha sido el crecimiento de las dificultades financieras por las que ya atravesaban los organismos implicados en estas actividades.

A lo anterior se añade el impacto negativo de los recortes presupuestarios practicados bajo la estrategia de reducción del déficit de las administraciones públicas. Son muchos los programas afectados, los cuales acaban menguando la capacidad de dar contenido a las políticas locales de carácter socioeconómico. Con todo, debemos mencionar de manera explícita la liquidación del programa de PTE a partir de 2012, decidida unilateralmente por el gobierno autonómico, con un muy negativo impacto sobre la capacidad de respuesta de los territorios a los graves problemas que sufren.

Afortunadamente, el programa que subvenciona la contratación de AEDLs por parte de las entidades locales se ha mantenido en vigor, aunque con ciertas limitaciones. Se trata de una figura de importancia capital para garantizar un papel destacado de los actores locales en las políticas socioeconómicas y para hacer posible la dimensión territorial de las políticas de empleo. De ahí que sea tan importante que no se haya suprimido completamente este programa. Aun así, por este mismo motivo los recortes que ha sufrido el mismo tampoco son una buena noticia. Unos recortes que consisten en haber suprimido la posibilidad de nuevas contrataciones (sólo se mantiene la prórroga de las y los técnicos ya contratados), en haber suprimido la parte del programa destinada a financiar la formación de estas personas y, por si fuera poco, en haber reducido la cuantía de la subvención a un máximo del 50% de los costes laborales que supone la contratación de estos técnicos, bastante inferior al porcentaje de años anteriores.

Por su parte, los actores sociales tampoco pasan por un buen momento, tanto a causa de la caída de los miembros de las organizaciones (afiliadas y afiliados, en unos casos, y empresas asociadas, en el otro), como por la dilatación en el periodo de cobro de los programas de la Generalitat que han ejecutado. El resultado es que estas organizaciones se han visto obligadas a reducir sus

estructuras, con la correspondiente mengua en su capacidad de actuación y dedicación a escala territorial.

Adicionalmente, la concertación social a escala autonómica se ha dejado morir. En los últimos momentos de crisis se ha puesto muy poca atención en el PAVACE II (Pacto Valenciano por el Crecimiento y el Empleo), a pesar de que los problemas lo exigían. Aun así, en 2013 acabó la vigencia del PAVACE II y no se ha logrado negociar un nuevo acuerdo que tome el relevo. Ha desaparecido, por lo tanto, un foro desde el que se estimulaban las iniciativas socioeconómicas territoriales.

Como vemos, un conjunto de factores que hacen muy complicada la continuidad de las iniciativas socioeconómicas desde los territorios. Todos estos elementos actúan en la misma dirección: la limitación de los recursos que llegan desde niveles superiores de gobierno para financiar estas políticas. Los poderes públicos locales, por su parte, tradicionalmente se han dedicado a cofinanciar una porción reducida de los programas. Desgraciadamente, en la actualidad éstos no se encuentran en disposición de compensar con recursos propios esta reducción de financiación exterior, y mucho menos tras el impacto negativo de la reforma local aprobada en diciembre de 2013.

Desde el mundo local llevaban décadas esperando la reforma de la *Ley de Bases del Régimen Local* de 1985. Se deseaba una reforma descentralizadora que otorgara más competencias y más financiación a las entidades locales (Arias y Costas, 2001). El problema es que cuando finalmente llega, en diciembre de 2013, la *Ley 27/2013 de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local* tiene como preocupación fundamental la contribución desde la administración local a la reducción del déficit del conjunto de las administraciones públicas. Al contrario de lo que se esperaba, se trata de una reforma recentralizadora, en la que no se reconocen competencias a las entidades públicas locales en materia de empleo y promoción económica, con los consiguientes impedimentos para actuar en estos campos, unos ámbitos en los que desde hace algunas décadas están trabajando ayuntamientos, mancomunidades y otros organismos locales. A su vez, la nueva ley exige condiciones más estrictas a entidades derivadas como los consorcios que gestionan los PTEs. De todas formas, a pesar de ser importantes, estos no son los impedimentos fundamentales a la actuación local, sobre todo si tenemos en cuenta que una buena parte de las disposiciones todavía no se están aplicando.

Efectivamente, los efectos de la reforma local aparecieron bastante antes de que la ley acabase adoptando las disposiciones más desfavorables por las entidades locales. Durante el proceso de preparación del texto, y con las versiones del anteproyecto de ley, muchas de las entidades locales ya daban por casi seguro que pronto tendrían que renunciar a la participación en los programas socioeconómicos locales, en particular a través de las entidades que gestionaban los PTEs (ya sean consorcios u otras figuras). Esto, añadido a las restricciones en los programas de empleo mostradas

más arriba, precipita la reducción en la actividad de muchos PTEs, que en algunos casos llega a la cancelación del propio pacto.

En cualquier caso, más allá del endurecimiento del contexto en el que trabajan los pactos, debemos destacar que las respuestas han sido muy variadas, como mostramos a continuación. El abanico va desde los casos que han tenido la capacidad para reinventarse, en un extremo, hasta los que han liquidado el PTE, en el otro de los extremos.

3.3. Las respuestas de las experiencias participativas en tiempos de crisis

Los ajustes empiezan a notarse en 2011, y especialmente en 2012, los dos últimos años de vigencia del programa de los PTE. La supresión del programa de PTE, junto con la caída de las fuentes tradicionales de financiación externa de estas experiencias, deja en una situación complicada a las organizaciones que gestionan los pactos. Con todo, la reacción de cada pacto es única, y en gran medida se explica por la combinación de tres factores principales: a) la respuesta política de los actores locales participantes del pacto, principalmente los públicos que son los que tradicionalmente han aportado financiación a los pactos; b) la capacidad y el saber hacer de la gerencia y el equipo técnico que ha estado gestionando el pacto y los programas; y c) el grado de diversidad, tanto de actores como de campos de actividad y fuentes de financiación, logrado históricamente por cada pacto en su trayectoria particular.

De manera generalizada, y refiriéndose a su experiencia concreta, todos los entrevistados en 2015 coinciden en que la mayor parte de los ámbitos tradicionales de actuación de los pactos se han visto afectados negativamente en los últimos años. Esto es lo que cabía esperar de la evolución seguida tanto por los programas de políticas activas de empleo como por la financiación directamente destinada a los pactos. Por poner un ejemplo, la Fundación del Pacto por el Empleo de la Ciutat de València pasa de gestionar programas por un valor de 3,14 millones de euros en 2010 a 1,02 millones de euros en 2012²¹⁷. En sólo tres años el presupuesto se divide por tres.

Los pactos más jóvenes (el de Alacant, el de Castelló de la Plana, el de la Plana Alta, el de la Plana Baixa y el de la Safor) nacen en 2010 y 2011. Por lo tanto, todavía no se han consolidado cuando empiezan los problemas. De forma que tienen complicada la continuidad. En algunos casos dejan de existir, y sólo continúan en vigor aquellos donde se mantiene la aportación financiera de las entidades locales. Esto último pasa, por ejemplo, en el ayuntamiento de Alacant.

²¹⁷ En 2013 se mantendrá en niveles bajos (1,16 millones de euros) y en 2014 remonta (2,26 millones de euros).

El resto de pactos nacen en dos etapas. Los más históricos en 2001-2002 (l'Horta Sud, la Ciutat de València, l'Horta Nord y la Vega Baja)²¹⁸, y el resto en 2005-2006 (el de la Ribera, el de Elx y el del Vinalopó)²¹⁹. En estos casos se alcanzan dos factores que propician la continuidad del pacto. Por un lado, unos buenos equipos gestores, con capacidad para coordinar con perspectiva comarcal la tarea de los técnicos de desarrollo local de los ayuntamientos, y que apuestan por la diversificación de las actividades del pacto, de su red de relaciones y de las fuentes de financiación. Y, por otro lado, una apuesta política por las iniciativas territoriales participativas en materia socioeconómica, la cual se traduce en un compromiso por parte de actores locales significativos, públicos y sociales. De todas formas, no siempre el compromiso político se mantiene a lo largo del tiempo, y no en todos los casos guarda el mismo formato ni una variedad de actores dando apoyo al mismo.

En general, los equipos técnicos de estos pactos han aprendido a gestionar programas, no sólo autonómicos, y a hacerlo en un marco participativo y a escala comarcal (con la excepción de las grandes ciudades). En el nuevo contexto de dificultades, una de las salidas posibles consiste en diversificar las fuentes de financiación, ya sea mediante el acceso a nuevos programas públicos supralocales (tanto autonómicos como del estado central o europeos), ya sea a través de vías privadas de recursos. Esto, junto con la continuidad de las aportaciones públicas locales, permite mantener una cierta actividad en el ámbito socioeconómico a escala territorial.

La respuesta más completa la encontramos en el caso de l'Horta Nord, donde confluye una apuesta política por el proyecto, por un lado, y la búsqueda de nuevas fuentes de financiación aprovechando las destrezas logradas en la gestión de proyectos, la red previa de contactos (externos e internos) y la variedad de campos de actividad, por otro. En cuanto a la apuesta política, en febrero de 2015 se renueva el compromiso sociopolítico entre ayuntamientos, sindicatos, patronales y otras entidades colaboradoras para abordar los retos socioeconómicos comarcales de manera participativa y coordinada²²⁰. A pesar del valor de este compromiso, y de que supone un importante paso adelante, no se resuelve completamente la traba de la carencia de una financiación suficiente, ni tampoco se logra un número y variedad elevados de proyectos. Y esto depende de la voluntad política, local y supralocal. De aquí la importancia del segundo ingrediente, que no es nuevo sino que es el resultado de una trayectoria. La debilidad financiera y en proyectos es compensada parcialmente mediante la búsqueda de nuevas vías de financiación, lo cual se acompaña de una diversificación de los campos de actuación. Son vías de financiación privadas en unos casos (como el recurso a programas de la obra social de La Caixa), y públicas en otros, con el recurso a programas del gobierno autonómico, de algunos ministerios y también europeos, lo cual sólo ha sido posible gracias al trabajo en red y al aprendizaje técnico que con los años logra el Consorcio.

²¹⁸ En esta misma época nace el Pacto de la Serranía, pero es de menor entidad y con una trayectoria discontinua.

²¹⁹ Habría que añadir, aunque sólo durante tres años, el del Valle de Cofrentes-Ayora.

²²⁰ PACTEM NORD (2015): *Renovando compromisos locales por el empleo 2015-2020*.

Otras entidades conservarán el pacto, de manera paralela al caso que acabamos de analizar, e intentarán mantener un ritmo mínimo de actividades. Es el caso de los pactos de la Ciutat de València y del de Alacant, junto con las experiencias comarcales de la Ribera, el Vinalopó y la Vega Baja²²¹. En todos estos casos el contacto con los actores sociales se mantiene, aunque muy a menudo con una reducción de la intensidad participativa. Aun así, no se aprecia el intento de revigorar el compromiso sociopolítico que hemos visto en l’Horta Nord. Además, en cuanto a los contenidos, también existe el intento de volver a recuperar el protagonismo mediante proyectos. Generalmente esto se acompaña de una reorientación hacia nuevos campos de actividad en función de la financiación disponible (o a que se tiene acceso). A su vez, también es frecuente intentar mantener la tarea de coordinación con los técnicos de desarrollo local de los ayuntamientos.

De todas formas, no es posible definir un patrón único de respuesta de todos estos pactos. Como ejemplo podemos destacar la diferente reacción de dos de las experiencias de este grupo, la del Vinalopó y la de València. La primera, la del Vinalopó, constituye el caso más parecido al de l’Horta Nord, puesto que confluyen los tres factores indicados más arriba como propiciadores de una reacción más favorable, junto a una mayor diversidad de asociaciones empresariales involucradas en el proyecto. Sin embargo, el compromiso político de las entidades públicas locales es menor, hasta el punto que retiran su financiación. Sin esta fuente básica de recursos, el pacto consigue continuar en gran medida gracias al voluntarismo altruista de algunos gestores y técnicos que actualmente colaboran de parte de algunas de las entidades consorciadas. Este es el factor fundamental que explica que se pueda continuar accediendo a algunos programas, que proporcionan actividad en buena parte financiada externamente.

El caso de València, la segunda de las experiencias propuesta, no se asemeja al anterior principalmente por su mayor disposición de financiación. En València la actividad se concentra en los campos del empleo y la formación, y el pacto se mantiene con bastante actividad gracias a una cierta voluntad política y sobre todo a la capacidad de autofinanciación, lo cual permite continuar recurriendo a los programas del SERVEF (y esto aunque se demore el cobro del dinero de estos programas).

Finalmente, un modelo distinto a los que hemos visto hasta ahora es el de l’Horta Sud, que dispone de un equipo técnico tan solvente como los anteriores, pero que en la vertiente política presenta rasgos muy diferentes. Por decisión política, la comarca pionera en poner en marcha los PTE decide renunciar al carácter participativo de las políticas, y deja el pacto en *stand-by*, esto es, en estado de hibernación. Esto implica prescindir de todo el equipo que gestionaba el consorcio. Desde ese momento los recursos financieros que la Mancomunitat de l’Horta Sud destinaba al pacto pasan a ser gestionados directamente por la propia mancomunidad. Por lo tanto, oficialmente el acuerdo

²²¹ Aquí no abordamos en detalle el caso de los tres pactos de las comarcas de más al norte (el de la Plana Baixa, el de la Plana Alta y el de Castelló de la Plana).

comarcal no se ha liquidado, pero ya hace unos años que ni tiene vida ni tiene contenido. Aun así, en febrero de 2014, con la partida de recursos que la Mancomunidad destina a estas tareas, se pone en marcha una Estrategia Comarcal que es subcontratada al equipo que tradicionalmente gestionaba el pacto, el cual trabaja como empresa privada aplicando la misma metodología que había usado tradicionalmente. De este modo, hasta mayo de 2015 la actividad se mantiene, a pesar de que con recursos escasos, sin garantía de continuidad, y sin el recurso a la fórmula participativa de la elaboración de estas políticas.

4. CONCLUSIÓN

El artículo muestra la pertinencia explicativa de un enfoque evolucionista micro-meso-macro aplicado a la esfera de la gobernanza territorial, un terreno en el que operan un conjunto heterogéneo de actores públicos, privados y mixtos. La parte empírica del artículo se ha centrado en el análisis del impacto negativo de la crisis y de la política económica aplicada por los gobiernos central y regional sobre los Pactos Territoriales por el Empleo (PTE) en el País Valenciano. Con la ayuda del marco teórico desarrollado es posible comprender que los PTE que mejor han resistido los embates de esta crisis y de estas políticas han sido aquellos que han sido capaces de concitar la participación (directa e indirecta) en los mismos de una mayor diversidad de actores (públicos y privados) y de relaciones. Estas relaciones se refieren a los actores internos al territorio pero también a los externos al mismo, e incluyen igualmente tanto la capacidad para involucrar a organizaciones diferentes como a la propia capacidad para generar un consenso entre las distintas esferas de poder (regional y local) de los diversos actores implicados (sindicatos, asociaciones empresariales, etc.) en torno a la pertinencia del territorio como ámbito de posibles logros para cada una de las organizaciones. Esta diversidad, junto a una organización en red relativamente más desarrollada sobre la base de un aprendizaje por monitoreo, confiere a un pequeño número de PTE una capacidad de auto-organización que les permite ganar una cierta autonomía relativa respecto de las políticas estatales y regionales poco sensibles a la escala territorial. El caso de l'Horta Nord, y en menor medida el del Vinalopó, son ejemplos destacados de esta capacidad territorial para afrontar un entorno desfavorable (Gallego y Pitxer, 2015).

De todo ello derivan dos conclusiones fundamentales. De un lado, que el territorio es un espacio de creatividad social, económica y política ligada a una interacción especial de los actores heterogéneos. De otro lado, que lejos de ser el resultado de una interacción espontánea de los actores privados en un contexto de racionalidad limitada e incertidumbre radical, sin negar esto último también tiene mucho que ver con la conformación de una visión al menos parcialmente compartida de los problemas por parte de los actores públicos y privados, así como un cierto impulso tanto técnico como político con arreglo a la misma.

BIBLIOGRAFIA

- Arias, X.C., y Costas, A. (2001). El eslabón perdido de la descentralización. Argumentos a favor de los gobiernos locales. *Claves de Razón Práctica*, 114, 38-42.
- Carmona, R. (2006). Los pactos territoriales en Italia. Un análisis de la experiencia reciente y sus implicancias en términos de governance. *Revista Eure*, XXXII(96), 117-133.
- Dopfer, K., y Potts, J. (2008). *The general theory of economic evolution*. London, Reino Unido - New York, Estados Unidos: Routledge.
- Gallego, J.R., y Pitxer, J.V. (2009). Políticas locales participativas y desarrollo territorial. Los Pactos territoriales por el Empleo en el País Valenciano. *Arxius de Ciències Socials*, 21, 21-36.
- Gallego, J.R., y Pitxer, J.V. (2012). La Economía política de la concertación social territorial en España y la inclusión/exclusión de la economía social en un contexto de crisis. Análisis especial de los Pactos Territoriales en el País Valenciano. *CIRIEC-España, Revista de Economía Pública, Social y Cooperativa*, 76, 127-157.
- Gallego, J.R., y Pitxer, J.V. (2015). L'apprentissage local d'une politique de l'emploi en Pays Valencien (Espagne). *Espaces et Sociétés*, 160-161, 85-98.
- Governa, F., y Salone, C. (2004). Territories in action, territories for action: The territorial dimension of italian local development policies. *International Journal of Urban and Regional Research*, 28(4), 796-818.
- Gualini, E. (2004). Regionalization as 'Experimental Regionalism': The Rescaling of Territorial Policy-making in Germany. *International Journal of Urban and Regional Research*, 28(2), 329-353.
- Hayek, F.A.(1945). The use of knowledge in society. *The American Economic Review*, XXXV(4), 519-530.
- Morgan, K., y Henderson, D. (2002). Regions as laboratories: the rise of regional experimentalism in Europe. En M.S. Gertler, y D.A. Wolfe (Eds), *Innovation and social learning: Institutional adaptation in an era of technological change*(pp. 204-226). Gordonsville, Estados Unidos: Palgrave Mcmillan.
- Negrelli, S. (2004). The territorial pacts in Italy: the competitive corporatism assumptions in question. En R. Sallais, y R. Villeneuve. (Eds), *Europe and the politics of capabilities* (pp. 73-90). Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Pichierri, A. (2002). Concertation and local development. *International Journal of Urban and Regional Research*, 26(4), 689-706.

Sabel, C.F. (1996). El aprendizaje a través del monitoreo: Los dilemas de la política económica regional en Europa. En OCDE (Ed.), *Redes de empresas y desarrollo local. Competencia y cooperación en los sistemas productivos locales* (pp. 25-57). París (Francia): Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.

Sabel, C.F., y Zeitlin, J. (2011). Experimentalism in transnational governance: Emergent pathways and diffusion mechanism. Presentado a la "Global Governance in Transition", conferencia anual de la *International Studies Association, Montreal, March 16-19*. <[http://www2.law.columbia.edu/sabel/papers/experimentalismintransnationalgovernanceISApaper%20\(2\).pdf](http://www2.law.columbia.edu/sabel/papers/experimentalismintransnationalgovernanceISApaper%20(2).pdf)> [Consultado el 10/04/2014].

Witt, U (1998). Imagination and leadership – The neglected dimension of an evolutionary theory of the firm. *Journal of Economic Behavior and Organization*, 35(2), 161-177.

LA SALIDA DE JÓVENES TITULADOS: LA FUGA DE CEREBROS COMO NUEVA ETAPA DE LA PRECARIEDAD

David Muñoz Rodríguez, Antonio Santos Ortega

Universitat de València, Spain

Rocío Moldes Farelo

Universidad Europea de Madrid

Resumen:

La fuga de cerebros, la salida de jóvenes con capital educativo alto (al margen de su situación laboral, es decir, no necesariamente empleados en actividades científicas) ha introducido una nueva dimensión a la precariedad que sufren las personas jóvenes. La movilidad laboral forzada condiciona la transición a la vida adulta y genera riesgos en las trayectorias, además de que muy probablemente dejará una marca generacional cuyos efectos se sentirán durante bastante tiempo. La comunicación presenta resultados de una investigación cualitativa basada en entrevistas en profundidad a jóvenes titulados realizadas en dos estudios. En el primero de ellos se han realizado 30 entrevistas a personas nacidas en España entre 25 y 34 años con estudios universitarios finalizados, que residen o han residido fuera de España, principalmente Reino Unido. En el segundo estudio se realizaron un total de 34 entrevistas a jóvenes de nacionalidad española emigrados a Alemania, a partir de 2008, entre los 20 y 36 años, con estudios medios y/o superiores finalizados. El análisis de estas entrevistas ha confirmado las hipótesis de partida, referidas a las nuevas precariedades de los jóvenes emigrantes españoles.

Palabras clave: Juventud, mercado de trabajo, fuga de cerebros, precariedad.

Abstract:

The brain drain, young people with high educational capital leaving the country (regardless of employment status that is not necessarily employed in scientific activities) has introduced a new dimension to the insecurity faced by young people. Forced labour mobility affects the transition to adulthood and generates new risks in the life courses, and also most likely will leave a generational mark whose effects will be felt for a long time. The paper presents results of a qualitative study based on in-depth interviews with young graduates in two studies. In the first 30 interviews have been conducted to people born in Spain between 25 and 34 with university studies completed, who reside or have resided outside of Spain, mainly in the UK. In the second study 34 interviews have been conducted with young Spanish nationals emigrated to Germany, since 2008, between 20 and 36, with secondary studies and / or university. The analysis of these interviews confirmed the hypothesis, referring to the new precariousness of young Spanish emigrants.

Keywords: Youth, labour market, brain drain, precariousness.

1. INTRODUCCIÓN

A lo largo de la actual crisis hemos asistido a la proliferación de las imágenes de jóvenes universitarios emigrando al extranjero en busca de empleo. Los medios de comunicación han difundido testimonios de jóvenes en los que se denotaba una profunda sensación de revés generacional, sensación en parte debida a unas trayectorias educativas que les llevaban ahora a una vía muerta en España, que iría unida a una frustración por tener que marcharse a la fuerza de su país. Las noticias y las crónicas, así como incluso el cine (la directora Iciar Bollain incluso ha estrenado un documental sobre el tema) han caracterizado la salida de personas jóvenes como una estrategia que básicamente consistía en buscarse la vida forzados por las circunstancias.

Es probable que algunos encontraran una oportunidad en las ciudades de destino, mientras que otros, es difícil de cuantificar, cerraran su recorrido migratorio con un retorno frustrante a España, probablemente después de haber probado suerte en empleos para los cuales estaban sobrecualificados. En todo caso, el denominador común de unos y otros recorridos es el alto grado de incertidumbre e individualización que los han caracterizado. Incertidumbre que a menudo puede traducirse en precariedad vital, dejando una marca generacional cuyas consecuencias irán más allá de las que puedan sufrir los individuos y afectando al conjunto de la sociedad.

Nuestro punto de partida es que los actuales procesos de fuga y movilidad se integran en el más amplio proceso de precariedad laboral, en la que se encuentran inmersos los jóvenes desde hace más de dos décadas. Entendemos la fuga y la movilidad como un fenómeno vinculado a dicha precariedad, ya estructural, que se suma a la larga lista de precariedades que han ido caracterizando los recorridos laborales de gran parte de la juventud.

La fuga se ha convertido en una especie de icono de la cuestión juvenil actual, pero desgraciadamente, la visibilidad mediática no ha ido de la mano de una profusión de trabajos sociológicos sobre los procesos de fondo en los que se enmarca la denominada fuga de cerebros. En el presente texto recogemos parte de dos trabajos empíricos mediante los cuales hemos pretendido profundizar en las vivencias, las motivaciones y las representaciones de las personas que están protagonizando este nuevo episodio de precariedad juvenil.

2. UNA SITUACIÓN DIFÍCIL DE CUANTIFICAR

La literatura científica se refiere a la reciente movilidad con lecturas van desde el dramatismo hasta el optimismo (Domingo, Sabater y Ortega, 2014): las visiones negativas están vinculadas con imágenes como la diáspora, mientras que las optimistas consideran la salida como parte del proceso de modernización. Por ejemplo, desde la perspectiva menos optimista Jimeno y Lacuesta (2014) avisan que, de continuar la tendencia actual de salida numerosa hacia el extranjero, la

composición y la magnitud de la población activa cambiaría significativamente, dado que están aumentando los flujos de salida de población extranjera (invirtiéndose la tendencia que había desde finales de los noventa) y la salida de población nacida en España también está registrando una tendencia creciente. En el otro extremo, desde el enfoque más optimista, en la salida se ve "la construcción de una sociedad cosmopolita" (Fundación Encuentro, 2013, p. 161); planteando que la necesidad puede ser también una oportunidad, sitúan el fenómeno de salida del país en un supuestamente ventajoso proceso de integración global de las sociedades y, por lo tanto, de sus habitantes, entre los cuales los y las más jóvenes, debido a su "espíritu aventurero", serían más proclives al contacto con otros países.

No obstante, las anteriores perspectivas se apoyan en unos datos claramente insuficientes. Las fuentes estadísticas y los registros oficiales presentan deficiencias considerables a la hora de cuantificar la magnitud de las salidas y entradas de personas con nacionalidad española (González-Ferrer, 2013). Esta carencia es especialmente notable para los desplazamientos por el territorio Schengen y, en general, por los países miembros de la Unión Europea. Las fuentes principales de datos son la Estadística de Variaciones Residenciales (EVR), el Padrón de Españoles Residentes en el Extranjero (PERE) y la Encuesta de Migraciones (EM). Por distintos motivos cada una de estas fuentes presenta debilidades que dificultan la obtención de una radiografía fiable sobre, como decíamos, las magnitudes, pero también sobre las composición de los flujos. Asimismo, es prácticamente imposible seguir las trayectorias de los individuos. Aunque por cuestiones de espacio no podemos extendernos, apuntamos alguna de las estimaciones sobre el reciente episodio de fuga.

Tal como ha mostrado González-Ferrer (2013), la comparación de los datos del EVR con el Registro de Población Alemán y el Número de Seguro Nacional del Reino Unido, pone en evidencia que la EVR recoge cifras que son de cuatro a siete veces inferiores a las de estos registros. Además, otra interesante evidencia recogida por esta autora es que esta disparidad en las cifras tiene una tendencia creciente. Así, su estimación es que entre 2008 y 2012 pueden haber salido de España alrededor de 700.000 personas (González-Ferrer, 2013). Esta estimación es bastante más elevada que la que nos ofrecen la EM, la EVR y el PERE, que situarían las salidas durante el mismo periodo en cifras muy inferiores. Por ejemplo, según la EM, en el periodo 2008-2012 habrían marchado al extranjero 231.823 personas nacidas en España; según la misma encuesta, hasta el primer semestre de 2014 habrían sido 339.803 las personas nacidas en España que han salido al extranjero. Como vemos, la cifra propuesta por González-Ferrer (2013), basada principalmente en la disparidad con los registros nacionales de terceros países, duplica la estimación de la EM. Observamos, por tanto, que en el tema de la fuga las discrepancias en las estimaciones son elevadas, lo que ofrece indicios, como decíamos, de la necesidad de revisar las herramientas de registro de la movilidad exterior.

3. ACTIVACIÓN Y COSMOPOLITISMO: LA SOMBRA DEL CAPITAL HUMANO

La actual crisis se está revelando como una coyuntura ideal para profundizar en el desplazamiento de la responsabilidad de la precariedad hacia las propias personas precarizadas. A las y los jóvenes se les pide más esfuerzo para mejorar una empleabilidad que presenta un nuevo contenido (relacionado con el emprendimiento), a pesar de que no es nuevo su papel como justificación ideológica de los dispositivos institucionales de gestión del desempleo. Bajo imágenes aparentemente positivas como talento, creatividad e internacionalización, la juventud vuelve a estar en el punto de mira de las estrategias de flexibilización y precarización (Santos, 2013). Además, en medio de una economía cada vez más globalizada y financiarizada, las y los titulados universitarios conforman un precariado cualificado, que puede ser potencialmente flexible y de bajo coste (Brown, Lauder y Ashton, 2011).

En este contexto, la movilidad se perfila como uno de los ejes centrales en la redefinición de la empleabilidad (Santos, 2013; Carr, Inkson y Thorn, 2005). Se trata de un concepto que en el nivel explícito tiene una doble dimensión. Por un lado, una dimensión colectiva en la cual la movilidad se propone como un fenómeno casi “natural” en las sociedades contemporáneas, vinculado con el cosmopolitismo, concepto que despliega toda una carga simbólica relacionada con la apertura, la interculturalidad y, al fin, con la modernidad (Kaufmann, 2002). Por otro lado, en una dimensión individual, desde posturas que han sido plenamente asumidas por las universidades, la movilidad se marca interesadamente como un proceso con interés curricular: permite aprender idiomas, facilita el acceso a contactos y mejora las competencias individuales (Santos, 2013).

La doble dimensión explícita de la movilidad se sustenta en una gramática implícita, relacionada a su vez con los cambios que estamos observando en la justificación discursiva de los procesos de precarización contemporáneos (Alonso y Fernández, 2013). La globalización ha servido como una gran excusa para plantear el cosmopolitismo como un valor central en las sociedades occidentales. Desde distintos ámbitos (el mundo de la gestión de recursos humanos, algunos sectores universitarios, etc.) se defiende el cosmopolitismo y se afirma, entre otras cosas, que la movilidad y el contacto con otras culturas contribuye a la mejora personal y a la transformación de un mismo (self-transformation) (Nowicka y Rovisco, 2009). Así, el cosmopolitismo se ha difundido como una suerte de precepto normativo que prescribe la apertura y la movilidad casi como dogmas.

Por otra parte, este desplazamiento discursivo hacia la movilidad como parte de la empleabilidad hay que ponerlo en relación con la extensión y la intensificación de la precariedad, que ha rebasado los límites de lo laboral. Desde la sociología diversas conceptualizaciones han explicado que las transformaciones en el seno de las relaciones laborales estarían en el origen en la difusión posterior de los procesos de precarización (ver por ejemplo Alonso, 2000 y Gorz, 1995). No obstante, las tendencias actuales apuntan a procesos que van más allá de la esfera laboral y afectan el conjunto de la vida de los individuos: vivienda, protección social, salud, relaciones

personales, etc. (Ranci, 2011 y Murgia, 2010). La inestabilidad, inseguridad y la desprotección desbordan los límites de las relaciones laborales, situándose en el seno de las relaciones sociales y, junto con el ataque neoliberal contra el sistemas públicos, profundizando la sensación de incertidumbre. Esta extensión de las características de la precariedad laboral a otros ámbitos y dimensiones de la vida obliga a redefinir los significados de la precarización, tanto por los propios individuos como en relación a la articulación de medidas de apoyo público.

Además de la amplitud de los procesos de precarización, conviene recordar alguna de las lógicas y discursos que refuerzan la intensificación de la precariedad vital, entre los cuales destaca la extensión de la lógica del capital humano. Este concepto teórico se ha popularizado (casi se puede decir que se ha naturalizado), extendiendo la idea de que los individuos se tienen que preocupar de incrementar las competencias que son atractivas para las empresas, además de elegir aquellas más demandadas en cada momento. De este modo, una vez convertidos en empresarios para sí mismos, los sujetos deben aumentar y mejorar su capital humano. Las actividades formativas pasan a ser equipararse simbólicamente con inversiones orientadas por los beneficios que puedan dar en un futuro. Los jóvenes no serán ya trabajadores, sino una suerte de “capitalistas” cuyo principal activo es su capital humano. Serán empresarios que proveen servicios a otros empresarios.

Desde la perspectiva del capital humano, el empleo se aleja del ámbito de los derechos y pasa a depender de una inversión que los individuos tienen que hacer en su capital humano. La transferencia de responsabilidad a las personas obliga estas a readaptarse constantemente, pensándose como si fueran una empresa que compite en el mercado (Santos, 2013). En síntesis, el ideal bajo la lógica del capital humano es una subjetividad heteroproducida que lleva a las personas a pensarse como empresarias: tanto cuando están empleadas como cuando están en el paro deben comportarse como emprendedoras, tienen que invertir constantemente en su capital humano para seguir siendo competitivas. Esta concepción del trabajo sitúa la lógica empresarial en el centro de las relaciones sociales. El capital humano define una economía compuesta por trabajadores que se comportan como unidades-empresa y no como colectivos de asalariados.

4. METODOLOGÍA

Presentamos resultados parciales de una investigación cualitativa basada en entrevistas en profundidad a jóvenes. Las entrevistas se llevaron a cabo en dos estudios realizados por nuestros equipos. En el primero de ellos se han realizado 30 entrevistas a personas nacidas en España, con edades entre 25 y 34 años y con estudios universitarios finalizados, que residen o han residido fuera de España, principalmente Reino Unido y en algunos países de la Unión Europea (Alemania, Francia y Holanda). En el segundo estudio, el proyecto de investigación titulado: “La tercera fase

del sistema migratorio europeo. Jóvenes españoles en Alemania. Dinámicas de acceso al mercado laboral y construcción de redes migratorias²²², se realizaron un total de 34 entrevistas a jóvenes de nacionalidad española emigrados a Alemania, a partir de 2008, con edades comprendidas entre los 20 y 36 años, con estudios medios y/o superiores finalizados. Para diseñar la muestra hemos partido de los datos que disponemos sobre la salida del país (EVR, PERE y EM). De estos datos podemos extraer que uno de los perfiles más característico de las personas nacidas en España que marchan del país perfil son personas relativamente jóvenes con estudios superiores (Jimeno y Lacuesta, 2014). Así, las 64 personas seleccionadas para las entrevistas tienen entre 20 y 36 años y estudios medios y/o universitarios completos.

Sobre el tipo de movilidad, las personas entrevistadas partían de una situación de desempleo cuando estaban en España o, en todo caso, tenían una ocupación no ajustada a su formación y que dejaron para marchar al extranjero. De esta forma nos hemos centrado en las formas de movilidad claramente más vinculadas con la precariedad, evitando perfiles como por ejemplo los expatriados, que marchan con la cobertura de la empresa para la cual trabajan, o los investigadores e investigadoras (predoctorales y postdoctorales), que presentan ciertas particularidades. Así, mediante las entrevistas en profundidad, se estudian los discursos de personas que, a partir de la crisis de 2008, están o han sido fuera de España para trabajar o buscar trabajo, conformando lo que se ha dado a conocer como "fuga de cerebros": la salida forzada del país de los jóvenes universitarios como parte de los procesos de precarización (Santos, 2013).

5. RESULTADOS

De las distintas dimensiones abordadas en las entrevistas, presentamos aquí tres: las motivaciones y las interpretaciones sobre las causas combinadas que de la salida; las condiciones y la vivencia de la llegada al nuevo país y las expectativas de los jóvenes emigrantes.

5.1. Alrededor de la salida: la toma de la decisión de marchar

El hecho de ser un perfil bastante homogéneo en términos educativos permite observar una condensación en los discursos en algún aspecto, en concreto respecto al sentimiento de no haber obtenido recompensa por el esfuerzo realizado para obtener las credenciales educativas. La sensación que se tiene después de haber completado los estudios (bachillerato, formación profesional y, especialmente, universitarios) es la de haber "cumplido" con un deber. Pero este

²²² Este proyecto financiado por la Dirección General de Migraciones, fue realizado por las profesoras de la Universidad Europea: Fátima Gómez, María José García, Leticia Flórez-Estrada y Rocío Moldes (IP), desde diciembre de 2013 a septiembre de 2014.

deber cumplido no encuentra eco en un mercado laboral donde predominan los bad jobs, los malos empleos (Santos, 2013). De este modo, la expresión "lo mío" señala aquello que las personas entrevistadas, y particularmente las personas que acaban los estudios universitarios, consideran que de alguna forma les corresponde. Más allá de referirse al campo propio de especialización profesional, "lo mío" reclama la parte que les toca, aquello que es suyo por derecho, por haber cumplido con lo que se esperaba de ellas. Cuando no hay reciprocidad, cuando en el camino de salida del mundo educativo, el Estado les deja desprotegidos frente mercado laboral, aparece la sensación de pérdida, de desorientación. Alguien no está cumpliendo su parte y no son ellas ni ellos.

"Estuve todo el año, aparte de haciendo un master, luego en marzo empecé las prácticas en el ayuntamiento de XXXX y, bueno, en principio eran tres meses pero luego el ayuntamiento me amplió otros tres más (...) Y allí, bueno, nos trataron bien y tal y la verdad es que les convenía, nos renovaron tres meses más porque les convenía. Pero, bueno, tampoco enseñan... las prácticas tampoco nos enseñaron mucho, no sé. ... O sea, nos dijeron que podían abrir como una beca o algo así y que nos... nos... bueno, nos dieron trescientos euros al mes, pero, bueno, aceptamos." (Mujer, 26 años, Holanda)

Este abandono institucional es especialmente grave, pues estamos en un momento en qué todo parece apuntar que la movilidad exterior se está convirtiendo en el símbolo de la activación de la juventud: en los discursos mediáticos aparece el poner un pie en el extranjero como una estrategia casi inevitable para buscar trabajo o, al menos, como una manera de "hacer algo" ante la carencia de expectativas laborales una vez acabados los estudios. Los discursos de las personas entrevistadas apuntan en este sentido. La decisión de salir se toma en medio de situaciones en las cuales no se divisa la posibilidad de encontrar empleo o, dicho de otra forma, los escasos posibles son muy precarios, no corresponden a la formación lograda e incluso pueden considerarse como parte de lo que se ha denominado "trabajo gratuito" (prácticas, becas, etc.) (Carrot Workers/Precarious Worker Brigade, 2012).

La decisión de marchar se inserta así en una estrategia forzada por la carencia de expectativas. Con esta decisión buscan ampliar las posibilidades de encontrar empleo en "lo suyo", de incrementar la empleabilidad. La secuencia discursiva muestra el despliegue de todo un abanico de recursos y acciones para mejorar la posición relativa en el mercado laboral. Este proceso deja entrever un subtexto donde está presente la lógica del capital humano (Santos, 2014; Muñoz, 2014). Desde esta lógica las personas entrevistadas enmarcan su acción como una inversión: masters, cursos de posgrado, prácticas, idiomas, etc., son complementos para unos estudios que, a la vista de los resultados prácticos, se muestran insuficientes. La necesidad de inversión en sí mismos desplaza la responsabilidad de la situación de paro y subempleo. A pesar de que esta situación es percibida como algo que afecta a toda una generación, no es representada en términos conflictivos y los propios sujetos acaban responsabilizándose, bien porque les "faltan" idiomas, bien porque carecen

de experiencia profesional. En las ocasiones que se habla de terceros, la crisis, convertida en metáfora ontológica, aparece como un factor que elimina o limita la responsabilidad de empresas, instituciones públicas, etc. Así, encontramos descripciones faltas de adjetivación, donde se describen situaciones precarias (en ocasiones con irregularidades legales) sin usar enunciados críticos o cargados emocionalmente.

"Yo empecé en 2008 en un club de tenis en la recepción, a cubrir vacaciones. Y fue en noviembre de 2011 cuando me llamaron proponiéndome si hacía los fines de semana por la tarde. Entonces ya se me juntaban fines de semana con vacaciones y ya hacía más horillas, ya tenía una paguita semanal aunque fuera, por decirlo así, más el extra de las vacaciones. Pero, claro, ya llevaba cinco años en ese sitio, sabía que tampoco podía ascender mucho más, no era lo mío." (Mujer, 25 años, Francia)

La "paguita semanal" podría ser un correlato de la asignación que los padres acostumbran a dar a hijas e hijos: una asociación entre esta asignación y un mal salario que sintetiza lo que ofrece el mercado laboral a las personas más jóvenes, que son infantilizadas a través de, entre otras cosas, becas interminables y prácticas mal retribuidas. Ante un mercado que no muestra ninguna sensibilidad, cualquier oferta, por precaria que sea, es vista como una concesión, como una pequeña tregua a la indiferencia habitual. Se acepta y los reproches están poco presentes en los discursos. La posibilidad de hacer currículum y obtener algún ingreso es vista como un mal menor en medio de un paro masivo. Ni siquiera la universidad ofrece protección frente al trabajo gratuito y usa el palo y la zanahoria (Carrot Workers/Precarious Worker Brigade, 2012), ofreciendo empleos precarios, incluso sin ingresos, a cambio de oportunidades futuras. Incluso en esta opción, las instituciones públicas no ofrecen condiciones que garanticen proyectos de vida autónoma; pero una vez más, ante el abismo del paro, la posibilidad de aumentar el propio capital humano hace que estas opciones precarias aparezcan cómo óptimas. Así, la opción de marchar del país aparece como el único camino viable, una "inversión" para tener, al menos, alguna expectativa.

"Yo me voy a Francia... tampoco me fui muy lejos, fui al sur de Francia. Me fui en julio del año pasado. Me pasó por la cabeza que no tenía posibilidad de encontrar trabajo y tenía esperanzas de conseguir trabajo por la vendimia en septiembre. Después de llevar un año viviendo en casa de los padres, de los ahorros, de los pocos ahorros que tenía recogidos, pues decidí que tenía un poco de dinero, llevaba un año viviendo en casa de mis padres, puedo emanciparme y puedo probar suerte yéndome unos meses a Francia, intentando encontrar trabajo y aprender francés. Pensaba que tendría facilidad para trabajar en el campo allá. Creo que un poco fue ese el punto: me veía en casa de los padres atrapado, la formación de informática me había dado cuenta que no era para mí y aquí sólo encontraba curros temporales. Entonces, en un momento de... no era desesperación tampoco, pero quiero decir, sino de tener unos pequeños ahorros que pensé que los invertía al probar durante unos meses en Francia a ver qué pasaba." (Hombre, 27 años, Francia)

Así, el eje central que articula el discurso de los jóvenes españoles en torno a la decisión de emigrar es la situación laboral. Aunque exponen otras razones como la importancia de la experiencia internacional, el valor del cosmopolitismo en un mundo global, etc., estos argumentos estarán siempre subordinados a su situación laboral. En el caso de la muestra de jóvenes que habían marchado a Alemania, casi la mitad de estos jóvenes ya estaban trabajando en España cuando decidieron marcharse. Sin embargo, estaban muy insatisfechos con su situación. La mayoría se sentían estancados, sin posibilidad de promoción lo que les conduce a sentimientos de frustración:

“La crisis ha sido, la crisis es como todo, la crisis significa cambio, entonces al final lo único que hace es acelerar el proceso, nada más, mucha gente que no tenía pensado irse, ha empezado a plantearse irse, y mucha gente que se estaba planteando irse se ha decidido a irse por la crisis, es así, acelera el proceso”.

“Yo también estaba muy quemada, porque no te pagaban a tiempo... muy mal pagado, un horario laboral muy extenso y entonces... pues lo dejé. Y me largué”.

“Trabajaba 48 horas a la semana, tenía 40 de contrato, seis días, asegurada 4 horas, con solo un día libre y 21 días de vacaciones, en vez de los 48 por trabajar fines de semana. (...) me sentía como una mierda porque cuando no te valoran en tu empresa entonces me sentía muy mal, porque encima yo era una de las que más trabajaba.”.

El descontento precede a la crisis, pero esta ha funcionado como un factor de “aceleración” en la decisión de salir derivado de las condiciones que caracterizan el trabajo de los jóvenes: largas jornadas, bajos salarios y pagos retrasados.

La irregularidad en la contratación sería otro de los rasgos que los jóvenes sistemáticamente apuntan como detonante en la decisión de buscar trabajo en fuera del propio país:

“Mira, yo en España he trabajado de camarera, he trabajado cuidando niños y he trabajado dando clases y he trabajado sin contrato de trabajo. Porque en todos los sitios donde he trabajado ha sido sin contrato de trabajo”.

“...en negro, siempre, siempre”.

A la irregularidad en la contratación, hay que añadir la temporalidad como una característica constante:

“Siempre estuve con contratos así temporales y después te pasan al paro y bueno, no era lo que yo quería, yo quería quedarme fijo en un sitio, y después pasaron a pasarme a contratos de sustitución y dije: ¡no! No hay nada que me ate aquí, no hay nada que me dé ventajas o que me ofrezca algo de futuro ¿no?”

“Había hecho prácticas durante la carrera, y después, si prácticas superiores... Contrato, contrato, los que tuve cuando era becario, pero contrato de verdad no, luego estuve trabajando como freelance pero tampoco tenía contrato, o sea trabajo de persona mayor no”.

“El único trabajo que conseguía era en temporada de verano, en temporada de Navidad en tiendas de ropa, muchas horas poco sueldo. Nada que ver con lo que yo había estudiado”.

Dadas las condiciones laborales en el mercado juvenil, parece lógico que la imposibilidad de plantear un proyecto de vida autónomo, actúe como un factor de “expulsión”.

Otra cuestión que aparece de forma recurrente a la hora de articular el discurso, es el tema de la sobrecualificación: desempeñar trabajos que están por debajo de la cualificación recibida o que no tienen relación con ella:

“La sobrecualificación, claro, para el empleo que hay ahora en la actualidad en España, estamos sobrecualificados, entonces no te va a coger nadie, para un empleo de camarero, nadie va a coger a un ingeniero, ni va a coger a un biólogo, ni va a coger a ni siquiera a una persona que haya estudiado magisterio, que tenga idiomas, es imposible, no te van a coger”.
(E7)

Este hecho conduce a una situación paradójica (e insultante, si tenemos en cuenta la presencia política y mediática del discurso sobre la importancia del capital humano, incidiendo en que el remedio para todos los males es la formación constante), conocida como “currículum modificado”, que consiste en rebajar o directamente eliminar los méritos del cv, para poder optar a algunos trabajos de bajo nivel:

“ (...) al final tienes que hacer dos currículums, de hecho yo al final tuve que hacer dos currículums. Uno que era el mío, el profesional, el de verdad, y otro que era el modificado. El modificado es el de he hecho tres años de una carrera, geología que no he terminado, he trabajado de secretaria, he trabajado de dependienta, he trabajado de teleoperadora, que lo he hecho, pero lo hice cuando estaba en la universidad, después ya no. Pues eso he trabajado de recepcionista en una clínica de fisioterapia. Si o sea, ese era mi currículum para poder encontrar un trabajo, donde me pudiesen coger, porque si yo entregaba mi currículum de ingeniería, no te cogen vamos ni por asomo... “

En el siguiente testimonio, se pone de manifiesto que el problema de la sobrecualificación está presente en todos los países, pero que hay otras condiciones (ambiente de trabajo) que compensan, en alguna medida la situación:

“Yo estaba en España trabajando, pero estaba bastante insatisfecho con mi situación laboral, porque estaba sobre-cualificado, aquí también estoy sobre-cualificado, pero bueno, estaba sobre-cualificado para mi puesto de trabajo, y además no estaba nada contento con el ambiente de trabajo, ni con nada, y además llevaba tiempo con la idea de irme fuera de España”.

Parece que los jóvenes hubieran interiorizado la precariedad como algo inherente al hecho de trabajar, con independencia del lugar al que vayan. No parece que idealicen la opción de la emigración:

“(…) que no, que no quiero que me exploten más aquí, por lo menos fuera aprendo un idioma”.
(E20)

Tal como se recoge en los extractos precedentes, la precariedad laboral es una razón más poderosa que el desempleo para tomar la decisión de emigrar. De hecho, la mayoría de los entrevistados están trabajando cuando emigran. La sobre-cualificación, la temporalidad, la ilegalidad en la contratación, los bajos salarios y la imposibilidad de promocionar, son las causas combinadas que los jóvenes esgrimen como principales “factores de expulsión”.

5.2. La heterogeneidad de las situaciones en la llegada

Frente a la homogeneidad educativa que inicia el epígrafe dedicado a la decisión de salir, las condiciones de llegada y acceso al mercado laboral se caracterizan por la heterogeneidad de situaciones.

A pesar de partir de la misma situación de “deber cumplido”, habiendo completando los diferentes niveles de estudios, comprobamos cómo este hecho no será un factor determinante a la hora de garantizar unas condiciones mínimas a la llegada al país de destino y especialmente en el acceso al mercado laboral. Esta constatación es uno de los primeros indicadores, que permiten cuestionar la omnipresente teoría del capital humano.

La heterogeneidad está definida básicamente por tres variables: perfil profesional, red de relación y papel del idioma que, combinadas con el grado de ajuste (bajo, medio, alto) entre la oferta y la demanda de cualificación entre el país emisor y el receptor, darán lugar a tres modelos de proyecto migratorio: incierto, móvil y controlado. A continuación comentamos detalladamente los tres tipos de proyecto migratorio.

El proyecto migratorio incierto: está representado por aquellos jóvenes que, con independencia del nivel de formación alcanzado: doctorado, máster, grado o formación profesional, toman la decisión de emigrar como consecuencia de una situación de precariedad crónica y sin perspectivas de cambio.

En el análisis de los diferentes discursos, hemos podido comprobar que los perfiles de este modelo incierto eligen la red informal para dar los primeros pasos de su incipiente proyecto migratorio. Esta elección viene motivada, generalmente, por dos hechos: el carácter de la cualificación, no especialmente demandada en un entorno muy competitivo, y el bajo nivel del idioma. Cuando al

perfil no demandado se le suma el desconocimiento del idioma y la ausencia de una red informal de contactos, suelen aparecer situaciones laborales precarias o la explotación:

“Pero, o sea, el problema está en que tú te vienes con la mochila sin estar en estas categorías, y no tienes absolutamente nada que hacer”

Lo que constata que cuando la decisión de salir responde a una huida de la precariedad y a la falta de expectativas, sin un contacto “formal” y un proyecto migratorio relativamente planificado, las posibilidades de éxito son nulas o muy escasas, con independencia del nivel de cualificación del potencial emigrante. En esta situación el retorno forzado, suele ser un resultado muy frecuente.

Los programas de movilidad de estudiantes son otra variable que aparece de forma transversal y con distintas consecuencias según se combine con el resto de categorías. Aisladamente puede desembocar en cualquier modelo de proyecto, aunque, cuantitativamente, entre nuestros entrevistados su influencia solía colocarles en el segundo modelo: el proyecto móvil.

El proyecto migratorio móvil: es el que conforman sobre todo jóvenes universitarios (aunque no solo) que tienen, en su mayoría, una experiencia internacional previa (en general muy positiva), profundamente alineados con el discurso del cosmopolitismo y la movilidad laboral, entendida como requisito para reforzar el currículum vitae y adquirir el perfil de un joven global. Este proyecto está más ligado a la experiencia de vivir en otra cultura que al desarrollo de un proyecto laboral claro. Apuntarse a programas de prácticas en sectores en expansión posibilita la huida de un mercado laboral juvenil arrasado, como es el español en este periodo. Entre este perfil de jóvenes ha calado profundamente el mensaje sobre el “valor de la movilidad”, “transnacionalismo”, cosmopolitismo, etc., en torno a ideas como: los mapas del talento, el jobhopping o el profesional posgeográfico, (Santos, 2013) tan alineados con el discurso del management contemporáneo, en cuyo núcleo está el modelo de empleabilidad contemporáneo, definido según las necesidades de movilidad de las empresas:

“yo fui en plan voy a coger experiencia, madurar también, vivir fuera, aprender alemán y luego irme a otra ciudad.” (E9)

“Un tiempo fuera siempre es bueno; el inglés, por ejemplo, me ofrecían la posibilidad de trabajar en inglés, en alemán como no lo tenía, pues bueno... era como vale, está bien, mejoro mi inglés, pruebo en otro sitio, puedo trabajar fuera, o sea, que fue más bien por oportunidad, porque de hecho, o sea, yo sí que siempre he sido una persona que me gusta mucho conocer mundo, moverme y así”. (E3)

Entre este perfil de jóvenes, la experiencia internacional funciona como amortiguadora del tradicional desarraigo que históricamente se le ha atribuido al proceso migratorio.

Finalmente, el tercer modelo es el proyecto migratorio controlado: es aquel donde el ajuste entre la cualificación demandada y ofertada presenta bastante equilibrio. Este ajuste es el resultado de responder a las ofertas del gobierno alemán y reunir los requisitos para entrar a formar parte de sus programas de empleo. En definitiva, esta entrada de personas está perfectamente controlada desde la administración del país de destino, por ello nos ha parecido oportuno llamarle a este modelo “controlado” por ambas partes. Así, cuando la salida está enmarcada en alguno de los programas de empleo (también llamados proyectos de movilidad), elaborados por el gobierno alemán (derivados de las necesidades de mano de obra de una sociedad envejecida), las condiciones se caracterizan por su legalidad y una relativa estabilidad.

Por lo que respecta a las condiciones de trabajo en el país de destino, fundamentalmente dependerán de la modalidad de salida. Uno de los perfiles que pensamos que sería más recurrente encajaría en el proyecto que hemos llamado móvil. Describimos a continuación algo más detalladamente algunos rasgos de este modelo.

Su destino preferente son las “starts up” y el idioma de trabajo el inglés:

“Una start-up que se llama, que está ahora muy de moda, son empresas que dan servicio en internet, y están haciendo una especie de proyecto relacionado en la wikipedia, de traducción de artículos y mejorando cosas. Aquí se busca perfiles de gente joven con grado en marketing, ADE o informática y en ocasiones no se pide nivel de alemán, sino inglés y español por trabajar en mercados de habla hispana, por lo que también se buscan a profesionales del ámbito de la traducción, o con filología.”

“Sí, trabajo en inglés. Trabajo en inglés. Obligatorio es hablar en inglés, sin duda. Alemán, no está mal, pero no hace ninguna falta y, de hecho, durante el día es que apenas hablas alemán. Pero bueno, sí que puede haber ciertas ocasiones en las que haya que hacerlo”.

La interiorización de la precariedad como algo inherente al trabajo por parte de los jóvenes españoles hace que, en muchas ocasiones, califiquen su situación laboral en el país de destino (que se limita a cumplir la legalidad vigente) como un “privilegio” y “una gran suerte”.

A pesar de tener un alto nivel de estudios, el joven desplazado no siempre encuentran un trabajo acorde a su cualificación, bien por no ser demandados o por la barrera del idioma. Normalmente, estos jóvenes comienzan trabajando en régimen de mini-empleos como camareros, repartidores, cuidadores, etc. Por lo que nuevamente se encuentran en situación de sobre-cualificación, pero no todos lo viven de igual manera. Para algunos el mini-empleo supone la puerta de entrada hacia otros trabajos de mayor calidad porque permite compatibilizar su ejercicio con los cursos de idioma alemán.

“Al tener un contrato de media jornada podía tener minijob, entonces podía seguir trabajando en la discoteca y trabajar en la escuela. Segundo año igual, trabajando en la escuela y

trabajando en la discoteca (...) y ahora estoy a jornada completa en la escuela y trabajo de vez en cuando en el restaurante, pero solo para fiestas grandes, se gana mucho pero solo es un día". (E24)

(...) Es verdad que la gente se queja mucho del minijob, y es verdad que tienes un problema, pero me parece, vamos, la salvación para el que está estudiando, ojalá hubiera tenido yo la posibilidad de tener un minijob mientras estudiaba la carrera porque es un trabajo muy cómodo, nunca son más de 20 horas. (E4)

Mientras que para otros esta modalidad de contratación, les parece una forma de explotación:

"Claro eres europea aquí pero no eres alemana eh... como eres extranjera, no hablas bien el idioma, al principio optas a minijobs. Trabajos pequeñitos, de pocas horas, ganas muy poco y también hay mucha explotación. No te hacen contrato". (E17)

Así, el nivel de resignación que los jóvenes han interiorizado es tal que quedarse atrapados en un régimen laboral compaginando diferentes trabajos de baja calidad, les parece una situación razonable en tanto en cuanto les ofrece una expectativa de promoción, siempre condicionada a mejorar el conocimiento del idioma.

Este mismo conformismo se refleja al abordar, el tema del salario:

"Económicamente, pues depende de con que lo compares, creo yo. Porque nosotros aquí cobramos menos que un ingeniero alemán, pero bastante más que lo que cobrábamos en España. Y el nivel de vida de Fráncfort y Madrid es bastante similar, con lo cual económicamente salimos ganando, pero también salen ganando ellos. Porque somos más baratos que los demás." (E12)

"Se podría decir que el nivel de los salarios aquí es suficientemente atractivo como plantearte el moverte, porque sí que es verdad que en España creo que pagan poco para la formación que tenemos, el esfuerzo que nos supone terminar ciertas carreras, la retribución no es alta, hay cierta disparidad."

Así, el conformismo y la resignación sería la actitudes más frecuentes entre una generación de jóvenes que han seguido a pies juntillas los dictados de la teoría del capital humano y solo han encontrado como recompensa un acusado desajuste entre las promesas y las ofertas del sistema.

5.3 Pensando en volver

En cuanto a las expectativas y perspectivas de retorno, los jóvenes no tienen una idea clara de su permanencia fuera. La mayoría condiciona el fin (o el cambio) del proyecto migratorio a la evolución de la situación socio-económica del entorno. Acorde al carácter "deslocalizado" del

momento histórico que les ha tocado vivir, adoptan una perspectiva “afronteriza” muy en consonancia con el modelo de proyecto más frecuente, que hemos llamado “móvil”.

Cuando no es obligado, porque los jóvenes consiguen hacerse un hueco en el mercado laboral del país de destino, el retorno se produciría solo en el supuesto de que:

“La cosa cambiase mucho, mucho. No hay expectativas de momento...”

En los trabajos más cualificados, aquellos que se corresponden con el “proyecto migratorio controlado” y solo en ocasiones con el “móvil”, los jóvenes emigrados destacan, en contraste con el mercado español, el ajuste entre formación y desempeño, el reconocimiento por parte de los superiores, la autonomía y la flexibilidad horaria. Su discurso incide en la necesidad de cambiar la “cultura empresarial española a largo plazo”. Ellos, que están en situación de contrastar las condiciones laborales entre ambos países, advierten de que si la “mentalidad empresarial” española no cambia, será muy difícil retener el talento o invitar a su retorno.

La falta de reconocimiento, la imposibilidad de desarrollar un plan de carrera, características del modelo español contrastan claramente con las que encuentran en sus nuevos destinos:

“Pues es otro planeta, o sea otro planeta porque aquí de cada cosa que haces lo primero que te dicen es: “muchas gracias, que rápido lo has hecho, que bien está, me encanta” y es que no les cuesta nada decirte lo bien que haces las cosas. Eso es otro planeta, el que estén dispuestos a pagarte lo que tú les pidas, y que pides un día por problemas... el trato es genial, inmejorable”

Destacan especialmente la responsabilidad que se les otorga desde el principio, las posibilidades de tomar decisiones o ser autónomos en sus puestos, lo que inevitablemente redundará en sus posibilidades de promoción y crecimiento profesional:

“La verdad es que el puesto se creó no sustituyendo a nadie, sino creando un puesto nuevo diferente entonces, yo fui la que empecé un poco a ver qué es lo que tenía que hacer, cómo podía hacer las cosas, cómo podía organizarme y entonces la verdad es que eso me gustó bastante porque vi que mi jefe por un lado confiaba en mí (...)”

Podemos deducir que la pérdida de recursos definitiva no se produce cuando el joven decide salir de su país para buscar un trabajo acorde a su cualificación y a sus aspiraciones, sino cuando la sociedad en la que se ha formado solo puede ofrecerle desempleo o trabajos precarios, por debajo de su preparación.

Cabría señalar como aspecto relevante en lo referente a las expectativas, que incluso el perfil de emigrantes que integran el “proyecto móvil”, muy alineados con el discurso de la movilidad y las bondades de la flexibilidad y la empleabilidad, expresan en ocasiones su enorme hartazgo ante la imposibilidad de planificar mínimamente su proyecto vital que, en una extraña paranoia, aparece siempre separado de su trayectoria profesional:

“Es cansado, sí... nunca sabes (...) cuando tienes unos días (libres) no le encajan a nadie.... O te mueves sola o nada.”

“Plantear una familia, aquí me quedo cinco años... lo de moverse a todas horas queda bonito un rato, una etapa, pero no.. estás vendido en lo personal” (E23)

En el mejor de los casos, la soledad y la ausencia de proyecto personal, parecen ser inherentes al “proyecto móvil”.

En definitiva, la expectativa principal y la petición más reiterada es no desperdiciar las competencias adquiridas en los interminables periodos de formación, presentados por las instituciones educativas y políticas como la clave del éxito laboral.

6. CONCLUSIONES

Una primera lectura de los resultados obtenidos en las investigaciones en las que se basa este trabajo, permite afirmar que la idea central de la teoría del capital humano (la constante inversión en la propia formación, garantiza el éxito laboral) no se constata en la trayectoria de los jóvenes emigrantes altamente cualificados. En el contexto contemporáneo, el nivel de formación de un emigrante no es la clave del éxito de su proyecto migratorio, lo es su capacidad para ajustarse a las demandas del país de destino.

Este hecho obliga en primer lugar, a cuestionar la validez de las teorías sobre el capital humano y en segundo lugar a abrir nuevas vías de análisis sobre el concepto de la “movilidad laboral” contemporánea.

Dada la heterogeneidad de trayectorias, parece pertinente recuperar la noción de “emigración económica” (englobada sistemáticamente en la de “movilidad laboral”, de acuerdo a lo recogido en el Acta Única Europea, en relación a la libertad de circulación), dadas las experiencias de los jóvenes emigrantes y las medidas de algunos países. Y es que cuestionar la suficiencia explicativa de la “movilidad laboral”, resulta muy procedente cuando algunos jóvenes salen de países cuya tasa de paro juvenil es superior al 50 % y para otros esa misma tasa en su país de origen, es inferior al 6 %. En el segundo caso la dimensión cultural, el espacio global, etc., está mucho más presente que para quien la vertiente laboral condiciona la decisión de “moverse”.

Sobre el debate terminológico entre “movilidad laboral” y “emigración económica”, resulta muy ilustrativo comprobar que la primera fase del “ciclo migratorio” (Basténier y Dassetto, 1994), sigue siendo la inserción en el mercado laboral (salir para mejorar las condiciones laborales) tanto para la “emigración industrial” como para la “nueva emigración”.

Sin embargo la culminación del proceso migratorio es sustancialmente diferente, entre ambos perfiles y momentos históricos. Mientras que para la emigración económica de los años sesenta el objetivo de su proyecto estaría en el acceso a los derechos de ciudadanía en el país receptor, para los jóvenes cualificados el último eslabón estaría representado por el desarrollo de la carrera profesional, la oportunidad de ajustar cualificación y desempeño. En definitiva, poner en juego sus propias competencias.

Identificar las diferencias y similitudes entre el valor explicativo de la “emigración económica” y el de la “movilidad laboral”, podrían ser un punto de partida para la aplicación de perspectivas más globales que aporten algo de luz a estas complejas realidades en fase de construcción.

BIBLIOGRAFÍA

Alonso, L.E. (2000). *Trabajo y posmodernidad: el empleo dèbil*. Madrid: Fundamentos.

Alonso, L.E., y Fernández, C. J. (2013). *Los discursos del presente. Un análisis de los imaginarios sociales contemporáneos*. Madrid: Siglo XXI.

Bastienier, A., y Dassetto, F. (1993). *Immigration et espace public. La controverse de l'intégration*. París: L'Harmattan.

Brown, P., Lauder, H., y Ashton, D. (2011). *The global auction. The broken promises of education, jobs, and incomes*. New York, NY: Oxford University Press.

Carr, S.C., Inkson, K., y Thorn, K. (2005). From global careers to talent flow: reinterpreting 'brain drain'. *Journal of World Business*, 40, 386-398.

Carrot Workers/Precarious Worker Brigade (2012). Free labour syndrome. Volunteer work or unpaid overtime in the creative and cultural sector. En E. Armano y A. Murgia, *Mappe della precarietà, vol. II: Knowledge workers, creatività, saperi e dispositivi di soggettivazione* (pp. 51-66), Bologna: Odoja.

Domingo, A., Sabater, A., y Ortega, E. (2014). ¿Migración neohispánica? El impacto de la crisis económica en la emigración española. *Revista de Metodología de las Ciencias Sociales*, 29, 39-66.

Fundación Encuentro (2013). *Informe España 2013*. Madrid: Fundación Encuentro.

González-Ferrer, A. (2013). La nueva emigración española. Lo que sabemos y lo que no. *Zoom Político*, 18, 1-18.

- Gorz, A. (1995). *Metamorfosis del Trabajo*. Madrid: Sistema.
- Jimeno, J.F., y Lacuesta, A. (2014). Los flujos migratorios en España durante la crisis. *Boletín Económico del Banco de España*, Septiembre, 53-62.
- Kaufmann, V. (2002). *Re-thinking mobility. Contemporary sociology*. Ashgate, Aldershot.
- Muñoz, D. (2014). Criades globals: noves formes de precarització de les joves universitàries en situació d'au pair. *Quaderns de Ciències Socials*, 28, 2-29.
- Murgia, A. (2010). *Dalla precarietà lavorativa alla precarietà sociale*. Odoya: Bologna.
- Nowicka, M., y Rovisco, M. (2009). Making sense of cosmopolitanism. En M. Nowicka, y M. Rovisco, *Cosmopolitanism in practice* (pp. 1-16). Ashgate, Farnham.
- Ranci, C. (2011). The political economy of social vulnerability. The social and political determinants of new social risks in western European countries. *Working papers du Programme Villes & Territoires*, 2011-04.
- Santos, A. (2014). La política en manos de los empresarios: el imparable ascenso de la ideología del emprendedor. *Papeles de Relaciones Ecosociales y Cambio Global*, 127, 29-43.
- Santos, A. (2013). Fuga de cerebros y crisis en España: los jóvenes en el punto de mira de los discursos empresariales. *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, 32, 125-137.

VIVIENDA, PARO Y DIFICULTADES EMANCIPATORIAS

Empar Aguado i Blose

Universitat de València, Spain

Resumen

Entre 1995 y 2007 se registró en España un crecimiento anual del PIB cercano al 4% de promedio anual, se crearon siete millones de nuevos puestos de trabajo, se generó un notable y sostenido crecimiento de la demanda de bienes y servicios, una tasa de inflación baja y un incremento del crédito. La coyuntura favorable de crecimiento económico y facilidad de acceso al crédito unido a una cultura con propensión a la vivienda en propiedad constituyen factores explicativos de lo acontecido. Poco después, la crisis económica no haría más que retomar la situación de desempleo estructural y paro de larga duración crónico en España desde el pasado siglo. Tales circunstancias desembocarían en el crecimiento de las dificultades para hacer frente al pago de una vivienda por parte de amplios segmentos de población.

El objeto de esta comunicación es presentar algunos de los resultados alcanzados en un proyecto de investigación acerca de las consecuencias del desempleo. Centramos nuestro foco de estudio en la problemática experimentada por parte de personas en paro. El análisis de las entrevistas realizadas a personas en desempleo en referencia a la problemática habitacional ha buscado explorar y conocer mejor la realidad y preocupación en la que se encuentran inmersas. Se han estructurado los resultados en los diferentes tipos de problemáticas emergidas en relación con la vivienda.

Palabras clave: Desempleo, vivienda, procesos emancipatorios, precariedad vital.

Abstract

Between 1995 and 2007 was recorded in Spain an annual GDP growth rate close to 4% annual average, seven million new jobs were created, it was created a remarkable and sustained growth in demand for goods and services, inflation low and credit growth. The good situation of economic growth combined with easier access to credit linked to a culture propensity to home ownership is factors explaining what happened. Soon after, the economic crisis would only resume the situation of structural unemployment and chronic long-term unemployment in Spain since the last century.

Such circumstances would lead to the growth of the difficulties to cope with the payment of housing for broad segments of the population.

The purpose of this communication is to present some of the results achieved in a research project about the consequences of unemployment. We focus our study on the problems encountered by the unemployed. The analysis of depth interviews with people in unemployment in reference to housing problems has sought to explore and better understand the reality and concern in which they are immersed. The results are structured in different types of problems emerged in relation to housing.

Keywords: Unemployment, housing, emancipation process, insecurity.

“Mucho que contar, yo estoy en la puta calle, bueno, estoy en un albergue. Me desahucieron”

Parado entrevistado que había sido desahuciado

“Queremos un país de propietarios no proletarios”

José Luis Arrese, Ministro (franquista) de Vivienda en 1956

1. CUANDO “TODO IBA BIEN”, EXPLOTÓ LA BURBUJA

Entre mitad de los 90 del pasado siglo y el inicio de la crisis a finales de 2007 en España se registró un crecimiento anual del PIB cercano al 4% de promedio anual. Este crecimiento posibilitó la creación de siete millones de puestos de trabajo, se generó un notable y sostenido crecimiento de la demanda de bienes y servicios, una tasa de inflación baja y un incremento del crédito. La coyuntura favorable de crecimiento económico junto a la relativa facilidad de acceso al crédito y una cultura propensa a la vivienda en propiedad constituyeron factores explicativos de lo que unos años después ocurrió.

El Decreto Boyer de 1985 sancionó la liquidación del parque público de vivienda. La marginación del alquiler y la subvención fiscal a la compra generó una tendencia a la propiedad frente a otras fórmulas como el alquiler. De esta manera, el número de hogares con vivienda en propiedad pasó del 64 % en 1971, al 73 % en 1981, el 78 % en 1991, el 81 % en 2001 y el 87 % en 2007, la cifra de largo más amplia de la UE y de la OCDE. En este mismo sentido, influyó la reforma hipotecaria de 1981, liberalizando el crédito hipotecario y facilitando la expansión de la titulización en los mercados bancarios españoles (Rodríguez y López, 2011).

En la década comprendida entre 1997-2007, la facilidad de disposición de crédito por parte de sectores de población vulnerable favoreció que “en España se edificaran 6,6 millones de viviendas, la misma cantidad que se construyó en Francia, Italia y Alemania juntas en el mismo período, pasando a disponer de uno de los ratios más altos de vivienda por habitante de la Unión Europea (UE)” (Alemany et al., 2013). A pesar del incremento de las viviendas disponibles y de la caída de los salarios reales, el precio de las viviendas llegó a triplicarse. En este decenio el endeudamiento pasó del 55 al 130% de la renta disponible familiar. A través de cuotas que podían pagarse en 30, 40 y hasta 50 años, llegando a financiarse la totalidad del valor de las viviendas. De esta manera, resultó imposible acceder a la compra de vivienda sin incurrir en un sobredimensionado endeudamiento para amplias capas de población con bajos ingresos (ibídem).

La crisis económica ha hecho resurgir la vieja situación de desempleo estructural que pervive en España desde el pasado siglo, y esto acompañado de un crecimiento desorbitado del paro de larga

duración. Tales circunstancias han desembocado en grandes dificultades para hacer frente al pago de la hipoteca. El sobredimensionamiento de la deuda causada por el incremento del precio de la vivienda durante la década dorada junto a la creciente vulnerabilidad de la ciudadanía con respecto al mercado laboral son factores claves explicativos del crecimiento del índice de impagos. No obstante, “una de las singularidades del mercado bancario español en esta crisis era la resistencia de las hipotecas de particulares ante la morosidad²²³”.

El mercado de trabajo español, en las tres décadas previas a la crisis económica actual, ha sufrido de manera crónica altas tasas de desempleo acompañadas de una elevada porción de ocupaciones de baja calidad, lo que se conoce como empleo precario. Este empleo precario se acompaña de un alto grado de vulnerabilidad y de un debilitamiento del poder de negociación y control sobre las condiciones laborales por parte de quien lo sufre. A su vez, la incapacidad sobre la previsión e incapacidad de planificación de futuro dificultará el proceso emancipatorio.

En momentos históricos anteriores, el desempleo así como los empleos precarios venían a concentrarse más intensamente en los colectivos más desfavorecidos: mujeres, personas de menor edad o en proceso de inserción laboral, personas menos cualificadas y población no autóctona. En la presente crisis estas fronteras, si bien persisten, se muestran más difusas que antes²²⁴.

2. LOS PROCESOS DE EMANCIPACIÓN RESIDENCIAL Y EL MODELO FAMILISTA

Los procesos de emancipación residencial de las personas jóvenes están profundamente condicionados por el contexto político, social y económico de cada país. Los factores más determinantes de los procesos de emancipación son: a) el papel de la familia en la sociedad, b) el contexto macroeconómico y su incidencia sobre el empleo, c) el desarrollo del Estado de bienestar y d) el sistema de vivienda. Cuatro factores que no son parcelas aisladas y que se influyen mutuamente (Bosch, 2015: 144).

La transición a la vida adulta se ha caracterizado por producirse tras una serie de acontecimientos vitales. Entre estos sucesos era esencial conseguir cierto nivel de autonomía económica, dando lugar a la confluencia entre la emancipación residencial y la constitución de una nueva unidad

²²³ “En España se dejaba de pagar cualquier cosa antes que el piso”. En 2012, la tasa de morosidad en las hipotecas era del 4,5% y en diciembre de 2013 subió hasta el 6,5%, un récord histórico. Aunque los expertos apuntan que si a estas cifras se les sumaran las viviendas que el banco se adjudica porque ya es imposible el cobro de las cuotas, y por lo tanto salen de las listas de morosos, “la tasa subiría hasta cerca del 10%. http://economia.elpais.com/economia/2014/03/11/actualidad/1394570311_904024.html Consultado el 12/03/2014.

²²⁴ Ahora bien, ciertas variables sociodemográficas continúan siendo factores acrecentadores de la desigualdad. Nos referimos a factores tales como el nivel de estudios, el estatus de la familia de origen, el género, el territorio en el que se habita o la nacionalidad que da origen a sus derechos de ciudadanía.

familiar. Aunque este modelo tiene todavía una cierta vigencia como modelo “ideal”, la transición a la vida adulta cada vez se alarga y se diversificada más (Serracant, 2013 a y b). Estos procesos se han vuelto más complejos, impredecibles y reversibles, lo que repercute en las opciones residenciales disponibles y, por tanto, en el porcentaje y condiciones de las personas jóvenes emancipadas (Bosch, 2015: 144).

El modelo mediterráneo familista²²⁵ de emancipación refleja fielmente el caso de España. En este modelo, la familia juega un papel decisivo respecto a los procesos de emancipación, y la cohabitación con la familia de origen es prolongada. El retraso en el proceso emancipatorio se produce no solo por motivos económicos, sino también por razones de tipo político, social y cultural, ligadas al papel de la familia en la sociedad mediterránea. La existencia de una política de vivienda muy limitada, y orientada casi exclusivamente a la propiedad, así como la incertidumbre que ofrece el mercado laboral han forzado tanto el retorno de muchos jóvenes a la familia de origen como la mayor permisividad de estas familias con las hijas e hijos retornados (o los que tiene que aplazar el proceso emancipatorio).

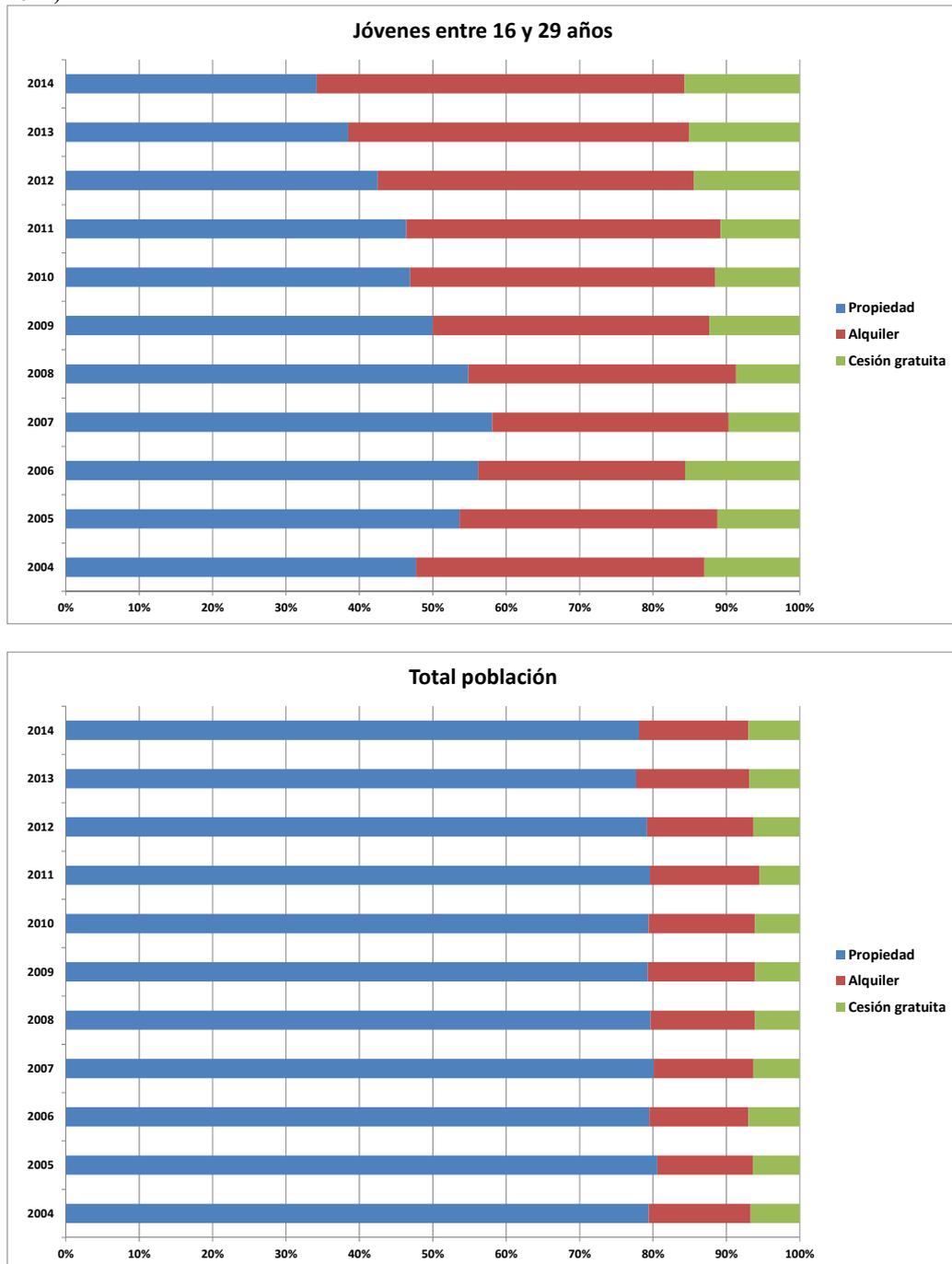
La burbuja inmobiliaria y su estallido acentuaron estos nuevos y diversos patrones de emancipación y retorno por parte de las personas jóvenes y menos jóvenes. Los problemas de accesibilidad económica a la vivienda y el desempleo se han agravado entre las mismas hasta niveles desconocidos, y es muy probable que adquieran una dimensión estructural más allá del periodo de crisis actual. Frente a ello, los procesos de emancipación se pueden volver cada vez más desiguales y complejos. En los mismos adquiere un mayor rol la familia como elemento de protección, sin olvidar el papel creciente de la movilidad geográfica por motivos laborales, como hemos observado en las entrevistas realizadas.

El acceso a la vivienda, a través de las diferentes modalidades de tenencia, es un reto al que la mayoría de la población debe enfrentarse en algún momento de su vida. Por otro lado, la vivienda supone una de las mayores partidas en el presupuesto de las personas. En suma, la vivienda es uno de los principales motivos de preocupación para la ciudadanía.

La crisis económica y su impacto sobre el desempleo, acompañados del desequilibrio creciente entre el coste de la vivienda y los ingresos medios de la ciudadanía, están generando cambios en los procesos de emancipación y acceso a la vivienda por parte de la población, cambios éstos que son más acentuados en las personas jóvenes.

²²⁵ “El familismo es una referencia ideológica y socio-cultural sólida (Reher, 1998), influye en la estabilización de patrones preestablecidos de inserción social a través de la privatización del cuidado y del pacto intergeneracional en los hogares y en las familias extensas: los aspectos que en el ámbito público no están cubiertos por las políticas (transferencias monetarias y servicios de cuidado) se asumen como cuestión familiar (Flaquer, 2004; Moreno, 2004)”, en (Bosch, 2015).

Figura 1. Hogares por régimen de tenencia y edad de la persona de referencia de la vivienda (España, 2004-2014)



Fuente: Encuesta de Condiciones de Vida (INE) y elaboración propia.

La Encuesta de Condiciones de Vida da cuenta de estos cambios, como se aprecia en la tabla. El porcentaje de personas jóvenes emancipadas en régimen de tenencia en propiedad ha disminuido en 24 puntos porcentuales, pasando a ser del 58,1% en 2007 al 34% en 2014. En el lado opuesto se encuentra el crecimiento de tenencia en régimen de alquiler libre que ha crecido 19 puntos porcentuales. También se puede observar el incremento de hogares por régimen de tendencia de vivienda en cesión gratuita, en cinco puntos porcentuales desde el inicio de la crisis. Estos cambios los han protagonizado básicamente, como se puede observar en el cuadro, las personas en edad comprendida entre 16 y 29 años.

Según el informe del Observatorio de Emancipación 2014 del Consejo de la Juventud, España ha sufrido en los últimos tres años un descenso constante en la tasa de emancipación residencial de la población de 16 a 29 años²²⁶. En el primer trimestre de 2014, el 77,7% de las personas menores de 30 años seguían residiendo en su hogar de origen, la proporción más alta de los últimos años. Uno de los colectivos que más han visto mutilado su proyecto de emancipación en los últimos años ha sido el de las personas de entre 16 y 24 años, y en mayor proporción los hombres que las mujeres jóvenes. Tan solo habrían logrado establecerse en un hogar independiente el 7,2% de las personas de 16 a 24 años. Según se aprecia en los datos estadísticos²²⁷, el género también influye en el ritmo de los procesos de transición remarcándose una tendencia por parte de las mujeres a realizarlo en una edad más temprana, probablemente influido por la pauta de la mayoría de parejas en las que el hombre tiene una edad superior a la mujer.

Este fenómeno no se mantiene al margen de los ciclos económicos. Durante la última fase de expansión económica el porcentaje de personas entre 18 y 34 años que dejaron de vivir con los padres pasó del 35,1% en 2002 al 44,9% en 2007. Sin embargo, desde principios de 2008 la crisis económica ha empujado proporciones crecientes de jóvenes emancipados a volver a casa de sus padres, mientras que muchos otros ni siquiera han podido iniciar el proceso.

El fenómeno es relevante atendiendo a las repercusiones negativas sobre las y los afectados. La autonomía de las personas no emancipadas es incompleta, ya que viven en viviendas de las cuales no son titulares y en un buen número de casos dependen de los recursos económicos de sus progenitores. En unas ocasiones los y las jóvenes no han iniciado el proceso de emancipación, en otras, se han visto obligados por las circunstancias a retornar a la vivienda de origen, fenómeno conocido con el nombre de los “boomerang kids” (Serracant, 2013 a y b).

²²⁶ <http://www.cje.org/es/publicaciones/novedades/observatorio-de-emancipacion-n-5-primer-trimestre-2014/> Según este informe, y a partir de los datos del primer trimestre de 2014, tan solo el 22,3% de las y los jóvenes habrían logrado establecerse en una vivienda independiente a la de su hogar de origen y el 25,5% de las personas de 30 a 34 años seguirían residiendo todavía con sus progenitores. Consultado en mayo de 2014.

²²⁷ Datos del Observatorio de emancipación del Consejo de la Juventud de España
<http://www.cje.org/es/publicaciones/novedades/observatorio-de-emancipacion-n-7-tercer-trimestre-2014/>

Uno de los principales factores explicativos de las dificultades en la emancipación lo encontramos en el mercado laboral, que no facilita ni garantiza el proceso de transición a la vida adulta²²⁸. A los problemas de inserción y mantenimiento en el mundo del empleo, se unen los desproporcionados precios en la compra y alquiler de la vivienda²²⁹. Estos elementos están obstruyendo el inicio del proceso de emancipación para las personas más jóvenes²³⁰ y dificultando el mantenimiento de la autonomía en las personas de edad más avanzada, como veremos más adelante. En tercer lugar, el limitado desarrollo de las políticas sociales²³¹ y la falta de protección por parte del Estado completaran la cartografía de la dependencia habitacional española.

Los modelos bivariantes muestran la relación entre la situación laboral de la juventud y los procesos de emancipación, constatando la existencia de una correlación entre estas variables: a mayores tasas de empleo entre las personas jóvenes menor porcentaje de jóvenes viviendo en casa de los progenitores. En cambio, desde la perspectiva del desempleo la situación es diametralmente opuesta: el desempleo afecta negativamente a la emancipación (Bosch, 2015).

En palabras de Bauman (2014)²³², los jóvenes actuales son la primera generación que no gestiona los logros de sus padres como el inicio de su propia carrera. Más bien al contrario, están preocupados en cómo poder recrear las condiciones bajo las cuales sus padres han vivido y han logrado desarrollarse. No miran hacia delante, miran hacia atrás y a la defensiva.

²²⁸ Aunque tener empleo cada vez garantiza menos la independencia económica debido a la proliferación de los trabajos de bajos salarios junto con las altas tasas de temporalidad o el incremento del trabajo a tiempo parcial, elementos que tienen un mayor impacto sobre la población de menor edad aunque no sea un problema exclusivo de esta.

²²⁹ Existe abundante evidencia empírica que relaciona el retraso en los procesos de transición a la vida adulta con las condiciones adversas del mercado de trabajo y el encarecimiento del precio de la vivienda. Según los datos del observatorio de emancipación del tercer trimestre de 2014, las personas jóvenes asalariadas y los hogares jóvenes no podrían acceder a la vivienda en propiedad o alquiler sin realizar un esfuerzo económico mayor al 30% de sus ingresos, umbral máximo de endeudamiento recomendado. En la actualidad, tan solo los hogares compuestos por personas de 30 a 34 años podrían acceder al mercado de la vivienda en régimen de compra o alquiler sin riesgo de sobreendeudamiento. De hecho, según los datos de 2013, los hogares jóvenes ya establecidos se encontraban sobreendeudados ya que dedicaban más del 30% de sus ingresos al gasto en vivienda.

²³⁰ En el curso de la crisis actual han crecido los casos de quienes regresan al hogar de origen, se trata de un movimiento de retorno de personas que habían materializado su proceso de emancipación durante la época dorada del empleo.

²³¹ En el modelo mediterráneo, pese al carácter universal de la atención sanitaria, el sistema de seguridad social, el gasto social y las políticas de empleo son muy débiles. Ante esta ausencia de protección por parte del Estado, la familia se convierte en un elemento fundamental para la provisión de bienestar y seguridad entre sus miembros, y para la cohesión social. Esta importancia de la familia también se relaciona con el fuerte peso de la iglesia católica en las sociedades mediterráneas. Además, a nivel político y económico, el clientelismo es muy elevado en este modelo y, la confianza en las instituciones es muy baja, lo que, entre otros motivos, favorece el desarrollo de una economía informal de dimensiones considerables. Esta circunstancia disminuye los ingresos públicos vía impuestos y, por tanto, contribuye a la debilidad del Estado de bienestar mediterráneo (Bosch, 2015, p. 87).

²³² http://www.eldiario.es/sociedad/divorcio-poder-politica_0_228877293.html consultado el 14/02/2014

3. METODOLOGÍA Y DESCRIPCIÓN DE LA MUESTRA

La metodología incorpora el análisis cualitativo a través de cincuenta y ocho entrevistas en profundidad realizadas a personas desempleadas. Las diferentes personas se han seleccionado de manera que constituyan una muestra (sin pretensión de representatividad estadística) que refleje la diversidad de tipos sociológicos de personas paradas existentes en España. Las entrevistas se han realizado siguiendo un guion semi-estructurado y la captación se ha elaborado a través de redes de reciprocidad y bola de nieve. El peso de cada uno de estos tipos (y subtipos) se ha fijado teniendo en cuenta los datos de la Encuesta de Población Activa (EPA) y de la Encuesta de Condiciones de Vida (ECV). Los criterios de selección muestral han tomado en consideración tres dimensiones básicas de la estructura social: el género, la generación y la clase socioeconómica.

Junto con la pérdida del empleo, y en gran medida a consecuencia de ello, la vivienda ha constituido la preocupación de gran parte de la sociedad vinculada directa o indirectamente con el desempleo. Dicha problemática ha quedado reflejada en una buena parte de las 58 entrevistadas realizadas. Aproximadamente una de cada cinco de las personas entrevistadas ha experimentado problemas de vivienda a consecuencia de la pérdida de empleo. En los casos en que esto ocurría la relación de tenencia era mayoritariamente en régimen de propiedad, y menos frecuentemente en régimen de alquiler. En tres de estos casos se dio una pérdida de vivienda por desahucio, dación en pago o venta, en otra de las entrevistas el desahucio emergió indirectamente. Cuatro de las personas conversadas han tenido que abandonar su casa y alquilarla para poder seguir pagando la hipoteca que pende de la misma. En otros dos, se ha tenido que abandonar la vivienda que tenían en alquiler por no poder afrontar el pago de las rentas. Esta situación ha incorporado un incremento de la precariedad vital sufrida.

En las entrevistas han aparecido con frecuencia manifestaciones que han constatado las dificultades por las que se atravesaba para poder afrontar el pago del alquiler y frecuentemente precedidos por retrasos en el pago debido a la incapacidad económica.

De las veintidós casos de personas menores de 30 años la mayoría vive en casa de sus padres, algunas de ellas han retornado al hogar familiar a consecuencia de la crisis. Once de estas personas son mujeres, tres viven en casa de sus padres, una vive con su suegra, y siete viven emancipadas.

4. PARO, VIVIENDA Y CASTRACIÓN DE LOS PROCESOS EMANCIPATORIOS

El análisis de las entrevistas realizadas a las personas paradas en referencia a la problemática habitacional busca explorar y conocer mejor la realidad y preocupación en la que se encuentran inmersas las personas paradas en este ámbito. Examinaremos con detenimiento las diferentes situaciones detectadas de incertidumbre e inestabilidad en la vivienda que se habita como

consecuencia de la situación de desempleo. Hemos estructurado estos casos en cinco grupos en función del cambio experimentado con respecto a la vivienda y la vivencia singular, aspiraciones o imaginarios generados.

En un primer grupo se recogen las experiencias de pérdida de la vivienda habitual debido a un desahucio, dación en pago o venta del inmueble por miedo al desahucio. En segundo lugar, analizaremos aquellos casos en los que la vivienda habitual ha tenido que destinarse al alquiler para poder afrontar el pago de la hipoteca de la misma. El tercer grupo comprende aquellas personas que han tenido que abandonar la vivienda arrendada por imposibilidad de pagar el alquiler. En cuarto lugar analizamos aquellos casos que manifiestan graves dificultades cada mes para satisfacer su renta (bien sea el alquiler o el pago de la hipoteca). Y, por último, el quinto grupo incluye aquellas personas más jóvenes que manifiestan malestar al no poder hacer efectiva la emancipación. A continuación analizaremos secuencialmente estos cinco tipos específicos definidos.

4.1. Desahucios, daciones y venta de la vivienda habitual

Las compras de vivienda durante el boom económico y la década dorada del empleo español con el paso del tiempo se han convertido en una pesadilla de ejecuciones hipotecarias, desahucios y sobreendeudamiento en plena crisis económica. Durante la época de expansión se generalizó la compra de vivienda sobrevalorada. Cuando en 2008 se hizo patente la crisis económica y el crecimiento del desempleo azotó con fuerza a la población ocupada muchas personas dejaron de poder hacer frente al pago de sus hipotecas. La presente crisis, a diferencia de otras acontecidas en España, se ha caracterizado por el gran impacto que ha tenido sobre la vivienda, en tanto que un importante número de personas ha sido desahuciada y una buena parte de éstas quedará vinculada de por vida a importantes deudas tras sufrir el embargo de la propiedad.

A continuación examinamos tres casos. Todos ellos sin estudios superiores, los dos primeros tenían 42 años y la última 29 cuando se les entrevistó. En dos de los casos no se contaba con ningún tipo de soporte económico.

El primer caso es el de Fernando, trabajó en hostelería, no tenía estudios y estaba realizando un curso de formación cuando se le entrevistó. En esos momentos llevaba unos meses viviendo en un albergue de acogida. Fue desahuciado de su vivienda por falta de pago. Al quedar sin casa también perdió a su hija, con la que vivía. Ahora la niña vive en casa de una hermana. Llevaba treinta y seis meses en paro cuando conversamos con él. El encuentro no se pudo alargar, caso contrario no podría llegar a hora al comedor social. Se expresa de la siguiente manera al referirse a la pérdida de su casa:

DESEMPLEADO: *Mucho que contar, yo **estoy en la puta calle**, bueno, estoy en un albergue. Me desahuciaron.*

INVESTIGADORA: *¿Tenías una hipoteca que no pudiste asumir?*

DESEMPLEADO: *Sí, bueno, compré la casa, que mi casa era de alquiler, era del IVIMA, y la ofrecieron en venta y yo estaba trabajando y es que la ofrecieron por 4 duros, y dije, bueno, me da igual porque llevaba 3 años pagando una casa de alquiler y digo, me da igual pagar 13 años más, pago un poco más, porque no era mucho dinero, no era una hipoteca ahogadora, para mí **no era una hipoteca ahogadora, eran 400 euros**, y tenía, me llegaba, y digo, bueno, pues en 15 años la pago y me la quedo y **fue cuando me despidieron y no he vuelto a encontrar trabajo**.*

INVESTIGADORA: *¿Qué otras cosas has visto que han cambiado muchísimo en tu vida de cuando trabajabas a ahora?*

DESEMPLEADO: *Fíjate, ha cambiado todo. Estoy en la puta calle.*

INVESTIGADORA: *¿Tienes familia?*

DESEMPLEADO: *Tengo una hija, sí.*

INVESTIGADORA: *¿Vives con ella?*

DESEMPLEADO: *Vivía con ella. Mi hija vivía conmigo. Ahora la he dejado con su tía. **AMM-3***

El segundo caso, es el de Estela, una mujer joven que tiene dos hijos y vive con su pareja. Es de origen ecuatoriano y lleva quince años en España. Ha vivido en territorio español más tiempo que en su país de origen. Vive en un barrio de clase obrera del sur de Madrid. Tras perder el empleo, no le quedó más remedio que la dación en pago de su casa y el traslado a la de su suegra. La relación afectiva con su pareja se ha complicado con la creciente necesidad económica: sin empleo, sin casa, sin coche, sin esperanza, expresa. Ha tenido problemas de salud con su hija prematura y eso le dificultó mucho su vida laboral.

DESEMPLEADA: *...mi marido y mi suegra, **porque hemos tenido que volver a vivir juntos porque ya cada uno tenía su separación, su piso**, vamos, pero hemos tenido que volver a juntarnos.*

INVESTIGADORA: *- Oye, al quedarte tú en desempleo ¿ha cambiado mucho, aparte de tener que vivir con tu suegra, alguna cosa más que haya cambiado?*

DESEMPLEADA: *- Sí, en mi relación con mi pareja también se complicó bastante, ahora estamos un poco más calmados, pero bueno, hemos tenido que **devolver el coche que teníamos, o sea, quedarnos sin coche, la deuda, encima (...) devolvimos (se refiere a la casa)** cuando empezó esto a ponerse peor, porque **me quedé yo sin trabajo y tenía los niños pequeños**, entonces preferimos, (...) No, de ahí nos fuimos a vivir, porque vivíamos con mi suegra, el piso estaba entre tres personas, de los cuales yo pensaba vivir con mis hijos ahí porque hay más personas por medio, entonces optamos todos que lo mejor era darla en dación y olvidarnos de ese tema porque claro, ya estaba comenzando a subir la hipoteca. **AOM-8***

El tercero de estos tres casos es el de Alma, también madre de dos hijos, tenía a su marido cuatro años en paro cuando se la entrevistó. Hacía tres meses que había perdido su propio empleo. Su familia es una de las casi dos millones de unidades familiares en las que todos los miembros activos se encuentran desempleados. Antes de quedar ella en paro, y frente al desempleo de su marido, decidieron vender la casa por miedo a no poder afrontar el pago de la hipoteca. Tras medio año, y no sin dificultades, consiguieron vender el piso y quedar libres de deudas con el banco. En el

momento de la entrevista, esta mujer de 42 años se encontraba haciendo una segunda mudanza (desde los inicios de la crisis). Dejaba el piso alquilado por un pequeño y viejo inmueble propiedad de su madre y como ella dice "...me viene todo de golpe". La situación de desempleo de ambos miembros de la pareja, ha incrementado las tensiones y las discusiones. En el entorno familiar hay mucha preocupación que se traslada a las actitudes de sus miembros: "Mamá, que me ha dicho la abuela esto. ¿Qué pasa?" Entonces yo le explico y cae y se preocupa. Se ha notado mucho". En esta unidad familiar, con todos sus miembros activos en paro hay dos hijos en periodo de estudios.

*Se ha notado muchísimo. Además yo es que tenía un piso con hipoteca. Lo vendí porque me veía, había empezado a trabajar yo sola, **me veía el panorama, veía la crisis** y dije: «Voy a ver si puedo venderlo y me quito la hipoteca porque no quiero ninguna deuda con el banco». Tuve suerte, me costó seis meses vendérselo a una pareja; o sea, seis meses de negociación y ahora subo, ahora bajo, ahora esto, ahora lo otro. Al final se lo quedaron y **menos mal que me quité la hipoteca de encima. Si no, ahora me cuelgo directamente.** EAV-3*

Tras la venta del piso en propiedad se trasladaron a una vivienda alquilada, que poco después tuvieron que abandonar debido a un cambio de condiciones, la finca fue embargada al constructor. Al final, la familia se mudó a una vivienda cedida, un viejo piso propiedad de la abuela materna (viuda) que han tenido que reformar por el mal estado. Los hijos han vivido este cambio de estatus familiar con sentimiento de vergüenza "yo a ese piso no voy pues, como mis amigos vengan y lo vean...", y preocupación "mamá, somos pobres. ¿Pero cómo somos de pobres?" Por el amor de Dios". De nuevo el recurso "familia" suministrará las necesidades no cubiertas por el débil estado de bienestar.

Ahora estoy de traslado porque vivía de alquiler pero, como han embargado la finca entera al constructor, me tengo que ir de allí. Estoy de traslado y... Sí, es que a mí me viene todo de golpe (...) han embargado la finca entera porque había pisos vendidos y pisos que no, era una finca nueva, y entonces claro, las condiciones que pone el banco a mí no me gusta y además que no quiero estar allí con el banco detrás de mí, no me gusta y voy a cambiar de piso. Entonces me he ido a un piso que tenía mi madre, muy viejecito. Lo he tenido que reformar, he tenido que dar la luz, estaba hecho una porquería pero lo he arreglado un poco para poder entrar y estoy haciendo el traslado. EAV-3

Estos tres casos son un botón de muestra del gran número de situaciones en que se ha perdido la vivienda a resultas de la pérdida del empleo y los ingresos que con éste llegaban a la unidad familiar. Las personas que han quedado sin residencia y han tenido que acudir a la solidaridad familiar, como única salida posible, expresan el malestar inherente a su nueva situación. Son diversas las razones que lo generan: i) la falta de intimidad y los problemas en la convivencia, ii) la falta de espacio en la vivienda para desarrollar una vida digna y plena, y también iii) una baja autoestima por la imposibilidad de alcanzar autonomía económica y emancipación.

También los desahucios surgen en los discursos de nuestros entrevistados a través del eco de la alarma social que en ocasiones encadena los fenómenos del paro, el desahucio y el suicidio. Y no falta quien se cuestiona: *¿suicidio por desahucio o genocidio financiero?*

Aunque no se pueda cuantificar con precisión, existe evidencia de que el número de suicidios a causa del paro y la pérdida de vivienda han crecido en España a lo largo de la crisis económica. “Aunque no hay cifras oficiales y muchos de estos casos se camuflan como accidentes, hay un suicidio diario a consecuencia de la precariedad económica, según EURES, la red creada por la Comisión Europea para facilitar la movilidad laboral”²³³. Desde el inicio de la crisis económica en España se han efectuado 350.000 ejecuciones hipotecarias y las estadísticas apuntan a que el 34 por ciento de los suicidios se producen a causa de los desahucios, según un informe del Consejo General del Poder Judicial (CGPJ)²³⁴.

Las fuentes oficiales silencian esta realidad que está siendo denunciada desde el movimiento asambleario, al tiempo que encubren la dimensión colectiva del problema vinculado con el desempleo y la negativa situación económica de un buen número de familias²³⁵. “Tratados individualmente, los suicidios son casos que pasan generalmente desapercibidos. Exceptuando casos de gente popular o casos especialmente dramáticos que llaman la atención de los medios de forma puntual. En general, son noticias tratadas como sucesos locales que conllevan motivos de desesperación económica. El tratamiento individualizado y local no permite tener una idea real de las consecuencias directas que la situación económica y social que vivimos tiene sobre la ciudadanía” (ibídem).

En donde yo vivo que son chalets de gente que se había metido con hipotecas muy grandes, la empresa ha cerrado, su empresa ha cerrado o su propia empresa ha cerrado y los embargos es que van que vuelan. (...) Hoy mismo se ha quemado un señor de 50 años en mi pueblo, a lo bonzo, por estar en el paro. ESV-1

Ahora bien, como veremos a continuación, la situación descrita resulta extensiva a escenarios próximos también vinculados al fenómeno del desempleo y la pérdida de ingresos familiares con deudas hipotecarias pendientes.

4.2. Desahuciados funcionales: Alquilar la vivienda habitual para pagar la hipoteca

Cuatro de las personas entrevistadas, tres mujeres y un hombre del tramo de edad intermedio, manifiestan que han tenido que alquilar su vivienda habitual para poder hacer frente a los pagos

²³³ <http://losdesahuciosmatan.wordpress.com/> consultado el 31/01/2014.

²³⁴ <http://www.telesurtv.net/articulos/2012/10/26/aumentan-suicidios-en-espana-antes-desalojos-5284.html> consultado el 02/07/2014.

²³⁵ Movimiento 15M o la Plataforma de Afectados por la Hipoteca (PAH)

del préstamo hipotecario. Por lo general, excepto en uno de los casos, esta operación se acompaña del regreso a casa de los padres.

Silvia contaba con 37 años cuando se la entrevistó. Es soltera y no tiene cargas familiares. Adquirió su vivienda en 2007, cuando tenía 32, y decidió emanciparse. En esos momentos disponía de un buen puesto de trabajo, estable y con antigüedad en la empresa. El precio de la vivienda se encontraba en los niveles más altos del mercado inmobiliario español, lo que supuso adquirir una deuda importante para los próximos treinta años. En esos momentos no había elementos que le hicieran prever la imposibilidad de afrontar el pago, hasta que llegó la pérdida del empleo “estable”. La entrevistada tuvo que regresar a la vivienda de su madre, jubilada y divorciada. Apenas pudo vivir unos meses en su recién adquirida casa. Ahora es su madre, separada y con una jubilación básica, la que tiene que ayudarle a hacer frente para completar una cuota hipotecaria elevada, que no se llega a cubrir con el arrendamiento del inmueble.

*...yo me quedo pues nada chafada, porqueno hacía mucho que había comprado un piso. Vale, por tanto un año medio con una hipoteca colgando para equis años. Sí, no, y digamos que como compras el piso más o menos ves que tu trabajo, (...), **llegué a vivir unos meses y al quedarme sin empleo, dije. “bueno, esto hay que darle... (...)** Entonces pues te quedas chafada no porque es como que pues planes o una perspectiva de decir: “bueno, me estoy dando cuenta cómo está el mundo”, yo veo que mi trabajo en esos momentos no peligrosaba, no ganando mucho pero en fin, no sé, como que puedes hacer un poco tu línea de vida, (...), **pues independizarte, no quieres mucho ni para gastar, ni caprichos ni nada. Dices: “bueno, me he comprado el pisillo, más o menos voy a ir tirando”. Y entonces dices: “bueno, vale, **ahora nos hemos quedado sin empleo pues hay que dar solución a lo del piso”. Para complementar con la hipoteca pues si consigo que haya inquilinos que el piso lo alquilen (...)** tengo que complementar un poquito con..., porque es una hipoteca más alta (...) 600 euros. **Claro, los pisos estaban muy caros en el 2007. Entonces tengo que complementar con lo que es la hipoteca. EAV-5*****

A la casa de la madre de Silvia también acude puntualmente un hermano, a comer, ya que no es autosuficiente. El hermano recibe ayuda por parte del padre y ocupa un piso familiar. En el transcurso de la entrevistada hay una reflexión, sentimiento de culpa y preocupación constante por la madre. Aflora inquietud por estar consumiendo unos recursos que son modestos, que han costado mucho de ganar (a la madre) y que tal vez le puedan ser necesarios en el futuro.

*Pero esa preocupación está, pero porque ella también ve que no hay..., ella ha trabajado, ahora tiene su pensión, se puede ver comprometida por si hay cambios en recortes y demás, que ella se pueda ver afectada, pero claro, **ella se ve comprometida por mi situación laboral porque le preocupa, la mía y la de mi hermano (...)** él (habla del hermano) ha estado viviendo en un piso familiar, es que él también es una situación también familiar. Él recibe la ayuda de mi padre para lo que son los gastos de la casa, de luz y agua del piso. Pero, por ejemplo, viene a comer a casa. **Hay que hacer una compra más alta y sabemos lo que cuesta ir a comprar desde que entramos en el euro, ¿no? EAV-5***

Un caso distinto pero similar es el de Eva, una joven divorciada con una hija de tres años que ha pasado a residir en una vieja propiedad cedida por la madre, también divorciada. Y no se trata de un caso aislado, sino que como reflejan las estadísticas el porcentaje de personas jóvenes emancipadas que viven en una vivienda cedida ha aumentado en más del sesenta por ciento entre 2007 y 2014 pasando del 9,7% al 15,7% (como se observa en el gráfico anterior). En el caso que estamos analizando la cuota hipotecaria de esta mujer de 31 años no era demasiado alta puesto que pudo amortizar una parte importante del capital durante los años en que tuvo empleo y un buen salario. Ahora se ha visto obligada a alquilar la vivienda porque no salen los números, una vivienda que no llegó a ser estrenada por la propietaria.

...está en la que vivo es la de mi madre que estaba vacía, yo mi vivienda la tengo alquilada, porque si no no puedo pagármela. Yo tuve un buen momento también laboral, en el que yo ya te digo trabajaba, ganaba comisiones de mis ventas, entonces pues pillé un boom muy bueno inmobiliario y pues supe ahorrar lo suficiente como para quitarme mucha hipoteca del piso que me había comprado. En vez de gastármelo pues comprándome un coche o muchas otras cosas, pues no, yo tuve cabeza...(...) amorticé mucho de la hipoteca y me ha quedado una hipoteca de 350 euros, que es lo que están pagando de alquiler y con eso a mí me sobra (...) es que no la he estrenado, no la he podido estrenar yo. Me dieron la vivienda hace tres años y desde entonces está alquilada. EAV-6

Por su parte Nicanor, de 40 años, también ha tenido que regresar como él dice “al nido familiar”. Ha regresado a la vivienda de sus padres, por no poder hacer frente a la hipoteca. Es parado de larga duración y ha agotado la prestación y el subsidio a los que tenía derecho. Es soltero y no tiene cargas familiares.

DESEMPLEADO: *Entonces estaba en mi propio piso, con la hipoteca, podía costearme gastos y tal. Ahora he tenido que volver al nido familiar. Estoy con mis padres con 40 tacos y tal.*

INVESTIGADOR: *¿Qué ha pasado con el piso?*

DESEMPLEADO: *El piso seguimos manteniéndolo pero con la ayuda... yo es que al no tener ingresos, nada, ingresos cero... sí que lo compré antes de que... se hubiera comprado en buen momento, vivienda nueva, tal, de Protección Oficial, pago bastante menos de lo que puede ser un alquiler. Incluso hoy en día en tu casa de... con mis padres, ellos tienen sus ahorritos y tal y me van ayudando y lo vas pagando. Pero cuando la cosa no sale, tuve que alquilarlo. Volverme yo a casa de mis padres, alquilarlo y seguir pudiendo mantener la hipoteca y los gastos. JMLV-7*

Más extremo si cabe es el caso de Mar, de 38 años, que unos meses después de la entrevista también destinó su vivienda a alquiler y no pudo más que regresar a la vivienda familiar a pesar de mantener una relación muy conflictiva con la madre. La depresión por la pérdida del empleo se transformó en un trastorno distímico que se vio agravado frente a la dificultad por mantener la vivienda y a sabiendas que si el banco se quedaba con su casa la deuda no quedaría cancelada.

A mí mi padre me dijo una vez que no me preocupara porque nunca me iba a quedar sin casa. No están dando la talla hasta la fecha, pero quiero pensar, en mi positividad, que llegado el momento van a estar

*ahí, porque **si el banco me la quita la va a tener que pagar igual**, la tenga o no la tenga, con lo cual, para tener que pagar al banco y no tenerla pues quiero pensar que me echarán un cable, porque afortunadamente tuve mucha cabeza para comprar la casa y me compré la casa que me podía pagar por si pasaba lo que luego ha pasado, y de hecho la sigo pagando, entonces, sé que para ellos no es mucho dinero. Yo **tengo una hipoteca muy bajita entonces quiero pensar que estarán ahí**, sé que tengo un montón de casas en las que no me va a faltar ni comida ni techo ni nada, tengo un montón de gente y voy a sobrevivir, sí, seguro. EAV-2*

Como acabamos de ver, desempleo y deudas hipotecarias pendientes conforman un cóctel explosivo. Con todo, como veremos a continuación, afrontar el alquiler cuando se pierden los ingresos derivados del empleo también puede enfrentar a las unidades familiares a un callejón sin salida, como mostramos a continuación.

4.3. Desahuciados funcionales del arraigo: Abandonar la vivienda habitual por no poder pagar el alquiler

En algunas de las entrevistas se ponen de manifiesto las dificultades de afrontar el pago del alquiler. Ser parte de una unidad familiar unipersonal hace más sencillo el regreso a la familia de origen ya que puede volver a ocuparse el espacio que se habitó en el pasado. No obstante, cuando las necesidades apremian, el haber constituido una nueva unidad familiar compuesta por varios miembros no es obstáculo para convertir el dormitorio de soltero en la residencia de la nueva unifamiliar, como puede verse en el caso de Armando.

Armando, casado y con un hijo, era el único miembro ocupado en casa. Tenía 24 años cuando se le entrevistó. Al perder su empleo tuvo que retroceder en su proceso emancipatorio iniciado años atrás. Cuando se agotó la prestación por desempleo dejó de poder hacer frente al pago del alquiler de su vivienda. Durante los primeros meses, y mientras pudieron, sus padres le suministraron una ayuda económica que venía a complementar el subsidio de desempleo que recibía. De esta manera pudo hacer frente durante unos meses al pago del alquiler. Su mujer también está en paro y tiene una discapacidad.

*Hasta ahora. Bueno, hace ya por lo menos ocho meses que nos fuimos de casa, **ahora estamos viviendo los tres en casa de mi madre**. Estábamos en un piso de alquiler. Claro, y con el paro aguantábamos pero ya..., luego estuve un tiempo con la ayuda esta pero que me ayudaban mis padres un poco. Mi padre, como tenía dinero, pues me lo estuvo dando pero, claro, ya..., lo que me dejaban ellos casi todos los meses eran 400 ó 500 euros. Para completar a llegar hasta los 1.000 euros, pues... Pero claro, tampoco es gente que cobre 2.000 euros (...) no, porque no podemos pagar más. Ya mi padre me dijo: "ya no tengo dinero de más para dejarte". Y con 400 nosotros... EAV-7*

Al dejar de recibir la ayuda familiar, la joven pareja y su hijo tuvieron que abandonar la vivienda alquilada. Según nos relata Armando, su caso no es excepcional, en tanto que muchos de sus

amigos que vivían emancipados también han tenido que regresar a la casa de los padres.

INVESTIGADORA: *De tus amigos, ¿alguno de tus amigos vivía...*

DESEMPLEADO: *Sí, en pisos.*

INVESTIGADORA: *... independiente y ha vuelto a casa de sus padres?*

DESEMPLEADO: *Claro, muchos. Casi todos, menos 2. Vivían con sus parejas y ya no.*

INVESTIGADORA: *Y entonces, ¿cómo lo han hecho? ¿Cada uno ha vuelto a casa de sus padres? ¿Se han desintegrado parejas a partir de la...?*

DESEMPLEADO: *Desintegrado no, pero ya vives aparte. Yo estuve un tiempo que vivía, estuve, creo que 2 meses, que vivía mi mujer en casa de sus padres y yo en casa de mis padres. Pero claro, entonces ya no... Ellos no tienen la...*

INVESTIGADORA: *¿Cada uno se fue a casa de sus padres?*

DESEMPLEADO: *... estuve separado durante 2 meses.*

INVESTIGADORA: *Y, ¿ella se llevó al niño o te lo llevaste tú?*

DESEMPLEADO: *Se lo llevó ella y luego ya se vino conmigo, porque, claro, no...*

INVESTIGADORA: *Y, ¿cómo lo viviste esto?*

DESEMPLEADO: *Pues, al principio, más que nada sí porque, te digo, es un cuarto muy pequeño y, para no estar agobiados los 3, ella se iba allí y tenía un poco más de espacio. Pero luego resultó que es peor porque yo no los veo en todo el día y para verlos tengo que ir un rato allí a su casa, estar e irme a cenar, entonces... EAV-7*

Tras regresar cada uno de los miembros de la pareja a casa de los respectivos padres, ella con el niño, deciden poco después volver a vivir juntos en casa de los padres de él. En casa de ella no les pueden ayudar, están al borde del desahucio. El padre de ella, sustentador principal, también está en paro.

INVESTIGADORA: *“Bueno. ¿La familia de tu mujer os ha ayudado a...?”*

DESEMPLEADO: *No, es que su padre también está en el paro, su mujer... están casi igual que nosotros, incluso creo que peor. Porque esos sí que tienen una hipoteca y sí que... Creo que están... están muy mal. Igual, no sé si están a punto de desahuciarlos o qué. Pero sí, ellos sí que están peor porque no pueden escapar como yo. Yo sí que me he podido escapar a un sitio donde meterme. Ellos no sé dónde se irían. Pero bueno. EAV-7*

Esta vez el regreso se produce con otra familia a cuestras. Tras el traslado a la casa de los padres, que ahora integra a tres miembros más, la convivencia no es fácil y la situación real es de hacinamiento.

...Duro porque, al estar acostumbrados y noto que yo, bueno, dormir en un cuarto los 3, muy pequeño, más pequeño que esto (el despacho de la entrevistadora). Una cama, unas estanterías y ya está, no hay nada más. Y, bueno, hay que llevarlo hasta que no haya otra cosa. Teniendo un chiquillo pues mal porque el chiquillo no tiene sitio para jugar, está todo el día en la cama, bueno, cuando jugando con nosotros en la cama o te lo bajas, pero no. Tienes que comer, porque mi padre tiene el colesterol, ¿sabes? Claro, le hacen dietas y, claro, no hacen 15... una comida para cada uno.

4.4. A un pie del desahucio, cuestión de tiempo, dificultades graves para pagar el alquiler

Otros aguantan alquilerados, aunque no puedan hacer frente al pago. Sin posibilidad de trasladarse por no tener familiares a los que acudir, las personas inmigrantes soportan aún dificultades mayores, beneficiándose de algún modo de la flexibilidad de los arrendadores, quienes actúan en este caso como red de seguridad. Son casos que no presentan las mismas garantías e intensidad que las redes familiares, y que lógicamente se dan con mucha menor frecuencia que los anteriores. Según Bosch (2015), en materia de retrasos en el pago de la hipoteca o del alquiler, pobreza energética, o apreciación subjetiva de la carga económica que supone la vivienda, las personas jóvenes sufren estos problemas con igual intensidad que el conjunto de la población. Por tanto, la edad no aminora el riesgo frente al retraso en el pago del alquiler ni la carga psicossociológica que supone tener que hacer frente al pago del alquiler sin contar con unos ingresos estables.

Rubén tiene alquilerada una habitación en una vivienda compartida. En el momento de la entrevista debía los últimos meses de alquiler, lo que hace que se sienta incomodo en la casa. La vivienda la comparte con el propietario de la misma, quien conoce sus circunstancias actuales. Este hecho impidió la realización de la entrevista en el domicilio de este hombre de 47 años, argentino y sin redes familiares en España.

DESEMPLEADO: *Sí, por eso te digo que aunque no sea así, que le vamos a dar de comer al pobre tío que no tiene qué comer, aunque no es así uno se siente un poco así, porque no puedes devolver, porque terminas de comer y ¿qué haces? ¿Te fumas un cigarro? A no, es cierto, que no tengo, voy a tener que sacarle a este. Yo qué sé, si todos hemos ido a casa de amigos a comer y le hemos sacado el tabaco y hasta “préstame diez euros que te los devuelvo”, y no se los devuelvo nunca, sí, pero cuando puedes, en la situación que yo estoy no puedo. **Ahora estoy debiendo dos meses de alquiler a este chico que me deja vivir en su casa, alquilo la habitación pero ahora no tengo para pagarle y le debo dos meses y medio. Entonces, se lo agradezco a este chico, dices, voy a la casa de un amigo a comer por... Te sientes que no tienes para devolver, te sientes..., si yo pagase todos los meses mi alquiler entraría y saldría de la casa tranquilamente. Ahora lo veo y trato de no verlo, qué se yo, porque me da cosa mirarlo, como que... Él me entiende perfecto mi situación, y sabe que no tengo trabajo pero a uno le da cosa, por eso bajo a la casa de un amigo y también te da cosa, porque no puedes devolver. Si yo pagase todos los meses mi alquiler tranquilamente, entraría y saldría y me iría con él de fiesta, qué sé yo.***

INVESTIGADORA: *¿Es un poco el motivo por el que me dijiste de no ir a la casa a hacer la entrevista?*

DESEMPLEADO: *Sí, es un poco eso, es un poco..., te voy a explicar eso..., “hola, no podemos por tal cosa”. Es una persona buenísima, excelente, de izquierdas, piensa como yo, si hubiésemos estado ahí creo que no le hubiese molestado, pero... creo que no le hubiese molestado (con énfasis).JMLV-2*

La población inmigrante es la población con mayor índice de tasa de actividad de nuestro mercado de trabajo, se trata de una población que generalmente se ha desplazado a nuestro país buscando encontrar oportunidades laborales. No obstante, y desafortunadamente, esta mayor tasa de

actividad también se acompaña de un mayor nivel de desempleo con respecto a la población autóctona. Además, a lo anterior se une que la población inmigrante presenta mayor grado de precariedad (elevada temporalidad, menor poder de negociación por muchas veces no tener regularizada su situación para poder acceder al empleo formal, elevada segmentación sectorial, subocupación respecto a las cualificaciones obtenidas en el país de origen, escasa movilidad ocupacional y elevada presencia en empleos con bajos salarios).

Tales características favorecen que la población no autóctona posea una mayor vulnerabilidad y sea un colectivo con mayor riesgo de exclusión social. La carencia de red familiar que pueda actuar como colchón, en un marco institucional inmerso en los recortes presupuestarios en las políticas públicas debilita el sistema de bienestar al que poder acudir. Este hecho hace que esta población sufra con mayor contundencia el estallido de la crisis y el cambio de ciclo económico.

4.5. El malestar de la no emancipación

Junto a los casos revisados hasta el momento, otra de las situaciones que ha ganado protagonismo en el período actual de crisis es el aplazamiento del momento de la emancipación, no por falta de ganas sino por imposibilidad derivada de la carencia de ingresos inherente a la situación de no empleo de los jóvenes. Esto, unido a los casos de aquellos jóvenes (y menos jóvenes) que se han visto obligados a retornar a la vivienda de sus padres, explica el escaso recurso a la emancipación en el período actual. De las 19 personas entrevistadas, con edad comprendida entre 16 y 29 años, 14 continúan residiendo en el domicilio familiar, una de estas personas vive transitoriamente en el piso de estudiante de su novia, mientras que otro es huérfano y sigue ocupando el piso que compartió con su madre. Por tanto, únicamente tres de estas diecinueve personas están emancipadas, y todas ellas son mujeres. Diferentes estudios revelan que las mujeres jóvenes se emancipan, en promedio, antes que los hombres²³⁶, cuestión bastante lógica si tenemos en cuenta los patrones de diferencia de edad mantenidos a menudo entre hombres y mujeres²³⁷.

Respecto a la situación económica de las personas jóvenes entrevistadas, seis cobran prestación de desempleo, en ocho de los casos no se percibe ninguna renta, mientras que el resto recibe un subsidio de desempleo tras haber agotado la prestación. Independientemente de la situación económica, la mayoría vive en casa de sus padres, algunos han retornado al hogar familiar con la crisis.

Con todo, una gran parte de este grupo de personas declara que les gustaría tener su propia vivienda pero manifiestan no poder por motivos económicos, lo que es motivo de frustración y desasosiego. Así lo comenta Luís, joven desesperado que aguanta con ansia “dejar el nido” e irse a

²³⁶ Según la Encuesta de la Juventud Catalana 2012, el 54,4% de las mujeres jóvenes estaban emancipadas frente al 45,6% de los jóvenes.

²³⁷ En las parejas es mayoritario el que los hombres superan en el promedio de edad a las mujeres.

vivir con su pareja.

*... la situación de los jóvenes, de los que somos jóvenes, ha pasado de no nos vamos de casa porque no queremos a **no nos vamos de casa porque no podemos** (...) hoy en día lo que salga (...) Siempre y cuando me permitiera irme con mi pareja (...) ahora los jóvenes no podemos salir de casa porque no podemos, no porque no queramos, pues muchas veces **esa frustración pues la pagas con los que tienes más cerca** (...) porque **es malgastar la vida, ¿no?** AOM-10*

Roberto, de 29 años empezó a trabajar regularmente con veinte, antes había trabajado esporádicamente durante los veranos. En la entrevista expresa el malestar que siente por no poder independizarse de sus padres e irse a vivir con su novia, como él dice “ya va siendo hora”. Habla de la incomodidad de no poder hacer su vida y tener un espacio propio. A lo anterior se une que sin dinero se puede salir poco.

*... vivo en casa de mis padres porque tengo pensado en un futuro con mi novia irnos a vivir porque ya creo que estamos en una edad, o sea, **con 29 años yo creo que ya va siendo hora** (...) **no nos hemos ido antes es porque no hay dinero, no hay trabajo, no podemos, por mucho que queramos**, aunque mi novia solo sea la que esté trabajando, no podemos, necesitamos dinero de dos para poder irnos a vivir juntos y afecta, **lo que hablábamos antes, el paro, claro que afecta** (...) el tema de la crisis afecta no solo en el tema económico, afecta en el sentido de que **no puedes digamos hacer tu vida como quisieras**, evidentemente es por el tema económico porque no tienes dinero, no puedes tirar para adelante, **no puedes irte a vivir con tu pareja**, ya en el ámbito más con los amigos, nos vamos a cenar, no puedo, no puedo porque prefiero esos 20 euros guardármelos y gastarlos en otra cosa más imprescindible que en irme a cenar, que ojalá pudiera, pero en vez de irme tres veces al mes a cenar pues a lo mejor me tengo que ir una y haciendo malabares para llegar a final de mes. Y ahí estamos. (...) **si llego a meterme en un piso y tengo que estar pagando hipoteca, vamos, pues lo que le pasa a mucha gente, pierdo el piso**, ahora lo que sale en la tele de desahucios, gente que se suicida, me parece excesivo, no sé hasta qué punto vamos a llegar EAV-8*

Las personas jóvenes tienden a buscar un nivel de vida mejor, o como mínimo intentarán reproducir el enclasmamiento de la familia de origen, pretendiendo evitar la movilidad descendente en la escala social. Según Bernardi (2007), una condición para que los individuos se emancipen es que hayan alcanzado como mínimo la misma posición socio-económica de sus familias de origen. Esto explicaría que, aunque hay casos en que se podría abandonar la vivienda familiar y soportar ciertas incomodidades, en la práctica no siempre se haga.

En ocasiones, volver al domicilio familiar es una práctica difusa y puede justificarse por cuestiones de conveniencia económica, de comodidad personal o para preparar un nuevo intento de salida, más sostenible y duradero (Gentile, 2010). Como apunta Gil Calvo (2005), los jóvenes que cursan estudios prolongan su estancia en el hogar mientras que se están formando. Así pues, la mala situación del mercado laboral y la falta de oportunidades de inserción y mantenimiento en el mismo desencadena una serie de respuestas adaptativas como el regreso a los estudios o la revisión y adaptación de preferencias y expectativas laborales. Éste es el caso de Lorenzo, que cuenta con un entorno familiar de apoyo en el que ambos padres están empleados. Este contexto

amortigua las presiones provocadas por el paro y provoca que la persona afectada perciba el regreso al hogar como una apuesta para despegar mejor más adelante, sin considerar este hecho como estigmatizador ni en clave de fracaso.

*... estaba viviendo fuera de mi casa pero **cuando decidí volver a estudiar pues al perder la fuente de ingresos tuve que volver a casa de mis padres...**, más tarde estaba a punto de volverme a ir, pero claro con la quiebra de la empresa de mi amigo y tal... PBV-2*

5. CONCLUSIONES

En el contexto macroeconómico de alto desempleo originado por la recesión, una de las singularidades de la actual crisis económica ha sido el impacto producido en la vivienda. La gran afluencia de capitales al sistema financiero español junto a la propensión al crédito fácil facilitó el crecimiento del precio de las viviendas, provocando una clara sobrevaloración del mismo durante la década gloriosa del empleo.

El análisis de las entrevistas realizadas a personas paradas ha evidenciado, en relación a la problemática de la vivienda, las realidades y preocupaciones diversas en la que se encuentran inmersas. Las diferentes realidades de incertidumbre e inestabilidad, al respecto del espacio que se habita, como consecuencia de la situación de desempleo se han estructurado en cinco grupos. Éstos se han definido atendiendo a la casuística del cambio experimentado por las personas desempleadas con respecto a la vivienda.

Se ha constatado la importancia que juega la institución familiar como elemento de protección, con todas las connotaciones de género que esto pueda conllevar. Esta importancia de la familia está estrechamente relacionada con un sistema de bienestar débil, propio de los regímenes familistas, que interactúa con el propio sistema de vivienda generado institucionalmente, que ha orientado a la ciudadanía hacia la vivienda en propiedad.

Hemos recogido las diferentes formas de expresión del malestar generado por estas situaciones: el aumento de los retornos a la familia de origen, el crecimiento de las tensiones y conflictos en la convivencia de las parejas y de la familia extensa, las separaciones o desmembramiento temporales o permanentes por parte de los miembros integrantes de una misma unidad familiar, así como la baja autoestima generada a causa de las dificultades para alcanzar y mantener una autonomía y emancipación plenas.

Una de las acepciones del concepto de crisis que aporta el Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua es la de mutación importante en el desarrollo de procesos, ya sea de orden físico, histórico o espiritual. La alteración del marco y la vieja norma estándar de empleo, viene forzando cambios institucionales fundamentales. La crisis económica puede ser el detonante de

cambios más profundos que va desarrollando la sociedad.

En este sentido, la crisis económica y su impacto sobre el desempleo, acompañados del desequilibrio creciente entre el coste de la vivienda y los ingresos medios de la ciudadanía, están generando cambios significativos en los procesos de emancipación y acceso a la vivienda por parte de la población, unos impactos que son más acentuados en las personas jóvenes. Una buena parte de este grupo de población ve frustrados sus procesos de emancipación residencial, lo que les priva de procesos básicos del ciclo de vital que eran habituales antes de la crisis.

BIBLIOGRAFIA

Albertini, M. (2010). La ayuda de los padres españoles a los jóvenes adultos. El familismo español en perspectiva comparada. *Revista de Estudios de Juventud*, 90, 67-81.

Alemany et al. (2013). *Emergencia habitacional en el estado español: la crisis de las ejecuciones hipotecarias y los desalojos desde una perspectiva de derechos humanos*. Observatorio DESC. Plataforma de afectados por la hipoteca.

Bauman, Z. (2014). *¿La riqueza de unos nos beneficia a todos?* Barcelona: Paidós.

Bernardi F. (2007). Movilidad social y dinámicas familiares. Una aplicación al estudio de la emancipación familiar en España. *Revista Internacional de Sociología*, 65(48), 33-54.

Bosch Meda, J. (2015). *Crisis y emancipación juvenil en Europa. Un análisis desde los modelos de Estado de Bienestar*. Vitoria-Gasteiz: Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco.

Gentile, A. (2009). *Inestabilidad laboral y estrategias de emancipación. Los jóvenes-adultos mileuristas de Barcelona y Roma*. Tesis de doctorado en Sociología. Universidad de Barcelona.

Gentile, A. (2010). De vuelta al nido en tiempos de crisis. Los boomerang kids españoles. *Revista de Estudios de Juventud*, 90, 181-203.

Human Rights Watch (2014). *Sueños rotos. El impacto de la crisis española de la vivienda en grupos vulnerables*. Estados Unidos de América: Human Rights Watch.

INJUVE (2010). Juventud y familia desde una perspectiva comparada europea. *Revista de Estudios de Juventud*. 90.

INJUVE (2011). *Jóvenes y vivienda. Cifras Jóvenes- Sondeo de Opinión. Estudio EJ148*. Madrid: INJUVE.

- Moreno, A. (2004). El familismo cultural en los Estados del bienestar del sur de Europa: transformaciones de las relaciones entre lo público y lo privado. *Sistema: revista de ciencias sociales*, 182, 47-74.
- Moreno, A. (Coord., 2012). *La transición de los jóvenes a la vida adulta. Crisis económica y emancipación tardía*. Barcelona: Obra Social "La Caixa". Colección de Estudios Sociales, no. 34.
- Rodríguez, E., y López, I. (2011). Del auge al colapso. El modelo financiero-inmobiliario de la economía española (1995-2010). *Revista de Economía Crítica*, 12, 39-63.
- Serracant P. (Coord.)(2013a). *Enquesta a la joventut de catalunya 2012. Volum 1. Transicions juvenils i condicions materials d'existència*. Barcelona: Generalitat de Catalunya.
- Serracant P. (Coord.)(2013b). *Enquesta a la joventut de catalunya 2012. Volum 2. Les diferents vivències de la joventut*. Barcelona: Generalitat de Catalunya.
- Tejerina, B., Perugorría, I., y Simó C. (2013). *Crisis y empleo juvenil en Europa. Una perspectiva del sur; ¿Una Solución Europea?* Madrid: Consejo de la Juventud de España.

GÉNERO Y PARO: MASCULINIDAD Y DESEMPLEO

Empar Aguado i Blose

Universitat de València, Spain

Resumen

La crisis que vivimos desde 2008 se ha traducido en un gran deterioro de las condiciones de vida de una gran parte de la ciudadanía. El desempleo ha superado en 2014 los niveles alcanzados en los peores momentos de anteriores episodios de crisis en el Estado español, convirtiéndose en una de las máximas preocupaciones de nuestra sociedad. El proceso de socialización humana entraña un complejo sistema de adaptación al medio cultural y social. Este proceso tiene dos finalidades: la construcción de identidad y la construcción de subjetividad. En el caso de los hombres, la expectativa generada y educada ha supuesto tradicionalmente la implicación en lo instrumental más que en lo expresivo, asignado y atribuido esto último a las mujeres. La socialización disimétrica se concreta en una consideración desigual por el hecho de ser hombre o mujer. El objeto de la comunicación es presentar algunos de los resultados alcanzados en un proyecto de investigación acerca de las consecuencias del desempleo. Centramos nuestro análisis en una de las líneas de investigación de dicho proyecto, fijando nuestra atención en la vivencia diferenciada de hombres y mujeres respecto a la propia experiencia del paro, así como en los factores subyacentes a estas desiguales vivencias y percepciones.

Palabras clave: Desempleo, identidad, socialización diferenciada.

Abstract

The effects of the crisis we are suffering from since 2008 are worsening the labour market situation in Spain. As a result of this process, the present level of unemployment surpasses the worst levels reached in previous crises, constituting a structural problem that has become one of the main problems for Spanish society. The process of human socialization involves a complex system of adaptation to cultural and social environment. This process has two purposes: the identity and

subjectivity construction. In the case of men, the expectations generated and educated has traditionally been the involvement in instrumental rather than expressive, assigned and attributed the latter to women. Such differential socialization shape in an unequal consideration of being male or female. The purpose of the article is to present some of the findings achieved in a research project about the consequences of unemployment. We focus our analysis on one of the lines of research of this project. We focus our attention on differentiated experience of men and women regarding the experience of unemployment, as well as the factors underlying these unequal experiences and perceptions.

Keywords: Unemployment, identity, differentiated socialization.

1. INTRODUCCIÓN. TRANSFORMACIONES IDENTITARIAS Y CRISIS EN LAS MASCULINIDADES DE LOS DESEMPLEADOS

En España, la crisis tan profunda que se vive desde 2008 está teniendo unos efectos devastadores sobre el empleo, haciendo que se superen los peores niveles de desempleo alcanzados en crisis anteriores. El desempleo de larga duración es una de las máximas preocupaciones de nuestra sociedad y uno de nuestros principales problemas estructurales. El paro persistente acarrea un empeoramiento de las condiciones de vida y es uno de los indicadores fundamentales de las dinámicas de desigualdad en la llamada Sociedad del Trabajo.

El trabajo retribuido, a pesar de no ser una categoría antropológica sino una categoría sociohistórica, desempeña una función esencial en nuestra organización social. Desde hace más de dos siglos, éste constituye el medio de subsistencia para la mayor parte de la población, la garantía de autonomía económica o de dependencia en ausencia del mismo. Entendemos por tanto el trabajo remunerado como un “hecho social total”, y la imposibilidad de conseguirlo como un desajuste individual y social de primera magnitud (Meda, 1998).

Muchas de las investigaciones sobre la experiencia del desempleo adoptan como marco teórico el modelo de la privación propuesto por Jahoda (1987). Este modelo sugiere que pueden interpretarse las consecuencias psicosociológicas del desempleo en contraste con las consecuencias funcionales como: a) la obtención de ingresos; b) la imposición de una estructura temporal; c) el establecimiento de vínculos personales y experiencias compartidas fuera de la familia; d) la proposición de objetivos y propósitos que trasciendan al individuo situándolo en una dimensión colectiva más amplia; e) la adscripción a un estatus y una identidad social; y f) la obligación de mantener un cierto nivel de actividad. (Torregrosa Perís en el prólogo a la edición española de Jahoda, 1987). El equipo de investigación social formado por Lazarsfeld, Jahoda y Zeisel será quien llevó a cabo este trabajo pionero²³⁸ que fue descrito en la conocida obra “Los parados de Marienthal²³⁹”.

La vivencia del paro con la consiguiente pérdida de la estructura temporal habitual tiene importantes consecuencias psicológicas negativas. Uno de los impactos (no económicos) del desempleo que más llamó la atención a los investigadores de Marienthal fue precisamente éste. En esta investigación sociológica, también se puso de relieve la existencia de diferencias significativas respecto al malestar percibido en función del género. Lo que en los hombres venía a ser una experiencia de tiempo perdido y sin sentido, en las mujeres se volvía un tiempo útil y ganado para

²³⁸ la importancia de la exploración psicológica de la vida de las personas en paro no es habitual en estudios precedentes.

²³⁹ investigación llevada a cabo sobre la situación de las personas paradas de una ciudad austriaca golpeada por el desempleo tras el cierre en 1929 de la fábrica que suministraba empleo a prácticamente toda la población.

el trabajo reproductivo, este último dotado de sentido como proveedor de bienestar familiar. La experiencia de Marienthal supuso para los varones el retorno a un ámbito que las mujeres trabajadoras nunca habían abandonado totalmente. La división sexual del trabajo en el ámbito doméstico facilitó que la desestructuración del tiempo no afectara, en el mismo grado, a las paradas de esta pequeña localidad austriaca.

En 1940 Mira Komarovsky narraría en su obra *The unemployed man and his family* una investigación cualitativa dirigida por Paul Lazarsfeld. Ese trabajo situaba su objeto de estudio en el desempleo y la familia centrándose en los efectos del desempleo en 59 familias de Nueva York. La investigación examina cómo repercute el paro en los varones bread-winner y en la estructura de autoridad (Santos, 2004). En palabras de la autora, el desempleo masculino constituye "*experiences a sense of deep frustration because in his own eyes he fails to fulfill what is the central duty of his life, the very touchstone of his manhood- the role of family provider*" (Komarovsky, 1940,p. 74 en Lane, 2011, p. 119).

Trascendiendo la experiencia de Marienthal y situándonos ya en el marco socio-político de la sociedad postindustrial, nos preguntamos acerca de los impactos del desempleo en la actualidad. Sanchis (2008) sostiene que ha tenido lugar un cambio en la capacidad de las personas en paro respecto a la utilización del tiempo disponible. Este autor sugiere que, aunque los niveles de actividad suelen reducirse, no lo hacen hasta el punto de generar un total aislamiento de la vida social. Si el desempleo libera a las personas de las obligaciones del trabajo productivo ¿por qué desencadena esa degradación en la capacidad de gestionar el tiempo con satisfacción y calidad? ¿Se puede seguir hablando de diferencias en la vivencia del tiempo de desempleo en función del género, la generación, la clase, el nivel de estudios, la posición ocupada en la familia o el momento del ciclo vital? ¿Cómo es vivida esta experiencia en una sociedad afectada por una crisis del empleo cuyo final no parece estar próximo? ¿La crisis del mercado de trabajo y la modificación del marco y de la norma de empleo está forzando cambios de comportamientos y actitudes frente al trabajo productivo/reproductivo según el género? ¿Se están redefiniendo los modelos de masculinidad y feminidad? ¿Cómo se ven afectadas las relaciones de género? Estas son algunas de las cuestiones que se intentan abordar en esta comunicación.

En nuestra sociedad actual, las mujeres ya no se definen sólo como esposas o madres. Aunque continúen dedicando más tiempo y energía a las tareas reproductivas que los hombres, en la construcción de su identidad personal incluyen su propio desarrollo profesional. El cambio de modelo de participación laboral femenino que proyecta una biografía laboral individual propia se ha normalizado. El acceso a la educación (en todos los niveles) ha constituido un elemento fundamental para dotar de consistencia este proceso y ha contribuido a pasar de un modelo de empleo por necesidad y determinado por causas fundamentalmente económicas, hasta otro en que el empleo femenino se configura como un elemento constitutivo del proyecto vital, de la

propia identidad. Las mujeres en el contexto de la Segunda Modernidad²⁴⁰, cada vez más, dejan de lado la asociación entre matrimonio/convivencia de hecho y retirada del trabajo remunerado, y también la subordinación del comportamiento laboral al familiar (Aguado, 2012, 2014).

Si bien el acceso masivo al trabajo asalariado por parte de las mujeres, así como al control de la procreación y a la igualdad jurídica no ha suprimido las desigualdades, ni ha hecho desaparecer muchas de las diferentes formas de subordinación de las mujeres, sí que ha generado una crisis de los papeles masculinos y femeninos (Dubar, 2002, p. 72), alentando una situación de conflicto de identidades sexuadas marcada por la dificultad de “reconversión” a otros papeles familiares, agudizada en el caso de los varones.

2. METODOLOGIA Y DESCRIPCIÓN DE LA MUESTRA

La parte cualitativa de nuestra investigación se nutre de cincuenta y ocho entrevistas semiestructuradas realizadas a personas desempleadas en Barcelona, Madrid, Valencia y Zaragoza, entre marzo de 2012 y febrero de 2013. La captación se ha conseguido a través de redes de reciprocidad y del sistema llamado “bola de nieve”. Las cincuenta y ocho personas a entrevistar se han seleccionado de manera que constituyan una muestra (sin pretensión de representatividad estadística) que refleje la diversidad de tipos sociológicos de personas paradas existentes en España. El peso de cada uno de estos tipos (y subtipos) se ha fijado teniendo en cuenta los datos de la Encuesta de Población Activa (EPA). La aproximación cuantitativa ha permitido identificar algunas dimensiones que servirán como ejes de distribución muestral de las entrevistas biográficas a realizar. Los criterios de selección muestral han tomado en consideración tres dimensiones básicas de la estructura social: el género, la generación y la clase socioeconómica.

En función del sexo la muestra incorpora treinta y una mujeres y veintisiete hombres. Se han definido tres grupos de edad: de 18 a 29; de 30 a 50 y la constituida por aquellas personas que ya superan los 50 años. La edad aparece como una variable muy significativa por razones obvias, ya que, el paro no es vivido de la misma manera por quien está en proceso de socializarse en el empleo, por quien está sobrecargado de obligaciones familiares o por quien se acerca a la edad de jubilación. Entre la franja de edad inferior se ha incluido a diecinueve personas, once hombres y ocho mujeres. En la franja de edad central hay veinticinco personas, diez hombres y quince mujeres. La franja de edad superior la constituyen catorce personas, mitad hombres mitad mujeres.

²⁴⁰El concepto de Segunda Modernidad acuñado por Beck (1998, 2003, 2008), infiere en la descripción de una sociedad contemporánea en donde el riesgo se sitúa como eje interpretativo de la sociedad, inmersa en la tercera revolución industrial y en un contexto de globalización.

3. SOCIALIZACIÓN DISIMÉTRICA: ¿SE NACE O SE CONSTRUYE LA IDENTIDAD SEXUAL?

El proceso de socialización humana entraña un complejo sistema de adaptación al medio cultural y social. Este proceso tiene dos finalidades: la construcción de identidad y la construcción de subjetividad. La formación de la identidad tiene que ver con el aspecto más social del individuo. Nos vamos haciendo hombres y mujeres, identificándonos con el género, con lo que en cada cultura se conceptualiza como masculino y femenino (Simón, 1999). El organismo es el resultado de su relación con el medio, es naturaleza y sociedad, no lo uno sin lo otro (Izquierdo, 2013, p. 88).

En el caso de los hombres, la expectativa generada y educada ha supuesto tradicionalmente la implicación en lo instrumental más que en lo expresivo, que es asignado y atribuido a las mujeres. La socialización disimétrica se concreta en una consideración desigual por el hecho de ser hombre o mujer, y se acompañó de *un comportamiento esperado o una represión manifiesta*. Los proyectos biográficos de género incorporarán episodios de logro o de frustración según la adscripción a “lo masculino” o a “lo femenino” dependiendo de la cultura o el momento histórico. En las sociedades occidentales y urbanas a los hombres se les ha vincula indisociablemente con el mundo ocupacional (Simón, 1999).

La división sexuada entre hombres y mujeres se situaba en el núcleo del teórico funcionalista Talcott Parsons²⁴¹, quien al teorizar acerca de la familia atribuía el que los hombres debían asumir el rol instrumental (proveer las necesidades de la familia y ganar dinero). Mientras tanto, las mujeres debían cumplir los papeles expresivos y especialmente educativos (Dubar, 2002). El feminismo académico cuestionó la teoría de los roles sexuales y la dicotomía instrumental-expresiva, que restringía a la mujer al ámbito del hogar. Las feministas observaron que, “en contra de los supuestos de Parsons, las esposas, con más frecuencia que los maridos, establecían fuertes vínculos entre las familias y las instituciones externas como la escuela y el sistema sanitario” y además su trabajo en el mercado laboral contribuía al bienestar económico de la familia (Withers y Thorne, 2013, p. 129).

De esta manera los hombres hasta el momento han dominado y se han adiestrado en el espacio público: un espacio valorizado y asociado a la permanencia y menor provisionalidad. El espacio público es el ámbito de la profesión y el oficio por excelencia. El empleo ha ocupado una posición de centralidad hegemónica en la vida de los hombres. Este elemento básico, en las sociedades fordistas y aún en las postfordistas, ha determinado nuestros usos del tiempo diferenciales en función del género.

²⁴¹Parsons consideraba los roles sexuales estrechamente asociados a la familia, una familia que socializaba a partir de la diferencia según el sexo. Esta teoría fue rechazada por la sociología de la familia y especialmente rechazada por las feministas americanas.

La mujer, como el hombre, no es un punto de partida, sino un resultado. Las construcciones *mujer* y *hombre*, son las respuestas dadas al hecho de que en nuestra especie la procreación sea sexuada. Paralelamente nuestro orden social se fundamenta en la subordinación en donde el sistema sexo/género no es un orden caracterizado por relaciones de complementariedad²⁴² sino de desigualdad y de división sexual del trabajo (Izquierdo, 2013).

El arquetipo masculino desarrollado durante el siglo XIX fue el del hombre público, ciudadano, trabajador, cabeza de familia e individuo superior. El perfil de trabajador sustentador de la familia vertebraba la identidad masculina que se asociaba con la creencia de que el trabajo asalariado era patrimonio de los hombres. Mientras que el arquetipo femenino evocaba una mujer predestinada por la naturaleza a la maternidad y a la dedicación familiar. Aunque este modelo “ideal”, generó grandes contradicciones con las prácticas y la realidad de muchas obreras que trabajaban en la industria y los talleres, marcaría una negación manifiesta al perfil laboral femenino. Con la intención de preservar el monopolio masculino del mercado laboral se argumentó acerca de la domesticidad de las mujeres y se les negó el derecho al trabajo asalariado. Todo esto, unido a la naturalización de que las tareas domésticas y los cuidados eran inherentes a la condición femenina, legitimó la no valoración de estas tareas como trabajo y que se mantuvieran sin retribución ni prestigio social (Nash, 2010).

La división sexual del trabajo ha legitimado la separación de espacios y el discurso dicotómico, dando lugar a antagonismos entre las identidades sexuales y los ámbitos público y privado-doméstico. El primero, dedicado a la producción de bienes, tradicionalmente atribuido a los hombres. Y, el segundo, ocupado en las tareas de reproducción y cuidado de la vida, tradicionalmente asignado a las mujeres e invisibilizado en su problemática y especificidad. Tal invisibilidad, no solo ocultará el reconocimiento de una buena parte del trabajo en nuestra sociedad sino también la relación de producción y reproducción que caracteriza el sistema capitalista.

En los orígenes de las dicotomías básicas del pensamiento occidental ilustrado nos encontramos con la oposición binaria “cultura versus naturaleza”. En este marco, a las mujeres, al carecer de la condición de sujeto ontológico se les niega la individualidad y “*el ser-per-se*” como proyecto de trascendencia y de libertad. Esta tradición ha situado el trabajo de las mujeres en una posición de infravaloración sistemática, al tiempo que las ha adscrito a actividades relacionadas con las tareas realizadas en el ámbito privado-doméstico.

Las razones que explican la persistencia de tales divisiones deben buscarse, por un lado, en la alianza de poderes entre el capitalismo y el patriarcado que configura la organización socioeconómica, política y cultural de tales sociedades. Y por otro, en el pacto o contrato entre

²⁴²La complementariedad, para el feminismo de la igualdad, es una apariencia que contribuye a legitimar la desigualdad al confundirla con la diferencia dotando de estabilidad un orden sexista y patriarcal.

hombres y mujeres que subyace en esa división sexual del trabajo (Pateman, 1995). Hombres y mujeres han participado de la construcción de este imaginario colectivo que se vio reforzado durante la revolución industrial y en donde los hombres establecerían un verdadero “pacto patriarcal interclasista” mediante la instauración del salario familiar²⁴³ (Hartman, 1980).

3.1. ¿Masculinidades hegemónicas²⁴⁴ en regresión?

La crisis del empleo está haciendo menos frecuente el que tanto hombres como mujeres centren la relación que mantienen con el empleo en función de los roles de género tradicional y hegemónicamente establecidos. Y, aunque estos perduran en los imaginarios, cada vez se alejan más de la realidad dando paso a rupturas importantes de estructura y cambio social. El nuevo rol social de la mujer junto con la expansión de las oportunidades educativas y el debilitamiento de la situación de los hombres en el mercado de trabajo, agravada por la crisis financiera y económica, está impactando fuertemente en las identidades y en los roles masculinos, promoviendo un debilitamiento del papel tradicional de éstos que está cambiando en los últimos tiempos. Muchos hombres no pueden o no están dispuestos a ejercer como sustentadores principales adoptando nuevos ideales sobre la paternidad y las relaciones de género (Abril, 2013). O lo que es lo mismo y dicho en palabras de Beck-Gernsheim (2003: 155), “¿cuántos hombres de la generación más joven están todavía dispuestos a ser, de por vida, los únicos responsables de alimentar a la familia?”.

El modelo tradicional de familia del sur de Europa, que destaca la permanencia del modelo del varón sustentador/mujer ama de casa, se está viendo debilitado y está dando paso a tímidas inversiones respecto a los papeles atribuidos socialmente en función del género. Estos datos vienen corroborados, en gran parte forzadas por la crisis, por la disminución constante de mujeres dedicadas exclusivamente al trabajo doméstico-familiar y hombres con empleo.

3.2. Hombres en casa²⁴⁵

La actual crisis ha hecho crecer con fuerza los niveles de desempleo en ambos sexos. No obstante, y como señala Poveda (2006), más tiempo libre y menos ingresos suele suponer en muchos casos un mayor repliegue de las mujeres hacia la familia, actitud que no se refleja en igual grado en los

²⁴³Salario que permitiría sostener a la familia manteniendo a la mujer en casa con el objeto de atender al trabajo de la reproducción humana.

²⁴⁴Término utilizado por Raewyn Connell (2003) que implica una posición de legitimidad del sistema patriarcal en donde los hombres ocupan una posición dominante frente a la subordinación de las mujeres.

²⁴⁵ Término que utilizaremos para designar a aquellos hombres que están en edad de trabajar (16 a 64 años) pero se mantienen desempleados o inactivos. Adopto este término inspirada en la lectura de Merla (2006).

varones parados. En las entrevistas realizadas, no se ha observado, por parte de los varones, una participación relevante en las tareas domésticas durante el tiempo de paro, salvo algunas excepciones. En cambio, el trabajo reproductivo ha estado presente en el discurso de la mayoría de las mujeres, incluso en aquellas que actualmente ejercen de persona sustentadora principal en la unidad familiar.

En la muestra se han observado hombres con dobles ausencias²⁴⁶ que categorizamos como “NI-NIS de masculinidad hegemónica”. Se trata de un grupo formado por adultos que han estado socializados en modelos de masculinidad hegemónica y que ofrecen resistencia a un cambio identitario. Se observa que estos hombres adultos, a menudo, incorporarán a su experiencia vital una doble derrota: por un lado, la pérdida del empleo y con él un importante elemento identitario y, por otro, y a consecuencia de ésta, la menor legitimación de su hegemonía en el ámbito privado.

La división sexual del trabajo en el ámbito público se está viendo alterada con la entrada masiva de las mujeres al mercado de trabajo. Estos cambios, aunque son más lentos en el ámbito privado-doméstico, en algunos casos acaban afectando a la estabilidad familiar. En palabras de Sanchis (2008: 234), “el paro masculino provoca una reorganización del trabajo doméstico en el sentido de mayor participación del hombre (en el trabajo reproductivo), si bien por lo general el aumento es modesto y la situación sigue estando muy lejos del reparto equilibrado de tareas. En todo caso la posición laboral de la mujer ejerce una gran influencia al respecto, ya que cuando está empleada la participación del hombre es mayor”.

Los cambios en la división sexual del trabajo y las dinámicas identitarias de los hombres pueden verse afectadas por las transformaciones acontecidas en el mundo del empleo. Para Merla (2006), la inestabilidad, la precariedad de las trayectorias laborales así como las deficientes condiciones de empleo constituyen factores explicativos del distanciamiento entre identidad y empleo también en los hombres. Las visiones laborales negativas pueden generar distanciamiento respecto a la implicación en el trabajo profesional, y pueden forjar un mayor compromiso con la esfera familiar como espacio alternativo. Así pues, la falta de oportunidades en el empleo vinculada a la existencia de una pareja con una real o potencial situación profesional más favorable (estabilidad en el empleo, alta identificación) puede facilitar la adopción, por parte de los hombres, de estrategias menos convencionales y facilitar la reflexión respecto a la orientación vital.

Algunas de las estrategias descritas para gestionar esta falta de legitimidad percibida por parte de estos *hombres en casa*, es clasificada por Merla (2006), es diversa y va desde la identificación total hasta la identificación distante o el rechazo aunque puedan asumir, en un momento dado, la totalidad del trabajo doméstico y del cuidado.

²⁴⁶ Contemplaríamos en este grupo a los parados de larga duración que ni realizan trabajo reproductivo ni tienen empleo.

3.3. Mayor participación en el trabajo reproductivo: Sí, pero no sin tensiones

La mirada más atenta sobre la división sexual del trabajo doméstico se inició en estudios procedentes de la literatura norteamericana de los años sesenta. Este objeto de estudio gozó de máximo interés en la década de los noventa del pasado siglo²⁴⁷.

Shelton y John (1996) definen el trabajo doméstico como el trabajo no remunerado que contribuye al bienestar de los miembros del grupo familiar y al mantenimiento del hogar. La categoría “trabajo doméstico” en genérico es susceptible de nuevas subdivisiones que nos ayuden a observar mejor las dedicaciones de los miembros de la unidad familiar a estos menesteres. Esta denominación genérica abarca desde las funciones atribuidas a las tareas del hogar, pasando por las responsabilidades propias del mundo de los cuidados proporcionados tanto a hijos e hijas como a otras personas dependientes del grupo familiar y abarcando también los necesarios quehaceres de soporte emocional a las personas (Rodríguez, Peña y Torío, 2010, p. 96).

Son tres las explicaciones fundamentales que nos ayudarán a identificar las causas que originan la ausencia de un reparto equilibrado de las tareas domésticas. Según la teoría de los recursos, el cónyuge que dispone de más recursos dispondrá de un mayor poder de negociación y por tanto contribuirá en menor medida en la realización del trabajo reproductivo. Por otro lado, las explicaciones basadas en la ideología de género constatan que hombres y mujeres con una ideología de género tradicional se acomodarán a un reparto más desequilibrado de las tareas domésticas que quienes manifiesten actitudes de género más abiertas e igualitarias. Por último, la teoría de la disponibilidad temporal concluirá en que aquellas personas que invierten más tiempo en el trabajo productivo, dedican menos tiempo a la realización de las tareas domésticas (ibídem: 97).

Atendiendo a dichas explicaciones, cabría preguntarse cómo afecta a los hombres la liberación de tiempo productivo a causa del desempleo forzado. ¿Cómo incidirá esta liberación del tiempo respecto a la división sexual del trabajo en el ámbito doméstico y los cuidados? ¿Cómo influirá la menor posibilidad de aportación económica a los recursos familiares? ¿Cómo afectará el menor nivel de ingresos al presupuesto familiar y a la toma de decisiones de los diferentes miembros adultos de la pareja?

4. PRÁCTICAS Y REPRESENTACIONES DE PARADOS DE LARGA DURACIÓN

4.1. Procesos de negociación..., también el dinero

²⁴⁷En el Estado Español será M^a Ángeles Durán una de las pioneras en este campo.

Atendiendo a lo dicho anteriormente, la participación masculina en el hogar podría incorporar ciertas modificaciones a partir de la situación de desempleo ya que la división del trabajo doméstico no es fija y estática sino que se debe analizar como un proceso en constante negociación y sujeto a transformaciones a lo largo del ciclo vital familiar. Esta mayor participación de los hombres, redefinida a partir de la teoría de los recursos, de la ideología en género o de la teoría de la disponibilidad temporal y de la alteración en los recursos y disponibilidades relativas de cada cónyuge, puede modificar el poder de negociación y la contribución al trabajo doméstico.

Por tanto, es de esperar que el desempleo masculino propicie la apertura de nuevos espacios de negociación y la redefinición de los marcos existentes con respecto a la división sexual del trabajo. Y esto a pesar de que algunos parados realizan tareas domésticas de manera iniciática pues parten de una ideología de género tradicional y elevados desequilibrios en el reparto de las tareas domésticas.

Los procesos de negociación la mayoría de veces no se formulan explícitamente, de manera que las resoluciones suelen decantarse hacia actuaciones y prácticas acordes a los mandatos de género tradicionales. Las parejas no suelen negociar explícitamente los términos del reparto. La negociación sobre el reparto suele darse a través de procesos informales, en el que muchas de las decisiones que se verbalizan pocas veces se trasladan a la práctica.

Las parejas configuran el reparto a partir de la acumulación de distintas decisiones y actos que acontecen en su entorno familiar. Hombres y mujeres no asumen de forma pasiva sus respectivas responsabilidades domésticas, sino que lo que se decide hacer o no hacer se negocia y se renegocia a través de la interacción marital, la cual va definiendo las categorías de lo posible y deseable para cada uno de los géneros. Esto significa que la división del trabajo doméstico nunca queda totalmente cerrada, sino que está continuamente recreada a partir de los cambios que acontecen en la vida cotidiana (Rodríguez, Peña y Torío, 2010).

Julio tiene 49 años y, a diferencia de otros desempleados entrevistados de su edad, no madruga, *“de normal tengo el despertador a las 10 de la mañana”*. Apenas mantiene relaciones sociales, tiene una actitud de ensimismamiento y vive *“replegado sobre sí”*. Dubar (2002, pp. 192-197) describe como frente a la agresión que constituye la pérdida del empleo y otras negativas o falta de reconocimiento surgirá una crisis identitaria que engendra lo que se llama con frecuencia *“repliegue sobre sí”*. Este estado de ánimo se alcanza cuando la persona vuelve a enfrentarse a su soledad tras las esperanzas en una *“solución milagrosa”*. El repliegue se produce por la necesidad de la persona a *“aferrarse a cualquier cosa”* y en muchos casos no queda más que la identidad primitiva, a lo que hay de más *“profundo”* y *“más antiguo”* en la historia personal. Como nos recuerda este autor, existen diversos ejemplos en la literatura sociológica de crisis identitarias asociadas a un contexto de crisis económica y social como la ya nombrada investigación de los

parados de Marienthal. El sujeto “en crisis” es también un sujeto social que intentará encontrar una nueva definición de sí mismo y de las demás personas en el mundo.

Da la impresión que vive *bunkerizado*, recluso y avergonzado en su propio hogar, atemorizado de tener que justificar su situación de desempleo frente al exterior. De ahí, su voluntad de salir lo imprescindible a la calle y así, como él dice, “*no tienes que dar explicaciones a nadie*”. Solo es capaz de romper este aislamiento voluntario cuando acude a visitar excompañeros de trabajo y aprovecha para informarse de la marcha de contratación del sector. Dedicó buena parte de su tiempo de reclusión a leer y a mantenerse en contacto con su antiguo empleo, en el que ha trabajado los últimos quince años “*enterándome bien qué hace cada uno de ellos, quién entra en empresas nuevas y tal, por estar al día un poco*”.

Según Abril (2013), hay dos factores que explican una mayor o menor dedicación a las tareas domésticas por parte de los hombres. El primer factor, estaría relacionado con la situación laboral y el nivel de ingresos. Ambas variables guardan una relación inversa con la dedicación al ámbito doméstico. A mayor dedicación con el trabajo remunerado menor implicación en el trabajo doméstico. Del mismo modo, a niveles de ingresos más altos menor predisposición a compartir las tareas domésticas. El segundo factor tiene que ver con los niveles educativos, y se concreta de manera distinta en mujeres y hombres. En las mujeres a mayor nivel educativo realizarían menor porcentaje de tareas del hogar mientras en los hombres la relación sería directa.

Julio relata que antes de perder su empleo nunca había realizado tareas domésticas en su hogar. Su mujer siempre ha sido activa y una buena parte del tiempo empleada, aunque con una trayectoria discontinua. Al *poco tiempo de entrar Julio en el paro la hicieron fija*. Lourdes antes de nacer su hijo también tenía una contratación indefinida, *al nacer el chiquillo la tiraron*. Desde entonces la relación de su mujer con el empleo era discontinua y temporal. Como nos relata Julio, “*a lo mejor 6, 4 meses trabajaba de contrato, pero por contratos. Ha estado la friolera de 11 años entrando y saliendo por contratos*”. Ahora *trabaja de peón de limpieza, es barrendera*. Con los cambios acontecidos (el desempleo de Julio), nuestro entrevistado pasa a hacer de *hombre en casa* aunque reconoce que antes hacía bien poco. En su caso, a diferencia de otros desempleados entrevistados, la descripción de las tareas que realiza resulta más precisa que en el caso de otros parados entrevistados de este grupo de edad.

Me levanto, desayuno, me ducho, todos los días tengo una lavadora o dos, hago las faenas de amo de casa. Una lavadora o dos todos los días. Entonces, friego la fregada, y hago las camas, barro o tal, arreglo la casa y después hago la comida para a las 2 estar la comida hecha. **ESV-4**

La pérdida del empleo genera nuevas tensiones entre mujeres y hombres. Algunos de los hombres entrevistados confiesan no haber realizado nunca antes tareas domésticas, a pesar de convivir con

parejas empleadas y haber pertenecido a la categoría de parejas de doble ingreso. Con todo, en el marco de la actual crisis económica, proliferan las unidades familiares sostenidas por una mujer²⁴⁸. Tal vez, pueda estar dándose una redefinición del marco existente y quizás una apertura a un nuevo marco negociador. Esta redefinición de roles tiene un potencial de conflictividad. El pacto matrimonial tradicional, en el que el marido podía garantizar seguridad económica a cambio de dependencia, ha cambiado. En el nuevo pacto conyugal, el desigual reparto del trabajo doméstico puede ser un factor de insatisfacción, y por tanto, un potencial generador de conflictos. A Julio este nuevo marco relacional le hace sentirse cuestionado frente a su mujer. La redefinición de la división generizada del trabajo y su situación de desempleado está provocando problemas de relación con su pareja.

Hay polvo. ¿Está diciendo que no limpio? Es muy jodido, es muy jodido. Siempre lo he dicho, a mí me da igual que haya mierda, yo lo que quiero la cena o la comida, que esté a su hora y ya está. No te da tiempo, que has tenido que ir a tal sitio y tal y cual, a mí me da igual, si no se ha barrido, siempre se lo he dicho así. “Yo lo que me interesa es que la comida esté a su tiempo, porque tienes [...], es lo que me interesa. Que haya polvo encima del televisor a mí me da igual. Esa es mi forma de ver mi casa. Y ella no, y esto hay que limpiarlo, y esto hay que dejarlo así, y no me daba tiempo y he tenido que hacer y dejar. Y sin embargo ahora, yo soy el que tengo que limpiar y el que tengo que hacer la comida. No sé si me explico. Cualquier gesto, estás pendiente de cualquier gesto, por si es de reproche. ¿Entiendes?ESV-4

La manera en que los hombres consiguen eludir el trabajo doméstico y las mujeres no logran evitarlo es compleja y origina múltiples problemas. El conflicto procede frecuentemente de la exigencia femenina. Por un lado, la exigencia femenina de una mayor participación de la pareja. Por otro, también surge por la coexistencia de formas distintas de realizar las tareas domésticas. La diferencia de esquemas puede provocar conflictos familiares, en donde la mujer desea que las tareas se hagan de una determinada forma, mientras que los hombres no asumen ni comparten los mismos patrones de orden ni la organización establecida (Rodríguez, Peña y Torío, 2010). Un buen ejemplo lo tenemos en la siguiente manifestación, donde la persona entrevistada forma parte de una unidad familiar en la que ambos cónyuges se encuentran en paro y rondan los treinta y pocos años de edad.

²⁴⁸ La Encuesta de Presupuestos Familiares revela el importante aumento del número de hogares (y del de personas) que dependen de las rentas de una mujer como fuente principal de ingresos, siendo las mujeres entre 30 y 64 años las que protagonizan este aumento. Esto es algo que ya venía sucediendo antes de la crisis, pero que muy probablemente se ha intensificado con ésta, como era de esperar a partir del efecto de la trabajadora adicional (Aguado y Pitxer, 2013).

DESEMPLEADA: *“Soy yo, a parte que él siempre que hace algo yo le riño porque no lo veo bien. Es que para que haga algo y luego tener que volver a hacerlo yo.*

INVESTIGADORA: *¿Y tú cómo... cómo ves este protagonismo que tú tienes en estas tareas domésticas? ¿Crees que...?*

DESEMPLEADA: *Me agobio mucho. EAV-4*

Los cambios en el discurso en torno al reparto del trabajo doméstico y de cuidados no se corresponden con las prácticas cotidianas. Múltiples fuentes estadísticas desvelan que pese al aumento de la participación masculina el reparto en las tareas domésticas no es equitativo. Las mujeres ejercen de responsables principales, mientras que los hombres se involucran menos y cuando lo hacen su actividad se considera voluntaria, tendiendo a centrarse en un determinado tipo de ocupaciones y obtienen un mayor reconocimiento social (Garrido, 2003). Los hombres suelen implicarse más en las tareas más gratificantes o que tienen relación con la esfera pública (paseos, baños, juegos), mientras que las madres continúan realizando las tareas más pesadas, continuas, monótonas y fatigosas que se desarrollan en el ámbito doméstico (Tobío et al., 2010).

4.2. El dinero

Quién aporta el dinero y la cuantía que se aporta es determinante en las relaciones de poder en la unidad familiar, la desigualdad salarial es un elemento legitimador de la hegemonía masculina y perpetua las desiguales relaciones de poder en la unidad familiar que se retroalimenta de un desigual reparto en los cuidados. La pérdida del salario masculino, fuente de todos los reconocimientos sociales, incide en la pérdida de elementos de legitimación e identidad.

Aunque el período del ciclo vital no se puede obviar y tampoco el momento histórico, “el dinero en las mujeres está vinculado a la posibilidad de ser autónomas e independientes, mientras que para los hombres ese significado es poco importante y está más relacionado con su rol de proveedores de la familia” (Díaz et al., 2004, p. 116). La ideología gestada entiende al hombre como varón sustentador principal del hogar, constituyendo ésta un elemento clave de estructuración y legitimación de su dominio. Aunque las parejas entrevistadas, de doble ingreso con uno de sus miembros en paro, consideran el dinero que entra en la familia como dinero común, la pérdida del empleo y el hecho de que la mujer ejerza en la actualidad el rol de sustentadora principal de la familia puede inducir a un auto represión y autocontrol del gasto masculino.

*Han salido mis hijos los fines de semana y tranquilamente mi mujer les ha dado el dinero o no estaba mi mujer y me voy a tal, “¿llevas dinero?” “No” “Pues toma, equis”, **le he dado yo el dinero porque siempre he tenido dinero mío. Ahora el dinero lo gana mi mujer, yo***

*tengo también, cada equis mi mujer me da dinero, igual que me lo daba antes porque el dinero es de los dos, así lo hemos concebido nosotros, y para mis hijos, les doy yo dinero, yo me quedo, pero no le pido más porque se lo he dado a mis hijos. Antes, oye, dame tanto que, no es mío, es de los dos pero, ni me lo planteaba. Hoy sí, hoy sí. Hoy vas a comprar esto extraordinario y yo ni siquiera me lo planteo. **Antes, cogía el dinero y lo compraba, no es para mí, era para lo que sea. Hoy me lo planteo, hoy me planteo muy mucho decir, voy a comprar algo extraordinario porque no es mío el dinero. Mi mujer no lo verá así, pero estás pendiente de que... ¿Me explico?**ESV-4*

Aunque para las mujeres el dinero es un elemento que les permite alcanzar su independencia personal, paradójicamente no siempre este dinero es usado de forma autónoma. Es frecuente que las mujeres restrinjan sus gastos personales y prioricen las necesidades familiares sobre las propias, sobre todo cuando hay menores que atender (ibídem).

*...he dejado de ir al gimnasio, que era un gasto extra tal. La niña ha dejado de ir a la piscina, que también era un extra. Un cambio de vida para todo. En la alimentación también es un cambio de extra. Se ha de mirar más las marcas que se compran. Las marcas y las calidades, todo. Que todo sea más nutritivo. Si antes comprabas un solomillo, claro, ahora compras pollo. Si lo miras todo. Es verdad también **para ella (la niña) siempre intento que no modifique nada. Yo puedo aguantar con cualquier cosa. Pero bueno...** EAV-6*

Los problemas surgidos en anteriores divorcios, o incluso la tradición local, pueden marcar las decisiones de las parejas al respecto del mantenimiento de la propiedad de los bienes en común o por separado, como ocurre con la siguiente pareja de doble ingreso. La gestión presupuestaria familiar se complejiza cuando aparecen las cargas familiares y la pérdida de empleo de uno de los miembros. El ideal de pareja simétrica e independiente económicamente, en el que se mantiene un modelo de individualización de los recursos, choca con las circunstancias de necesidad y solidaridad familiar. Las jóvenes, a menudo *hijas de la igualdad y herederas de la injusticia*²⁴⁹, bajo el espejismo de equidad que trae consigo la nueva modernidad y sus valores individualizadores, se enfrentan a innovaciones en la gestión del presupuesto familiar que todavía no aparecen resueltas. Lorena es madre de una hija de tres años, ha compatibilizado su tiempo de empleo y desempleo con las tareas reproductivas y de cuidados del hogar. Su exmarido se resiste a que vuelva a tener actividad laboral aunque no parece estar dispuesto a considerar los ingresos que percibe como propios de la unidad familiar.

... yo lo hablo con él y le digo: "a ver...", le digo: "pero es que necesito trabajar, yo no puedo vivir del aire tampoco". Y me dice: "hombre, pero que a ti no te falta nada, tú estás en casa, y ahí hay comida". Digo: "sí hombre, sí, pero si me tengo que comprar algo me lo compro yo, no me lo estás comprando tú". Y llega un punto que yo decía: "a ver, es que me

²⁴⁹Parafraseando el título del libro de Elena Simón (2008).

*da la sensación que es que me tiene aquí y qué bien está, me tiene aquí, yo no hago mi vida y todo el tiempo que yo esté perdiendo sin tener una actividad, un cambio de aire y un todo es malo para mí". Que a mí, **yo he estado superagradecida de estar con mi hija**, a mí eso no me molestaba para nada. Y con eso es lo que pensaba para no estar peor. EAV-6*

El dinero en la mujer como símbolo de independencia y emancipación ha marcado una de las reivindicaciones del movimiento feminista. Algunas de nuestras entrevistadas también valoran el poder ser independientes económicamente respecto de sus parejas, a la vez que tener un salario legítima sobre el uso del dinero. En las mujeres educadas y socializadas en el empleo se concibe con dureza y se alza una resistencia al hecho de pasar a depender económicamente de la pareja y no poder ganar el sustento por medios propios.

INVESTIGADORA: *¿Y cuál consideras que es la diferencia más importante entre estar trabajando y estar en paro?*

DESEMPLEADA: *Bueno, **yo tengo ahí momentos un poco de bajón**, o sea, mis amigos intentan animarme y decir que... y es verdad que de todo momento de crisis, de situación de crisis hay que sacar un aprendizaje, ¿no? Y entonces yo es lo que estoy intentando sacar en este momento. La diferencia también es que **yo me sienta más o menos útil, más o menos útil y aportando e independiente**, o sea, **yo siempre he sido independiente con respecto a mis parejas. Ahora sigo siéndolo porque cobro la prestación, pero eso no es indefinido, o sea, eso se acaba y yo no puedo estar, yo creo que no voy a aguantar esa situación de dependencia. Entonces para mí lo fundamental es dependencia-independencia. PRM-3***

4.3. Hombres que cuidan o nuevas formas de masculinidad

El proceso de acceso creciente de las mujeres al empleo, así como el retorno al mismo tras el hecho de la maternidad, ha ido acompañado de la escasa contribución de los hombres al ámbito doméstico. No obstante, hay indicios de nuevas actitudes masculinas y cambios familiares, especialmente en lo que se refiere al cuidado de los hijos (Tobío, 2010). En las sociedades occidentales encontramos cada vez con más frecuencia un nuevo concepto de paternidad que asume padres más comprometidos con el mundo de los cuidados. Esto sucede sincrónicamente al retroceso del modelo tradicional del varón sustentador o padre pasivo o distante emocionalmente (Esping-Andersen et al, 2013).

El concepto de *nuevo padre* o de *paternidad activa*²⁵⁰ está vinculado a la disminución o regresión que se percibe respecto a la figura del varón sustentador, dando paso a mayores niveles de

²⁵⁰Las investigaciones que centran su objeto en las masculinidades desarrollan el concepto de *paternidad activa* para referirse a la construcción social y psicológica de la identidad del hombre en las sociedades occidentales desde los

convergencia de la vida laboral y familiar de los diferentes miembros de la familia. Estos cambios de actitud no son ajenos al crecimiento de la diversidad de las familias y a los mayores niveles de divorcio que se dan en nuestra sociedad (ibídem, 2013).

Por tanto, la paternidad es una construcción sociocultural en rápido proceso de transformación, aunque sometida a una dinámica en la que coexisten el avance y la resistencia al cambio y en donde las viejas estructuras van perdiendo legitimidad (Tobio, 2010). La crisis de empleo favorece la crisis de las identidades sexuadas, generando una crisis de los papeles masculinos y femeninos y de las transformaciones identitarias (Dubar, 2002: 72).

El marido de Alma llevaba en paro cuatro años cuando se le entrevistó, era autónomo y la crisis lo dejó sin negocio en su actividad. En todo este período de búsqueda, logro encontrar un cuasi-empleo²⁵¹ en el cual la empresa no llegó a darlo de alta y en donde los incumplimientos en el pago del salario constituían una norma. Aguantó más de medio año, ya que *lo importante era seguir, sobre todo cuando llevas tanto tiempo parado*, nos expresa su mujer en la entrevista.

Encontró un trabajo pero ni le dieron de alta y a los seis meses le dije: “Déjate, hijo mío, porque es que no te pagan”. Y él, claro, con tal de no estar en casa sin trabajo, seguía y seguía: “Ya me han pagado un poquito, y ahora me han pagado...” Y nada menos estaba haciendo -porque él es contable-y estaba haciendo una auditoría a la empresa (...) pero la empresa ha ido muy mal, era una empresa familiar, lo cogieron: “Te contrataremos”, esto y lo otro. “Ahora vamos mal...”, pero al final es que ni le pagaban y yo le dije: “Déjate porque estás gastando gasolina”. Pero, claro, él con la obsesión y trabajar y ser útil y hacer algo, él iba: “Si es que por lo menos voy y sí me pagan”. Digo: “Bueno, pues lo que quieras”. Yo como entonces estaba trabajando tampoco le decía: “Déjate...” No, yo le animaba: “Tú sigue, no te preocupes”, porque yo sé que eso es bueno, sobre todo cuando llevas tanto tiempo parado. EAV-3

Ahora está ya... Ahora está con la sensación de que ya aquí nunca va a encontrar trabajo. O se monta él algo por su cuenta o ninguna empresa le va a contratar (...) además él siempre ha estado haciendo cursos para reciclarse un poco y, como es un tema que le gusta -a mí no me gusta nada pero a él sí-, pues él, claro, con esa edad y conforme está el

años setenta. La *nuevapaternidad participativa* se define por antagonismo con la *tradicional paternidad ausente* (Esping-Andersen et al, 2013).

²⁵¹Elsa Santamaría (2010) apela al término de “cuasi-empleo”, para respaldar la idea de un empleo al que le falta alguno de los elementos que hacen de una actividad un empleo. El empleo precario vendría definido por las carencias y los rasgos ausentes de aquellas condiciones laborales modernas en torno a las cuales se instituyó el empleo.

panorama, pues **él sabe que no va a encontrar trabajo. Vamos, es que lo tiene asumido.** Yo le digo que tenga esperanza: “Pues empieza en las empresas temporales”, esto, lo otro, pero él como que **lo tiene asumido y es que ya ni se mueve. Ha buscado tanto y que al final se ha desanimado y ha dicho: “Hasta aquí he llegado”. Entonces se ha dedicado a limpiar la casa, a cuidar a la niña y a cuidar a los animales. Dice: “Por lo menos estoy en casa y así la niña estudia, hace los deberes, va bien en el colegio, me ocupo”. Digo: “Pues sí, tiene razón.**EAV-3

En algunos hombres, la falta de oportunidades en el mercado laboral determinará una mutación en las prácticas respecto a la división sexual del trabajo en el ámbito privado-doméstico. Así lo expresa Alma:

INVESTIGADORA: *¿Participaba ya en esas tareas domésticas previamente a estar en paro?*

DESEMPLEADA: *Qué va, para nada. Para nada. No, no. A raíz de estar en el paro poco a poco se ha ido integrado en las labores domésticas y ha asumido su rol de amo de casa y lo tiene súper asumido. Sin problema alguno. Lo único que no hace es cocinar; a veces la cena pero cocina poco porque no le gusta nada. Pero limpia y sobre todo está muy pendiente de su hija. Es una persona muy protectora y..., exageradamente protectora, y entonces siempre está pendiente de ella, la lleva, la trae, esto lo otro. Se ha hecho a la idea de que, como no va a encontrar trabajo, es útil así. EAV-3*

Los días de Hugo transcurren con una rutina muy estructurada. Busca y examina a diario las ofertas de empleo. Su vinculación y compromiso a una asociación cívica, *la causa sin causa* como él la denomina, le hace sentirse útil llenando sus días sin permitir que se acomode el pesimismo y el desánimo. Le *ayuda a no estar pensando*. La parte creativa que no puede desarrollar en su profesión la fragua en un proyecto colectivo, que pretende dar cabida a alternativas sociales, cívicas y culturales desatendidas desde las instituciones oficiales.

... me gusta, me motiva, y también me ayuda ¿por qué no decirlo? También me ayuda a no estar siempre pensando en... Yo le llamo la causa sin causa, o sea esto para mí es una cosa, ayudé a parirlo y para mí es como un niño que dices, bueno hay que darle de comer. ESV-6

Estar desempleado, que no parado, le permite cuidar y ocuparse de los temas médicos de su madre enferma. La madre vive en su propio domicilio, con dos hijos más también en paro. La visita diariamente y prepara con ella la comida familiar. Esta práctica de ética del cuidado aparece con frecuencia en las entrevistas a mujeres del grupo de edad avanzada, más raramente ha aparecido ni en el discurso ni en las prácticas de los hombres de cualquiera de las generaciones entrevistadas, siendo por tanto estos casos excepcionales.

Me voy a comprar el pan, paso por casa de mi madre, vivo al lado de casa de mi madre, mi madre está enferma y entonces voy a ver cómo se encuentra, a saludarla, etcétera, etcétera, a darle ánimos y luego hago la comida en casa de mi madre para mis hermanos, para mí y estoy en casa de mi madre comiendo todos los días, etcétera, etcétera. ESV-6

5. CONCLUSIONES

La crisis económica puede ser el detonante de cambios más profundos que va desarrollando la sociedad. A través del proceso de socialización las personas se adaptan a un medio cultural y social cambiante que afectará a la construcción de la propia identidad y subjetividad.

La crisis del mercado de trabajo, así como la modificación del marco y la norma de empleo, puede estar forzando cambios de comportamientos y actitudes frente al trabajo productivo y reproductivo, y también la construcción de nuevas subjetividades afectando a los procesos de construcción de identidad sexuada. La redefinición de los masculinos y femeninos puede alentar una situación de crisis de identidades sexuada que impacte especialmente sobre los hombres, ya que la revolución silenciosa de las mujeres ya tiene una cierta andadura.

Si el organismo es el resultado de su relación con el medio, es naturaleza y sociedad. En el caso de los hombres no puede quedar en balde la experiencia de desempleo de larga duración vivida y la falta de expectativa laboral futura. Si el hombre o la mujer no son un punto de partida sino un resultado, el arquetipo masculino desarrollado durante el siglo XIX se verá afectado por la sociedad posfordista que ya dejó atrás la norma estándar de ocupación que regía nuestras sociedades industriales y que tras la segunda guerra mundial a través del sistema producción/reproducción caracterizó el sistema capitalista.

La crisis del empleo, junto con los cambios del modelo tradicional de familia del sur de Europa, puede estar propiciando modificaciones de estructura y cambio social. Con menor frecuencia tanto hombres como mujeres puedan centrar la relación que mantienen con el empleo en función de los roles de género establecidos. Diversos son los factores que están contribuyendo a desdibujar el sistema de relaciones de género aún hegemónico y que está configurando un cambio de papeles no exento de conflictos, de rupturas y de incubación de nuevos imaginarios sociales. De las decisiones de los distintos agentes sociales dependerá el sentido de los cambios. Cambios forzados que produzcan mayor vulnerabilidad y miedo de las y los trabajadores o, transformaciones en las condiciones de empleo y también en el lugar ocupado por el mismo en la vida de las personas que permita una vida más variada y plena, más igualitaria entre hombres y mujeres.

BIBLIOGRAFIA

- Abril, P. (2013). Els homes i la igualtat de gènere: canvis en el treball, la família i la cura. En M. Freixat, *Homes i gènere. Polítiques públiques locals i la transformació de les masculinitats*, Barcelona, Institut de Ciències Polítiques i Socials.
- Aguado, E. (2012). Dones en el mercat de treball. *Arxius de Ciències Socials*, 27, 101-116.
- Aguado, E., y Pitxer, J.V. (2013). *Incidencia de la crisis y el desempleo sobre las mujeres*. Valencia, I Congreso Estatal de Centros Universitarios de Relaciones Laborales y Ciencias del Trabajo.
- Aguado (2014). Crisi, treballs i gènere. En López, R. (Coord), *Educación y entorno territorial de la Universitat de València*. València: Servei de Publicacions de la Universitat de València.
- Ajenjo, M., y García-Román, J. (2011). El tiempo productivo, reproductivo y de ocio en las parejas de doble ingreso. *Revista de Sociología*, 96(3), 985-1006.
- Beck-Gernsheim, E. (2003). *La reinención de la familia: en busca de nuevas formas de convivencia*. Barcelona: Paidós Ibérica.
- Brines, J. (1994). Economic dependency, gender, and the division of labor at home. *American Journal of Sociology*, 100(3), 652-688.
- Connell, R. W. (2003). *Masculinidades*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Díaz, C., Díaz, C., Dema, S., e Ibañez, M. (2004). *Dinero, amor e individualización: las relaciones económicas en las parejas/familias contemporáneas*. Oviedo: KRK Ediciones.
- Dominguez, M. (2015). Parentalidad y división del trabajo doméstico en España, 2002-2010. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 149, 45-64.
- Dubar, C. (2002). *La crisis de las identidades: la interpretación de una mutación*. Barcelona, Bellaterra.
- Esping-Andersen et al. (2013). *El dèficit de natalitat a Europa. La singularitat del cas espanyol*. Col·lecció Estudis Socials. Barcelona: Fundació la Caixa, 36.
- Garrido, A. (2003). La distribución del trabajo generado por el cuidado de otras personas, SARE 2003 «Cuidar cuesta: costes y beneficiós del cuidado». En línea: http://www.sare-emakunde.com/media/anual/archivosAsociados/03GARRIDO,A.-pon_Cast_1.pdf. (consultado el 03/02/2014).
- Hartmann, H. (1980). Un matrimonio mal avenido: hacia una unión más progresiva entre marxismo y feminismo. *Zona Abierta*, 24, 85-113.

- Izquierdo, M^aJ. (2013). La socialización de género. En C. Díaz, y S. Moreno (Ed.), *Sociología y Género*, Madrid: Tecnos.
- Jahoda, M. (1987). *Empleo y desempleo: Un análisis socio-psicológico*. Madrid: Morata.
- Lane, C. (2011). *A company of one: insecurity, independence, and the new world of white-collar unemployment*. Ithaca, NY: Cornell University Press/ ILR Press.
- Lazarsfeld, P., Jahoda, M., y Zeisel, H. (1996). *Los parados de Marienthal*. Madrid: La Piqueta.
- Meda, D. (1998). *El trabajo. Un valor en peligro de extinción*. Barcelona: Editorial Gedisa.
- Merla, L. (2006). "No trabajo y me siento bien": cambios en la división sexual del trabajo y dinámicas identitarias de padres en casa en Bélgica. *Cuadernos de Relaciones Laborales*, 24(2), 111-127.
- Nash, M. (2010). *Treballadores: un segle de treball femení a Catalunya (1900-2000)*. Barcelona: Generalitat de Catalunya.
- Poveda, M. (2006). Los lunes al sol o los lunes en casa. Roles de género y vivencias del tiempo de desempleo. *Cuaderno de Relaciones Laborales*, 24(2), 85-110.
- Rodríguez, M^aC., Peña, JV., y Torío, S. (2010). Corresponsabilidad familiar: negociación e intercambio en la división del trabajo domestico. *Papers*, nº 95/1, 95-117.
- Sanchis, E. (2008). *Trabajo y paro en la sociedad postindustrial*. Madrid: Consejo Económico y Social (CES).
- Santamaría, E. (2010). Buscarse la vida. Trayectorias y experiencias de precariedad en el acceso al empleo de las personas jóvenes. *Revista de Estudios de Juventud*, 89, 101-123.
- Santos, A. (2004). *Trayectorias sociales del paro de larga duración*, Tesis doctoral. Madrid: Departamento de Sociología I (Cambio Social), Universidad Complutense de Madrid.
- Shelton, B.A., y John, D. (1996). The division of household labor. *Annual Review of Sociology*, 22, 299-322.
- Simón Rodríguez, E. (1999). *Democracia vital: Mujeres y hombres hacia la plena ciudadanía*. Madrid: Narcea de Ediciones.
- Simón, E. (2008). *Hijas de la igualdad, herederas de injusticias*. Madrid: Narcea de Ediciones.
- Tobío, C., Agulló, M^a S., Gómez, M^a V., y Martín, M^a T. (2010). *El cuidado de las personas. Un reto para el siglo XXI*, Colección Estudios Sociales, Fundación la Caixa, núm. 28.

Torns, T., y Recio, C. (2013). Género, trabajo y vida económica. En C. Díaz y S. Moreno (Ed.), *Sociología y Género*. Madrid: Tecnos.

Withers, M. y Thorne, B. (2013). Las familias y la sociedad. En la construcción social del género. En C. Díaz y S. Moreno (Ed.), *Sociología y Género*. Madrid: Tecnos.

LAS POLÍTICAS DE IGUALDAD EN LAS UNIVERSIDADES ESPAÑOLAS: APROXIMACIÓN DESDE UN ESTUDIO DE REDES

Ana Acosta Sarmiento, Inma Pastor Gosábez, Angel Belzunegui Eraso

Universitat Rovira i Virgili, Spain

Resumen:

El camino hacia la eliminación de las brechas de género se mueve entre avances y promesas. Su ritmo va marcado por la combinación de las políticas, la legislación y la voluntad de cambio por parte de la sociedad. A pesar de las acciones desarrolladas, la desigualdad de género persiste en los campos científicos, tecnológicos y académicos. Los Planes de Igualdad, de obligada implementación en las Universidades españolas desde la entrada en vigor de la “Ley Orgánica 3/2007 de 22 de marzo para la igualdad efectiva de mujeres y hombres”, constituyen una vía importante, pero no suficiente, para conseguir la igualdad en este ámbito. Un elemento de impulso clave pueden constituirlo las redes para la implementación de políticas de igualdad (intra e interuniversitarias, así como con otros organismos e instituciones claves), el cual no se encuentra suficientemente desarrollado actualmente. Por su parte, los grupos de estudios de género de las universidades han sido en algunos casos la base para el impulso de estas políticas, visibilizando la importancia de ser abordadas las desventajas de la mujer en este medio. La ponencia refleja la primera parte de la tesis doctoral “Las políticas de igualdad en las universidades españolas: un estudio desde el análisis de redes”, en la que se investiga sobre la actualidad y perspectivas de estas redes para la igualdad en las universidades públicas españolas.

Palabras clave. Políticas de igualdad, gestión estratégica, comunicación institucional, redes institucionales.

Abstract:

The gender gaps elimination moves between progress and promise. Its progress is marked by the combination of policies, legislation and the society's willingness to change. Despite the actions

taken gender inequality persists in scientific, technological and academic fields. Since the adoption of the "Organic Law 3/2007 of 22 March for the effective equality of women and men", the Gender Equality Plans are mandatory for all the Spanish universities. They are important, but not sufficient, to achieve equality in this area. A key element may be represented by the networks for the implementation of equality policies (intra- and inter-university as well as with other agencies and key institutions), but actually they are not sufficiently developed. Meanwhile, groups of gender studies at universities cases have been the bases for promoting these policies, making visible the importance to address the disadvantages of women in this medium. This paper reflects the first part of the doctoral thesis "Equality Policies at Spanish Universities: A Study from Network Analysis", where it is analyzed the present situation and prospects of these networks for equality in the Spanish universities. Research methodology includes literature review, expert interviews, content analysis of equality plans, networking analysis questionnaire to university units responsible for equality. In this paper is included an overview of the situation of women in Spanish universities as well as an analysis of the legislation, equality plans, the general context of policies at the university level and the importance of networks to increase the impact on this policy. A section of future research is also included.

Keywords: Gender equality policies, strategic management, university, institutional networks.

1. INTRODUCCIÓN

El camino hacia la eliminación de las brechas de género se mueve entre avances y promesas. Su ritmo va marcado por la combinación de las políticas, la legislación y la voluntad de cambio por parte de la sociedad. A pesar de las acciones desarrolladas, la desigualdad de género persiste en los campos científicos, tecnológicos y académicos.

En el caso de la universidad española, las mujeres comenzaron a ingresar desde el último tercio del siglo XIX. Hasta entonces, el acceso a la educación universitaria estaba reservado exclusivamente para los hombres, debido a la creencia de que las mujeres deben limitarse a las esferas domésticas y familiares. Las mujeres quedaron relegadas a la esfera familiar. Muchas mujeres graduadas enfrentaron grandes obstáculos en sus esfuerzos para la práctica de las profesiones para las que habían estudiado (Duch, 2011).

A pesar de los avances alcanzados, la vigencia de la división sexual del trabajo en el ámbito universitario continúa siendo uno de los elementos a destacar para explicar las características de la presencia femenina en las mismas. En este contexto observamos que las mujeres continúan asumiendo gran parte de la carga reproductiva lo que limita sus condiciones laborales, posibilidades de ascenso, participación en redes estratégicas y de poder.

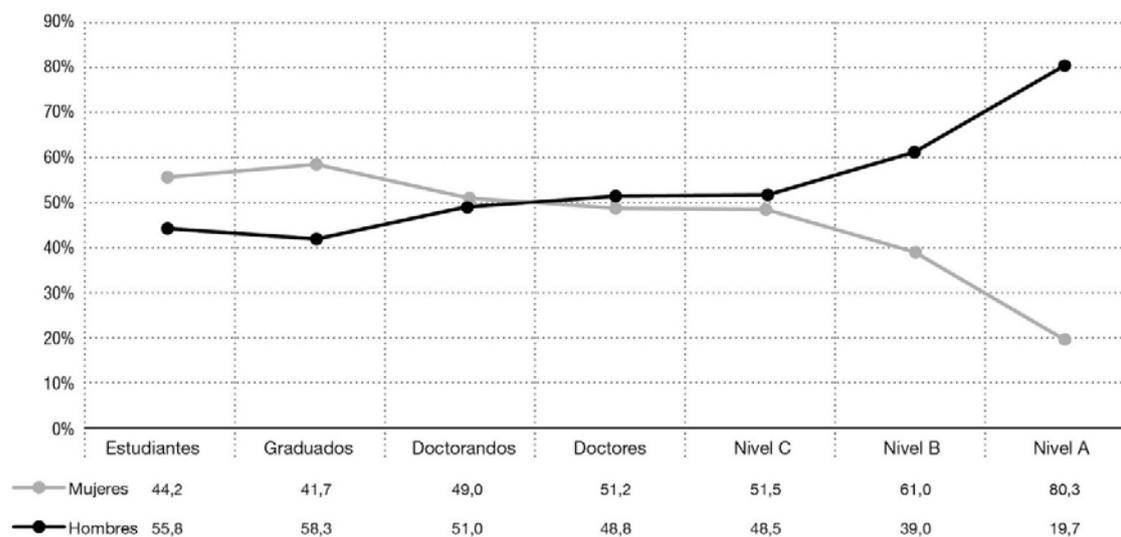
El informe ETAN (2000) señala que este menor aprovechamiento del capital femenino representa cuatro amenazas fundamentales: por la equidad (es una cuestión de derechos humanos), la excelencia (la escasa representación atenta contra la excelencia), la eficacia (el envejecimiento poblacional requiere incorporar a los jóvenes de ambos sexos) y el rendimiento (renunciar a las capacidades de las mujeres formadas es un desperdicio)

En la sociedad del conocimiento, donde la generación, el procesamiento y la transmisión de la información se convierten en las fuentes fundamentales de productividad (Castells, 1996) es imperdonable la pérdida de personal altamente cualificado por razones de género.

2. CONTEXTUALIZACIÓN DE LA (DES)IGUALDAD

En el ámbito universitario, uno de los gráficos más representativo de la desigualdad es el diagrama de tijera, donde se observa claramente que las mujeres, a esar de ser mayoría en las aulas (55.8%), van descendiendo a medida que se asciende en la escala universitaria, encontrando solamente un 19.7% de catedráticas (Figura 1).

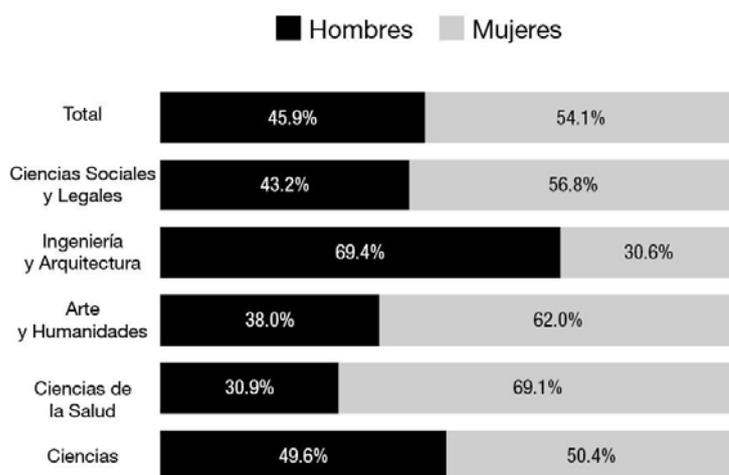
Figura 1. Proporción de hombres y mujeres en los diferentes niveles de las universidades públicas españolas. Curso 2011-2012



Fuente: Adaptado por autores de Sánchez de Madariaga et al. (2014)

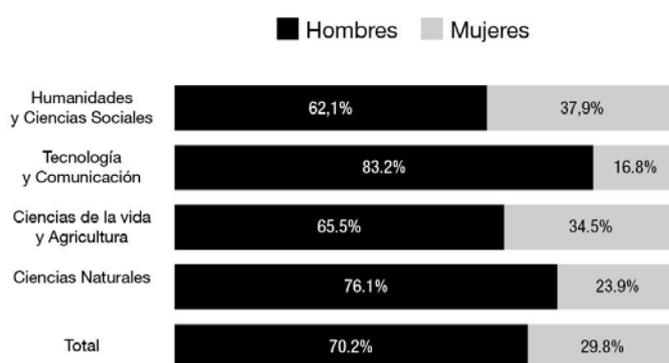
Por otra parte, continúan desarrollándose en ramas principalmente feminizadas, las que cuentan con menos prestigio y valoración (Figura 2). En estas áreas feminizadas, tampoco las mujeres llegan a alcanzar el protagonismo acorde a su porcentaje (Figura 3)

Figura 2. Distribución de los estudiantes matriculados en Máster por área de conocimiento y sexo. Curso 2012-2013



Fuente: Datos básicos del Sistema universitario español. Curso 2011-2012 (Ministerio de Educación, 2013)

Figura 3. Distribución por sexo del investigador principal del Plan Nacional de Proyectos de Investigación Fundamental otorga a las universidades por área de gestión



Fuente: Datos básicos del Sistema universitario español. Curso 2011-2012 (Ministerio de Educación, 2013)

Como se aprecia en las figuras anteriormente mencionadas, no se ha conseguido una participación equilibrada de mujeres y hombres en el ámbito universitario. En algunos campos, las mujeres representan una notable minoría como en el caso de las ingenierías. Numerosos investigadores han intentado identificar las razones de la escasa representación de las mujeres en estos ámbitos. Caprile (2008) sostiene que estas brechas presumiblemente incluyen factores tales como el reconocimiento de los méritos, las expectativas y los estereotipos. Clair (1996) sugiere que la socialización desigual de los niños y niñas hacia las matemáticas produce diferentes habilidades y preferencias. Por su parte, Pastor y López (2012) sostienen que la subrepresentación femenina puede responder a la falta de referentes.

Desde que se inició la publicación de *She Figures*, los países de la Unión Europea han podido realizar un seguimiento sistemático de los datos sobre la situación de las mujeres científicas. España, además de aportar datos a este informe europeo, es uno de los países que han comenzado a examinar el sesgo de género a través de estudios más exhaustivos como es el caso del *Libro Blanco: Situación de las mujeres en la ciencia española* (Sánchez de Madariaga y otros, 2011). Uno de los elementos revelados es la diferencia significativa en los procesos de promoción a la plena cátedra. Los hallazgos corroboran la tendencia reportada por Wennerås y Wold (1997): la probabilidad de que un profesor titular se convertirá en un catedrático es 2,5 veces mayor para un hombre que para una mujer, incluso si tienen características similares (la misma edad, el mismo

tiempo transcurrido desde el doctorado, el mismo conocimiento disciplinario y la productividad científica). Además, otro factor identificado que afecta a las mujeres es la presencia de hijos: un hombre con hijos tiene cuatro veces más probabilidades de ser promovido a profesor titular de una mujer con los hijos, aunque sus características profesionales sean similares. (Sánchez de Madariaga, 2012).

Por su parte, Zinovyeva y Bagués (2010) demostraron la existencia de sesgos de género en los procesos de promoción, según el sexo de los miembros del panel de evaluación y el la posición a la que los profesores estaban aplicando. En este caso, por cada miembro hombre del panel de evaluación para profesor titular, disminuye el número de mujeres seleccionadas en un 14% (Zinovyeva y Bagués, 2011).

Las leyes aprobadas en los últimos años constituyen un logro considerable para las mujeres, no obstante, esto ha generado un espejismo de igualdad. Las formas de discriminación se vuelven más sutil y estas estrategias aun perviven en todo su esplendor. La discriminación directa ha dado paso gradualmente a una más difícil tanto para detectar la discriminación indirecta. Tal es el caso del experimento realizado por Moss-Racusin et al. (2012), que demostró que no había sesgos de género hacia las mujeres en los departamentos de ciencias, los que favorecen a los estudiantes varones. Para validar su hipótesis, los investigadores enviaron exactamente el mismo curriculum, cambiando unicamente los nombres (John o Jennifer) para aplicar a una plaza. Las evaluaciones fueron diferentes según el sexo del solicitante a pesar de tener los mismos méritos. En el caso John, fue valorado de manera más positiva, proponiendo además un mayor plan de mentoring y un salario más alto de partida.

2.1. Ciencia e igualdad de género en las iniciativas europeas

Desde la década de los años ochenta se han ido articulando una serie de acciones para fomentar la igualdad entre hombres y mujeres en la ciencia. Son de destacar los primeros informes sobre la situación de las Mujeres en la ciencia: *The Rising Tide* (Reino Unido, 1994), *Excellence in Research* (Dinamarca, 1995), *Women in Academia* (Finlandia, 1998) o *Recommendations for Equal Opportunities for Women in Science* (Alemania, 1998), los que han contribuido a visibilizar la situación de las mujeres, ayudando a modelar las políticas al respecto.

Posteriormente se sumaron los Infomes ETAN (2000) y *She Figures. Statistics and Indicators on Gender Equality in Science* (2009 y 2011) que han sido claves para medir los avances y continuar haciendo hincapié en la necesidad de políticas más específicas en este campo.

Uno de los temas recurrentes en los últimos años para el logro de la paridad ha sido la incorporación de la transversalidad de género, también conocida por su denominación en inglés “mainstreaming de género”.

2.2. La universidad española y la igualdad de género

En esta línea, con el fin de fomentar la equidad de género, en el año 2007 fue aprobada en España la “Ley Orgánica 3/2007 de 22 de marzo para la igualdad efectiva de mujeres y hombres” en la que se incluía la obligación de negociar los Planes de igualdad en las empresas de más de 250 empleados y el fomento de su aplicación voluntaria en las empresas de menor tamaño. Para la entrada en vigor de este instrumento es necesario que las empresas lleven a cabo un análisis integral de equidad y desarrollen un plan dirigido a conseguir la igualdad de trato y de oportunidades así como eliminar las discriminaciones detectadas.

Esto también es aplicable a las universidades de todo el estado, por lo un gran porcentaje de las universidades españolas cuentan con un Plan de igualdad, encontrando algunas en su segunda o tercera edición.

Dentro de los ejes fundamentales abordados por las universidades se encuentran:

- Sensibilización
- Formación
- Docencia
- Investigación
- Gobierno, gestión y representación
- Igualdad en el trabajo y conciliación
- Acoso y violencia de género

3. LA TESIS DOCTORAL

3.1. Ejes sobre los que pivotará

La tesis doctoral girará entorno a los siguientes ejes:

- Estudiar las redes como un catalizador importante en el ámbito de las políticas de igualdad en la universidad. La capilarización la red de género en el tejido universitario puede proporcionar avances más sólidos.
- Estudiar el impacto de los índices y normativas internacionales en las líneas estratégicas universitarias, y cómo los temas de género no han sido incluidos por los mismos
- Desarrollar una propuesta para maximizar el desarrollo de las políticas de igualdad en el ámbito univesitario, basada no solamente autogestión de las políticas de género en el ámbito universitario, sino que se incorporen lineamientos estratégicos marco que implulsen unos avances sustanciales en este campo.

3.2. Preguntas de investigación

¿Cuáles son las principales políticas de igualdad desarrolladas por las universidades?

- Con esta pregunta intentaríamos identificar el estado de las políticas de igualdad en las universidades, las acciones de igualdad desarrolladas por las universidades, las tipologías de políticas públicas desarrolladas por las universidades.

¿Cuáles son las estructuras universitarias clave para conseguir la igualdad?

- Con esta pregunta intentaríamos identificar las estructuras universitarias implicadas en las políticas de igualdad

¿Qué relación existe entre las diferentes políticas de igualdad y su impacto en la situación de la mujer en la universidad?

- Con esta pregunta intentaríamos identificar cómo ha variado la situación de las mujeres con la implementación de las diferentes políticas de igualdad

¿Cual es el impacto de las diferentes redes para el impulso de la igualdad en las universidades españolas?

Esta pregunta incluiría:

- ¿Cómo se definen las redes?
- ¿Con qué criterios se definen?
- ¿Qué pasa con las redes de igualdad de las universidades? ¿Son iguales o diferentes?

- ¿Hay algunas redes que son más efectivas?
- ¿Qué tipos de resultados tienen cada tipo de redes?
- ¿Qué factores hacen posibles que emerjan diferentes redes en las universidades?
- ¿Está influyendo la universidad en su entorno en materia de igualdad?

3.3 Hipótesis

- La estática estructura universitaria, respaldada por los discursos meritocráticos, impide que se lleven a cabo transformaciones estructurales acordes con la igualdad
- La gobernanza y autonomía universitaria blindan a las universidades para que puedan aplicar las políticas universitarias a su ritmo, sirviendo esta suerte de “inmunidad” para que no se alcancen avances sólidos y a la par en todas las universidades
- Desigualdad en la estructura universitaria, contando con una mayoría de hombres en los puestos unipersonales y por consiguiente, con un mayor dominio de las redes de contactos estratégicos.

3.4 Objetivos

La investigación intentará:

- Identificar las características de las políticas de igualdad en las universidades.
- Identificar los tipos de redes que se establecen.
- Definir el impacto que pueden tener las redes para la efectividad de las políticas de igualdad.

3.5. Metodología

La naturaleza compleja del objeto de estudio invita a diseñar una estrategia metodológica amplia y variada. Una aproximación mixta, entrelazando la revisión documental, técnicas cuantitativa y cualitativa, facilitará abordar el estudio de caso de forma completa. La triangulación metodológica nos permitirá obtener respuesta de los diversos interrogantes de investigación desde las diversas perspectivas de análisis.

Revisión y clasificación de la literatura y la investigación científica existente sobre la problemática objeto de estudio y la elaboración de un análisis crítico de la misma atendiendo a las temáticas siguientes:

- Normativa vinculada con la Igualdad de Género
- Políticas de igualdad género
- La igualdad de género en las universidades españolas

Entrevistas estratégicas y exploratorias: En una fase preliminar llevaremos a cabo 12 entrevistas exploratorias, individuales. En primer lugar entrevistaremos especialistas en la materia de la igualdad en el campo científico y académico. Estas conversaciones servirán para plantear nuevas hipótesis o para ampliar las áreas de interés.

Revisión documental: Se llevará a cabo el análisis de los Planes de Igualdad de las Universidades españolas, así como su presencia en la web, redes y sus materiales de comunicación más relevantes.

Entrevistas a profundidad: Se aplicará un cuestionario a los puestos clave en el diseño e implementación de los Planes de Igualdad de las Universidades españolas. Se incluirán cinco bloques temáticos: Percepción de la igualdad en la universidad, la Unidad de igualdad, el plan de igualdad, red de contactos y perfil de la responsable.

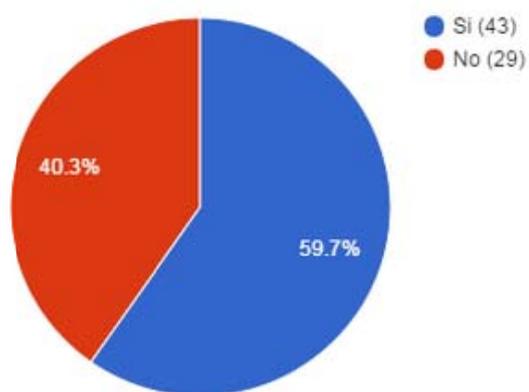
4. RESULTADOS PRELIMINARES

Analizando las Unidades de Igualdad y Plan de Igualdad en las universidades se nos presentan algunas interrogantes: ¿Cuáles son los factores principales que favorecen y definen la existencia de unidades y planes de igualdad en las Universidades? ¿Cómo influye el establecimiento de redes para su desempeño? ¿Es posible identificar un modelo más exitoso de políticas de igualdad que pueda ser adoptado por las universidades?

La diversidad de las universidades españolas en cuanto al tamaño, fuentes de financiación, antigüedad, características sociolaborales son de obligado análisis para ver qué factores pueden incidir en una mayor apuesta por las políticas de igualdad. Asimismo, otras características más relacionadas con la igualdad como es la presencia de grupos de estudios de género, participación en redes de igualdad (Figura 4), desde dónde son promovidas las políticas universitarias, tipo de estructura de promoción de la igualdad (Figura 5), año de creación de la estructura de igualdad (Figura 6), estado en el que se encuentra el plan de igualdad (elaboración, I Plan, II Plan o III Plan)

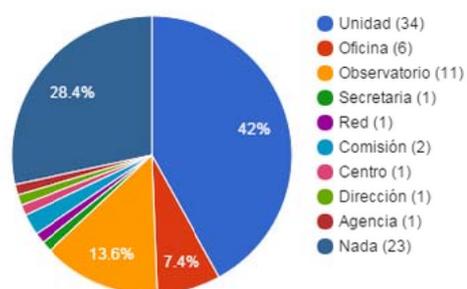
(Figura 7), perfil de la responsable de la estructura de promoción de igualdad, red de contactos, entre otros factores que pueden influir en el diseño e implementación de estas políticas.

Figura 4. Pertenencia a la Red de Unidades de Igualdad de Género para la Excelencia Universitaria (RUIGEU)



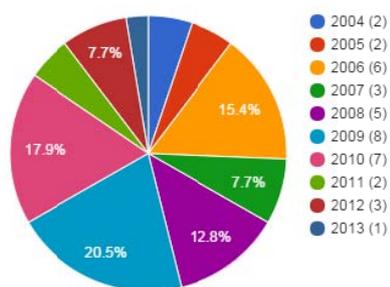
Fuente: Elaboración propia

Figura 5. Tipo de estructura de promoción de igualdad de las universidades españolas



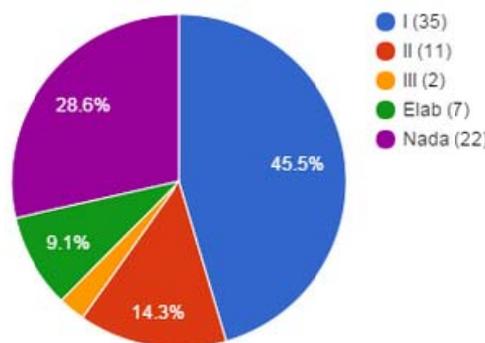
Fuente: Elaboración propia

Figura 6. Año de creación de la estructura de promoción de la igualdad



Fuente: Elaboración propia

Figura 7. Estado o fase del plan de igualdad

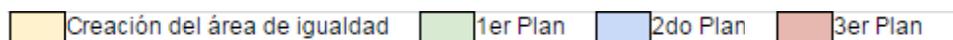


Fuente: Elaboración propia

Analizando la cronología de la creación de las estructuras universitarias de promoción de la igualdad, así como el año de aprobación y duración de cada uno de los planes en las diversas universidades (Figura 8) podemos apreciar un universo complejo y nada uniforme, encontrando universidades que contaban con área de igualdad anterior incluso a la Ley 3/2007, sin embargo, contrasta con otras universidades que aún no cuentan con las mismas.

Figura 8. Cronología de creación de áreas y Planes de igualdad en las universidades españolas

Universidad	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Universidad de Almería															
Universidad de Cádiz															
Universidad de Córdoba															
Universidad de Granada															
Universidad de Huelva															
Universidad Internacional de Andalucía															
Universidad de Jaén															
Universidad de Málaga															
Universidad Pablo de Olavide															
Universidad de Sevilla															
Universidad San Jorge															
Universidad de Zaragoza															
Universidad de Oviedo															
Universitat de Les Illes Balears															
Universitat Autònoma de Barcelona															
Universitat Abat Oliba CEU															
Universitat de Barcelona															
Universitat de Girona															
Universitat de Lleida															
Universitat Internacional de Catalunya															
Universitat Oberta de Catalunya															
Universitat Politècnica de Catalunya															
Universitat Pompeu Fabra															
Universitat Ramon Llull															
Universitat Rovira i Virgili															
Universitat de Vic															
Universidad de Castilla La Mancha															
Universidad de Las Palmas de Gran Canaria															
Universidad de La Laguna															
Universidad de Cantabria															
Universidad de Burgos															
Universidad Católica de Ávila															
IE Universidad															
Universidad de León															
Universidad Europea Miguel de Cervantes															
Universidad Pontificia de Salamanca															
Universidad de Salamanca															
Universidad de Valladolid															
Universidad de Extremadura															
Universidade da Coruña															
Universidade de Santiago de Compostela															
Universidad de Vigo															
Universidad de Alcalá															
Universidad Autónoma de Madrid															
Universidad Antonio de Nebrija															
Universidad Alfonso X El Sabio															
Universidad Carlos III de Madrid															
Universidad Camilo José Cela															
Universidad Complutense de Madrid															
Universidad a Distancia de Madrid															
Universidad Europea de Madrid															
Universidad Francisco de Vitoria															
Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED)															
Universidad Pontificia de Comillas															
Universidad Politécnica de Madrid															
Universidad Rey Juan Carlos															
Universidad de San Pablo-CEU															
Universidad Católica de San Antonio															
Universidad de Murcia															
Universidad Politécnica de Cartagena															
Universidad de Navarra															
Universidad Pública de Navarra															
Universidad de Deusto															
Mondragón Unibertsitatea															
Universidad del País Vasco / Euskal Herriko Unibertsitatea															
Universidad Internacional de La Rioja															
Universidad de La Rioja															
Universitat d'Alacant / Universidad de Alicante															
Universitat CEU Cardenal Herrera															
Universidad Católica de Valencia "San Vicente Mártir"															
Universitat Jaume I															
Universidad Miguel Hernández															
Universitat Politècnica de Valencia															
Universitat de València															



Fuente: Elaboración propia

Para analizar la actividad de las estructuras de igualdad universitarias tendremos en cuenta algunos elementos que pueden apuntar a desarrollo de una política de igualdad productiva y coherente, como señalan Pastor, Pontón, Belzunegui, Acosta (2015):

Análisis y visibilización de datos desagregados por sexo: La existencia de unidades y planes de igualdad basados en datos desagregados y analizados minuciosamente permite en las instituciones movilizar y desarrollar acciones

Consolidación y trayectoria de la red de expertos en materia de género en la Universidad: la existencia anterior (o no) de los grupos de estudio de género y la trayectoria, el tamaño y la experiencia de la universidad se presentan como factores relevantes que explican las diferencias entre las universidades.

Participación de la comunidad universitaria: La existencia de una unidad de género o de un plan de género se puede utilizar para crear conciencia entre la comunidad científica; es decir entre los profesores e investigadores que normalmente no ven la utilidad y la necesidad urgente de incluir la variable de género en sus disciplinas y la actividad científica. Acciones específicas para fomentarlo pueden ser importantes para conseguir avances.

Participación con igualdad de género: Los planes son también un mecanismo para llegar a un mayor cumplimiento en los intentos por lograr la igualdad de participación de hombres y mujeres en las estructuras de representación y la administración.

La incorporación de la perspectiva de género en la enseñanza y la investigación: Es esencial que una nueva masa crítica de mujeres y hombres de incorporar una perspectiva de género en la docencia y la investigación. En cuanto a grupos de investigadores y profesores que ya habían introducido la variable de género en sus programas y la investigación, es importante para mantener este tipo de actividades.

Promover la discusión entre los campos académicos: Otra característica de las universidades que pueden hacer que sea difícil para trabajar en el desarrollo de planes y unidades de género es la falta de discusión entre los campos académicos. Puede resultar muy importante incluir esta dinámica para una mayor implicación de la comunidad académica.

La detección de las discriminaciones subyacentes: La existencia de estas unidades presupone la posibilidad de ser capaz de ver y denunciar los casos en que las mujeres, puedan resultar discriminadas. Por lo tanto, el mayor reto es la detección de los casos fundamentales de la discriminación.

Cambio de conductas, hábitos y costumbres, así como modificar la mentalidad androcéntrica que aún predomina en la comunidad académica: Los prejuicios sexistas y el machismo aún están presentes y condicionan el desarrollo de políticas de igualdad de género y su aplicación. En concreto, las universidades tienen una forma mayormente descentralizada de trabajo que hace que sea difícil trabajar en una nueva unidad que tiene que difundir un nuevo mensaje a todos los servicios y departamentos, ya que han arraigado profundamente la dinámica organizacional.

La presencia y características de estos procesos pueden darnos pistas de la orientación de las universidades hacia las políticas de igualdad profundas y transformadoras más allá de la formalidad.

BIBLIOGRAFÍA

Caprile, M. (2008). *Sesgo de género en el sistema educativo. Su repercusión en las tareas de matemáticas y tecnología en secundaria*. Madrid: Theano.

Clair, R. (1996). *La formación científica de las mujeres*. Madrid: Libros de Catarata.

Catells, M. (1996). *La era de la información. Economía, Sociedad y Cultura*. Vol.1 La Sociedad Red. Madrid, Alianza Editorial.

Duch, M. (2014). A empentes i rodolons. Els obstacles sexistes en l'accés de les dones a la universitat espanyola. En I. Pastor et al. (Eds.), *Cent anys de dones a la universitat*. Tarragona: Publicacions de la URV.

European Commission (2013). *She Figures 2012: Women and Science, Statistics and Indicators*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.

Ministerio de Educación, Cultura y Deporte (2014). *Las cifras de la educación en España. Curso 2011-2012*. Madrid: Ministerio de Educación.

Moss-Racusin, C. et al. (2012). Science faculty's subtle gender biases favor male students. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 109(41), 16474-16479.

Pastor, I., Pontón, P., Belzunegui, A., & Acosta, A. (2015) Gender policies in Spanish universities: From regulation to equality plans. *Women's Voices in Management: Identifying Innovative and Responsible Solutions*. London: Pallgrave Macmillan.

Pastor, I., & Lopez, A. (2012) Los discursos de las alumnas de ingeniería. Percepciones de una minoría. *Jornadas La Mujer en la Ingeniería: (Ferrol, 24 mayo de 2010)*, pp. 15-40. A Coruña: Universidade da Coruña, Servicio de Publicaciones.

- Sánchez de Madariaga, I. et al. (2014). *Científicas en cifras 2013. Estadísticas e indicadores de la (des)igualdad de género en la formación y profesión científica*. Madrid: Ministerio de Economía y Competitividad.
- Sánchez de Madariaga, I., Rica, S., & Dolado, J. (2011). *Libro Blanco. Situación de las mujeres en la ciencia española*. Madrid: Unidad de Mujeres y Ciencia, Ministerio de Ciencia e Innovación.
- Sánchez de Madariaga, I. et al. (Coord.) (2011). *Libro Blanco. Situación de las Mujeres en la Ciencia Española*. Madrid: Ministerio de Ciencia e Innovación.
- Schiebinger, L. (2008). *Gendered innovations in science and engineering*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Schiebinger, L., & Klinge, I. (2010). *Gendered innovations. Mainstreaming sex and gender analysis into basic and applied research*. Meta-analysis of gender and science research.
- Schiebinger, L. (2007). Getting More Women into Science: Knowledge Issues. *Harvard Journal of Law & Gender*, 367-30, 365-378.
- Steele, C. (1997). A threat in the air: How stereotypes shape intellectual identity and performance. *American Psychologist*, 52(6), 613-629.
- Wenneras, C. & Wold, A. (2001). Nepotism and sexism in peer-review. *Women, Science, and Technology*, 46-52.
- Zinovyeva, N., & Bagués, M. (2011). Does gender matter for academic promotion? Evidence from a randomized natural experiment. *IZA Discussion Paper*, 5537.

FEMICIDE AND GENDER BASED VIOLENCE IN SPAIN

Paloma Pontón Merino, Inma Pastor Gonsálbez, Ana Acosta Sarmiento, Angel Belzunegui Eraso

Universitat Rovira i Virgili, Spain.

Abstract:

Although the concept of femicide is not commonly used in Europe, it is nevertheless widespread in many Latin American countries, which have classified femicide as a crime in their penal codes. We believe that this concept also exists in Spain and in Europe. In this paper, we deeply analyze one aspect of femicide, which is the violent death of women in the home. In the first two sections, we analyze the public policies implemented by the Spanish government to combat domestic and gender-based violence. We then consider the figures for formal reports and victims of domestic and gender-based violence in Spain. Finally, we assess the situation in Spain as regards the fight against domestic and gender-based violence, and propose some recommendations for its discussion.

Keywords: Gender based violence, public policies on GBV, GBV laws, femicide, Spain.

1. INTRODUCTION

The feminist sociologists Diana Russell and Jill Radford (1992) coined the term femicide over 20 years ago to describe “the killing of females by males because they are females.” The objective when using this concept was to raise the profile of a widespread problem throughout the world, to which society generally does not pay attention: the murder of women by men because of their gender. It is therefore an analytical category that aims to highlight the real causes of those deaths and prevent them from happening. In other words, “lift the veil of apparent neutrality which hides the causes of many killings of women in order to highlight the sexist motives of those responsible” (Laurenzo, 2012, p. 126). Based on this conceptualization, in this paper we present an empirical analysis of femicide in Spain in the last decade.

Although the concept of femicide is not commonly used in Europe, it is nevertheless widespread in many Latin American countries, which have classified femicide as a crime in their penal codes. We believe that this concept also exists in Spain and in Europe. According to the study *Estimation of mortality linked to intimate partner violence in Europe* (2010), 2,419 women were murdered in Europe in 2006, and 1,409 of these women were killed by their partners. Furthermore, 1,010 suicides by women who were victims of domestic violence, 272 murders of men by their partners, 186 collateral murders (mainly children) and 536 suicides by men responsible for the death of their partners were also recorded. According to these figures, 7 women considered victims of gender-based violence were murdered in Europe every day. It should also be noted that in Spain, only so-called “intimate femicide” is recorded, which is deemed to be “the violent death of a woman caused by whoever is or has been a spouse or the person to whom she is or has been linked by a similar relationship to marriage, with the perpetrator being a man” (Observatory against domestic and gender-based violence, 2011, p. 7). While this is a very narrow definition that is limited in terms of both the context (the relationship) and the gender of the perpetrator (only the man), the information may nevertheless be useful when assessing the situation in Spain, bearing in mind that the most common scenario of violent death for women is indeed the home.

In this paper, we therefore analyze that aspect of femicide, which is the violent death of women in the home. In the first two sections, we analyze the public policies implemented by the Spanish government to combat domestic and gender-based violence. We then consider the figures for formal reports and victims of domestic and gender-based violence in Spain. Finally, we assess the situation in Spain as regards the fight against domestic and gender-based violence, and propose some recommendations for its discussion.

2. THEORETICAL FOUNDATIONS AND THE ORIGINS OF ORGANIC LAW 1/2004 ON COMPREHENSIVE PROTECTION MEASURES AGAINST GENDER-BASED VIOLENCE

One of the first questions we must ask ourselves is why we talk about gender-based violence. The gender variable has a direct relationship to male violence within the couple, first because it is a relationship between genders; second, because it affects women simply because they are women, and because the explanation for the violence is linked to the gender of the perpetrator and that of the victim; and third, because it involves asymmetrical power relations, reflecting the hierarchical and unequal relations between women and men in our society. Furthermore, our entire social and personal experience is mediated by gender, in two respects: 1) gender as a social role (Eagly, 1987) as a social obligation that tells us what it means to be and behave as a woman and what it means to be and behave as a man; and 2) gender as an organizing principle of subjectivity (Bleichmar, 1992: 128), as values, beliefs, ideas and feelings that are socially assigned and expected for women and men are internalized by the process of gender socialization.

In Spain, gender-based violence was not seen as a social problem by the legal system -and thus requiring specific intervention- until very recently. Nevertheless, violence against women is not something new. On the contrary, it has always existed and is considered “the world’s most widespread hidden crime” (World Conference of the United Nations Decade for Women: Equality, Development and Peace, Copenhagen, 1980²⁵²). The violence perpetrated against women is the most extreme manifestation of the inequality between men and women in our societies. According to the Organic Law 1/2004 of 28 December on Comprehensive Protection Measures Against Gender-Based Violence (hereinafter the OLCPMAGV) “it is violence directed against women merely because they are women, and because they are deemed by their aggressors to lack the minimum rights of freedom, respect and decision-making.”²⁵³

In Spain, the social action of the feminist movement, women's organizations and scientific research from the 1980s onwards brought the dimensions of the violence to the forefront, and shifted it into the forum of public debate²⁵⁴. As a result, sensitivity to and awareness of the problem on the part of society and institutions increased, and the violence ceased to be invisible and tolerated, and inspired collective rejection and a clear social concern. In other words, it went from a being private matter to a public issue (Bosch & Ferrer, pp. 7-9) -a social problem in the sociological sense of the term (Kohn, 1976, p. 94). Steps therefore gradually began to be taken to deal with this problem, and most of them were punitive. The year 1991 was a milestone for the feminist movement in the history of the struggle to end violence against women. That year saw the drafting of a law that

²⁵² See the full conference at: <http://www.un.org/womenwatch/daw/beijing/copenhagen.html>

²⁵³ BOE number 313, 29/12/2004. Available at: <http://www.boe.es/boe/dias/2004/12/29/pdfs/A42166-42197.pdf>

²⁵⁴ As precedents in the international context, we can cite the movements against the mistreatment of women in the UK and the United States that in the 60s and 70s, started their political demands (Dobash & Dobash, 2000, p. 189).

enabled women to stop living with a violent partner, and created the legal mechanisms to prevent abused women from being victimized twice, and created a framework for assistance and protection for all women, regardless of their personal situation. In short, the law was to be integrated, comprehensive and multidisciplinary (Gonzalo, 2009, pp. 105-106). In addition to the above, an event took place that acted as a catalyst for social and legal change in the fight against gender-based violence in Spain: the brutal murder of Ana Orantes by her husband, which created a shock which led to a widespread and growing social demand for change.²⁵⁵

Behind these demands was a much broader objective -that of transforming the “patriarchal culture” (Amoros, 1990, pp. 1-15), which is the foundation for a belief system based on inequality and a hierarchy between men and women, which legitimizes the use of violence to resolve conflicts, and which determines who has power and the right to exert that violence. As a result of these social demands and the inadequacy of the existing legal regulations governing the issue, in December 2011 the Socialist parliamentary group presented a proposal for comprehensive legislation that would become the OLCPMAGV. This law is a pioneering and innovative measure in both Spain and Europe. In fact, Spain has been recognized by the European Agency for Fundamental Rights as a country at the forefront of the fight against gender-based violence in the European Union.

In the Spanish legal system, the OLCPMAGV introduces at least three new developments that are worth emphasizing here (Gonzalo, 2009, pp. 107-108). First, it adopts a multidisciplinary approach to the fight against gender-based violence, going beyond penalties and focusing on prevention. Second, the law provides for aggravating circumstances in sentences for violence by men against women in the context of an emotional relationship. Finally, the law creates a number of new authorities in the judicial and penal system (Courts for Violence against Women, the Public Prosecutors' Office for Violence Against Women and the Office for Violence Against Women in all the Public Prosecutors' Offices of the High Courts and the Provincial Courts), and in the political and social spheres (the Government Office for Violence Against Women and the National Observatory on Violence Against Women).

The OLCPMAGV is based around three main areas. First, it sets out the rights of women who are victims of gender-based violence by their partner. Second, it contains measures to change the patriarchal structure of society, including education, awareness raising, prevention and action against discriminatory advertising. Third, it includes penal and judicial measures to punish violence against women, and to prevent their secondary victimization as a result of the administration of justice.

²⁵⁵ This was a significant change in the dynamics of the media in Spain: attacks on women became the subject of an unprecedented media attention (Aguilar, 2002, pp. 75-78). Although the media began to echo violence, only focused on a small part of it: its most extreme forms (rape, physical assault, murder). While many of its manifestations were hidden, normalized and naturalized.

The OLCPMAGV must be seen in the international context as part of the strategy by international organisations to provide a global response to the violence that is exerted towards women. As a result, its points of reference are the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women (CEDAW)²⁵⁶ approved by the United Nations General Assembly in 1979; the United Nations Declaration on the Elimination of Violence against Women, proclaimed by the General Assembly in December 1993; the Resolutions of the World Conference on Women held in Beijing in 1995; Resolution WHA49.25 of the World Health Assembly declaring violence to be a priority public health problem, proclaimed by the WHO in 1996; the Resolution of the United Nations Commission on Human Rights in 1997; and the Declaration of 1999 as the European Year against Violence against Women, among others.

In Spain, the economic crisis has had a significant effect on the fight against this violence, which has suffered major setbacks since 2007. At least four events lead us to believe that the struggle to end violence is no longer one of the priorities of recent governments: first, the abolition of the Ministry of Equality in 2010; second, the failure to update the Comprehensive Action Plans against Domestic Violence, which is a source of particular concern; third, the abolition of the school subject Education for citizenship, which allocated part of its curriculum to issues of equality between women and men; and fourth, the reduction of the budget for equality and the fight against gender-based violence (by up to 50% by the Spanish government, and by an average of 32% by the autonomous regional governments).

3. INSTITUTIONALIZATION OF THE FIGHT AGAINST GENDER-BASED VIOLENCE

As noted above, the OLCPMAGV aims to address gender-based violence in a comprehensive and multidisciplinary manner, by incorporating all the measures necessary to prevent, punish and end gender-based violence and provide assistance for its victims. Many institutions, organizations and programs that work together to achieve a comprehensive approach to gender-based violence have incorporated these principles.

To ensure the rights of victims of gender-based violence, and achieve the maximum scope regardless of their origin, religion or other status, Article 29 of the OLCPMAGV created the Government Office for Gender-Based Violence (GOGBV). Its role as a government body operating within the Ministry of Health, defined by Royal Decree 200/2012 of 23 January²⁵⁷, is based on making proposals for government policy to fight against gender-based violence in its various forms, and promoting, coordinating and advising on all actions carried out in this area. The Violence

²⁵⁶ See the full text at: <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/cedaw.htm>

²⁵⁷ BOE number 20, 24/01/2012. Available at: <http://www.boe.es/boe/dias/2012/01/24/pdfs/BOE-A-2012-1034.pdf>

against Women Coordination Units and Violence against Women Units within Government Regional Offices and Regional Auxiliary Offices are accountable to this Office, as are the General Office for Awareness, Prevention and Identification of Gender-Based violence, the National Observatory for Violence against Women and the General Office for Interagency Coordination on Gender-Based Violence.

Another tool provided by the OLCPMAGV is the National Observatory of Violence against Women, a collegiate body affiliated to the Ministry of Employment and Social Security. This Observatory is responsible for providing advice and assessments, and preparing reports, studies and proposals for action on gender-based violence. It is also responsible for combining the information from both public and private institutions, which in different areas (social, health, educational, judicial, police) are involved in the fight against gender-based violence. Importantly, the Observatory includes a broad-based and multidimensional representation. It includes representatives of government bodies, ministries, autonomous regional governments, the Spanish Federation of Municipalities and Provinces, the Chamber of the Chief Prosecutor on Violence against Women, experts on gender-based violence, social partners and associations.²⁵⁸

Another instrument is the General Council of the Judiciary's Observatory against Domestic and Gender-Based Violence, which is linked to General Council of the Judiciary and the Ministry of Justice, among others. This is a key tool for analysing the response of the Spanish justice system to gender-based violence, which enables new proposals to be made for improving laws and the functioning of the judiciary. Its main role is to coordinate its constituent institutions and to address the various initiatives that are proposed within the judicial sphere for ending domestic and gender-based violence.

Finally, the last institutional tool we would like to highlight here is the Public Prosecutor against Violence against Women and the Deputy Attorney General, who participate in criminal and civil issues and proceedings that come before the Courts for Violence against Women.

Apart from the institutional fabric listed above, various public initiatives have aimed at prevention, awareness raising and protection of victims of gender-based violence. Three of the most important initiatives that we believe have had the greatest impact are discussed below.

First, there is the Platform CEDAW Sombra España, which consists of 58 associations, organizations and up to 277 signatory institutions. This platform supported the Shadow Report 2008-2013 on the implementation of the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women in Spain. That report is the result of an intensive and enriching project carried out between

²⁵⁸BOE number 62, 14/03/2006. Available at: <http://www.boe.es/boe/dias/2006/03/14/pdfs/A10166-10170.pdf>

February 2013 and April 2014 by a diverse set of women's organizations, development cooperation NGOs and other civil society organizations, under the umbrella of the CEDAW Shadow Platform, for the purpose of participating in the review process that will be undertaken by the CEDAW Committee at its 61st session.

Second, there is the 016-telephone service, which provides free and professional attention 24 hours a day, 365 days a year throughout the country and 51 languages. This telephone service provides information about what to do in the event of abuse, resources and victims' rights in terms of employment, social services, financial assistance, information, assistance and shelter resources for the victims of this violence; and referral to the appropriate service depending on the characteristics of each case. In the period between September 2007 and December 2012, the 016 Service handled a total of 1,580,614 calls, with a daily average of 182 calls (8 calls/hour). The people who have used this Service are to large extent victims of gender-based violence (75%), as well as relatives or acquaintances of women in situations of violence (22%), which indicates a breach in the taboo governing gender-based violence in Spanish society.

Third, there is the Specific Employment Programme for Women Victims of Gender-Based Violence, which emphasizes employment as one of the keys to independence for victims of gender-based violence. The Programme aims to promote the social integration of these women, on the understanding that this will in turn provide them with the economic and personal independence that will allow them to break their bond with their attacker. The Programme includes measures such as incentives for companies that hire victims of gender-based violence, incentives to facilitate geographic mobility and to compensate for wage differentials.

In short, the deployment of all these institutions and proposals has contributed to addressing gender-based violence from an institutional point of view. They have also made this phenomenon, and femicide in particular, one of the issues attracting the most interest in political and public debate, and contributed to raising the profile of this type of violence. While the OLCPMAGV has given an undeniable boost to the fight against gender-based violence, it is also true that it failed to include some important aspects. According to Osborne (2006), for example, the OLCPMAGV ignores the 2002 recommendation by the Council of Europe that care for victims must not be dependent on prior presentation of a formal report. On the contrary, the OLCPMAGV makes obtaining financial aid, employment rights and social security benefits subject to obtaining a restraining order. The same author suggests alternative ways to prove that a person has been a victim of violence, such as reports by social workers and primary healthcare practitioners. (Osborne, 2006, p. 120).

When we analyze the data on the people filing complaints about gender-based violence and how many dead women had filed formal reports, the importance of direct social assistance for those women who live with their attackers without reporting them is apparent. The data show that less

than 10% of formal reports come from the victims or their families, and most are the result of police statements. The fact that up to 85% of women who have died so far this year had not reported the situation they were suffering from is also important when focusing policy on gender-based violence²⁵⁹. This means that it is necessary to design an intervention and assistance that does not require a formal report to be filed, and provides the women with direct care.

Larrauri (2005) questions the extent of the protection given to victims of domestic violence, which confers little importance on women's autonomy in areas such as: the presentation and withdrawal of a formal report; the arrest of the perpetrator; the request for a restraining order; the punishment requested by the woman; accessory penalties; failure to comply with the sentence; the request for a face-to-face meeting. There are several explanations for this disregard. First, there is the concept of the public nature of criminal law and its unavailability for the victim. In this regard, Ashworth (2002) argues that "just because a person commits an offence against me... that does not privilege my voice above that of the Court (acting in the 'public interest') in matters of the offender's punishment." Second, Spain is reluctant to recognize the wishes of the women, due to the public image of abused women in cases in which more serious assaults are highlighted. When confronted with the image of a woman whose life is in serious danger, the logic of protection 'even against their will' appears to prevail. This means that it is impossible to recognize their autonomy since as the cliché has it, it is necessary to provide protection to 'stop him from killing me'. Third, the reluctance to accept the woman's wishes may be the result of the conflict of interest between the criminal justice system and the women who make the complaints. It has been repeatedly stated that 'all women have to make a complaint'. This makes the criminal justice system the first resort in all cases of abuse, regardless of their seriousness, and regardless of their needs. The uniform call for all women to use the criminal justice system places a degree of pressure on it for which it is not prepared, and it cannot provide this type of assistance. Finally, there is a predominant approach within the justice system to women in situations of violence, according to which there is only one logic: abused women must separate and want their attacker to be punished.

As a result, in addition to the initiatives mentioned above, there is also a need to reinforce direct social welfare measures for women who are victims of gender-based violence. One of these measures is sheltered housing. These facilities enable women to physically separate from their attackers, and are therefore a tool that is necessary, and even essential in some cases, to put an end (at least temporarily) to a situation involving aggression with a potential risk of death. This type of resource is necessary in view of the profile of some women in situations of violence, and those that are also in a situation of financial insecurity or lacking work experience. This area of care can

²⁵⁹ According to information from Ministry of Health, Social Services and Equality for 2012. Refer to the original source: <http://www.msssi.gob.es/ca/gabinete/notasPrensa.do?id=2612>

be improved and expanded in terms of both the number of places available and their coordination and management.²⁶⁰

4. GENDER-BASED VIOLENCE IN FIGURES

As discussed in the Introduction, it is necessary to place the data for femicide within the broader context of gender-based violence. The data from the Gender-Based Violence Macrosurvey²⁶¹, commissioned by the Government Office for Gender-Based Violence and carry out by the Centre for Sociological Research in 2011, showed that 10.9% of women say that they have suffered gender-based violence at some point (approximately 2,150,000 women). Around 600,000 women stated that they were subject to abuse who at the time of the survey. If we compare these figures with those from previous surveys (2006, 2002 and 1999), a significant increase is apparent: 2006 (6.3%) 2002 (6.2%) and 1999 (5.1%). The trends in the data may be showing the effect of increased identification by women in situations of gender-based violence, greater recognition of victims of gender-based violence by society, and in general terms, high levels of social sensitivity to the phenomenon. The data for Spain does not exactly match those in the study Violence against women: an EU-wide survey conducted by the European Union Agency for Fundamental Rights (FRA) (FRA, 2014), according to which 22% of Spanish women claim to have been victims of domestic violence at some point in their life after 15 years of age. This report warns that the data resulting from the survey differs in some cases from the results provided by national surveys, as in the case of Spain.

In addition, the study mentioned above (Violence against women: an EU-wide survey) shows significant differences by country: countries with a higher percentage of women who suffer domestic violence (between 30 and 39%) are Finland, Denmark and Latvia; while Italy, Portugal and Germany would be between the countries with the lowest percentage (between 10 and 19%). In specific terms, the FRA highlights five factors that explain these differences: 1) different cultural perceptions as to whether or not it is acceptable to talk to other people about gender-based violence; 2) different levels of equality in different societies results in different levels of disclosure of violence; 3) patterns of employment, socialization and lifestyles create different risk levels between the countries; 4) differences between countries in the overall levels of violent crime, and 5) most specifically, different drinking habits.

²⁶⁰ In 2012 Spain creates a national network of interconnected Shelters for victims of domestic violence. So far there is no record of existing spaces and therefore cannot know whether the number of places has undergone changes in recent years.

²⁶¹ Detailed results are available at: http://www.observatorioviolencia.org/upload_images/File/DOC1329745747_macroencuesta2011_principales_resultados-1.pdf.

In Spain, 77% of the total number of women who say they have suffered domestic violence care for children, and 65% of these women have children under 18 years old. Extrapolating the figures, this means that about 2,800,000 children have been exposed to the gender-based violence that their mothers have suffered. 55% of children whose mothers suffered from domestic violence were also subjected to it, which in relative terms is equivalent to 6.2% of those under 18 years of age in Spain. These figures clearly show the extent of the phenomenon of gender-based violence and its impact on society in general.

Of the total number of women who say they have suffered from gender-based violence, only 27.4% said that they had reported their attacker, meaning that 72.6% of abused women have not filed a report. In addition, one in four women assaulted who made a formal report eventually withdrew it. That is, the lack of formal reports and the large number of reports withdrawn means that the vast majority of acts of gender-based violence do not reach the courts and are therefore not officially recorded. The Spanish survey we refer to shows that the formal reports that are dealt with by the courts are the tip of the iceberg of the real situation of gender-based violence.

Based on the data in the Macrosurvey, it is possible to define a profile of an abused woman as a woman aged between 43 and 46 years, who is separated or divorced, lives in an urban area, who has completed compulsory secondary education, is mostly unemployed and has poor or very poor self-rated health. Regarding this last indicator, women who have been abused have a perception of their health that is clearly more negative than those who have not suffered from abuse, as can be seen in the table below:

Table 1. Differences in perceived health

	Women who have not suffered gender-based violence (%)	Women who have suffered gender-based violence (%)	Difference
Headaches	41	51	10
Colds	37.1	38.6	1.5
Desire to cry for no reason	21.3	39.5	18.2
Back or joint pain	60.3	69.9	9.6
Mood swings	38.5	57.6	19.1

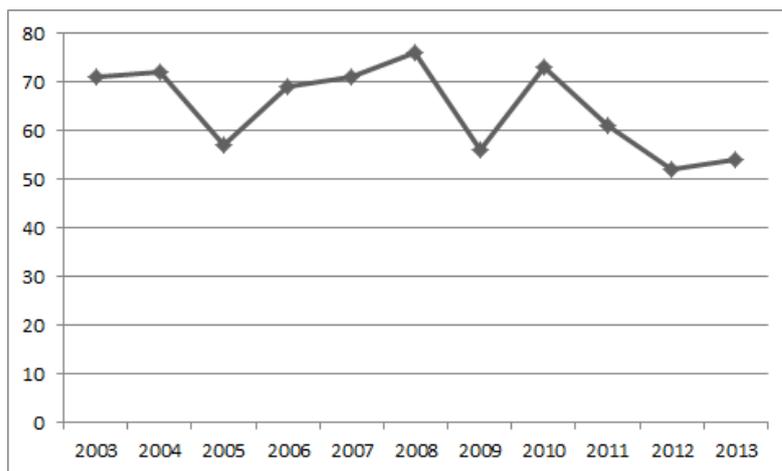
Anxiety or distress	25.9	50.1	24.2
Loss of sexual appetite	24.5	36.8	12.3
Irritability	24.8	41.4	16.6
Insomnia, sleeplessness	33	46.4	13.4
Permanent fatigue	16	27.4	11.4
Sadness due to feeling worthless	13	33	20

Source: Compiled by the author based on data from the *Gender-based violence macrosurvey, 2011*.

The data on perceived health above show how women who are assaulted have a much more negative perception of their emotional health than those who are not (irritability, anxiety, mood swings, wanting to cry for no reason or sadness resulting from a lack of self-esteem).

The graph shows the deaths as a result of gender-based violence in the series running from 2003 to 2013 (last final data). The trend is not uniform, and fluctuates within a range of between 50 and 80 femicides.

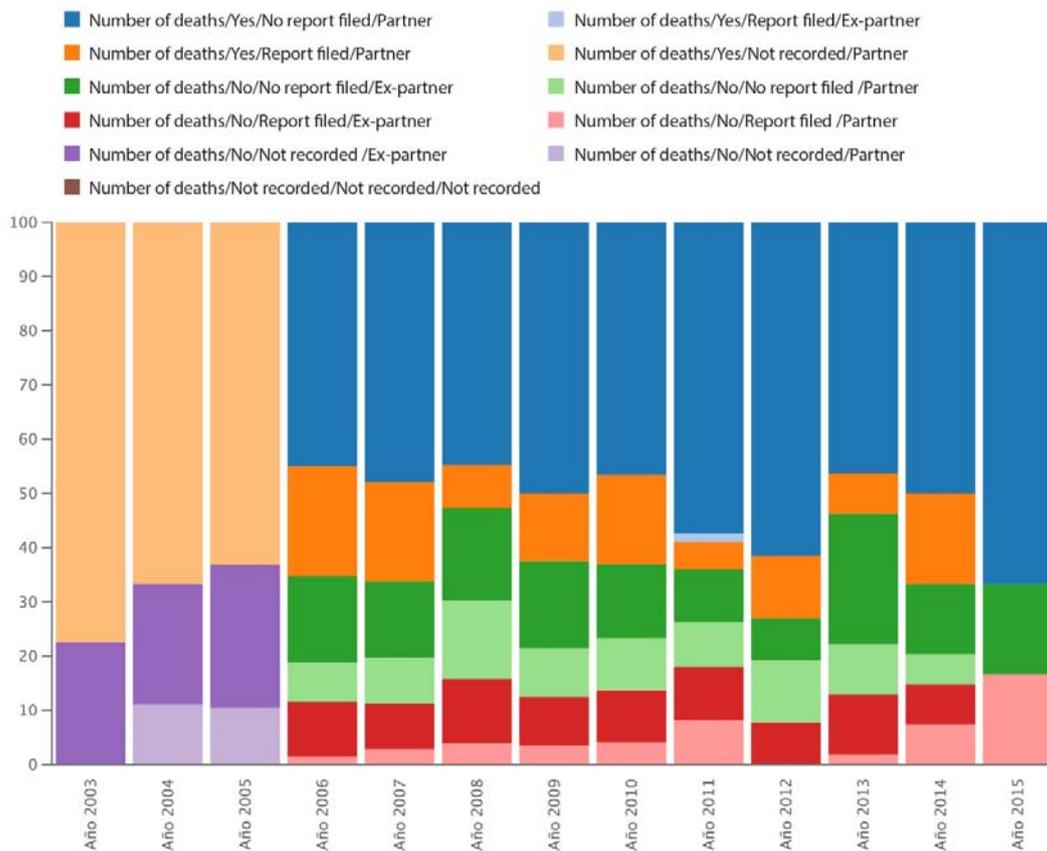
Figure 1. Femicides in Spain by year (1)



Source: Compiled by the author based on data from the Spanish Ministry of Health, Social Services and Equality.

An analysis of the figures for deaths of women must be considered at the same time as the figures for formal reports by and protection of victims. The following graph shows the percentage of deaths based on the existence of a previous formal report about the attacker, the relationship with him and whether the victim and attacker lived together. There are no disaggregated data for analysis for the period 2003-2005. This data, which provides valuable information for the design of policies aimed at protecting victims, has been collected since 2005, after the implementation of the OLCPMAGV. In the period 2006-2014, most female deaths occurred at the hands of their partner without having a prior formal report having been filed. These deaths occurred among women who lived with their attacker, which may show that despite the Law, there is still some reluctance to report the partner (or ex-partner). As we shall see below, this is consistent with the decline in formal reports of gender-based violence in Spain in recent years.

Figure 2. Femicides in Spain by year (2)



Source:General Council of the Judiciary

An analysis of the data on formal reports and protection shows the following: a) formal reports of gender-based violence have been declining over recent years; if we take the formal reports in the first year of the series, 2007, as a base 100, the figure for today is 98.9; b) likewise, restraining orders issued by the courts have declined, but formal reports have declined even more sharply; if we take the figure for 2007 as a base 100, today it is 86.8; c) consequently, the coverage rate measured as a percentage of restraining orders on the basis of formal reports has fallen by 3.6 percentage points.

Table 2. Formal reports, restraining orders and percentage of coverage

YEAR	Formal reports	Restraining orders	% Coverage
2007	126293	37794	29.9
2008	142125	41420	29.1
2009	135540	41083	30.3
2010	134105	37908	28.3
2011	134002	35816	26.7
2012	128477	34537	26.9
2013	124893	32831	26.3

Source: Compiled by the author based on data from the Spanish Ministry of Health, Social Services and Equality.

These data may indicate some trends that need to be analyzed over a longer period of time to draw conclusions about the fluctuations in these data. What does fewer formal reports, fewer restraining orders and a lower coverage rate as the years pass mean? The most optimistic response may suggest that the laws and administrative measures to protect victims may be starting to bear fruit. A more realistic outlook places us in a scenario in which women stop reporting due to the inefficiency of the system in monitoring and resolving cases. Whatever the case, the fact is that the coverage rate should be independent of the number of formal reports, i.e. in a situation of greater protection against gender-based violence, protection for women filing official reports should increase. The decline in coverage may indicate stagnation in the system for the protection of victims, because as mentioned earlier, it should not be affected by the decline in the number of

formal reports. The increased coverage should indicate protection by the system at various levels (justice, social services, sheltered housing, protection, etc.) which according to the data is not happening. A total of 92,062 formal reports in 2013 received no protection, compared to 88,499 in 2007. In other words, five years after the implementation of specific legislation against gender-based violence, the extent of protection is more limited. Another important figure is that 54.5% of the historic total of women killed as a result of domestic violence had not reported their attacker, while 19.6% had done so. There is no record of a formal report in 26% of cases.²⁶²

In conclusion, during the years of economic crisis in Spain (1) femicide has not increased and (2) neither have formal reports of gender-based violence. In other words, we cannot clearly state that the crisis has had an impact on gender-based violence in either direction, but it can be said that the years of crisis have had a clear effect on the protection of victims: the crisis has seen a loss of protection and coverage for women subjected to gender-based violence.

5. CONCLUSIONS

The first idea that may arise as a conclusion is that Spain has one of the world's most advanced regulatory frameworks as regards violence, and that this has received particular recognition in Europe and internationally. For example, the UN cites it as an example of good practice in the field of legislation on gender-based violence (UN Women 2010-2011, p. 36). This regulatory framework consists not only of Organic Law 1/2004 of 28 December, on Comprehensive Protection Measures Against Gender-Based Violence, but also of various autonomous regional laws. As a result, regardless of the trends in partner femicide, Spain is the first country in Europe to have a law and a regulatory framework that provides for comprehensive and multidisciplinary action against gender-based violence, as it combines educational, preventive, civil, criminal and social aspects. Second, and following Bodelón (2014), it must be pointed out that the days of impunity for sexist violence and gender-based violence are over. The data showing this include the volume of formal reports, the number of cases handled and the sentences. These were previously regarded as natural, and are now acknowledged as violations of the rights of women. Formal complaints and convictions in the field of gender-based violence are the result of its raised profile and therefore of the beginning of the phenomenon's recognition: in other words, since Law 1/2004, it has been possible to talk about gender-based violence in Spain, what gender-based violence has begun to be recognized, and it can be reported. This legislative breakthrough is the result of the political consensus on the need to ensure women's rights, but it is above all the result of the work of women's associations exerting the social and political pressure to make it possible.

²⁶² Statistical data collected Portal of the Government Office for Gender Violence:
<http://estadisticasviolenciagenero.msssi.gob.es/>

However, as noted, an analysis of the data shows that this situation is not entirely positive. For example, according to the research study *Violencia de género y las respuestas de los sistemas penales* (Bodelón, 2012) only a third of women who begin legal proceedings obtain a conviction for their attacker. Furthermore, only some of the formal reports are brought by the victims themselves, and a significant proportion of the reports are the result of police intervention. Finally, the data also show that a very significant proportion of sexist violence goes unreported. This analysis brings to mind the comprehensive nature of the Law 1/2004 and the need for an approach that goes beyond the criminal justice system as a means to end (or at least) reduce violence. Apart from the positive reading of the impact of the Law, we would therefore point out that another reading of Law 1/2004 and the entire existing regulatory system covering gender-based violence is possible. Although there are currently more mechanisms to report violence against women, the numbers of femicides in Spain are not falling. To put it another way: the risk of dying remains unchanged. Although there are more mechanisms for reporting incidents of gender-based violence, the number of formal complaints has fallen in recent years (with a slight increase since late 2014).

One conclusion from these figures is that the legal and regulatory action against gender-based violence is not enough to achieve 1) a substantial reduction in crimes against women and 2) encourage formal complaints and coverage after the complaint has been made. This conclusion leads us to consider the need to insist on the implementation of policies for prevention and for effective protection and assistance for victims of gender-based violence. The economic crisis in Spain and the consequent reduction in budget allocations for social policies and public policies in general have indeed had a major impact on reducing coverage for these women.

Ten years of the policy of the Law, and after numerous studies that have been carried out in Spain, the debate is on two levels. First, there is the question of whether the positive impact of the institutionalization of the fight against violence should be acknowledged. We believe that it is necessary to urgently consider the need to promote a comprehensive approach based on prevention, which goes beyond the judicial system. This requires a multidisciplinary effort that ranges beyond the criminal justice sphere, and includes all social areas: education, health, employment and welfare. A formal legal report by the women involved seems to be neither the best nor the only way to begin this approach.

Second, the debate about the law and its application requires an analysis of the context of its application, i.e. the nature of the legal practices that are being implemented, and whether the application of the law is creating a process of (sexist) violence inflicted on women who (already) suffer from gender-based violence. In this respect, the analysis by Bumiller (2008) notes that a process occurs within the social services and the criminal justice system that in some cases disempowers women and victimizes them further.

We believe that it is necessary to highlight this analysis to show that when we talk about violence against women, we need not only to mention the victims and perpetrators, but also the responsibility of the State. This has been called institutional violence. According to Bodelón (2014), "the State can also be an agent that commits institutionalized forms of gender-based violence, not only because its agents may commit acts of physical, psychological or sexual violence, but also because of the responsibility of the State and its agents in the prevention, punishment and eradication of this violence against women." The Declaration on the Elimination of Violence against Women by the United Nations General Assembly (1993) stated that one of the forms of physical, sexual or psychological violence was violence perpetrated or condoned by the State. This definition was included in the Inter-American Convention on the Prevention, Punishment and Eradication of Violence against Women, known as the "Convention of Belém do Pará" of 1996.

In recent years, this institutional aspect of violence against women and the obligation of States to compensate women who have suffered from it have been included at a European level in the Council of Europe Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence. Surprisingly, in Spain neither the Organic Law 1/2004 of 28 December on Comprehensive Protection Measures Against Gender-Based Violence, nor autonomous regional laws, have included definitions of institutional violence and very rarely refer to processes of secondary victimization, the State's obligation to provide redress and its translation into compensation for victims (Bodelón, 2014). One of the few exceptions is the Catalan Law 5/2008 of April 24, on the right of women to eradicate gender-based violence, which despite rejecting the inclusion of the concept of institutional violence, includes the definition of secondary victimization and states the need to compensate women who suffer from sexist violence, and thereby acknowledges the State's responsibility.

Finally, we would like to conclude this discussion with a reflection in European terms: the need for a European consensus on the definition of gender-based violence for improved and greater identification of it. The fact that information on gender-based violence comes from sources such as formal complaints made to the police means that the data may present significant bias when comparisons between countries are made, since cultural factors and the willingness to identify a specific event as domestic violence may differ in different police forces, etc. It should be stressed that to date, all EU action on violence has been based on generic legal instruments, and it has not been possible to establish European Union regulations to combat gender-based violence (Freixes, 2014). Although the international community has been called upon to work to end violence against women since the Third World Conference on Women in Nairobi in 1985, in Europe the Convention on Preventing and Combating Violence against Women and Domestic Violence was not approved by the Committee of Ministers of the Council of Europe until 11 May 2011. Although this Convention has become the first binding treaty for fundamental rights on violence against women, it has not entered into force because it has not been ratified by a sufficient number of Member States (Román and Oliveras, 2014). The EU therefore does not have a specific legal basis to

intervene in the area of violence against women, despite the many demands made on that issue. According to various experts, progress on this point would be desirable. This shows the need for a European consensus on the definition of gender-based violence, in order to improve it and to identify it more frequently. The fight against gender-based violence therefore remains a challenge for the European Union.

REFERENCES

- Aguilar, P. (2002). La violencia contra las mujeres en el relato mediático. *Claves de Razón Práctica*, 126, 75-78.
- Amorós, C. (1990). Violencia contra las mujeres y pactos patriarcales. In Virginia Maquieira & Cristina Sánchez (Eds.), *Violencia y sociedad patriarcal*. Madrid: Fundación Pablo Iglesias.
- Bleichmar, D. (1992). Del sexo al género. *Revista de la Asociación Escuela Argentina para Graduados*, 18, 127-155.
- Bodelón, E. (ed.) (2012). *Violencia de género y las respuestas de los sistemas penales*. Buenos Aires: Editores Didot.
- Bodelón, E. (2014). Violencia institucional y violencia de género. *Anales de la Cátedra Francisco Suárez*, 48, 131-155.
- Bosch, E. & Ferrer, V. (2000). La violencia de género: De cuestión privada a problema social. Intervención Psicosocial. *Revista de igualdad y calidad de vida*, 9 (1), 7-19.
- Bumiller, K. (2008). *In an Abusive State. How neoliberalism appropriate the feminist movement against sexual violence*. Durham: Duke University Press.
- Carbajosa, P. & Boirab, S. (2013). Estado actual y retos futuros de los programas para hombres condenados por violencia de género en España. *Psychosocial Intervention*, 22, 145-152.
- Dobash, R.E & Dobash, R.P. (2000). The politics and policies of responding to violence against women. In J. Hanmer & C. Itzin (Eds.), *Home truths about domestic violence. Feminist influences on policy and practice*. London: Routledge.
- Eagly, A.H. (1987). *Sex differences in social behavior: a social interpretation*. Hillsdale, NJ: LEA.
- Garcimartín, R. (2006). Las competencias civiles de los Juzgados de Violencia sobre la mujer. *Aequalitas: Revista jurídica de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres*, 19, 34-41.

- FRA (2014). *Violence against women: an EU-wide survey*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Freixes, T. (2014). La igualdad de mujeres y hombres en el derecho de la Unión Europea. Especial referencia a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión y del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. In I. Pastor, Laura Román & A. Giménez (Eds.), *Integración europea y género*. Madrid: Tecnos.
- Gonzalo, A. (2009). La aplicación de la Ley de medidas de protección integral contra la violencia de género. *CEE Participación Educativa*, 11, 105-109
- Kohn, M.L. (1976). Looking back. A 25-year review and appraisal of social problems research. *Social Problems*, 24, 94-112.
- Larrauri, E. (2005). *¿Se debe proteger a la mujer contra su voluntad?. La Ley de medidas de protección integral contra la violencia de género*. Cuadernos Penales José María Lidón. Bilbao: Publicaciones de la Universidad de Deusto.
- Laurenzo, P. (2012). Apuntes sobre el feminicidio. *Revista de Derecho Penal y Criminología*, 3 (8), 119-143.
- Maqueda, M.L. (2006). La violencia de género: Entre el concepto jurídico y la realidad social. *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*. RECPC 08-02.
- Observatorio contra la violencia doméstica y de género (2011). *Informe sobre víctimas mortales de la violencia de género y de la violencia doméstica en el ámbito de la pareja o expareja en 2010*. Madrid: Consejo General del Poder Judicial.
- (ONU-Mujeres, 2010-2011: 36)
- Osborne, R. (2006). *Apuntes sobre violencia de género*. Barcelona: Edicions Bellaterra.
- Plataforma CEDAW Sombra España (2014). Shadow Report 2008-2013 on the implementation of the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women in Spain. Recuperado el 16 de marzo de 2015 de: http://www.rednosotrasenelmundo.org/IMG/pdf/SpanishShadowReport_September23rd.pdf
- Radford, J. & Russell, D. (1992). *Femicide. The politics of woman killing*. New York: Twayne.
- Román, L. y Oliveras, N. (2014). La protección a las víctimas de violencia de género en la Unión Europea; en especial, la orden europea de protección. In I. Pastor, Laura Román & Ana Giménez (Eds.), *Integración europea y género*. Madrid.

LA RENTA BÁSICA FRENTE A LAS RENTAS MÍNIMAS: ESTUDIO DE VIABILIDAD

David Muñoz Rodríguez

Universitat de València, Spain

Resumen:

En primer lugar se describen las principales políticas de lucha contra el empobrecimiento y el desempleo (las rentas mínimas de inserción y las políticas activas de empleo). A continuación se analizan los distintos modelos de renta básica (RB) y la potencialidad de éstos para hacer frente a los retos que afrontan las políticas de empleo. Por último se presentan los resultados de un estudio sobre la viabilidad de la RB en el nivel municipal a partir de un estudio realizado en dos municipios. Los resultados cumplen un doble objetivo en relación al estudio de la RB: aportan elementos sobre la viabilidad económica y las posibilidades de implantación de la propuesta y, a la vez, ofrecen una aproximación sociológica a la percepción de la ciudadanía sobre una propuesta que con un gran potencial para transformar el panorama de las políticas públicas y que actualmente está muy presente en el debate político y social.

Palabras clave:Renta básica, políticas de empleo, precariedad, rentas mínimas.

Abstract:

First we describe main policies against impoverishment and unemployment (minimum income support and active employment policies). Next the different models of Basic Income (RB) and the potential of these to meet the challenges facing employment policies are analysed. Finally the results of a study on the viability of the RB at the municipal level from a study conducted in two municipalities are presented. The results serve a dual purpose in relation to the study of RB: provide elements on the economic viability and the possibilities of implementing the RB, and at the same time offer a sociological approach to the perception of the public about a proposal that has a great potential to transform the landscape of public policy and is now very present in the political and social debate.

Keywords:Basic Income, employment policy, precariousness, minimum income.

1. INTRODUCCIÓN: RENTAS MÍNIMAS Y ACTIVACIÓN COMO EJES DE LA LUCHA CONTRA LA POBREZA Y EL DESEMPLEO EN LA UE

A mediados de los años ochenta, en el seno de la entonces Comunidad Europea, al tiempo que se concretaban los primeros pasos del Tratado de Maastricht, se comienza a hablar entre los distintos gobiernos europeos sobre qué hacer con las personas que en proporción creciente se estaban quedando en los márgenes del mercado laboral. En el ambiente de aquellas negociaciones estaba presente que quizá ya nunca volveríamos a conocer sociedades de pleno empleo y que en adelante debíamos convivir con un porcentaje de desempleo estructural (Fernández, 1996). En aquellos debates se tomó como referencia un tipo de políticas de transferencia de rentas que existían ya en algunos países, poniendo la atención especialmente en el modelo francés. Entre 1986 y 1989 se continuaba con estas reflexiones y debates, sobre qué tipo renta mínima de inserción (RMI) se debería aconsejar a los Estados miembros. Fue durante 1989 cuando se llegó al acuerdo entre los diferentes Gobiernos de que el modelo debía ser la RMI francesa, que había nacido el año anterior. Así fue como desde las instituciones europeas de la época se recomendó a los Estados miembros la puesta en marcha de este tipo de políticas. Consecutivamente a las RMI, casi en paralelo, se gesta la articulación de las Políticas Activas de Empleo (PAE), de las que hablaremos más adelante, que son el otro pilar de esta estrategia de contención del desempleo y la pobreza (Sáez, 2004).

El gobierno central español de entonces incluyó la RMI en los paquetes de transferencias a las comunidades autónomas, eludiendo cualquier compromiso desde el gobierno central de marcar un mínimo desarrollo normativo común (Sáez, 2004). De esa manera es como se inicia un proceso de creación de RMI desiguales según los territorios. En los veinte años siguientes, la mayoría de las normativas autonómicas mantienen las “ayudas de emergencia social” como núcleo fundamental de las prestaciones que desarrollan. El cambio fundamental es la incorporación para acceder a esta prestación de la llamada contraprestación (compromisos de actividades que las personas perceptoras deben realizar a cambio de la ayuda). Sólo la Comunidad Autónoma Vasca pone en marcha una RMI parecida a la francesa, en 1989, que se sumaba a las Ayudas de Emergencia Social ya existentes en dicha comunidad, modificando de ese modo la realidad de las medidas para atender a las personas en situación de pobreza extrema en dicho territorio.

Desde entonces hasta hoy, los cambios en los enunciados de leyes o decretos de gobiernos autonómicos, no han llevado a un cambio en el resto de autonomías que permita hablar de que exista realmente un derecho subjetivo en forma de RMI. Igualmente en el marco de la actual UE esa recomendación que se lanzaba en 1989 para todos los Estados, ha llevado a la no implantación de una RMI en la mayoría de los actuales países miembros de la UE, incrementándose las desigualdades en los marcos niveles de protección social de los distintos países (Iglesias, 2006).

Como decíamos, de forma paralela a las RMI, en el seno de la UE se fragua la llamada “Estrategia Europea de Empleo”. Se trata de un proceso en el que hay varios momentos importantes. Por no

alargar este apartado, solamente enunciaremos dos de estos momentos. En primer lugar, en 1993 aparece el conocido finalmente como “Libro Blanco de Delors”. En realidad, de blanco tenía sólo el color del papel de sus hojas. El título formal del documento nos da pistas de los ejes sobre los que va a pivotar la política de la UE en materia de empleo: Crecimiento, competitividad y empleo. Retos y pistas para entrar en el siglo XXI. El empleo aparece, en tercer lugar, simbólicamente supeditado al crecimiento económico y la competitividad.

El otro momento importante en este proceso es el lanzamiento formal en 1997, durante la Cumbre de Luxemburgo, de la “Estrategia Europea de Empleo”. Según la propia UE, esta estrategia, busca la “coordinación de las políticas nacionales”²⁶³, aunque la propia UE afirma que “tiene como principal objetivo que los Estados miembros se comprometan sobre un conjunto de objetivos”. La coordinación, entendida a la manera de la UE, se convierte en una herramienta más para vaciar las competencias de los estados miembros en beneficio de las instituciones europeas (este vaciado se ha puesto dramáticamente en evidencia durante la gestión de la actual crisis). Esta estrategia se articula en torno a cuatro pilares: “la empleabilidad, el espíritu empresarial, la adaptabilidad y la igualdad de oportunidades”. A partir de estos pilares es relativamente fácil hacerse una mínima idea de cuál es la orientación que prima en esta Estrategia Europea de Empleo. Por poner sólo un par de ejemplos, cuando se habla de empleabilidad se hace referencia, entre otras cosas, al “seguimiento activo de los desempleados, proponiéndoles una alternativa en el ámbito de la formación o del empleo”; por otra parte, la adaptabilidad se concibe como “la flexibilidad del trabajo y la elaboración de contratos adaptables”.

Tal como afirman Santos y Poveda (2012), esta orientación que se impulsa a partir del Libro Blanco de Delors y la Cumbre de Luxemburgo, se enmarca plenamente dentro de la ortodoxia neoliberal. Así, según estos mismos autores, “esta estrategia se impuso sobre otras interpretaciones más socializadoras, que habían construido una barrera de protección contra el desempleo y de creación de derechos sociales para afrontar, socialmente, el problema del desempleo” (Santos y Poveda, 2012: 239).

2. CARACTERÍSTICAS COMUNES DE LAS RMI Y SUS LÍMITES EN LA LUCHA CONTRA LA POBREZA

Cada comunidad autónoma marca diferentes requisitos de acceso, así como distintas cuantías y plazos de disfrute de las prestaciones, pero podemos decir que todas tienen unos principios básicos:

²⁶³Esta cita y las siguientes se han obtenido en la web de la Unión Europea, en el apartado titulado “El nacimiento de la estrategia europea de empleo”, consultado en julio de 2013 y disponible en: http://europa.eu/legislation_summaries/employment_and_social_policy

- Se trata de subsidios diferenciales o complementarios que elevan los ingresos propios de las personas a un mínimo establecido por cada comunidad autónoma.
- Los perceptores de dichas ayudas son las unidades familiares o unidades económicas de convivencia.
- Requieren la demostración de necesidad y la comprobación de medios.
- La edad mínima de percepción de dichas ayudas son los 25 años (18 años en algunas excepciones).
- Requieren un periodo que oscila entre los 2 y 3 años de empadronamiento.
- Incorporan de forma expresa los llamados dispositivos de inserción, conocidos como itinerarios o contratos de contraprestación, establecidos entre el beneficiario y la Administración Pública.

Desde nuestra perspectiva y en el marco de la comparación con la renta básica (que se explica más adelante), las principales carencias que encontramos en las RMI son varias. Por un lado, no son un derecho universal, no todos los ciudadanos pueden acceder, sino únicamente las familias pobres que pueden demostrar que se encuentran dentro de la definición oficial. Igualmente, el estigma de la pobreza no se erradica.

Las RMI son condicionales, ya que su concesión está sujeta al compromiso de inserción, lo que supone una debilidad y, sobre todo, un mecanismo susceptible de ser utilizado de forma coercitiva. El estigma asociado al desempleo, al paro, tampoco desaparece, puesto que las personas receptoras de la RMI pueden sentirse atrapadas en la lógica del subsidio, una prestación casi graciable y no un derecho, estimulando a su vez las trampas de la pobreza y del paro. Finalmente, las RMI introducen un elevado coste de gestión debido a los complicados procesos de tramitación y de seguimiento y control.

En resumen podemos decir que las RMI no alcanzan los principios de universalidad e incondicionalidad y sólo parcialmente alcanza el principio de individualidad. Estos principios, que deberían desde nuestra perspectiva ser inherentes a los derechos sociales, son además fundamentales para luchar contra el empobrecimiento y superar las trampas de la pobreza, muy presentes en los subsidios condicionados (García y Sáez, 2010).

3. LA “ACTIVACIÓN” EN LA LUCHA CONTRA EL DESEMPLEO

Para entender mejor el papel de las PAE, es necesario recordar “la posible funcionalidad que determinados elementos de precarización en el empleo presentan para el actual modelo de acumulación” (Bueno, 2012: 10). Además de lo dicho más arriba sobre la gestación de la Estrategia Europea de Empleo en la que se insertan las PAE, hay tener presente que en el contexto actual del capitalismo, la precariedad cumple un papel fundamental en las dinámicas de competitividad: la

precariedad permite no solo la adaptación de las empresas a los ciclos, sino que también facilitan la contención de las demandas en las negociaciones colectivas o individuales (Bilbao, 1999). No es gratuito que la propia UE plantee en dicha estrategia la flexibilización del empleo como uno de los objetivos. Así, las PAE nacen para cubrir un papel ambiguo en este contexto.

En el presente apartado nos limitamos a señalar algunas características de las PAE. La ley 56/2003 define las PAE como “el conjunto de acciones y medidas de orientación, empleo y formación dirigidas a mejorar las posibilidades de acceso al empleo, por cuenta ajena o propia, de las personas desempleadas, al mantenimiento del empleo y a la promoción profesional de las personas ocupadas y al fomento del espíritu empresarial y de la economía social”.

En el plano de lo explícito, las PAE se marcan como objetivo el “incremento” de la empleabilidad, persiguiendo la potenciación del conjunto de aptitudes y de actitudes que posibilitarían la obtención de un empleo (priorizando el autoempleo), así como la permanencia en el mismo. Para ello se focaliza el esfuerzo en distintas modalidades de formación.

El dispositivo que asegura la “activación” es el “compromiso de actividad” que debe firmar toda persona desempleada y con derecho a percibir una prestación. Este compromiso de actividad es una réplica de la contraprestación que obligatoriamente han de realizar las personas perceptoras de la RMI. De facto supone rebajar el valor del derecho a la prestación por desempleo. Este derecho deja de ser automático (aunque recordemos que está a su vez condicionado por la realización previa de un conjunto de cotizaciones) y pasa a tener una espada de Damocles que escapa al control de los sujetos, puesto que la actividad concreta a la cada persona se compromete no puede preverse, sino que en el momento de la firma se recogen tipos generales de actividad (acciones formativas, búsqueda activa de empleo, etc.).

Otro elemento sustancial de las PAE es su declarado interés por el fomento del autoempleo. Este énfasis entronca con la extensión de la lógica de la persona emprendedora (Santos, 2012). Desde esta lógica se intenta profundizar en el desplazamiento de la responsabilidad, individualizándola y, por tanto, haciéndola recaer en las personas que viven situaciones de precariedad y desempleo. Supone un trayecto en sentido opuesto al que llevó a plantear la cuestión social en las relaciones laborales. Desde el planteamiento de las PAE, cada persona “es” su propia empresa y, en consecuencia, si tiene o no clientes, si factura o no factura depende ella. Esta lógica supone una intensificación de la precariedad, no sólo laboral, sino que también afecta a otros ámbitos, puesto que incrementa la presión sobre las personas perceptoras de prestaciones por desempleo. Esta presión, además, oprime en el mismo sentido que ha sido señalado por otros autores refiriéndose al proceso de precarización de las relaciones laborales (Cano, 2007).

4. LA RENTA BÁSICA: CARACTERÍSTICAS PRINCIPALES

Desde hace años se vienen planteando diferentes propuestas de RB, cuya diferencia de partida respecto las RMI y las PAE es que pretenden poner la centralidad en el reparto de la renta y no en el empleo (Iglesias, 1995; Raventós, 2001). De manera general se concibe la RB como un ingreso de carácter individual, universal, incondicional y suficiente para toda persona por el hecho de serlo.

Según Iglesias (2006), las distintas propuestas de RB se pueden englobar en lo que llama modelos débiles o fuertes. Las principales diferencias entre ambos estarían en función de si enuncian una reforma del sistema de protección social o si se adscriben a posturas rupturistas y, en consecuencia con lo anterior, otra diferencia es si contemplan la RB como un fin en si mismo o como un instrumento de transformación social. Podrían ser considerados positivos siempre y cuando supongan un paso hacia la consolidación del modelo fuerte (como veremos más adelante). Según este mismo autor, las condiciones fundamentales de los modelos fuertes, además de las apuntadas en el párrafo anterior, serían las siguientes:

- Han de ser concedidas individualmente a cada persona.
- No han de exigir ninguna contrapartida, tanto en términos de empleo, como estudios, etc.
- La cuantía a percibir ha de ser, por lo menos, igual a la determinada por el umbral de pobreza (la mitad de la renta per cápita).

Al margen de estas diferencias entre modelos débiles y fuertes, podemos enumerar algunos elementos, que harían de la RB un instrumento útil en la lucha contra la pobreza. Se trata de un mecanismo de redistribución de la renta. Puede contribuir significativamente a redistribuir la renta más equitativamente, lo cual puede ser una medida importante contra la pobreza. En la medida que garantiza unos ingresos, otorga seguridad económica. Este derecho a la renta, y la correspondiente cantidad que se asigne a la misma, supone una malla de seguridad frente a riesgos y contingencias derivadas de la precariedad y que cada vez están más difundidos entre las distintas capas de la población. En este mismo sentido, la RB permitiría iniciar otros modos de vida. La RB podría utilizarse como fondo de referencia desde donde experimentar otros ámbitos de autonomía individual y colectiva, ámbitos nuevos de consumo, de formas productivas colectivas dentro y al margen del mercado, etc.

Por otra parte, la RB puede contribuir a luchar por la igualdad de género. Fomentar la igualdad de la mujer y el hombre en el mercado de trabajo. En el caso de la mujer, esta podrá enfrentarse a las relaciones patriarcales dentro de la familia en mejores condiciones económicas (Aguado, 2002). Igualmente, la RB podría ayudar a eliminar procesos de estigmatización social observados en las personas receptoras de subsidios condicionados y focalizados en determinados perfiles.

Podemos subrayar que la RB se convierte ella misma en un pilar del nuevo sistema de bienestar, nuevo en el sentido de que las prestaciones pasan a basarse en el concepto de ciudadano/a y no en la condición de trabajadores/as de la población.

5.- LA RENTA BÁSICA DE LAS IGUALES

Una vez vistas líneas principales de los modelos débiles de rentas básicas, pasamos a desgranar las características de los modelos fuertes, dentro de los cuales nos centramos en la Renta Básica de las Iguales (RBis). Desde estos modelos se entiende la RBis no como un fin en sí misma, sino como un instrumento fundamental en la lucha contra la desigualdad y por la transformación social. La principal justificación proviene de la necesidad de construir otras relaciones sociales, al margen de la lógica del productivismo y el consumismo, en las que el valor del trabajo sea social y no individual. Se plantean como un recurso para profundizar en la libertad real de las personas, dado que asegura la base material para poder disfrutar de todos los demás derechos humanos.

Las características instrumentales y políticas que definen a la RBis frente a los modelos débiles son:

- Individual: la persona como sujeto de derecho en igualdad, no la familia.
- Universal: sin motivos de exclusión, independiente de la situación personal.
- Incondicional: no sujeta a contrapartidas ni laborales, ni de ingresos.
- Equitativa: la cuantía será igual para todas las personas, como mínimo el equivalente al umbral de la pobreza (50% de la renta per cápita)
- Refundición de las prestaciones actuales (ingresos de inserción, subsidios de desempleo o agrarios, pensiones...).
- Fondo social: un porcentaje de la RBis individual iría a constituir un Fondo de Renta Básica para mejorar los bienes colectivos. Todas las personas tendrían el derecho a participar y decidir cómo se asignarían las partidas.

La principal diferencia con los modelos débiles es la última de las características que hemos enumerado. La RBis contempla la creación de un fondo colectivo, compuesto por una parte del total de las prestaciones individuales. Es decir, se contemplan dos vías para percibir la RBis: una individual, en la que cada individuo cobraría el 80% del total de la prestación a la que tuviera derecho y, por otra parte, una parte colectiva, que supondría la creación de un fondo con el 20% restante de todas las personas. Esta parte colectiva tendría como requisito la articulación de medidas por las que todas las personas tuvieran que decidir a qué se destina el fondo. Esto tendría, al menos, dos consecuencias. En primer lugar, una vez que la RBis va vinculada al PIB, la creación de este fondo colectivo implicaría un mecanismo de aseguramiento de una parte del PIB vinculado a inversiones públicas. En segundo lugar, los mecanismos de decisión podrían suponer un factor

positivo en la mejora de los sistemas democráticos (aumento de la participación en la toma de decisiones, mejora de la rendición de cuentas, etc.).

6. UNA APROXIMACIÓN A LA VIABILIDAD ECONÓMICA Y SOCIAL DE LA RENTA BÁSICA DE LAS IGUALES

En el presente apartado se recogen de manera sintética los principales resultados de los estudios de viabilidad desarrollados en dos municipios, Alfafar (Valencia) y La Orotava (Tenerife). En primer lugar, se apuntan parte de los resultados relativos al estudio del coste de implantación de la RBis y a las posibles fuentes de financiación. En segundo lugar mediante el uso de grupos de discusión se intenta una aproximación a las percepciones de la ciudadanía respecto a la RBis como propuesta y a la posible implantación de la misma.

6.1. La aplicación progresiva como eje de la viabilidad económica

En el presente apartado presentamos los resultados referentes al municipio de La Orotava. Al hacer la estimación en el nivel municipal sería necesario mostrar los resultados por separado de cada uno de los territorios estudiados. No obstante, esto sería reiterativo y, para los objetivos del presente papel, es suficiente señalar las principales líneas de cómo habría de calcularse el coste y cuáles serían las posibles vías de financiación.

El primer paso del proceso es precisar el horizonte económico sobre el que el Ayuntamiento, institución encargada de gestionar este derecho, irá incorporando a los diversos colectivos; en este caso, el periodo elegido está dividido en cuatro fases de cinco años cada una. El proceso completo durará 20 años.

El segundo paso consiste en establecer la cuantía que percibirá mensualmente cada residente como RBis. Para La Orotava se ha establecido que la RBis que percibirá cada una de las personas sea, por lo menos, igual a la determinada por el umbral de pobreza. La definición de este umbral la tomamos de la Unión Europea (UE), que establece que su cuantía sea la mitad de la renta mediana disponible. No obstante, introducimos una modificación y referimos este umbral a la mitad de la renta per cápita. En este caso, Cuadro 1, la RBis aplicada en los cálculos para el municipio de La Orotava era en 2010 de 9.934 euros anuales o de 828 euros mensuales por persona residente.

Cuadro 1. Umbral de pobreza y RBis para La Orotava en 2010.

Producto Interior Bruto (PIB)	2009	844466702 euros
Población	2010	42506 euros
PIB <i>per capita</i>	2009	19867 euros
Umbral de pobreza o RBis (anual)		9934 euros
Umbral de pobreza o RBis (mensual)		828 euros
Umbral de pobreza severa (anual)		4.967 euros
Umbral de pobreza severa (mensual)		414 euros

Fuente: Elaboración propia con datos INE.

El tercer paso consiste en establecer un criterio de prioridad, que será la situación social y económica de desamparo en que se encuentran los diversos colectivos que conforman la población total del municipio; este criterio vendrá determinado por el nivel de ingresos, si los tienen, etc. Con las estadísticas disponibles, intentaremos conseguir el mayor desglose posible. Una primera visión la ofrece el Cuadro 2, donde aparecen los colectivos designados como de emergencia social, o de necesidad de ayuda inmediata. Habitualmente, estos grupos están compuestos por personas con muy pocos recursos económicos, es decir, en situación de algún grado de pobreza. Dicho cuadro presenta una fotografía de la aplicación de estos criterios al proceso de implantación de la RBis al municipio de La Orotava.

Cuadro 2. Incorporación de los colectivos de emergencia social.

	Nº hombres	Nº mujeres	Total personas	Coste Rbis (euros)	% Población	Coste Rbis en % PIB	Financiación en % PIB
I FASE EMERGENCIA (5 años)							
Violencia de género	0	169	169	1.678.762	0,4	0,2	
Discapacitadas	202	182	384	3.814.464	0,9	0,45	
Drogodependencia	157	119	276	2.741.646	0,65	0,32	
Ayudas a mayores	33	33	66	655.611	0,16	0,08	
Transeúntes y marginados	22	22	44	437.074	0,1	0,05	
Reclusos y ex reclusos	14	13	27	268.205	0,06	0,03	
Enfermos psiquiátricos	45	45	90	894.015	0,21	0,11	
Enfermos terminales	9	9	18	178.803	0,04	0,02	
Sub total (2 años)	482	592	1.074	10.668.579	2,53	1,26	
Paradas	2.733	2.464	5.197	51.624.400	12,23	6,11	
Otra parte de personas pobres	4.312	4.311	8.623	85.656.571	20,29	10,14	
Total primera fase	7.527	7.367	14.894	147.949.549	35,04	17,52	17,52
II FASE EMERGENCIA (5 años)							
Con pensión no contributiva	373	1.044	1.417	14.075.770	3,33	1,67	
Con pensión contributiva	2.482	1.000	3.482	34.588.447	8,19	4,1	
Resto en situación de pobreza	1.416	2.227	3.643	36.187.741	8,57	4,29	
Total segunda fase	4.271	4.271	8.542	84.851.957	20,1	10,05	10,05
TOTAL FASE DE EMERGENCIA	11.798	11.638	23.436	232.801.506	55,14	27,57	27,57

Fuente: Elaboración propia con datos INE.

La primera fase de emergencia social se prolongará durante los primeros 5 años. En esta primera fase, se incorporan unas 14.894 personas (o un 35,04% de la población total), y con un coste de 147.949.549 euros (o un 17,52% del PIB del municipio). Todas ellas ya está padeciendo algún tipo de disfunción social: violencia de género, discapacidad, marginación, enfermedades crónicas o de larga duración, drogadicción, pobreza, paro, etc. Como decíamos, el desglose del horizonte económico en fases permite la incorporación progresiva de los colectivos que se mencionan, de acuerdo con sus posibilidades financieras y su capacidad política para asociar al proyecto el resto de instituciones que señalamos más abajo en el Cuadro 3 sobre Fuentes institucionales de financiación.

Dentro de esta fase, y a efectos de dosificar los recursos del municipio, hay la opción de incorporar en los dos primeros años, a aquellas personas que más necesitan disfrutar de este derecho de forma permanente, y que, algunas de ellas, ya están recibiendo algún tipo de ayuda social. Unas 1.074 personas (2,53% de la población total del municipio) percibirían la RBis, con un coste anual de 10.668.579 euros, lo que significa una financiación del 1,26 del PIB que se genera en La Orotava. Como la RBis sustituye todo otro tipo de prestación, el dinero que ya se destina a estas ayudas suavizaría el peso de la financiación que aparece en el Cuadro 1.

Durante los tres años siguientes de la primera fase, habría que abordar el contingente más fuerte de personas necesitadas dentro de este periodo de emergencia social: las personas en paro y la incorporación de un fuerte número de personas en situación de pobreza. Las personas en paro ascendían en 2010 a 5.197, y las personas pobres (sin definir) que incorporamos en este tramo de tiempo ascienden a 8.623 (según los datos de la Encuesta de Condiciones de Vida de los Hogares Canarios del Instituto Canario de Estadística). Es decir, ambos grupos suman 13.820 personas, y suponen un coste de 137.280.970 euros, una cantidad que se escapa obviamente de las posibilidades de financiación del presupuesto municipal, que para 2010 era de algo menos de 37 millones de euros. Durante este periodo es cuando hay que preparar la aceptación e incorporación de las instituciones que señalamos en el Cuadro 3, a la financiación estimada. Sin ella, no sólo es imposible su aplicación al segundo periodo de la primera fase, sino desarrollar la segunda fase de emergencia social y de ampliarla posteriormente en los últimos 10 años al resto de los habitantes del municipio.

Cuadro 3. Reparto de la carga financiera

Entidades	% de participación financiera	Fase I	Fase II	Fase III	Fase IV	% Anual
		5 años	5 años	5 años	5 años	
Administración central	40	10	10	10	10	2
Gobierno autonómico canario	30	7,5	7,5	7,5	7,5	1,5
Cabildo	20	5	5	5	5	1
Ayuntamiento	8	2	2	2	2	0,4
Cajas de ahorro	2	0,5	0,5	0,5	0,5	0,075
Fundaciones	1	0,25	0,25	0,25	0,25	0,025
TOTAL	100	25	25	25	25	5

Fuente: Elaboración propia

La segunda fase de emergencia social se prolongará durante los segundos 5 años. En esta segunda fase, se incorporarán aquellas personas que perciben algún tipo de prestación, como las pensiones no contributivas y contributivas, más el resto de las personas que quedan pobres (todavía sin ubicar): unas 8.542 personas (o un 20,10% de la población total), y con un coste de 84.851.957 euros (o un 10,05% del PIB del municipio). Conseguida la totalidad de las fases de emergencia social, se impone abordar la fase posterior, la compuesta por la tercera y cuarta fase del proyecto de RBis en La Orotava en los siguientes 10 años (Cuadro 4). Aquí hay que desglosar en colectivos el resto de la población inactiva y la que tiene ocupación para aplicarles algún criterio de incorporación preferencial. La experiencia de las fases previas indicará caminos y modificaciones a incorporar en las fases pendientes. Como resumen, digamos que: a) en la fase de emergencia total, se han incorporado 23.436 personas (55,14% de la población total, y con un coste de 232,8 millones de euros (27,57% del PIB de La Orotava); b) en la fase posterior, se incorporarán otras 19.070 personas (44,86% de la población total) y con un coste de 189,4 millones de euros (22,43% del PIB de La Orotava); c) la suma de ambas fases asciende a la incorporación de 42.506 personas y un coste de 422,2 millones de euros.

Cuadro 4. Incorporación del resto de la población

	Nº hombres	Nº mujeres	Total personas	Coste Rbis (euros)	% Población	Coste Rbis en % PIB	Financiación en % PIB
III y IV FASE (10 años)							
Resto población inactiva	1.000	3.081	4.081	40.538.614	9,6	4,8	
Población ocupada	8.219	6.770	14.989	148.893.232	35,26	17,63	
Total tercera y cuarta fase	9.219	9.851	19.070	189.431.845	44,86	22,43	22,43
POBLACION TOTAL	21.017	21.489	42.506	422.233.351	100	50	50

Fuente: Elaboración propia

Como hemos podido comprobar, los recursos del Consistorio son a todas luces insuficientes. A lo más, pueden y deben financiar algunos de los colectivos de la fase emergente. De hecho, con la cantidad del Presupuesto que dedica al Gasto Social en el 2010, puede financiar una parte de los colectivos con prioridad en la I Fase de emergencia social. Ahora bien, la solución más adecuada y lógica es apelar e incorporar otras instituciones oficiales y privadas, como ocurre con tantas otras ayudas sociales. Aparte del que ya se hace del gasto público dedicado a educación, salud, pensiones, asistencia social, etc. En el Cuadro 4 explicamos cómo los recursos financieros han de ser aportados básicamente por las diversas Administraciones del Estado, entidades oficiales que ya están dedicando recursos para atender estos colectivos. También incluimos las Cajas de Ahorro y las Fundaciones privadas que actúan en el municipio, las primeras porque están obligadas a dedicar una parte de los beneficios anuales a obras sociales, mientras que las segundas, en base a las exenciones fiscales que reciben, dicen dedicar recursos a actividades culturales y benéficas de la propia localidad. El esfuerzo financiero anual que han de hacer estas entidades (públicas y privadas) puede considerarse leve si tenemos en cuenta, por ejemplo, que la Administración central sólo tendría que dedicar un 2% por año; el Gobierno autonómico, 1,5%; el Cabildo, el 1%; el Ayuntamiento, el 0,4%; todas las Cajas en conjunto, el 0,075%; y todas las Fundaciones, el 0,025%.

6.2. Una aproximación cualitativa a la percepción de la renta básica de las iguales

El recurso a las técnicas cualitativas nos permite acercarnos al carácter socialmente construido de la realidad. En este sentido, cualquiera que fuera el modelo de renta básica que se llegase a implantar, generaría necesariamente un proceso de creación de representaciones colectivas sobre la misma. Los grupos de discusión nos posibilitan una aproximación a las percepciones actuales sobre la propuesta (en nuestro caso sobre el modelo de RBis), lo que a su vez facilita información sobre las posibles tendencias discursivas en el supuesto de una implantación de la RBis²⁶⁴. No obstante, ha de quedar claro que no se trata de un ejercicio prospectivo en sentido estricto, sino que lo que se recogen son los discursos en tiempo presente, esto es, sin que la propuesta haya sido puesta en marcha.

En el conjunto de los dos estudios, el de Alfajar y el de La Orotava, se han realizado doce grupos de discusión. Cada grupo estuvo conformado por un mínimo de seis personas, siendo ocho el número máximo de personas participantes en un grupo. Los distintos grupos han estado compuestos por personas con características que son significativas para la recopilación de discursos en relación la RBis y que pueden aproximarnos a la saturación discursiva. Dichas características están

²⁶⁴ Junto con los grupos de discusión se realizaron también entrevistas estructuradas a informantes clave (cargos públicos, miembros de partidos políticos, sindicatos y movimientos sociales, profesores/as universitarios/as, maestros/as, etc.).

especialmente referidas a la posición respecto al mercado laboral, aunque también al género, a la edad y, teniendo en cuenta el nivel territorial en el que se han enmarcado los estudios, el tipo de barrio de residencia. De este modo los grupos quedaron conformados de la siguiente forma:

- 2 Grupos de hombres y mujeres trabajadores estables por cuenta ajena.
- 2 Grupos de hombres y mujeres autónomos y empresarios.
- 2 Grupos de hombres y mujeres de 25 a 35 años.
- 2 Grupos de hombres y mujeres de 55 a 65 años.
- 2 Grupos de hombres y mujeres que viven en barrios con baja renta per cápita.
- 2 Grupos de hombres y mujeres que viven en barrios con alta renta per cápita.

En la presente comunicación no se aporta el informe exhaustivo de los resultados de la explotación de los discursos de los grupos. Nos limitamos a señalar las principales líneas discursivas relativas a dos dimensiones de análisis: las resistencias o percepciones negativas o escépticas y las percepciones positivas o favorables. No entramos en el análisis diferenciado para las distintas categorías que se utilizaron para conformar la muestra.

Respecto a los discursos escépticos o resistentes a la implantación de la RBis, la principal línea tiene que ver con sus posibles efectos sobre la demanda de empleo. En los distintos grupos ha aparecido como central la duda sobre si el hecho de contar con unos ingresos garantizados no desanimaría a la gente en la búsqueda de empleo y, por extensión, en la formación y la educación. Esta primera resistencia se percibe como una cuestión que podría provocar a su vez otros efectos perversos. Por una parte, se apunta la posibilidad de que la caída en la demanda deje sin cubrir empleos penosos pero que son necesarios para el funcionamiento de la sociedad (tareas de limpieza, recogida de basura, trabajos que requieren gran esfuerzo físico, etc.). Por otra parte, la posible caída de la población activa podría poner en cuestión la viabilidad económica de la RBis: al haber menos cantidad de gente produciendo el PIB podría caer, con lo que la posibilidad de seguir financiando la RBis se vería comprometida.

Entroncando con otro tipo de resistencias, se percibe como una posibilidad negativa el que la RBis pudiera incrementar la debilitación de los lazos sociales y comunitarios. El razonamiento de esta percepción es que el hecho de contar con un dinero que es apropiado individualmente, los sujetos pueden desarrollar aún más un individualismo que es reconocido por los y las informantes como muy vigente y pernicioso para los vínculos sociales, pudiendo además intensificar las tendencias consumistas.

En la línea del anterior razonamiento, otra de las dudas se refiere al proceso de implantación de la RBis. Se cuestiona si no debiera estimularse primero la participación y después desarrollar la RBis. La implantación de un nuevo derecho con tantas implicaciones plantea la necesidad de un proceso de demanda social del mismo, que favorezca las actitudes responsables en el disfrute del derecho mismo. En este mismo sentido, se percibe la propuesta como de difícil consecución, cuasi utópica, por la falta de voluntad política y la falta de madurez de la sociedad para encajar una medida de este tipo.

En lo que se refiere a las percepciones favorables a la implantación de la RBis, una línea discursiva central es la necesidad de contar con una fuente segura de ingresos. Se plantea que la RBis significaría la solución a muchos problemas de la gente, pues ayudaría a que éstas pudieran cubrir sus necesidades básicas. Este ingreso se percibe asimismo como una fuente de protección frente a la precariedad laboral: contar con una prestación asegurada puede aumentar la capacidad de negociación a la hora de aceptar un empleo, lo que reduciría la precariedad y podría incrementar los salarios, especialmente los de aquellos puestos de trabajo más penosos.

Los discursos sobre los posibles efectos positivos en el ámbito laboral se intercalan en las percepciones sobre el posible cambio en los valores. Se indica que la RBis facilitaría un mayor grado de vocación en el desarrollo de carreras profesionales: así como se incrementa la capacidad de negociación, también aumentarían las posibilidades de resistencia en situaciones de desempleo hasta encontrar un empleo que no solo sea adecuado en las condiciones materiales, sino que también se aproxime a las preferencias y los valores de cada persona.

En este mismo sentido, se vincula la posibilidad de mayor capacidad de acercar empleo y valores con la posibilidad de que se incremente el altruismo y la participación en redes sociales voluntarias. La disponibilidad de los mínimos vitales asegurados se vincula en los discursos con una mayor propensión a la colaboración en espacios constituidos con la finalidad de ayudar a terceros. En síntesis, los discursos favorables plantean que la RBis cubriría las necesidades humanas fundamentales, garantizaría la libertad y conllevaría el empoderamiento de las personas, ayudando a mejorar las condiciones de vida y el sentido de ésta.

7. CONCLUSIONES

La RBis constituye un nuevo derecho ciudadano mediante el cual toda persona, por el mero hecho de nacer, ha de disponer de unos ingresos regulares y permanentes que le permitan cubrir sus necesidades básicas. Es individual, universal e incondicional. No constituye una prestación asistencial, sino que es un derecho ciudadano. La RBis se justifica filosóficamente de dos maneras: bien por el derecho de toda persona a disfrutar de una parte de los recursos naturales y de la

riqueza social obtenida a partir de los mismos, o bien como un instrumento para la transformación de la sociedad capitalista hacia una sociedad más justa.

El derecho a la RBis puede implementarse de diversas formas que se han definido como modelo fuerte y modelos débiles. En este trabajo se apuesta por un modelo fuerte de renta básica, dado que los modelos débiles o parciales renuncian a defender los requisitos esenciales de individualidad, universalidad e incondicionalidad, así como el que la cantidad a percibir sea igual o superior a la establecida por el umbral de pobreza.

La implantación de la RBis supone una profunda reestructuración de la distribución de la renta. Con ella, la ciudadanía se convierte en el primer sujeto con derecho al producto social y sólo posteriormente entrarán a participar en el mismo la actividad laboral y la propiedad del capital. Ello implica una profunda transformación de las relaciones sociales actuales. La RBis parte de la distribución de la riqueza ya existente, de acuerdo con parámetros y criterios distintos de los actuales. La producción de nueva riqueza facilitará la implantación de la RBis, pero no es un requisito imprescindible para el establecimiento de la misma.

La RBis es económicamente viable, dado que ya existe la riqueza a distribuir. En este trabajo se analiza el coste de la RBis en sus diversas modalidades y las distintas fuentes de financiación posibles, concluyendo que su establecimiento es posible en términos estrictamente económicos. Sin embargo, es evidente que la propuesta puede encontrarse con importantes obstáculos de naturaleza política e ideológica que habrán de resolverse a través de procesos democráticos.

Hemos visto como en los discursos se alternan las percepciones escépticas y las favorables, aunque en ninguno de los grupos de discusión ha aparecido una oposición frontal a la propuesta en sí, sino dudas sobre aspectos concretos de la misma o de su implantación. Por tanto, la RBis no es rechazada de plano en las percepciones de las personas que han formado parte de la muestra, lo que probablemente sea extrapolable a una parte considerable de la población. Especialmente, la aplicación de este derecho supone una gran disminución de la incertidumbre respecto a la seguridad material frente a las necesidades básicas. Establece, asimismo, la eliminación de la pobreza y permite la afirmación de la independencia personal, liberando a una parte de la población de que su único ingreso tenga que depender exclusivamente del mercado laboral. Por ello, la RBis tendrá como consecuencia una fundamental modificación de las relaciones sociales en el mercado de trabajo, al convertir la obligación de trabajar en el derecho al trabajo, tal como se observa en las percepciones de los informantes. Sin embargo, no se prevé que la RBis dé lugar a un aumento sustancial de la población inactiva, ni constituya un estímulo para los aumentos salariales, excepto en el caso de trabajadores con tareas peligrosas o desagradables y salarios muy bajos.

El mayor obstáculo para la implantación de la RBis no es técnico ni económico, sino político. Pensamos que la principal dificultad para su implementación reside en las resistencias de los agentes económicos que se benefician de la situación actual. Estas posiciones han de resolverse

mediante la creación de una opinión social favorable a la RBis, por medio de la argumentación, el debate y la convicción, hasta lograr construir una composición de fuerzas sociales que haga posible una sociedad más justa y armónica. Existen ya personas y colectivos que están trabajando y movilizándose por la RBis en todo el territorio del estado español y en otros países y a cuyos objetivos y tareas es necesario incorporarse y participar.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguado, J. (2002). La renta básica y el sistema patriarcal. *Cuadernos de Renta Básica*, 4, 4-12.
- Bilbao, A. (1999). *El empleo precario: seguridad de la economía e inseguridad del trabajo*. Madrid: Libros de la Catarata/CAES.
- Bueno, C. (2012). *Las limitaciones de las Políticas Activas de Empleo en el contexto económico actual: Un análisis desde la evaluación conceptual*, ponencia presentada en el IV Congreso Internacional GIGAPP (Madrid, septiembre de 2012). Consultado en: <http://www.gigapp.org/>
- Cano, E. (2007). La extensión de la precariedad laboral como norma social. *Sociedad y Utopía*, 29, 117-137.
- Fernández, R. (1996). *Contra la Europa del capital*. Madrid: Talasa Ediciones.
- García, E. y Sáez, M. (Coords.) (2010). *Vivir donde quieras: estudio sobre la viabilidad social y económica de la renta básica de las iguales en el municipio de Alfafar*. Málaga: Zambra.
- Iglesias, J. (2006). *¿Hay alternativas al capitalismo?: La renta básica de las Iguales*. Xàtiva: Baladre / Zambra.
- Iglesias, J. (2004). *La cultura de las rentas básicas: historia de un concepto*. Barcelona: Virus Editorial.
- Iglesias, J. (2003). *Las rentas básicas. El modelo fuerte de implantación territorial*. Barcelona: El Viejo Topo.
- Iglesias, J. (1995). Del reparto del trabajo al reparto de la renta. *Mientras tanto*, 61: 73-95.
- Raventós, D. (2001). *La renta básica: por una ciudadanía más libre, más igualitaria y más fraterna*. Barcelona: Ed. Ariel.
- Sáez, M. (2004). La renta básica y mucho más: una realidad de lucha en el territorio español. En J. Iglesias, J.M. Busqueta, y M. Sáez, *Todo sobre la Renta Básica* (pp. 17-60). Barcelona: Virus Editorial / Baladre.

Santos, A. y Poveda, M. (2012). *Trabajo y empleo: tendencias sociales*. València: Low Cost.

Santos, A. (2012). La bolsa y la vida: Efectos de la lógica financiera sobre los mercados de trabajo precarios. En E. Alonso Benito, Fernández Rodríguez, (Eds.), *La financiarización de las relaciones salariales: una perspectiva internacional*(pp. 127-157). Madrid: FUHEM/ Libros de la Catarata.

CUIDAR Y CUIDARSE EN LAS PROFESIONES Y ORGANIZACIONES SOCIALES. HACIA LA CONSTRUCCIÓN DE UNA CULTURA DEL CUIDADO

Carmina Puig Cruells

Universitat Rovira i Virgili, Spain

Resumen:

Los profesionales son el recurso más valioso del sistema de servicios sociales y deben de cuidarse para poder cuidar. Cada día se enfrentan con historias de superación, pero también de dolor y de frustración, que los confrontan con ellos mismos. Los profesionales tienen que tomar consciencia de los efectos que produce trabajar con situaciones de riesgo psicosocial para estar atentos y ser proactivos en lugar de instalarse en el malestar. De lo contrario este malestar se traslada al interior de los equipos y, en última instancia, también a las personas atendidas. Ser conscientes del momento personal y del trabajo pone en valor la subjetividad. Los profesionales son sujetos que sufren, sienten, tienen esperanzas, ilusiones y es desde este sujeto que empatizan y pueden atender al otro. La conciencia del riesgo y de los límites es lo que permite escuchar y aproximarse al otro, y comporta la necesidad de generar recursos protectores. Compartiremos reflexiones surgidas de una investigación realizada durante la práctica de supervisiones con profesionales del ámbito psicosocial, procurando contribuir a generar ideas, estrategias y destinar recursos a fundar una cultura del cuidado en sentido global: hacia las personas que atendemos, hacia los compañeros y hacia uno mismo.

Palabras clave: Cuidados, supervisión, profesionales, cansancio.

Abstract:

Professionals are the most valuable resource of the social service system and they must take care of themselves to be able to care about others. Every day they have to deal with self-improvement stories, but also with pain and frustration, which make them question themselves. Professionals have to become aware of the effects that working with situations of psychosocial risk produce in

order to be attentive and proactive rather than settle themselves in the discomfort zone. If they do so, this discomfort goes inside the work teams and, at the end, to the persons they have to care about. Being conscious of the personal moment and the job you have to fulfil puts in value the subjectivity. Professionals are subjects who suffer, feel, have hopes and illusions and it is from this subject that empathizes, that they can attend others. The consciousness of risk and limits is what allows them to listen and be close to the other person. This is why we need to generate protective resources. We will share reflections arisen from an investigation made during the practice of supervisions with professionals of the psychosocial field. We will contribute to generate ideas, strategies and set aside resources to found a care culture in global sense: towards the people we attend, towards the teammates and to oneself.

Keywords:Cares, supervision, professionals, tiredness.

1. INTRODUCCIÓN

Los profesionales sociales hablan sobre el cansancio que sienten, especulan sobre el malestar que sienten. Es muy comentado pero a menudo no se traspasa la barrera del comentario sin una verdadera toma de consciencia. . “Si lo tenemos que hacer” dicen unos y “haré lo que pueda” dicen otras, pero en la práctica se considera que tener cuidado de uno mismo está relacionado con mantener una buena salud y hacer ejercicio físico.

El planteamiento desarrollado, si bien recoge la salud y el bienestar físico como cuidados, no se limita a ello. Consideramos que para poder atender bien a las personas no es suficiente hablar de cuidados físicos, es necesario adentrarse en algunas consideraciones psicosociales que contribuyen a dichos cuidados.

El objetivo que me propongo es compartir los primeros resultados y reflexiones de una indagación realizada durante la práctica de supervisiones con profesionales del ámbito psicosocial. También deseo que esta contribución favorezca la construcción de una mirada más colectiva y así generar ideas, estrategias y destinar recursos a fundar una cultura del cuidado en sentido global: hacia las personas que atendemos, hacia los compañeros y hacia uno mismo.

Igualmente necesario es problematizar y quizás sensibilizar sobre los efectos que tiene sobre los profesionales del ámbito psicosocial trabajar con personas y situaciones de violencia, vulnerabilidad y pobreza, así como poner atención a la idea expuesta por Dejours: “se han desatendido los sufrimientos del trabajo y en general el de las relaciones entre subjetividad y trabajo” (Dejours 2006, p.35). También es preciso reconocer este riesgo en los trabajos de atención a las personas y cómo influye en la actuación profesional.

La investigación se ha desarrollado durante los años 2013 y 2014 dialogando con más de 10 equipos de profesionales. En total unos 60 profesionales que han mostrado de forma evidente la necesidad que los profesionales tomen conciencia de la necesidades y de los efectos que produce estar trabajando con situaciones de crisis social y así generar, dentro de lo posible, nuevas prácticas e instrumentos para estar atentos hacia los otros y hacia uno mismo. Evitando y previniendo instalarse en el malestar personal, en el malestar en los encuentros con el otro o en el interior de los equipos.

El foco de atención investigado es el profesional pero también trataremos sobre cómo cuidamos a las personas atendidas, ya que las propuestas que se desarrollaran se fundamentan en tres ejes: el derecho a cuidar, cuidarte y que te cuiden. Los profesionales son el recurso más valioso del sistema de servicios sociales, educativos y sanitarios, y se enfrentan cada día a historias de superación, pero también de dolor, de frustración que son duras de soportar y que los confrontan con ellos mismos.

Mi participación en procesos de supervisión y de cuidado de los profesionales, en el sentido de preocupación y atención para generar bienestar en los equipos de trabajo, se inicia a finales de los años 80. Era un momento de plena construcción del sistema de servicios sociales, hasta el momento inexistente en el estado español. Se necesitaba reflexionar sobre cómo actuar, ya que la situación que se daba era dual. Por un lado, se tenían que construir los servicios sociales y generar las primeras estructuras del estado del bienestar del país y, por otra, los profesionales debían de diseñar y planificar esta tarea. Pero las características del momento: -escasos recursos económicos y de personal, falta de estrategia institucional, juventud del sistema y de los profesionales- permitieron algo importante para la conceptualización de lo que nos ocupa, como revisar y discutir las dinámicas de los equipos y las opciones de intervención que estos usaban.

La convivencia entre estos dos vectores, la construcción de un sistema de servicios sociales y la revisión reflexiva sobre el cómo actuar, resultó muy reveladora. Se perseguía la colaboración técnico-política con el objetivo de ofrecer una buena atención a los ciudadanos (que no la habían tenido) a la vez que se cuidaba a sus jóvenes profesionales para que tuvieran un largo recorrido.

Participar en este proceso influye en mi pensamiento y mi trabajo hasta la actualidad de mi investigación, que se sitúa en la intersección de diferentes marcos teóricos: trabajo social, teoría sistémica, la ética del cuidado que nos proponen Gilligan, (1985) y Molinier, (2013) y las capacidades transformativas que integran artes, prácticas y ciencias que ayudan a evolucionar competencias individuales y colectivas desde diversos ejes: uno desde "el ser" (más interno) y el otro "el hacer" (más externo). Es en esta intersección donde fundamento un trabajo multidisciplinario e integrador.

Esta línea de integración del conocimiento posibilita el estudio sobre la calidad de la atención, cuales son las formas de intervención social que los profesionales utilizan para cuidar a las personas que atienden, la supervisión de los profesionales y a ir descubriendo nuevas prácticas y conocimientos transformadores como son: inteligencia colectiva, comunidades de aprendizaje, arte de hospedar, diálogos colaborativos, atención plena).

Desarrollaremos ahora algunos elementos e instrumentos investigados y puestos a prueba a través de la práctica de la supervisión con muchos profesionales y que consideramos importantes de poder interiorizar en el quehacer profesional y así poder identificar algunos de los factores de impacto emocional que comporta trabajar con personas, con el propósito de construir una cultura del cuidado en las profesionales sociales.

2. LA INTERDEPENDENCIA

Las personas somos interdependientes, nos necesitamos los unos a los otros para sobrevivir, para crecer cuando somos pequeños, para sentir que formamos parte de un grupo cuando somos adultos y cuidarnos los unos a los otros cuando somos mayores.

Continuamente estamos intercambiando e interactuando y es precisamente en este intercambio donde surgen los efectos más brillantes y los más miserables de las relaciones. Todos formamos parte de este entramado de dependencias puesto que todos ayudamos. Ayudar es un fenómeno de la vida cotidiana. Todas ejercemos de persona que ayuda, que cuida y de persona que es cuidada.

La ética del cuidado nacida en Estados Unidos, de la mano de Carol Gilligan reconoce la vulnerabilidad como una condición común de la humanidad. En su obra destaca que somos seres vulnerable extraordinariamente frágiles y dependientes a lo largo de las diversas etapas de la vida y que es necesario aceptar que somos vulnerables, que nos necesitamos los unos a los otros (Gilligan, 1985). Estas afirmaciones se oponen al valor neoliberal de la autonomía total y la independencia de la necesidad del otro. Gilligan nos dice somos interdependientes.

Con los planteamientos neoliberales imperantes y las políticas públicas menguando, las garantías del estado del bienestar están en peligro. En contrapartida el uso de métodos de gestión del mundo industrial, basados en los retos de la competencia económica, están más presentes que nunca en los sectores públicos a través de la gestión del caso en servicios sociales, la gestión sanitaria y también la gestión universitaria. Todos están regidos por las reglas de la buena gestión que si bien es imprescindible para la administración de los recursos no toma en cuenta el trabajo real de tener cuidado de las personas.

Esta situación hace que tengamos que retomar y poner en valor la cultura del cuidado, en el sentido de preocuparse por la atención, por el trato de los otros, que siempre está lleno de intercambios. No es suficiente con tratar bien técnicamente. Las personas quieren “estar informados, sentirse seguras, que se ocupen de sus problemas y sus preocupaciones” (Molinier, 2015, p .2). Esto es más necesario que nunca. Lo necesitamos todos para estar-bien, para dar y darnos bien-estar.

El bienestar traspasa lo individual y atraviesa a los profesionales que trabajan juntos, entre los equipos de diferentes instituciones que trabajan desconectados y con poca comunicación. Necesitamos intercambiar conocimiento e ideas, pero esto que siempre ha sido importante, ahora acontece como imprescindible porque los espacios de intercambio de atención, de conocimiento consciente y compartido, transforman nuestra manera de vivir y son saludables, curan y hacen bien.

3. INTELIGENCIA COLECTIVA. NI TODO DEPENDE DE MÍ, NI TODO DEPENDE DE LOS OTROS

Una segunda premisa sería que "ni todo depende de mí, ni todo depende de los otros". He observado que los acontecimientos y el insuficiente desarrollo del estado del bienestar se han ido tragando una gran cantidad de inteligencia colectiva de los profesionales, que ahora se encuentra suelta y desperdigada, y no encuentra caminos para volver a re-pensar las situaciones. "La sensación de derrota es tan grande que ha dejado a los profesionales, a los intelectuales rendidos no sólo políticamente, sino a nivel de pensamiento. Es cómo sino se pudieran pensar nuevas opciones. Se ha impuesto una realidad no la realidad" (Bleichmar, 2009, p.30).

Ni todo depende de mí ni todo depende de los otros, así es. Esta actitud hace referencia a las iniciativas y nuevas formas que uno puede ejercer sobre sí mismo y su entorno para que sea más equilibrado. La idea es que no todo me viene dado desde fuera de mí, poder cuidar bien a los otros empieza por un mismo y su medio inmediato.

Esto requiere poder preguntarse ¿con quién? ¿Dónde? ¿De qué manera y de qué forma quieres y quieren ser cuidados? ¿Cómo establecer relaciones, debates, construcción conjunta de ideas? ¿En qué tiempos quieres y puedes hacerlo? No todo depende del otro.

4- EL DOBLE CUIDADO. CUIDADO HACIA NOSOTROS Y HACIA LAS PERSONAS ATENDIDAS

Profesionalmente estamos abocados a trabajar muy atentos en un doble cuidado: por un lado se nos supone una experiencia y saber que actúa como resorte de confianza en las personas que atendemos, somos facilitadores de acciones sociales en beneficio de las personas. Pero cómo escribe Tronto, la atención se estructura como una continuidad con lo que cada uno necesita y nunca como una dicotomía entre los que son atendidos y los cuidadores. Los profesionales necesitamos poder reconocer nuestra vulnerabilidad e interdependencia y así quizás podremos pensar de nuevo sobre nuestro rol y responsabilidad [...] el cuidado no es una moral de los buenos sentimientos, es un proyecto social[...]” (Tronto, 2013,p.44).

Mantener una atención hacia nosotros mismos es completamente necesario para poder atender a las personas y no causar daños, para estar atento a lo que se está sintiendo y no traspasarlo (dentro de lo posible) a las personas atendidas (mal humor, frustración). Para controlar las expectativas profesionales que no pueden ser cumplidas ya que las personas no tienen que hacer, ni pensar como los profesionales y por último para poder ser felices.

Para poder cuidar bien es importante deshacerse de la idea de que trabajar por y con los otros, posibilitar el acceso a los servicios, satisface plenamente el espacio personal-profesional. A menudo se les exige tomar distancia y separar de forma artificial la vida del trabajo, pero este mandato es contraproducente porque niega la realidad y el riesgo. Lo necesario es ser conscientes

del momento en que estamos en la vida y en el trabajo, y poner en valor la propia subjetividad. Los profesionales, siempre subjetivos en tanto que sujetos, sufren, sienten, tienen esperanzas e ilusiones. Es desde este sujeto que empatizan y pueden atender al otro. En el ámbito psicosocial no hay fórmulas, la clave es el factor humano. La conciencia del riesgo y de los límites es lo que permite escuchar y aproximarse al otro, y comporta la necesidad de pensar y generar recursos protectores.

La propuesta, siguiendo a Leal (2003), sería convivir con posicionamientos más posibilistas y sobre todo más cuidadosos. Se trata de comprender que cuidar a las personas que atendemos es hacer algo útil, es un trabajo, pero este no es ni espectacular ni está lleno de recursos, sino que atender es parte de la vida cotidiana. “Tener cuidado es atender la vida cotidiana del ser humano” (Molinier, 2015, p.6).

Este trabajo atento moviliza saberes y un hacer discreto, a veces invisible pero valioso. Una imagen que ayuda a entender el concepto que nos indica Molinier sería: “[...] ofrecer un vaso de agua antes de que llegue la sed. La perspectiva del cuidado es atender las relaciones ordinarias como son las de una madre o un padre a un hijo, la de una enfermera a un paciente, la de una trabajadora social a un usuario del servicio a pesar de no impliquen una tarea física” (op.cit. 2015, p.6).

5. ATENDER A LA SUBJETIVIDAD

Las transformaciones sociales son tan rápidas que a veces no es posible asumirlas; no se pueden subjetivar, ni hacerlas nuestras tan deprisa. Todo se tiene que comprender y asumir muy deprisa. Los problemas se tienen que superar y resolver muy rápido; se quiere todo para ahora mismo. Es un contagio que ya ha llegado a las personas que atendemos, a los compañeros y al conjunto de las relaciones sociales.

A menudo la respuesta profesional es actuar, hacer, obteniendo en parte, gran satisfacción del trabajo realizado, a pesar de que sabemos que cuidar de las personas no es tan solo actuar, dar prestaciones, hacer informes o gestionar.

Para atender a la subjetividad hay que recuperar la espera, que no es la pasividad; no es demorar la contestación, sino estar serenos y así indagar formas alternativas de acción y alcanzar a comprender aquello que queremos hacer u orientar.

Sostener la espera implica que se moviliza un proceso psíquico de reflexión y anticipación en el profesional, que puede resultar útil para elaborar la propia irritación que se produce cuando se trata de no hacer, de no ofrecer un recurso o de respetar otro ritmo profesional. Atender

cuidadosamente nuestra subjetividad es no danzar al ritmo del urgente, de lo que es noticia. Exige mucha decisión profesional y atención para no ceder a la presión de la alerta.

Estar informado no es conformarse con reunir mucha información sobre las personas, puesto que la mejor información para trabajar las situaciones no es la inmediata sino aquella que se va elaborando. Sabemos que estar enterados, tener sobre o infra información, a veces, puede disparar intervenciones y decisiones. Aunque también conocemos que la multiplicación de ideas reclama una actitud crítica y tomar la suficiente distancia que permita que fluya la reflexividad y la calma.

El contexto individualista, basado en la búsqueda de la satisfacción de uno mismo, y que a menudo evita el encuentro con el otro, pudo hacer creer en un estado del bienestar que suplía la propia responsabilidad porque “alguien”, las instituciones, los profesionales, por ejemplo, ya velaban por y para los ciudadanos. Quizás en el imaginario social no nos hacía falta el otro y hoy descubrimos que las posiciones del cuidador y del cuidado no son fijas y ambos tienen algo que ofrecerse. Se basan en la relación y no son reducibles a una actividad ni a una actitud de una sola persona sino que se apoya en el trabajo en común.

Se necesita volver a lo colectivo, a creer y sentir que mi vida no sólo depende de mí, sino de todos los que me rodean. El trabajo, el desarrollo profesional, la familia, los amigos, las personas con las que podemos actuar. Dependemos de lo colectivo, de aquello que es común, de saber poner en valor nuestro potencial colectivo. Una alternativa sería realizar un trabajo basado en la cooperación, en la atención compartida a las pequeñas cosas.

6. DOTARSE DE UNA MIRADA MOLECULAR

La atención social está necesitada de aplicar una mirada más molecular, más atenta a las transformaciones mínimas que acontecen en los procesos subjetivos de las personas. Precisa concentrarse, detenerse y apoyar la intervención en los procesos minúsculos que acontecen a las personas, también en los momentos de crisis. En términos de cuidado hay que prestar mucha atención en las relaciones, conexiones, redes, que hacen estas personas. El valor principal es ser capaz de vivir una vida humana y hay muchas clases de vida humana.

Por una parte se pide más calidad en los servicios y de manera simultánea aumenta la lógica de la gestión y de la evaluación a partir de criterios objetivables. Sin duda es natural que tratemos de tener buena atención y cuidado a la vez que gestionamos de manera óptima los recursos de los ciudadanos. Pero la objetividad evaluadora no siempre es compatible con la realidad del trabajo de cuidar.

La cultura del cuidado implica habilidades discretas, encaje emocional y considerar a las pequeñas cosas inefables. Una conversación, entrelazada en la cotidianidad o en la textura de la vida cotidiana, como nos remarca Oury (2007). A veces se hace difícil de evaluar este trabajo que a menudo sólo tiene sentido a largo plazo o de manera inesperada. El tiempo de la gestión no siempre coincide con el tiempo del cuidado, más flexible y discontinuo.

7. LA CONFIANZA. HACIA LAS PERSONAS QUE ATENDEMOS Y HACIA NOSOTROS MISMOS

La confianza es un factor básico en las personas, tanto para la autoestima como para la convivencia. Se necesita recuperar la confianza en nuestros representantes, pero también la confianza con los compañeros, con las familias, con los jóvenes con los que trabajamos. La desconfianza es un tóxico que nos deteriora y nos hace débiles.

Poder recuperar la confianza con las personas está en relación con la espera atenta del otro, sostenida por el profesional, es en realidad construir un espacio de umbral (González 2013)²⁶⁵ normalmente entre dos puertas pero simbólicamente un espacio de tránsito donde las personas atendidas no están ni integradas (dentro del sistema) ni excluidas (fuera del servicio). Están en un espacio evolutivo intermedio, de difícil evaluación debido a su invisibilidad, pero que los ayuda a construir su confianza, su capacidad de superación, y que les permite construir sus acciones o reacciones a lo que les está sucediendo.

Es un espacio de valor incalculable pero que no se puede medir bajo las leyes de la economía de mercado. En este sentido podemos preguntar ¿Cuál es el precio de una sonrisa, de un silencio, de una presencia atenta?

Ahora bien, también hace falta confianza en uno mismo como profesional para poder decir no, poder decir basta, para poder poner límites. Porque a pesar de que los cuidados y la atención propuesta no se pueden medir sistemáticamente ni son una mercancía; son trabajo social. Este cuidado tiene que ser distinguido y no confundirse con tener un don o con el amor, o con lo que a veces se denomina vocación.

El cuidado siempre implica esfuerzo, conocimientos, preguntarse cómo conozco y trato al otro, coopero y reflexiono conjuntamente. Son justamente este conjunto de prácticas de cuidado las que están llenas de decisiones donde no hay reglas fijas sino contextuales, que implican reflexión y tiempo improductivo (Molinier, 2013).

La confianza de que el profesional se infiere influye en la relación que se establece con las personas atendidas y también con los compañeros. Plantearse el posicionamiento de partida es importante

²⁶⁵ Conferencia pronunciada 12/3/2013 por Itziar González. Arquitecta, con motivo de la entrega de la medalla de oro del Colegio profesional del Trabajo Social. Catalunya. Obtenida 1 de junio de 2015 <https://youtu.be/xV1IHuRVSAk>.

cuando atiendes al otro, porque hay, como sabemos, diversas maneras de plantear las relaciones y el tratamiento del caso. El modelo de partida marca como se opera posteriormente.

Para todo ello hay que poder hacernos confiables. Se debe ser más claro y riguroso, si cabe, en las explicaciones y narraciones sobre la realidad que se trabaja en el día a día. Explicarnos más y mejor en los entornos políticos, con los mandos, compañeros y personas colaboradoras; exponer con transparencia los marcos desde donde se propone y se puede trabajar y manifestar nuestro posicionamiento, otorga credibilidad a los sistemas donde operamos y hace más confiables a los profesionales.

Abandonar lo que Bleichmar denomina “como una autocensura”, que no sólo está condicionada por ser funcionario o pertenecer a una determinada empresa sino por algo menos tangible, que tiene que ver con la falta de una perspectiva compartida respecto de la posibilidad de esbozar o diseñar algún tipo de propuesta nueva. Ella lo atribuye al “malestar sobrante”, en el sentido de que este malestar viene dado por la falta de un proyecto, por el sometimiento a la idea de que las cosas son así y siempre serán así, y que lo único que podemos hacer es amoldarnos a lo que hay. Es este malestar el que trae la resignación hacia aspectos sustanciales de un mismo (Bleichmar, 2009). De este modo, como dice Muraro (2012), nos reducimos a una existencia disminuida.

El malestar se entiende debido a la profunda crisis en la que estamos y deja a cada sujeto sin un proyecto más trascendente. Es necesario recuperar el pensamiento de las cosas, sobre lo que pasa y sucede a nuestro entorno, más allá de la inmediatez, y no asumiendo paradigmas insostenibles de atención que nos alejan del conocimiento de la realidad y nos colocan en una repetición ritualizada (PIRMIS, ayudas económicas) que abocan al desaliento y a la parálisis intelectual.

8. VOLVER A LA PALABRA

Quizás nos sobran imágenes, actos. Nos faltan palabras, conversaciones, diálogos para generar alternativas o soluciones. Necesitamos volver a la palabra nombrar lo que pasa desde nosotros y no desde la agenda de los otros (políticos, responsables de servicios).

También la priorización durante las últimas décadas de un trabajo individualizado, masivo e invasivo, ha generado pérdidas de palabras, experiencias y saber que otras generaciones profesionales tenían sobre el trabajo con grupos y colectividades.

El regreso a la palabra pasa por recuperar el diálogo intergeneracional, el diálogo intercultural, y sobre todo el diálogo entre profesionales. Tan solo el diálogo y el trabajo colaborativo nos puedes conducir a ser creativos. Necesitamos ser creativos para generar alternativas de trabajo, de acción social, alternativas que tienen que recuperar aquello que sabíamos hacer cuando no había dinero,

cuando no teníamos recursos. La innovación social necesita de la capacidad para impulsar prácticas concretas y sostener la impotencia, y así generar alternativas.²⁶⁶

9. CREATIVIDAD Y CUIDADO PROFESIONAL

La creatividad es necesaria para reconocer y participar en las iniciativas sociales que acontecen en nuestros territorios y requiere interés para saber lo que saben los otros, las personas que atendemos, los compañeros, los otros servicios del territorio. Hay que resaltar la importancia de incorporar la perspectiva del usuario en los modelos de intervención y evitar dentro de lo posible las rutinas cotidianas acríticas.

Cuidar conlleva disponer de creatividad técnica para dotar a los recursos y las prestaciones de un nuevo significado. Ahora y antes de la crisis las instituciones y los recursos no pueden cubrir de manera total lo que las personas esperan de los servicios. Los profesionales pueden acompañar procesos, mostrar posibilidades, distribuir prestaciones, etc., pero el grado de satisfacción de las personas atendidas y el de los profesionales es limitado. Es recomendable no caer en soluciones que generan irresponsabilidad y un sobre exceso de valoración del poder transformador del recursos (Puig, 2008).

Si lo que buscamos es potenciar las personas y su responsabilidad, necesitamos re- significar los recursos, en el sentido de dotarlos de nuevos significados. Creo que desde hace un tiempo (más allá de la crisis) hay un problema con los recursos y no sólo de recursos en nuestro sistema de servicios sociales. Los recursos tienen que ser expuestos y utilizados en su justa medida porque en caso contrario se devalúa su valor e invalidamos el poder de cambio que tiene un recurso bien indicado y orientado.

Es importante para cuidar y cuidarse prestar atención al modelo de gestión imperante: primero el recurso y después la persona. A menudo los profesionales son presionados para resolver rápidamente los problemas, las listas de espera, cuando todo ello es muy complejo, y se sabe que algunos problemas desaparecen a largo plazo y algunos no tienen solución. No creer en la eficacia del recurso que se facilita significa descuidarse profesionalmente, ya que como nos indica Leal, “lo que genera más incomodidad en el profesional no es la necesidad que le expresa el usuario sino la posición que éste adopta ante la misma. Quizás la necesidad sea objetivable [...] pero el sujeto necesitado, el que expresa, ... yo necesito... me hace falta... apela a la subjetividad y apunta a la subjetividad del que escucha” (Leal 2006, p. 37). Tal actitud es descuidarse como profesionales y descuidar al otro.

²⁶⁶ Enrique Sacanell (2009). Curso sobre calidad servicios sociales. Recuperado el 27 de mayo 2015 <http://es.slideshare.net/sacanell/curso-calidad-servicios-sociales-2009-eudel-ivap>.

Tenemos que avanzar hacia una re-significación de los recursos materiales. Con este propósito, planteé en algunos artículos de 2007 diferentes maneras de aproximación a las prestaciones, recursos y a las que denominé micro-intervenciones para la mediación de los recursos, y que ahora denominaría prácticas de cuidado. Entendía las micro-intervenciones como la definición de un marco de trabajo junto al otro situando al recurso en su capacidad real de apoyo. Respetando los requisitos de una prestación sin usarlas como reparación de lo que no existe en el sistema. De lo contrario, como nos dice Leal (2006) “las personas no pueden aceptar las prestaciones como funciones neutrales y es el vínculo y la implicación lo que fatiga y agota a los profesionales”. Es necesario reconocer que aunque las instituciones han hecho un esfuerzo por dotarse de protocolos estandarizados, con ellos se afrontan las necesidades pero no los efectos vinculados a ella.

10. INVESTIGAR PARA CUIDAR Y CUIDARSE

La investigación es una manera de autocuidado. Esta se puede hacer investigando sobre la práctica y la acción profesional a través de la sistematización. Son necesarias investigaciones que aporten construcciones teóricas desde la experiencia práctica concreta. Se trataría de partir de la experiencia profesional como unidad sometida a un proceso de análisis.

La sistematización de la práctica es en una producción científica y se basa en el trabajo conjunto y la reflexión colectiva sobre la práctica diaria y, en particular, sobre las intervenciones realizadas tanto en los diferentes espacios profesionales, como en los diferentes sectores de población donde se desarrolla la acción social. Pero ¿cómo cuida la investigación a los profesionales? La investigación nos da conocimiento sobre aquello que se ha hecho y ha resultado útil y ha generado bienestar en las personas y ayuda a identificar aquellas actuaciones profesionales sin sentido y que no se tendrían que repetir. Permite identificar formas alternativas de hacer acción social que superen las estructuras rígidas de algunos encargos institucionales. Las necesidades emergentes requieren de las instituciones propuestas innovadoras para afrontar tanto las problemáticas crónicas como las emergentes. Para ello tenemos que proponer marcos, pedir tiempo reconocido y recursos en nuestras instituciones para hacer investigación y docencia, y así poder repensarse como profesionales y hacerlo colectivamente. Es por ello que el propio hecho de investigar está en relación en cómo nos cuidamos y nos cuidan.

Hasta aquí hemos visto propuestas basadas en la interdependencia, la colectividad, la confianza, la palabra, la creatividad, la investigación. A continuación desarrollaré algunas ideas de autocuidado más concretas, más al alcance; en definitiva algunas nociones que sirvan de guía.

Cada profesional puede comprometerse en su autocuidado y tiene la mejor respuesta, sólo hay que encontrarla. Por eso es conveniente que cada uno ejerza la capacidad de escoger y procure no

caer en “esto es lo que me ha tocado”, “no puedo hacer nada” “es lo que hay”, dando aliento al desaliento.

No es insignificante dotarse de mecanismos para tener cuidado de uno mismo, física y psíquicamente, no interpretado como una defensa de las personas con las que se trabaja sino como un requisito imprescindible para atender en situaciones difíciles. Tener cuidado de uno mismo es reconocer la necesidad de disponer de un espacio y de un tiempo para reflexionar sobre los casos o las situaciones vividas. También es disponer de un tiempo de grupo donde poder compartir las preocupaciones inherentes a la práctica.

La renovación del conocimiento, estudiar, participar en foros, asistir a jornadas e intercambiar conocimientos y experiencias, todo ello tiene el propósito de no exponerse a situaciones que a veces no tienen solución, y por tanto tiene efectos muy beneficiosos sobre nuestro cuidado. De lo contrario la falta de formación o marco de referencia donde poderse orientar genera mucho desgaste profesional porque puede provocar que cada nueva situación desconocida se convierta en un desorganizador (Leal, 2003). Sin conocimientos renovados lo que se da es una práctica basada en el sentido común, seguramente muy necesario, pero absolutamente insuficiente. Es imprescindible trabajar desde el sentido, la conciencia y la valoración de las cosas. Las instituciones se han dotado de múltiples procedimientos que estandarizan la actuación del profesional. Tomar conciencia de las acciones que hacemos y como las realizamos, sin responder solamente desde la actuación protocolaria, nos otorga sentido y conciencia. Las acciones han de estar revestidas de sentido y en caso contrario es recomendable no hacerlas.

Confiar en nuestras capacidades, partir de lo que sabemos y afrontar aquello que no sabemos se refuerza si confiamos en los otros compañeros, si compartimos, si trabajamos coordinadamente.

Recuperar la palabra y la conversación entre profesionales posibilita que del diálogo emerja saber y respuestas que ayuden a pensar. Lo mismo podemos decir del encuentro físico con el otro y no sólo en línea o por medios tecnológicos. Lo que se conoce como el arte de hospedar (art of hosting)²⁶⁷, este implica trabajar en cooperación, rescatar la hospitalidad y que las relaciones con los otros profesionales sean confortables, acogiendo al otro equipo con sus dificultades y límites. También incluye ser más proactivos en el sentido de avanzar a las circunstancias y de no esperar que sea el otro el que resuelva el caso. Para promover el arte de hospedar hace falta la recuperación de la cooperación y la coordinación entre profesionales como una herramienta de auto-cuidado.

²⁶⁷The Future of Work: the Art of Collaborative LeadershipWritten by Monique Svazlian, for *The Huffington Post*. Recuperado el 4 de junio 2015 http://www.huffingtonpost.com/monique-svazlian-cpcc-acc/the-future-of-work-the-art-of-collaborative-leaders_b_3254535.html

El trabajo en equipo, la coordinación y las consultas entre profesionales tienen que recuperarse como praxis, ya que la información circula rápidamente a través de publicaciones y catálogos de servicios, pero no necesariamente más humanamente entre los profesionales. Por eso es más necesaria que nunca la construcción de comunidades de conocimiento basadas en la generosidad que implica la inteligencia colectiva.

11. LA SUPERVISIÓN SOCIAL UNA FORMA DE ATENCIÓN Y AUTOCUIDADO

La supervisión es por excelencia una forma de atención de cuidado de los profesionales.²⁶⁸ La supervisión, como espacio de renovación durante el ejercicio profesional, se caracteriza por ser un ámbito de reflexión sistemática sobre la acción profesional sin cumplir funciones de control. Es un espacio para preguntar, para exponer dudas, para canalizar la no solución y debatir conflictos. El grupo y el supervisor escuchan y permiten que fluya la subjetividad de los participantes.

Se basa en la experiencia y la práctica profesional, con el fin de mejorarla. Su función es pensar sobre lo que se hace, sobre el trabajo, para devolverlo a las personas atendidas. Este es el gran potencial formativo.

La supervisión permite que puedan ser reconocidos problemas y experiencias dolorosas que se sufren en el trabajo y tiene efectos terapéuticos en la medida que contiene, trata y posibilita la elaboración de dificultades de forma cooperativa. El supervisor no tiene funciones de control, ni de coordinación, ni de dirección. Por este motivo es una condición indispensable que el supervisor sea independiente y foráneo de la institución contratante. Es justamente esta posición del supervisor, distando de la tarea y de la institución, que se convierte en una oportunidad para el supervisado de descubrir fortalezas personales y profesionales.

En las sesiones de supervisión se pueden tratar casos o los efectos que las situaciones institucionales tienen sobre la intervención profesional. Aquello que permite al supervisor intervenir es el acuerdo de los participantes de mantener un espacio en el cual estén garantizadas la escucha, la palabra, la participación y la confidencialidad. Para los equipos, la supervisión es muy conveniente y aconsejable, a veces es imprescindible y siempre resulta útil (Puig, 2009).

La práctica de la supervisión y el asesoramiento de equipos cada vez están más implantados y va apareciendo en los distintos escenarios que se trabaja con la ayuda. Esto es una señal positiva e inequívoca de avance en el cuidado de los profesionales del ámbito social y de los servicios dirigidos a las personas.

²⁶⁸Entrevista Carmina Puig. “Los profesionales somos el recurso más valioso del sistema de atención a las personas y debemos cuidarnos para cuidar” Recuperado 4 de junio 2015. <http://www.social.cat/entrevistes>

En Cataluña diferentes instituciones han hecho suya esta práctica. Concretamente, hay experiencias de colegios profesionales en convenio con diputaciones, de universidades en convenio con administraciones locales o gobiernos comarcales que han contratado servicios de supervisión externa y de este modo han apoyado a sus profesionales, etc.²⁶⁹

La supervisión es una herramienta que, después de décadas de prácticas, es muy útil en la lectura de la complejidad actual y para la construcción de una cultura de autocuidado profesional, camino que estamos construyendo juntos.

BIBLIOGRAFIA

Bleichmar, S. (2009). *Superar la inmediatez: Un modo de pensar nuestro tiempo*. Buenos Aires: Ediciones del CCC (Centro Cultural de la Cooperativa F. Gorini).

Dejours, C. (2006). *La banalización de la injusticia social*. Buenos Aires: Topia editorial.

Gilligan, C. (1985). *In a different voice: psychological theory and women's development*. Cambridge, Massachussets: Harvard University Press, 1982. Traducción: La moral y la teoría. Psicología del desarrollo femenino. México: Fondo de Cultura Económica.

Leal, J. (2003). *Motivació i desencant profesional. Fórum. Revista del Centre d'Estudis Jurídics i Formació especialitzada, 1*.

Leal, J. (2006). *La continuidad de cuidados y trabajo en red en salud mental*. Madrid: Asociación Española de Neuropsiquiatría.

León, E., Zemelman, H. (1997). *Subjetividad: umbrales del pensamiento social*. México: Ed. Anthropos.

Molinier, P. (2013). *Le Travail du care*. París: La disopute / Snédit.

Molinier, P. (2015). Salud y trabajo en trabajadores hospitalarios: cultura de la gestión, cultura del cuidado, ¿Una condición imposible? *Revista Topia*. Recuperado de <http://www.topia.com.ar/articulos/salud-y-trabajo-trabajadores-hospitalarios-cultura-gestioncultura-del-cuidado-%C2%BFuna>

Muraro, L. (2012). El poder y la política no son lo mismo. *Revista Duoda*, 39.

Oury, J. (2007). *Psychothérapie institutionnelle, histoire et actualité*. Paris: Éditions du Champ Social.

²⁶⁹ Col.legi Oficial de Treball Social de Catalunya. Recuperado el 4 junio 2015. <http://www.tscat.cat/>

- Puig, C. (2005). El agotamiento de los profesionales. La importancia de la supervisión. *Revista Trabajo social y salud*, 50.
- Puig, C. (2007). La intervención social: más allá del recurso más cerca del vínculo. *Servicios sociales y política social*, 82.
- Puig, C. (2008). Las posiciones institucionales y profesionales que se imbrican en la atención a la demanda de las personas en los servicios sociales: la mediación entre la demanda y los recursos ofertados. *Documentos Trabajo social*, 40.
- Puig, C. (2011). La supervisión en los equipos de Servicios Sociales: una oportunidad para la reflexión, el pensamiento y el cuidado de los profesionales. *Cuadernos de Trabajo Social*, Universidad Complutense de Madrid, 24.
- Puig, C. (2014). Supervision of child social care teams: a method to ensure quality services. *Revista de cercetare [i interven]ie social*. 45.
- Tronto, J.C. (2013). *Caring Democracy. Markets, equality and justice*. New York: University Press.

ECONOMIC OUTCOMES AND VOTING BEHAVIOR: EVIDENCE FROM GREECE

Eleftherios Goulas

Bursa Orhangazi University, Turkey

Christos Kallandranis

Regent's University London, U.K

Athina Zervoyianni

University of Patras, Greece

Abstract:

We examine to what extent the main predictions of the punishment-sanctioning model, i.e. that the incumbent parties are supported by voters in good economic times whereas voters deprecate them during bad times, apply in the case of Greece. Using data from 13 peripheries during 2000-2012, we document that bad economic outcomes and rapid fiscal-adjustment measures can be linked to the formation of political agendas through national elections. In particular, we find evidence suggesting that low growth, high unemployment and tight fiscal policy make the electorate move to the opposing parties and reduce support for the incumbent parties. In addition, two Greek parties with completely different rhetoric and political ideology, the left-wing Syriza and the neo-fascist Golden Dawn, seem to get the benefit out of hard economic decisions taken by incumbent parties throughout this period.

Keywords: Economic crisis, voting, elections, panel data, system GMM.

1. INTRODUCTION

Greece has been at cyclone's eye since the start of the sovereign debt crisis in 2009, making front-page news across the globe. Greece's public debt and government deficit hit alarming levels especially when the revised economic figures came up after the 2009 elections, highlighting that the Greek crisis was partly the result of past mismanagement. Greece was the first Eurozone member to come under intense pressure and a loss of market confidence as well as the first to turn to other Eurozone member states and the IMF for financial assistance. The Greek economic-adjustment programme was designed in an environment of low growth, wide macroeconomic imbalances, significant market rigidities and a serious gap in competitiveness and productivity. Economic activity dropped further thereafter, as austerity measures and extensive structural reforms were implemented, leading to a severe economic depression that lasted six years, wiping out more than twenty-five percent of GDP and raising the official unemployment rate to over 27%. As Antonakakis and Collins (2014), Economou et al. (2011), and Kentikelenis et al. (2011) point out, even more important was the shock that hit people in Greece. In a country with one of the lowest rates of suicide mortality worldwide, the number of people committing suicide increased dramatically in the aftermath of the 2009-2010 crisis, leading to a rise in total suicides by almost 40%.

It is clear that during the period between joining the single currency and implementing the bailout plan, both the economic situation and the overall social structure for Greek voters has significantly changed. Essentially, in political terms, the austerity measures that were adopted as a preconditions for the bailout funds from Troika (European Union, IMF and ECB) led the two parties that held power after Greece's transition to democracy in 1974, New Democracy and Pasok, to watch voters turning sharply to the left and right (Mazower, 2015).

On 25th January 2015, the Greek people voted categorically against the austerity measures that drove the national economy into a deep decline, electing into government a left-wing party, Syriza, which has promised to bring creditors to the negotiating table, something that previous governments kept avoiding as a quite dangerous move. At the same time, Greeks gave a further push to the neo-fascist party Golden Dawn. This party made its first appearance in Parliament in the 2012 elections and held its power steady in the January 2015 election, coming third, despite

much of its leadership being behind bars. On the other hand, while achieving a significant increase in its share of votes, Syriza fell one seat short of absolute majority in the 300-seat legislature, forcing the party's leader Alexis Tsipras to form a coalition-government with Independent Greeks, a small anti-memorandum, right-wing party.

Economic issues and electoral outcomes have been extensively analysed in the political-economy literature. According to Simone and Sapio (2013), macroeconomic performance and election outcomes can be seen under three main models, the punishment-sanctioning model, the competence-selection model and the partisan model. The punishment-sanctioning model determines reward or punishment of the incumbent party based on retrospective evaluation (Powell, 2000; Powell & Whitten, 1991). Essentially, following the responsibility hypothesis originally advanced by Key (1964, 1966), voters are assumed to look back at the performance of those in government and vote asymmetrically, punishing the incumbent governments more than the less policy-coherent parties, without distinguishing between left-wing and right-wing parties (Powell & Whitten, 1993; Lewis-Beck & Stegmaier, 2000). In the context of the competence-selection model, under conditions of uncertainty, voters condition their vote based on whether incumbents are responsible for economic outcomes. In that way, voters are able to identify who is to blame and thus elect the most competent politicians (Duch & Stevenson, 2008). On the other hand, the partisan model assumes that parties switch to certain fiscal, monetary and other policies based on the preferences of their electorate clientele (Hibbs, 1978; Swank, 1993, 1998). This model stresses that voters have different preferences, voting for right- or left-wing parties accordingly, and predicts that right-wing governments would be punished more heavily than left-wing governments for increases in unemployment, and the reverse would be the case for inflation.²⁷⁰

Numerous researchers have addressed issues pertaining to retrospective or performance voting. The vast majority of this literature has followed Kramer's (1971) pioneering work, whose main finding regarding the U.S. presidential elections was that the electorate votes for the President's party only when it judges economic performance to be sufficiently satisfactory. Kramer's general finding has been confirmed by a number of other studies based on data from different countries

²⁷⁰ Fox and Phillips (2003), for example, based on data for the U.S. presidential elections, present evidence supporting the partisan model.

and time-periods (Lewis-Beck & Stegmaier, 2000, 2007, 2009; Monroe, 1984; Nannestad & Paldam, 1994; Sanders, 2000). The inference from these studies is that democratic voters behave like economic agents, rewarding the government in office during economic upturns and punishing it during downturns, as incumbents are held solely responsible for tough economic times. For example, Fair (2009) finds that the economic environment has significantly affected U.S. Presidential and House elections over the years, while Lewis-Beck (1986) and Pacek and Radcliff (1995) report evidence in favour of this relationship for a number of Western European countries and several developing countries. Examining electoral outcomes in low-income Eastern-Europe democracies, Pacek (1994) and Fidrmuc (2000) obtain analogous results for Poland, Bulgaria, Hungary, Slovakia and the Czech Republic. Overall, much of the recent literature reports results showing that macroeconomic conditions significantly influence the electoral outcome for incumbent administrations. The idea is that governments pay a cost for being in office, what is called “cost of ruling” (e.g. Paldam, 1991; Lewis-Beck et al. 2004; Dassonneville and Lewis-Beck, 2012), over and above the performance of the economy. This is consistent with Wilkin’s et al. (1997) well-known statement, based on evidence from a world’s list of developing and developed democracies, that “voters around the world find a way of translating economic demands into partisan support.”

Nevertheless, there is limited empirical evidence for small democratic states in Southern Europe that relates the economic crisis to elections (for a good review see the collection of papers edited by Bellucci, Costa Lobo, and Lewis-Beck, 2012). Lewis-Beck and Nedau (2012) recognize the lack of studies on economic voting in Greece and Portugal, the most heavily hit economies by the 2009-2012 crisis. Greece seems ideal for examining the relevance of the performance voting model, given that it has suffered from a tremendous economic crisis while at the same time has witnessed the simultaneous surge of two completely different political parties, Golden Dawn and the recently elected Syriza, the first left-wing government for decades in Europe. Hence, the question remains: To what extent voters are influenced by economic outcomes when casting their vote? And to what extent this changes during hard economic times? According to Dassonneville and Lewis-Beck (2014), the current economic crisis seems to provide a marked illustration of how the economy affects voting. In recent elections across the Western industrialized world, most ruling coalitions

lost their majority. Opposition parties, on the other hand, whether right wing or left wing, have appeared to benefit from the economic downturn. Besides, Bouvet and King (2013), report that electoral support for the incumbent party falls significantly during bad times. They find that since 2008, only eight incumbent parties out of thirty-five parliamentary elections in OECD countries held their vote steady and were reelected.²⁷¹

The current crisis tests the economic voting theories. With a decrease in partisanship on the one hand and increased globalization on the other has become less clear for voters whom to credit or blame for economic performance (Dassonneville & Lewis-Beck, 2014). In this context, Kayser and Wlezien (2011) advocate that the economy has become a more important vote choice predictor. The current special issue aims to tackle these challenges by bringing together research that addresses the question of how the economy affects voting behavior in during economic crisis in diverse contexts.

Our purpose in this paper is to examine the link between electoral support and the state of the economy addressing the question of how the economy affects voting behavior during economic crisis, using Greek data for the period 2000-2012. Essentially, standard macroeconomic variables, such as GDP growth and unemployment, as well as standard public-policy variables, i.e. government expenditures, tax revenues and the fiscal deficit, are used as a proxy for the state of the economy and projected on a metric of electoral outcome. During good times, i.e. when growth is increasing, unemployment is falling and fiscal-policy is expansionary, incumbent parties can be expected to get the benefit, while the opposite holds when conditions change to the most negative. Given that between 2000 and 2009, the Greek economy was growing at an average annual rate of 3.1% and governing parties were implementing an expansionary fiscal policy, the memorandum era coincides with a significant drop in economic activity, drastic cuts in public spending and increases in taxes.

²⁷¹ Canada in 2011, Chile in 2009, Greece in 2012, Japan in 2009, Mexico in 2009 but then lost in 2012, Netherlands in 2012, Turkey in 2011 and the USA 2012. An alternative, yet connected, explanation, put forwarded by Chang and Lee (2013), is that in deep recessions voters usually shift to the party that seems to be the most capable to deal with that particular issue.

Without any intention to downgrade the importance of the vote-performance hypothesis for incumbent parties, we think that the search for evidence for such a mechanism has inadvertently diverted attention from the role of other parties that have never been at the forefront of the political system. Research has indeed been lopsided towards the investigation of electoral outcomes following economic-policy change only for the party in office (Neels et al. 2007; Hellinek, 2005).

In the case of Greece, the role of other parties is of particular importance for at least two reasons. First, the implementation of austerity policies in the memorandum era has drastically changed the socio-economic structure in Greece, producing an ideological shift of part of the electorate. And second, the emergence of Syriza and Golden Dawn can also be considered as a response to the bipolar system that has dominated Greek politics for over 40 years, with the New Democracy and Pasok alternating in government. The core idea is that Greek voters despite their agreement on the bad state of the economy, something that might lead to restricted variance, differ considerably regarding the potential solver of the economic crisis. These different policy positions provide a good predictor for explaining voting for the incumbent party versus the opposing ones (Nezi & Katsanidou, 2014).

We thus test for the existence of a negative impact of bad economic conditions and tight fiscal policy on electoral outcomes for governing parties in Greece and a positive impact on outcomes for the opposing parties, including Syriza and Golden Dawn. Greece is probably the only example where under very unfavourable economic conditions, both a chauvinistic party, Golden Dawn, and a left-wing party, Syriza, with diametrically opposing beliefs and rhetoric, have simultaneously experienced a significant poll-surge against the traditional incumbent parties. In the 2009 election, just before the country's credit-rating was downgraded, Golden Dawn won less than 1% of the vote, gaining no representation in Parliament. Yet, after two international bailouts and a government austerity drive, it won 7% in the 2012 twin elections, ending up in fifth-place with 18 seats in Parliament. In the most recent elections of January 2015, it also managed to catch the third place in Parliament, with 17 seats, which has established it as a dominant player in the political stage. It is obvious that Golden Dawn took advantage due to the growing public anger that resulted from the drastic cuts in jobs, wages and pensions enforced by international lenders as well as from

the past mismanagement, the increased crime rate and the large inflow of illegal immigrants seeking access to other EU countries. Syriza also shot from 5 to 26 percent in 2012 and achieved an eight-and-a-half point victory over the incumbent conservative party New Democracy in the January 2014 elections. Syriza's victory, while widely predicted, was nonetheless stunning in scale.

In this context, we track voting in times of economic crisis, as governments in advanced democracies are often thought to be more accountable during periods of falling economic activity (Nadeau et al., 2012), focusing not only on the party in opposition, but also on parties which have experienced a significant increase in their voting power, though not in office.

To test our hypotheses, we use national-election data on 13 regions in Greece at the NUTS-2 level during the period 2000-2012, excluding the January 2015 elections due to lack of comparable data for all explanatory variables.²⁷² Coalitional complexity and diffusion of government responsibility, i.e. which party to blame (Lewis-Beck, 1988), is not a problem in the Greek case, as both New Democracy and Pasok lost significant power, dropping between 2009 and 2012 by more than 35 percentage points in terms of electoral power, while Syriza and Golden Dawn increased their vote share from 4% to 23% and from below 1% to 7% respectively, significantly changing the balance of the political system.

Our main findings are in accordance with the predictions of the performance-sanctioning hypothesis (Lewis-Beck, 1988; Powell & Whitten, 1993). In particular, we find evidence suggesting that low growth, high unemployment and tight fiscal policy lead Greek voters to reward the opposing parties and reduce support for the party in power. This applies particularly in the case of the left-wing Syriza, which seems to have got the benefit out of hard economic decisions taken by incumbent parties throughout the period under consideration.

The rest of the paper is structured as follows. Section 2 describes the data and the empirical specification, while Section 3 presents the empirical results. We conclude in Section 4.

²⁷² The European economic crisis has been accompanied by the rise of other European left-wing parties. An example is *Podemos*, a newly-founded left-wing political party in Spain. In the 2014 European Parliament elections, *Podemos* received about 8% of the vote, even though the party was merely four-months old at the time.

2. DATA AND EMPIRICAL SPECIFICATION

We use data from the European Election Database (EED) covering five parliamentary elections, i.e. 2000, 2004, 2007, 2009 and 2012, for thirteen peripheries²⁷³ (NUTS-2). The sample includes seven political parties,²⁷⁴ namely *New Democracy*, *Pasok*, *Syriza* and *Golden Dawn*,²⁷⁵ as well as the *Communist Party of Greece (KKE)*, the *Popular Orthodox Rally (LAOS)*, and the *Ecologists Green Party (OP)*. Before the 2012 elections, Greece had a tradition of single-party governments. The two parties that dominated the political scene for the greatest part of this period and alternated in office until 2009 were the centre-right *New Democracy*, and the centre-left *Pasok*. *New Democracy* was the leading party in 9 out of 15 Parliamentary elections after the end of the 7-year dictatorship in 1974, while *Pasok* was the leading party in 6 parliamentary elections, holding office as a single-party government for 22 years between 1981 and 2012. According to Greek constitutional law, opposing parties can be divided into “parliamentary” and ‘non-parliamentary’ opposition. Parliamentary opposition is practiced by parties that are represented in Parliament, while non-parliamentary opposition is practiced by parties that failed to win at least 3% of the vote. Non-parliamentary opposing parties that existed continuously throughout the period considered are the *Communist Party of Greece* and *Syriza*, while the other opposing parties in our sample simply meet the criterion of having participated in at least 3 out of the 5 elections and having achieved a voting share of at least 1% in at least one election.

As proxies for the state of the economy, we use two of the most frequently-cited indicators by parties and the media, i.e. per-capita (regional) income growth and (regional) unemployment, as well as different proxies for the fiscal-policy stance. There are numerous leading studies that identify the “big two,” unemployment and economic growth, as key macroeconomic variables accounting for the government vote (e.g. Fair, 1978; Powell & Whitten, 1993; Pacek, 1994; Wilkin *et al.*, 1997; Dassonneville & Lewis-Beck, 2012). Data on unemployment for each region come from

²⁷³ Anatoliki Makedonia, Thraki, Attiki, Dytiki Ellada, Dytiki Makedonia, Ionia Nisia, Ipeiros, Kentriki Makedonia, Kriti, Notio Aigaio, Peloponnisos, Sterea Ellada, Thessalia, Voreio Aigaio.

²⁷⁴ We include in the analysis parties that have participated in at least 3 parliamentary elections from 2000 to 2012 achieving a vote share more than 1% in at least one election.

²⁷⁵ In the 2000 parliamentary elections, *Golden Dawn* participated as a coalition with the *Nationalist Front Line* party. For the 2004 elections we use data on the *Nationalist Hellenic Front* party.

Eurostat, while the Hellenic Statistical Authority (EL.STAT.) has provided us with GDP data in current euros at a regional level. To construct series for regional real per-capita GDP, we use a GDP deflator from the ELSTAT and population data at the regional level from Eurostat. Fiscal-policy stance is proxied by three alternative indicators, representing changes between election years in general-government final-consumption expenditures, in tax revenue and in the fiscal deficit. Data for government final-consumption expenditures and tax revenues are obtained from the World Bank (*World Development Indicators*), while the series for fiscal deficit come from Eurostat. The statistical properties of the dataset are shown in Table 1.

Table 1. Descriptive statistics

<i>Variable</i>	<i>Obs.</i>	<i>Mean</i>	<i>Std. Dev.</i>	<i>Min</i>	<i>Max</i>
Regional vote share (%)	338	14.07	16.25	0.03	58.77
Regional real GDP per capita, per.change	338	7.02	18.31	-19.67	40.31
Regional unemployment rate (%)	338	13.33	6.42	5.40	29.70
Government Consumption Expenditures (% GDP), per. Change	338	4.68	7.83	-6.98	14.02
Tax Revenue (% GDP), per. change	338	1.26	12.32	-15.91	17.40
Fiscal Deficit (% GDP), change	338	1.28	5.89	-6.70	8.80

Our aim is to explore to what extent per-capita growth, unemployment and fiscal-policy exert a significant impact on the behavior of Greek voters and whether this impact differs between incumbent and opposing parties. To this end, we use an empirical specification of the form:

$$\begin{aligned}
(\text{vote})_{j,i,t} = & \delta_0 + \delta_1(\text{vote})_{j,i,t-1} + \delta_2(\text{gro})_{i,t} + \delta_3(\text{une})_{i,t} + \delta_4(\text{fis})_t^m + \delta_5(\text{opp})_{j,i,t} * (\text{gro})_{i,t} + \delta_6(\text{opp})_{j,i,t} * (\text{une})_{i,t} + \\
& + \delta_7(\text{opp})_{j,i,t} * (\text{fis})_t^m + \delta_8(\text{syrr})_{j,i,t} * (\text{gro})_{i,t} + \delta_9(\text{syrr})_{j,i,t} * (\text{une})_{i,t} + \delta_{10}(\text{syrr})_{j,i,t} * (\text{fis})_t^m + \\
& + \delta_{11}(\text{gol})_{j,i,t} * (\text{gro})_{i,t} + \delta_{12}(\text{gol})_{j,i,t} * (\text{une})_{i,t} + \delta_{13}(\text{gol})_{j,i,t} * (\text{fis})_t^m + \sum_{t=2000}^{2012} \tau_t(\text{year}) + \varepsilon_{j,i,t}
\end{aligned}
\tag{1}$$

where j denotes political party, i represents periphery, and t is the election year. The δ 's and τ 's are unknown constant parameters to be estimated, while ε is an unobserved spherical disturbance term. The dependent variable $(vote)_{j,i,t}$ is the vote share across peripheries per election year, whereas $(vote)_{j,i,t-1}$, the lagged value of the voting share, is included to account for ongoing influences and vote-preference persistence. We also add period dummies to control for unobserved common effects of external factors across regions, including pessimistic or optimistic expectations regarding the future state of the world economy.

The variable $(gro)_{i,t}$ is regional per-capita (real) GDP growth between election years, reflecting overall macroeconomic performance, while $(une)_{i,t}$ is the current regional unemployment rate, reflecting labor-market prospects across the different regions. $(fis)_t^m$ is an indicator for the fiscal-policy stance, which, unlike growth and unemployment, is exclusively time-varying, and is measured by: (i) the percentage change of government final consumption expenditures (as % of GDP) between election years, (ii) the percentage change of government revenue (as % of GDP) between election years, and (iii) the fiscal-deficit change (as % of GDP) between election years.

To disentangle the effects of the above economic variables on incumbent parties from those on opposing parties, we include in the set of regressors interaction terms, defining (opp) , (syr) and (gol) as dummies. $(opp)_{j,i,t}$ takes the value of 1 if a political party j , other than *Syriza* or *Golden Dawn*, was not part of a government-coalition in the pre-election period and the value of zero otherwise. $(syr)_{j,i,t}$ and $(gol)_{j,i,t}$ take the value of 1 for *Syriza* and *Golden Dawn* and the value of zero otherwise. Given the definition of the three dummies, the effect of changes in per-capita growth, unemployment and fiscal policy on the incumbent party is captured, respectively, by the coefficient on (gro) , (une) and (fis) , i.e. by δ_2 , δ_3 and δ_4 , while the corresponding effect on all the opposing parties is captured, respectively, by the coefficient sums $\delta_2 + \delta_5 + \delta_8 + \delta_{11}$, $\delta_3 + \delta_6 + \delta_9 + \delta_{12}$ and $\delta_4 + \delta_7 + \delta_{10} + \delta_{13}$. On the other hand, the effect of changes in growth, unemployment and fiscal policy on *Syriza* and *Golden Dawn* is

captured, respectively, by the coefficient sums $\delta_2 + \delta_8$, $\delta_3 + \delta_9$, $\delta_4 + \delta_{10}$ and $\delta_2 + \delta_{11}$, $\delta_3 + \delta_{12}$, $\delta_4 + \delta_{13}$.

Statistical significance of the interaction terms $(opp)*(gro)$, $(opp)*(une)$, $(opp)*(fis)$, $(syr)*(gro)$, $(syr)*(une)$, $(syr)*(fis)$ and $(gol)*(gro)$, $(gol)*(une)$, $(gol)*(fis)$ would indicate a heterogeneous impact of changes in the state of the economy on incumbent and opposition parties, along the lines suggested by the punishment-sanctioning model (Lewis-Beck, 1988; Powell & Whitten, 1993; Sanders, 2000; Nezi, 2012). In particular, if during economic downturns, opposing parties are benefited while governing parties incur the cost by losing a portion of their vote share, then regional per-capita growth, $(gro)_{j,i,t}$, would enter the regressions with a statistically significant positive coefficient for the incumbent party (i.e. $\delta_2 > 0$) and with a negative coefficient for all non-governing parties (i.e. $\delta_2 + \delta_5 + \delta_8 + \delta_{11} < 0$). Similarly, a rise in the regional unemployment rate, $(une)_{i,t}$, would affect the electoral decision of voters negatively for the incumbent party and positively for all opposing parties taken together (i.e. $\delta_3 < 0$ and $\delta_3 + \delta_6 + \delta_9 + \delta_{12} > 0$). Turning to fiscal-policy variables, politicians, when in office, have strong incentives to choose policies that will maximize their re-election prospects and promote their partisan agenda. Most categories of government spending, such as unemployment benefits or other social-development measures, are linked to redistributive policies and thus are likely to be especially effective as a vote-generating mechanism for parties in power. This opportunistic behavior, regardless of ideological orientation, will increase their chances of being re-elected or at least drastically increase their political influence. Thus, our expectation for the Greek case is that incumbent parties will benefit from a more relaxed fiscal policy, increasing their relative political power, whereas opposing parties as a whole will increase their influence when the implementation of such policies sharply drops. Accordingly, we expect $\delta_4 > 0$ and $\delta_4 + \delta_7 + \delta_{10} + \delta_{13} < 0$ for the government-spending variable and the fiscal-deficit variable, and $\delta_4 < 0$ and $\delta_4 + \delta_7 + \delta_{10} + \delta_{13} > 0$ for the tax-revenue variable.

On the other hand, for significantly negative values of δ_8 , δ_9 , δ_{11} and δ_{12} , rejecting the hypothesis $H_o : |\delta_8| = |\delta_{11}|$ and/or $H_o : |\delta_9| = |\delta_{12}|$ in favor of the alternative $H_a : |\delta_8| \neq |\delta_{11}|$ and/or $H_a : |\delta_9| \neq |\delta_{12}|$ would provide evidence of a different impact of changes in economic growth and/or unemployment on *Syriza* and *Golden Dawn*. Similarly, a heterogeneous impact of fiscal-policy changes on these two parties would lead to the rejection of the hypothesis $H_o : |\delta_{10}| = |\delta_{13}|$.

3. ESTIMATION RESULTS

Equation (1) is estimated by applying the system-GMM technique (Arellano & Bover, 1995; Blundell & Bond, 1998). In the context of our model, this technique tackles bias resulting from the possibility of autocorrelation in the error term due to omitted variables and the presence of a lagged dependent variable among the regressors. The system-GMM technique is also particularly appropriate when the period of study is relatively short and the problem of weak instruments causes large finite-sample biases and poor precision of the originally simple first-differences GMM-estimator. The statistical adequacy of the model is established when the generated residuals do not exhibit second-order autocorrelation and the over-identifying restrictions are not rejected.

Estimation results are presented in Table 2. In all three columns, the over-identifying restrictions are not rejected (Sargan statistic), suggesting that the model is well specified. There is also no evidence of second-order autocorrelation in the residuals (m2 statistic) for two out of the three fiscal-policy metrics. At the same time, electoral outcomes show a significantly positive dependence on past voting, with current support for parties deriving from past support.

Table 2. Electoral outcomes, economic conditions and fiscal policy in Greece. Estimation method: System-GMM (two-step results).

Regressor	Fiscal-policy proxy (fis) _t ^m		
	Government Consumption Expenditure (% GDP), per. change	Tax Revenue (% GDP), per. change	Deficit (% GDP), change
(<i>vote</i>) _{j,i,t-1}	0.865*** (34.82)	0.903*** (48.86)	0.888*** (41.40)
(<i>gro</i>) _{i,t}	0.221 (1.57)	0.289 (1.40)	0.263* (1.83)
(<i>une</i>) _{i,t}	-0.717*** (-4.45)	-0.782*** (-4.56)	-0.691*** (-4.44)
(<i>fis</i>) _t ^m	0.491*** (2.70)	-0.183 (-0.55)	0.559* (1.86)
(<i>opp</i>) _{j,i,t} * (<i>gro</i>) _{i,t}	-0.232*** (-8.55)	-0.324*** (-11.32)	-0.278*** (-4.77)
(<i>opp</i>) _{j,i,t} * (<i>une</i>) _{i,t}	0.813*** (11.28)	0.874*** (6.96)	0.815*** (8.80)
(<i>opp</i>) _{j,i,t} * (<i>fis</i>) _t ^m	-0.179*** (-2.66)	-0.091 (-0.59)	-0.103 (-0.69)
(<i>syr</i>) _{j,i,t} * (<i>gro</i>) _{i,t}	-0.374*** (-11.08)	-0.461*** (-12.48)	-0.453*** (-11.20)
(<i>syr</i>) _{j,i,t} * (<i>une</i>) _{i,t}	1.161*** (14.63)	1.067*** (7.73)	1.088*** (11.61)
(<i>syr</i>) _{j,i,t} * (<i>fis</i>) _t ^m	-0.633*** (-9.21)	0.237* (1.65)	-0.742*** (-5.17)
(<i>gol</i>) _{j,i,t} * (<i>gro</i>) _{i,t}	0.085 (0.35)	0.079 (0.29)	-0.090 (-0.51)
(<i>gol</i>) _{j,i,t} * (<i>une</i>) _{i,t}	0.690*** (3.99)	0.753*** (4.51)	0.670*** (3.62)
(<i>gol</i>) _{j,i,t} * (<i>fis</i>) _t ^m	-2.460** (-2.25)	0.905** (2.01)	-2.296** (-2.36)
Number of obs.	299	299	299
m_1 [p-value]	-2.25 [0.02]	-3.58 [0.00]	-2.43 [0.01]
m_2 [p-value]	2.05 [0.03]	-0.17 [0.86]	1.03 [0.29]
Sargan [p-value]	77.16 [0.56]	66.79 [0.85]	74.19 [0.66]
<i>Hypotheses Testing</i> ^(a) [p-value]			
$H_0 : \delta_2 + \delta_5 + \delta_8 + \delta_{11} = 0$	1.52 [0.21]	1.36 [0.24]	3.94 [0.04]
$H_0 : \delta_3 + \delta_6 + \delta_9 + \delta_{12} = 0$	137.04 [0.00]	52.86 [0.00]	77.98 [0.00]
$H_0 : \delta_4 + \delta_7 + \delta_{10} + \delta_{13} = 0$	7.50 [0.00]	2.87 [0.09]	8.77 [0.00]
$H_0 : \delta_8 = \delta_{11} $	3.44 [0.06]	3.75 [0.05]	4.21 [0.04]
$H_0 : \delta_9 = \delta_{12} $	8.61 [0.00]	3.58 [0.05]	5.91 [0.01]

$H_0 : \delta_{10} = \delta_{13} $	2.87 [0.09]	2.24 [0.13]	2.48 [0.11]
---------------------------------------	-------------	-------------	-------------

Notes: Numbers in parentheses denote z-scores, m_1 and m_2 are residual first and second order serial correlation tests, while Sargan stands for the over-identifying restrictions test. Single, double, and triple asterisks denote statistical significance at the ten percent, five percent, and one percent level respectively. All models allow for robust standard errors. Time dummies are included in all specifications. ^(a)The statistic is distributed as a Chi-square with 1 degree of freedom.

The coefficient on (gro) always has a positive sign and is only marginally insignificant in columns (1)-(2), implying that GDP growth tends to benefit the incumbent party. The estimated coefficients of (fis) indicate that higher government spending or a higher fiscal deficit also increase support for the party in government, while higher taxes have no statistically significant impact. On the other hand, the coefficient on (une) is negative and highly significant across all three columns, implying that voters strongly penalize incumbent parties for failing to reduce unemployment during their administration.

This is also reflected in the interactions $(opp)*(une)$, $(syr)*(une)$ and $(gol)*(une)$. These terms always enter with a positive sign at 1%, which suggests a strong impact of higher unemployment on voters' support for opposing parties, while we emphatically reject the hypothesis that the estimated coefficient sum $\delta_3 + \delta_6 + \delta_9 + \delta_{12}$ equals zero.

The effect of fiscal-policy changes is equally strong on average for opposing parties. In column (1), the coefficients on $(opp)*(fis)$, $(syr)*(fis)$ and $(gol)*(fis)$ all have negative signs and are individually significant at 1% or 5%, while the coefficient sum $\delta_4 + \delta_7 + \delta_{10} + \delta_{13}$ is significant at a p-value of less than 0.01, supporting the hypothesis that reduced public spending generates a switch of the vote towards the opposing parties. In column (2), although the interaction term $(opp)*(fis)$ is wrongly signed, we cannot reject the significance of the coefficient sum $\delta_4 + \delta_7 + \delta_{10} + \delta_{13}$ at a p-value of 10%, which implies a positive overall effect of increased taxation on the opposing parties' vote share. In column (3), all three interaction terms, $(opp)*(fis)$, $(syr)*(fis)$ and $(gol)*(fis)$, have the expected negative signs and we

emphatically reject the hypothesis that $\delta_4 + \delta_7 + \delta_{10} + \delta_{13}$ equals zero, which suggests that fiscal-deficit cuts shift the vote towards non-governing parties.

The effect of GDP growth on opposing parties in column (3) is equally strong, with the corresponding coefficient sum $\delta_2 + \delta_5 + \delta_8 + \delta_{11}$ being significant at a p-value of less than 5%, providing support for the hypothesis that during periods of falling economic activity voters turn in general to the opposing parties hoping that they will deliver better growth outcomes. Even in columns (1)-(2) the GDP-growth effect is of the same direction, with the estimated coefficient-sum $\delta_2 + \delta_5 + \delta_8 + \delta_{11}$ being negative and only marginally insignificant.

The coefficients on $(syr)*(gro)$ and $(syr)*(une)$ do not differ from those on $(opp)*(gro)$ and $(opp)*(une)$ in terms of sign or significance, suggesting that voters feel they should turn in general to opposing parties that might reward them back and punish the incumbent party that has failed to fulfil their expectations regarding growth and unemployment. However, there is evidence of asymmetry between Syriza and Golden Dawn: the estimated coefficients suggest that per-capita GDP growth and unemployment do not affect these two parties to the same extent. The interactions $(syr)*(gro)$ and $(syr)*(une)$ are highly significant throughout Table 2, which suggests a strong support of the electorate for left-wing radical parties like Syriza during periods of worsening macroeconomic conditions. In contrast, $(gol)*(gro)$ is wrongly signed in columns (1)-(2) and statistically insignificant in column (3), leading to rejection of the hypothesis $H_o : |\delta_9| = |\delta_{12}|$ and implying that a falling per-capita GDP has no favourable influence on Golden Dawn's vote share. Also, the effect of rising unemployment, while of the same statistical significance as that for Syriza, is smaller in size for Golden Dawn and we cannot reject the hypothesis $H_o : |\delta_8| = |\delta_{11}|$ across all three columns of Table 2. This asymmetric impact of GDP growth and unemployment on the two parties can be explained by the lack on the part of Golden Dawn of a clear agenda for tackling major economic problems in Greece. This result is in line with the case of the True Finns, another extreme right wing party in Finland. According to Söderlund and Kestilä-Kekkonen (2014)

the results of the 2011 Finnish parliamentary elections suggest an impact of economic evaluations on voting for opposition parties. However, they claim that the electoral success of the True Finns cannot be assigned to economic effects only. A more general sense of political dissatisfaction seems to have triggered the Finnish electorate to vote for this populist party.

Besides, in the Greek case, the Golden Dawn- a neo-fascist party- seems to promote as a solution the “palingenetic ultra-nationalism”, an idea developed by Griffin (1991). The key elements are that fascism can be defined by its core myth, namely that of "national rebirth" - palingenesis. Vasilopoulou & Haliopoulou (2015) seem to adopt this line of reasoning for explaining the rise of the far right in Greece since the beginning of the crisis. Golden Dawn’s success has been based on its ability to promote the idea of a nationalist solution to the political and ideological crisis that has occurred in Greece.

At the same time, as the partisan approach emphasizes, left-wing parties usually favour greater state intervention, income redistribution and an expansionary fiscal-policy stance. Thus when expansionary policies need to be stopped, it is to be expected that left-wing parties will get most of the benefit. This is reflected in the coefficient on the interaction term ($syr*fi_s$) in Table 2. Government expenditures, taxes and the fiscal deficit always affect Syriza’s voting share, with ($syr*fi_s$) entering with a significantly negative sign in columns (1) and (3) and a significantly positive sign in column (2). Fiscal-policy variables also seem to have a large and statistically significant effect on the Golden Dawn’s voting share, despite its different rhetoric and political agenda compared to Syriza. Indeed, the hypothesis $H_o : |\delta_{10}| = |\delta_{13}|$ can be rejected at conventional levels only in column (1). Essentially, this suggests that Golden Dawn took advantage due to the drastic reduction of the fiscal deficit and the rise in taxation, and thus the fall in net wage-incomes and pensions in the aftermath of the 2009-2010 crisis.

4. CONCLUSIONS

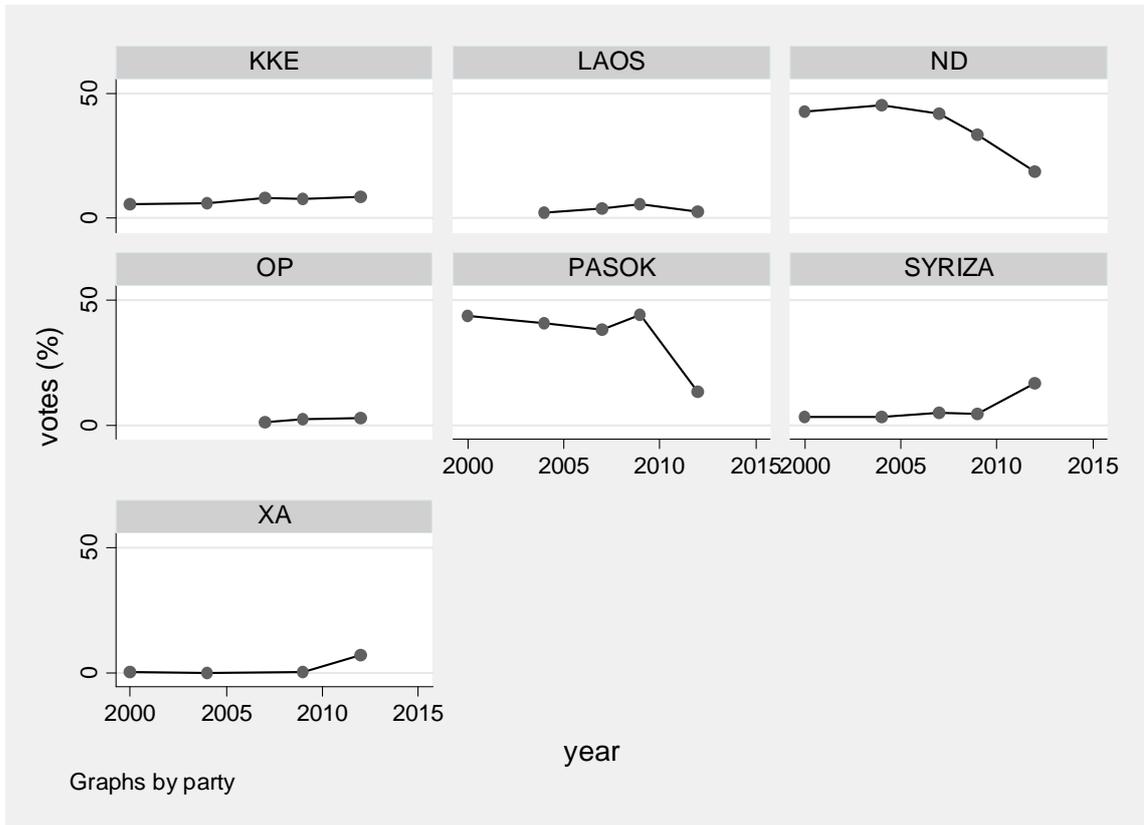
Much of the political-economy literature reports negative effects of deteriorating economic conditions on electoral outcomes for incumbent parties. Motivated by the recent developments in

Greece, and in particular by the rapid rise of two parties with completely different political rhetoric and agendas, Syriza and Golden Dawn, and by the simultaneous decline of two traditional parties, New Democracy and Pasok, we have investigated the impact of economic variables on the behaviour of Greek voters, testing whether the main predictions of the performance-sanctioning model apply in the case of Greece. Indeed, if Greek electoral outcomes are to be in accordance with the performance-sanctioning theory, then one would expect that during unfavourable economic conditions and a tight fiscal-policy stance people will strongly turn to radical parties, such as Syriza and Golden Dawn, hoping for a return to the previous status.

Using electoral outcomes across 13 regions in Greece during five national-election events, we find evidence in support of the performance-sanctioning hypothesis. Our estimates reveal an asymmetric impact between incumbent and opposing parties during changing economic conditions. Incumbent parties are found to be negatively affected when the economy is downsized or when there is a need to pursue fiscal-consolidation policies, while opposing parties are benefited. In addition to providing support for the performance-sanctioning hypothesis, we also find evidence indicating an asymmetry within the two newly placed parties, Syriza and Golden Dawn, with the voting share of Syriza found to exhibit greater sensitivity to changes both in GDP growth and in unemployment compared to the Golden Dawn's share.

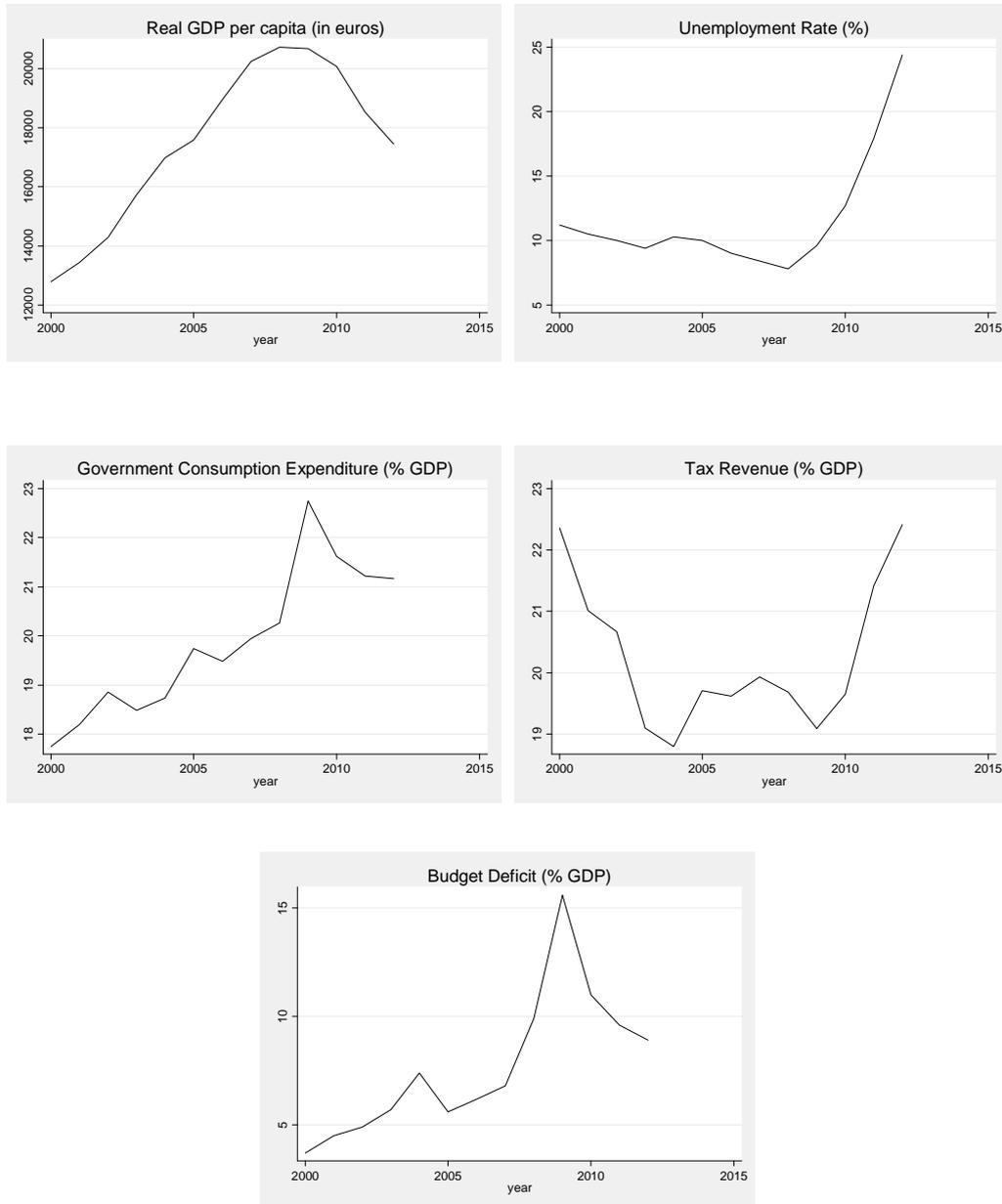
GRAPHS

Figure 1. Vote share in Greece, 2000-2012



Notes: New Democracy (ND); Coalition of the Radical Left (SYRIZA); Panhellenic Socialist Movement (PASOK); Communist Party of Greece (KKE); Golden Dawn (XA); Popular Orthodox Rally (LAOS); Ecologists Greens (OP).

Figure 2. Economic factors and fiscal consolidation in Greece, 2000-2012



REFERENCES

- Anderson, C. D. and Hecht, J.D. 2012. Voting when the economy goes bad, everyone is in charge, and no one is to blame: The case of the 2009 German election. *Electoral Studies*, 31, 5-19.
- Antonakakis, A., & Collins, A. 2014. The impact of fiscal austerity on suicide: On the empirics of a modern Greek tragedy. *Social Science & Medicine*, 112, 39-50.
- Arellano, M., & Bover, O. 1995. Another look at the instrumental variable estimation of error - components models. *Journal of Econometrics*, 68, 29-51.
- Bellucci, P., Costa Lobo, M., & Lewis-Beck, M.S. (Eds.)(2012). Economic crisis and elections: the European Periphery, special symposium. *Electoral Studies*, 33(3).
- Blundell, R., & Bond, S. (1998). Initial conditions and moments restrictions in dynamic panel data models. *Journal of Econometrics*, 87, 11-143.
- Dassonneville, R., & Lewis-Beck, M. S. (2012). *Macroeconomics, economic crisis and electoral outcomes: A national European pool*. Paper presented at the Political Science Department, KU Leuven, Belgium conference on Whatever Happened to Incumbency? November 22, 2012.
- Dassonneville, R., & Lewis-Beck, M. S. (2014). The economic voter and economic crisis. *Acta Politica*, 49, 369-371.
- Duch, R.M., & Stevenson, R.T. 2008. The economic vote: How political and economic issues condition election results. Cambridge, Mass.: Cambridge University Press.
- Economou M, Madianos M, Theleritis C, Peppou LE, & Stefanis C.N. (2011). Increased suicidality amid economic crisis in Greece. *Lancet*. 378, 1459
- Ellinas, A. (2013). The Rise of the Golden Dawn: The new face of the far right in Greece, forthcoming in *South European Society and Politics*, available from: http://works.bepress.com/antonis_ellinas/12.
- Fair, R. C. (1978). The effect of economic events on votes for president. *Review of Economics and Statistics*, 60, 159-172.
- Fair, Ray C. (2009). Presidential and congressional vote-share equations. *American Journal of Political Science*, 53, 55-72.
- Fidrmuc J. (2000). Economics of voting in post communist countries. *Electoral Studies* 19 (2/3), *Special issue: Economics and Elections*, June/Sept, 199-217.

- Florence Bouvet, F., & King S.(2013). Income Inequality and Election Outcomes in OECD Countries: New Evidence Following the Economic Crisis of 2008-2009.*EUSA Review*, 26(2).
- Fox G.,&Phillips, E.N. (2003). Interrelationship between presidential approval, presidential votes and macroeconomic performance, 1948–2000. *Journal of Macroeconomics*, 25(3), 411-424.
- Griffin, R.(1991). *The nature of fascism*. Pinters Publisher Limited
- Hibbs, D.(1978). Political parties and macroeconomic policy.*The American Political Science Review*, 7, 1467-1487.
- Kentikelenis A, Karanikolos M, Papanicolas I, Basu S, McKee M, &Stuckler D. (2011). Health effects of financial crisis: Omens of a Greek tragedy. *The Lancet*, 378(9801), 1457-1458.
- Key, V.O. (1964). *Politics, parties, and pressure groups*. New York, NY: Crowell. 5th ed.
- Key, V.O. (1966). *The responsible electorate*. New York, NY:Vintage.
- Kramer, G. (1971). Short-term fluctuations in U.S. voting behavior, 1896–1964. *American Political Science Review*,65, 131-143.
- Lewis-Beck, M.S. (1986). Comparative economic voting: Britain, France, Germany, Italy.*American Journal of Political Science*, 0(2), 315-346.
- Lewis-Beck, M.S. (1988). *Economics and elections: The major Western democracies*. Ann Arbor: University Michigan Press.
- Lewis-Beck, M.S, &Steigmaier, M. (2000). Economic determinants of electoral outcomes.*Annual Review of Political Science*, 3, 183-219.
- Lewis-Beck, M. S., & Nadeau, R. (2004). Dual governance and the economic vote: France and the United States. In M. S. Lewis-Beck (Ed.), *The French voter: before and after the 2002 elections*, (pp. 136-154). Houndmills: Basingstoke.
- Lewis-Beck, Michael S., & Stegmaier, M. (2007). Economic models of voting. In R. J. Dalton and Hans-Dieter, *The Oxford Handbook of Political Behaviour*(pp. 519-537), Klingemann, Oxford University Press.
- Lewis-Beck, M. S., &Nadeau, R. (2012). PIGS or not? Economic voting in Southern Europe. *Electoral Studies*,31(3), 472-477.
- Mazower M., article in FT. European democracy enters dangerous times, January 30 2015.
- Monroe K.R. (1984). *Presidential popularity and the economy*. New York, NY:Praeger.

- Nannestad P., & Paldam, M. (1994). The VP function: a survey of the literature on vote and popularity functions after 25 years. *Public Choice*, 79, 213-245.
- Nannestad P., & Paldam M. (2000). Into Pandora's box of economic evaluations. A study of the Danish macro VP-function 1986–1997. *Electoral Studies*, 19 (2), 123-140(18).
- Nezi R. (2012). Economic voting under the economic crisis: Evidence from Greece. *Electoral Studies*, 31, 498–505.
- Nezi R., & Katsanidou. A. (2014). From valence to position: Economic voting in extraordinary conditions. *Acta Politica*, 49, 413-430.
- Pacek, A.C. (1994). Macroeconomic conditions and electoral politics in East Central Europe. *American Journal of Political Science*, 38, 723–744.
- Pacek A.C., & Radcliff, B. (1995). Economic voting and the welfare state: a cross-national analysis. *Journal of Politics*, 57, 44-61.
- Paldam, M. (1991). How robust is the vote function? A study of seventeen nations over four decades. In H. Norpoth, M. S. Lewis-Beck, & J. D. Lafay (Eds.), *Economics and politics: the calculus of support* (pp. 9–31). Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Palmer, H. D., & Whitten, G. D. (2011). Through thick and thin? The dynamics of government support across income groups during economic crises. *Electoral Studies*, 30, 427-437.
- Powell, G.B., & Whitten, G. D. (1993). Cross-national analysis of economic voting: Taking account of the political context. *American Journal of Political Science*, 37, 391-414.
- Powell, G. B. Jr. (2000). *Elections as Instruments of democracy: Majoritarian and proportional visions*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Sanders, D. (2000). The real economy and the perceived economy in popularity functions: how much do the voters need to know? *Electoral Studies*, 19, 275-294.
- Sargan, J. (1958). The estimation of economic relationships using instrumental variables. *Econometrica*, 26, 393-415.
- Scotto, T. J. (2012). Conclusion: Thinking about models of economic voting in hard times. *Electoral Studies*, 31, 529-531.
- Simone E., & Sapio A., (2013). *What lies behind the promise of fiscal austerity? Unveiling the determinants of party positioning in the EU*. Political Science and Political Economy Working Paper, Department of Government London School of Economics (04/2013).

- Söderlund, P., & Kestilä-Kekkonen, E. (2014). Economic voting in Finland before and after an economic crisis. *Acta Politica*, 49, 395-412.
- Swank, O.H. (1993). Popularity functions based on the partisan theory. *Public Choice*, 75, 339–356.
- Swank, O.H. (1998). Partisan policies, macroeconomic performance and political support. *Journal of Macroeconomics*, 20(2), 367-385.
- Vasilopoulou, S., & Halikiopoulou, D. (2015). *The golden dawn's 'nationalist solution': Explaining the rise of the far right in Greece*. Palgrave MacMillan.
- Wilkin S., Haller B., & Norporth, H. (1997). From Argentina to Zambia: a world-wide test of economic voting. *Electoral Studies*. 16, 301-316.

MANAGEMENT ISSUES

THE PROCESSES OF FAILURE AND THEIR RELATION TO THE BUSINESS INTERRUPTION

Inmaculada Jimeno García, María-Araceli Rodríguez-Merayo,
María-Arántzazu Vidal-Blasco

Universitat Rovira i Virgili, Spain

Abstract

This paper focuses on the investigation of business failure processes. We consider business failure as a process. We have set two objectives. The first objective is to detect and describe different processes of failure between sample failed companies, as already has been done in previous literature. The second objective is to study the relation between the process that follows a failed company and its final and irreversible situation of business failure. This final situation can be one of the following: to be declared insolvent or in dissolution.

In conclusion, on the one hand, we observed that the variables selected permit us to distinguish between different failure processes and, on the other hand, it is found that there is no relation between the failure process and the companies' final situations.

Keywords: business failure, failure process, financial ratios, bankruptcy.

1. INTRODUCTION

The study of business failure should allow us to know and understand the causes of the degradation process of an organization, as well as the signals that can be identified before the irreversible actual failure. This knowledge will allow us to design corrective measures to avoid business failure itself (De Albornoz and Giner, 2013).

Beaver (1966) and Altman (1968) are the precursors of what has been called the predictive stage. These authors analyzed the business failure using univariate and multivariate models. Characteristic papers of this period are, among others, those of Deakin (1972), Edmister (1972), Ohlson (1980), Taffler (1983), Zmijewski (1984), Frydman et al. (1985), or of Mora (1994). This period papers have a certain predictive instability and unreliability if applied in different contexts initially used to, so you can get to question their predictive ability. These studies have not led to conclusive result, because they are unable to achieve medium-term forecasts (Du Jardin, 2015).

We believe this is mainly because these papers are based on a specific point in time to study business failure, when in fact failed companies suffer a gradual process over time, sometimes fails to materialize in the final termination of the activity.

At the same time as the Beaver (1966) and Altman (1968) approach, another line of research was developed. This research was focused on analyzing the failure as a dynamic process (Argenti, 1976; Laitinen, 1991; Arquero et al. 2009).

We set two objectives in this paper. The first one is to explain different processes leading to failure in a sample of failed companies and that have been described in previous studies that consider failure as a process and not as a static concept. The second objective is to analyze these processes in a sample of failed companies, depicting the relationship between the process that follows a failed company and its final and irreversible situation of failure.

The paper is structured as follows. In the next section we describe studies that have considered the business failure as a temporary successive degradation process and not as a static concept. In turn, we depict three failure processes described in the literature and we also detail the financial and economic aspects that explain the companies in each selected process. In the third section we explain the methodology used that allows us to determine the possible relationship between the process experienced by the company and the final failure irreversible situation. The results of the contrasts are described in the fourth section and, finally, the main conclusions are presented.

2. THE BUSINESS FAILURE PROCESS CONCEPT

Papers in this field have considered various interpretations of the concept of business failure. In classical literatures, financial difficulties are when a company fails is under the creditor's meeting process (Altman, 1968), cease of payments (Ohlson, 1980), bankruptcy (Zmijewski, 1984) or liquidation (Taffler, 1984 and McKee, 2000). Also when the company is no longer able to pay debts (Beaver, 1966, Frydman et al., 1985), or when the entity reaches a negative shareholder's equity.

In general, the principle that the company will fail when it unfulfilled goals set previously remains (Lizarraga, 1996).

These studies considered the failure from a static point of view (Bal, Cheung & Wu, 2013), trying to predict whether or not an organization fails at a specific point in time, time which will normally coincide with the time at which the activity is interrupted, thereby associating the time to the legal definition of failure. But, companies with mild financial difficulties can be had temporary cash flow difficulty, while serious financial distress is business failure or bankruptcy. A company in financial distress may experience a dynamic changing process of various states between the above two extreme forms of financial distress. Financial distress is a dynamic ongoing process, and is the result of continuous abnormality of business operation for a period of time (Sun, Li, Huang and He, 2014).

As already shown, failure in an organization is often associated with the moment of its disappearance, but before reaching it, the entity undergoes a slow process of crisis and a series of phases.

Several authors, including Lau (1987), Laitinen (1991), Ward(1994), Abad, et al. (2008) and Ooghe and De Prijcker(2008) considered, first, that there are different levels of failure in relation to the economic and financial characteristics of the firms and, second, that there are different processes by which organizations can cross to reach the total liquidation of the organization. In their work, Laitinen (1991) concludes that there are different processes or failure syndromes, which are summarized below:

1. A chronic failure firm: this group is made up of organizations that show detectable signs of failure up to four years before. These signs are sampled in variables such as profitability ratios, the ratio of cash flow to sales, the ratio of total debt to assets and liquidity ratios.
2. A revenue financing failure firm: this group consists of companies in which the impairment occurs two years before the final collapse. The variables used to detect it include low cost, low cash flow ratio to sales, poor revenue financing, and low asset turnover.
3. An acute failure firm: this group includes companies where material differences among ratios are not detectable up to the previous year to fail when a general deterioration of all ratios is perceived. Only the lack of solvency is observed in advance.

These failure processes described and contrasted empirically by Laitinen (1991), are empirically supported by other studies such as Arquero et al. (2009), who relate the causes of failure with its evolution and the ratios of the failed organization based on a sample of companies in cease of payments three years prior to the suspension.

Although there are entities in which the failure can be detected up to four years before it occurs, some authors agree that, in certain cases, companies are showing signs of financial stability to the exact moment that failure occurs (Argenti, 1976; Laitinen, 1991; Ooghe & De Prijcker, 2008). These companies with sudden failure processes are similar to healthy companies, years before they fail. This circumstance makes it difficult to detect and anticipate in these cases business failure.

3. RESEARCH METHOD FOR HYPOTHESIS TESTING

The study was carried out in a Spanish context from companies presenting the regular format for financial statements elaboration. The information was obtained from the data contained in the SABI. The latest financial information available for these companies is from 2011 in some cases and 2012 in others.

The latest available financial information will not be more than twelve months after this statement. These companies have been declared insolvent or been dissolved in the years 2012 and 2013.

Listed companies and companies that have to submit consolidated financial statements have been excluded. The reason for this exclusion is because the business group is not declared insolvent or dissolved.

In addition we excluded companies that have been established after 2002, to avoid the inclusion of new companies with higher risk.

The final sample is composed of 163 companies. The period of study considers the financial information since the end of 2007 until the legal act of insolvency or dissolution. Values are all adapted to the Spanish accounting legislation passed in 2007 to incorporate criteria and standards IAS/IFRS.

First of all, we conduct a cluster analysis to remove extreme cases. Then, we intend to form clusters, from the similarities in deteriorating economic and financial indicators during the study period.

Appendix Table 6 shows the variables we used in the cluster for pre-classification of each company in each of the different processes. The main results of this are described in next section.

Secondly, we tested that the distinction which has been made through the cluster described in the previous paragraph, is supported with the results extracted from the Kruskal Wallis (K-W) test.

The K-W test allows us to answer the question of whether the detected groups belong to different groupings.

This test is the most appropriate method for comparing populations whose distributions are not normal, contain heteroscedastic data and with small sample size. Test the hypothesis that the three subsamples identified in the individual analysis do not belong to the same population, thus we can define three business failure processes significantly different.

We contrasted this K-W test with another type of financial ratios from those used in the cluster.

These financial ratios are representative of the most relevant dimensions in prediction of business failure, as described in Latinen (1991): (1) profitability, (2) growth, (3) the capital intensiveness, (4) loan-taking intensiveness, (5) the harmony of debt financing, and (6) the interaction of profitability, growth, and the capital intensiveness in terms of the sufficiency of revenue financing. These ratios are normally used in studies of predicting business failure (Laitinen, 2014).

The hypotheses to be tested for each of the ratios considered are:

Ho: The sub-samples are not significantly different.

H1: The sub-samples are significantly different.

The results and conclusions of this contrast are given in Table 2 of Section Main results.

Thirdly, we contrast a possible relation between the business failure process suffered by the company and the final state of collapse where the business arrives. We wonder if there exist a link between the final state reached by the enterprise and one of processes suffered. Or, conversely, if there is a correspondence between the end position and a specific process.

To do this we conducted a Chi-squared contrast through a contingency tables test. The hypotheses to be tested are:

Ho: variables 'process' and 'final status' are distributed equally in the sample, thus there exist a relation between them.

H1: variables are independent.

The results of this contrast are discussed in section Main results.

All data and proposed contrasts were processed with the SPSS Statistics 20.0 software.

4. MAIN RESULTS

We got twenty-five hierarchical cluster groups to detect extreme cases by usual financial ratios. Appendix Table 7 shows this cluster. All minority groups are removed. Therefore, we have only three blocks (94, 21 and 17 companies each) consisting of a total of 132 organizations (81% of initial cases).

4.1 Classification of the companies in the sample

Without extreme cases, then we made another cluster to identify how many groups are in the sample of 132 companies. We made the cluster with usual financial ratios from the previous literature for two, three and four years before the event. We obtain three possible clusters. The different cluster possibilities are shown in Table 1.

Table 1. Different type of cluster

First Cluster	Second Cluster	Third Cluster
20	17	18
18	90	31
94	10	17
	15	39
		27
132	132	132

The best group is the one that distinguishes a greater number of different ratios between clusters. To compare this argument we made a K-W contrast with the financial ratios used by Laitinen (1991). We show the summary result in Table 2²⁷⁶.

Table 2. Summary contrast K-W with the ratios used by Laitinen (1991)

		Significant years		
		First Cluster	Second Cluster	Third Cluster
Laitinen(1991)	ROA	N2	N2	N2,N3,N4,N5
	RotAssets	N1,N2,N3,N4,N5	N1,N2,N3,N4,N5	N1,N2,N3,N4,N5
	IncAssets	N2*,N3*,N5*	N2,N3,N5*	N5
	CF/Vtas	N1,N2,N4*	N2	N2,N3
	PT / AT	N2,N3,N4,N5	N1,N2,N3,N4,N5	N1,N2,N3,N4,N5
	Current Ratio	N1,N2,N3,N4,N5	N1,N2,N3,N4,N5	N1,N2,N3,N4,N5
				5

²⁷⁶We can find an explain contrast in the appendix, in table 8.

*90% significance.

ROA= Return on investment ratio

Rot Assets = Net sales/Total Assets

Inc Assets = The rate of growth in total assets

CF/Vtas = Cash Flow/Net sales

PT/AT = Total debt/ Total Assets

Current Ratio = Current Assets/Current liabilities

N1= one year before failure;N2=two years before failure;N3=three years before failure;N4=four years before failure;N5=five years before failure.

The third cluster detects five groups, in which as many ratios differences between groups were distinguished. Then sample companies are classified as shown in Table 3.

Table 3. Frequencies

	Number of companies per group	Frequency per group
Group I	18	13,63%
Group II	31	23,42%
Group III	17	12,87%
Group IV	39	29,54%
Group V	27	20,45%
Total	132	100 %

4.2 K-W contrast independent grouping results

The non-parametric Kruskal Wallis contrast allows us to confirm whether the five identified groups correspond to five independent sub-samples. We perform a Kruskal Wallis (KW) contrast between pairs of groupings. We show the summary result in Table 4.

It is important to stress that almost all variables show significant differences at some point in one group over another during the study.

We find that differences between sub-samples are statistically significant, despite the fact that the test does not use the same ratios that have been used to make clusters.

Therefore we can say that the five groups show different values for almost all selected financial ratios, and these allow us to distinguish the process prior degradation and predict failure of the organization.

Table 4. Summary contrast independent grouping (K-W). Groups taken in pairs.

Variables	GroupI				GroupII			GroupIII		GroupIV
	VsGroupII	VsGroupIII	VsGroupIV	VsGroupV	VsGroupIII	VsGroupIV	VsGroupV	VsGroupIV	VsGroupV	VsGroupV
PT/AT	Every years	N2,N3,N4,N5	Every years	N2,N3,N4,N5	N2,N3	Every years				
Current R	N2,N3,N4,N5	Every years	Every years	Every years	Every years	N1,N2,N3,N4	Every years	Every years	Every years	N2,N5
RotAssets		Every years		N2,N5	Every years			Every years	Every years	N3
ROA	N2,N4,N5	N2	N2	N2,N3		N3,N4,N5	N3,N4,N5	N1	N2,N3	
CF / Vtas		N2	N4, N5	N3			N3	N1, N2	N2	N5
Inc Assets	N4, N5							N5		

N1= one year before failure;N2=two years before failure;N3=three years before failure;N4=four years before failure;N5=five years before failure

- ROA= Return on investment ratio
- Rot Assets = Net sales /Total Assets
- Inc Assets = The rate of growth in total assets
- CF/Vtas = Cash Flow /Net sales
- PT/AT = Total debt /Total Assets
- Current Ratio = Current Assets/Current liabilities

4.3 Relationship between the degradation process suffered and the business final state

Now we check if there is a relation between the final status of the enterprises and business failure process specifically. We rely on the contingency table and the results of Chi - square contrast included in Table 5.

Table 5. Table of contingency and Chi-square contrast

Final	Group					Total
	I	II	III	IV	V	
Dissolved	5	7	5	18	13	48
To be declared	13	24	12	21	14	84
Total	18	31	17	39	27	132

	value	gl.	sig.asymtotic
Chi-square	6,709(a)	4	0,152
Likelihood ratio	6,834	4	0,145
Number of valid	132		

(a) 0 cells have an expected frequency under 5. The minimum expected frequency is 6,18.

This contrast allows us to conclude that there is no relation between the deterioration suffered by the organization and the end status of collapse of the company.

5 CONCLUSIONS

Studies of business failure have been carried out from different approaches, mainly because there is no single way to determine the failure in the organization. Some authors identify the term of business failure, for example, to the time of the bankruptcy, insolvency, or the fact that the company is unable to meet obligations when due. But the most widely used meaning of this concept is to consider the legal approach to failure, since it is considered the most objective.

This divergence in relation to the concept of failure is one of the limitations that are usually noted in previous papers of business failure, which makes difficult comparisons between studies of this research field.

Under our point of view, it would be of interest to have a theoretical framework within which to support this work and which could pose unify how and why organizations fail, trying to link the causes of failure with symptoms that can be seen on companies that fail.

In general, treatment failure has been made considering the latter as a static fact, based on the final status of organizations when stopped their activity, regardless of whether there is actually a

process that ends in that particular status. Consequently, previous studies were limited to analyze what variables distinguish between healthy and failed companies (Oliver Lukason, 2012).

However, in this study we focused on the theory that failure is a process and that firms can follow different types of processes to reach that ultimate failure (Laitinen, 1991). The identification of different processes has important implications for research, to open up a path of study with a much broader view, since this theory puts into question the validity of the experimental design that has been followed so far, which only distinguishes between healthy and failing businesses without reaching deeper into these issues.

In order to verify that there are different processes of business failure, we have made a cluster analysis to classify the companies of the sample. Subsequently, we have confirmed the extracted classification of the cluster, when testing the K-W test statistic that there are indeed different processes of business failure, that is, institutions that fail have different behaviors depending on what the process of failure followed.

Moreover, it is also verified in our work that there is no relation between the business failure process and the final state in which organizations are. We understand that only focus on the final state in which the company is to conduct a survey of business failure can cause losing a lot of information, so we posed for future research a deeper analysis of this aspect. We also propose to investigate what differences arise between business failure models that distinguish between the different processes and those that focus solely on recognizing the final state of the company.

REFERENCES

- Abad, C., Arquero, J.L., & Jiménez, S. (2008). *Fracaso empresarial: características y tipos*, AECA.
- Altman, E.I. (1968). Financial ratios, discriminant analysis and the prediction of corporate bankruptcy. *The Journal of Finance*, 23(4), 589-609.
- Argenti, J. (1976). *Corporate collapse the causes and symptoms, statistical theory of reliability and life testing: probability models*. New York, NY: John Wiley and Sons.
- Arquero, J.L., Abad, M.C., & Jiménez, S.M. (2009). Procesos de fracaso empresarial en pymes. Identificación y contrastación empírica. *Revista Internacional de la Pequeña y Mediana Empresas*, 1(2).
- Bal, J., Yen C., & Hsu-Che W. (2013). Entropy for Business Failure Prediction: An Improved Prediction Model for the Construction Industry. *Advances in Decision Sciences*.
- Beaver, W.H. (1966). Financial ratios as predictors of failure. *Journal of Accounting Research*, 5 (suplement), 123-127.
- De Albornoz, B.G., & Giner, B. (2013). Predicción del fracaso empresarial en los sectores de construcción e inmobiliario: Modelos generales versus específicos. *Universia Business Review*, (39), 118-131.

- Deakin, E. (1972). A discriminant analysis of predictors of business failure. *Journal of Accounting Research*, Spring, 167-179.
- Du Jardin, P. (2015). Bankruptcy prediction using terminal failure processes. *European Journal of Operational Research*, 242(1), 286-303.
- Edminster, RO. (1972). An empirical test of financial ratio analysis for small business failure prediction. *Journal of Financial and Quantitative Analysis*, 7(2), 1477-1493.
- Frydman, H. Altman, E.I., &Kao, D. (1985). Introducing recursive partitioning for financial classification: The case of financial distress. *The Journal of Finance*, 40(1), 269-291.
- Laitinen, E. (1991). Financial ratios and different failure processes. *Journal of Business Financial and Accounting*, 18 (5), 649-673.
- Laitinen, E., Lukason, O., &Suvas, A., (2014). Behaviour of financial ratios in firm failure process: An international comparison. *International Journal of Finance and Accounting*, 3(2), 122-131.
- Lau, A. (1987). A five state financial distress prediction model. *Journal of Accounting Research*, 25(1), 127-138.
- Lizarraga, F. (1996). *Modelos multivariantes de previsión del fracaso empresarial: Una aplicación a la realidad de la información contable española*. Tesis Doctoral del Departamento de Gestión de Empresas, Universidad Pública de Navarra.
- Lukason, O. (2012). Financial performance before failure: Do different firms go bankrupt differently? *International Journal of Trade, Economics & Finance*, 3(4).
- McKee, T.E. (2000). Developing a bankruptcy prediction model via rough sets theory. *International Journal of Intelligent Systems in Accounting, Finance & Management*, 9(3), 159-173.
- Mora, A. (1994). Los modelos de predicción del fracaso empresarial: Una aplicación empírica del logit. *Revista Española de Financiación y contabilidad*, 24(78), 203-233.
- Ohlson, J.A. (1980). Financial ratios and the probabilistic prediction of bankruptcy. *Journal of Accounting Research*, Spring, 109-131.
- Ooghe, H., &De Prijcker, S. (2008). Failure processes and causes of company bankruptcy: a typology. *Management Decision*, 46(2), 223-242.
- Sun, J., Li, H., Huang, Q.H., & He, K.Y. (2014). Predicting financial distress and corporate failure: A review from the state-of-the-art definitions, modeling, sampling, and featuring approaches. *Knowledge-Based Systems*, 57, 41-56.
- Taffler, R.J. (1984). Empirical models for the monitoring of UK corporations. *Journal of banking and finance*, 8(2), 199-227.

- Ward, T.J. (1994). An empirical study of the incremental predictive ability of beaver's naïve operating flow measure using four-state ordinal models of financial distress. *Journal of Business Finance & Accounting*, 21(4), 547- 560.
- Zmijewski, ME. (1984). Methodological issues related to the estimation of financial distress prediction models. *Journal of Accounting Research*, 22 (Supplement), 59-82.

Appendix

Table 6. Description of variables to classify firms in the sample in different processes

Variables	Description ¹
BAll/AT	Profit before interest and taxes / Total assets
PT/AT	Total liabilities/ Total Assets
AC/PC	Current Assets/Current liabilities
CF/PT	Operative Cash Flows*/Total liabilities *Obtained adding Net Profit + depreciation
Vtas/AT	Net turnover/Total Assets
CC/ AT	Working capital/ Total Assets
Efect/ AT	Cash/ Total Assets

Balance sheet accounts include End Balance

Table 7. Example summary of groups of companies. Ratio of debt.

PT/AT			
Cluster	Mean	Cases	Std. Desv.
1	98,90	1,00	
2	79,65	94,00	15,16
3	55,11	21,00	18,80
4	87,27	17,00	7,18
5	138,45	2,00	31,03
6	37,43	1,00	
7	92,66	4,00	5,06
8	88,24	1,00	
9	88,71	1,00	
10	108,20	1,00	
11	79,18	4,00	12,56
12	43,31	1,00	
13	133,65	1,00	
14	94,87	1,00	
15	177,14	1,00	
16	294,60	1,00	
17	139,96	1,00	
18	260,19	1,00	
19	34,48	1,00	
20	85,11	1,00	
21	98,82	1,00	
22	145,38	1,00	
23	120,60	1,00	
24	88,65	1,00	
25	86,01	2,00	
Total	82,73	162,00	31,39

In this table we show the cluster result of the ratio of debts in two years before the event.

Table 8. K-W contrast with the ratios used by Laitinen (1991)

	Year	First Cluster		Second Cluster		Third Cluster	
		Chi-square	Sig.	Chi- square	Sig.	Chi- square	Sig.
ROA	N1	3,84	0,15	4,37	0,22	7,06	0,13
	N2	11,08	0,00	21,40	0,00	16,03	0,00
	N3	0,96	0,62	1,47	0,69	18,01	0,00
	N4	0,42	0,81	0,94	0,82	16,97	0,00
	N5	0,91	0,63	0,88	0,83	9,43	0,05
RotAssets	N1	23,92	0,00	25,00	0,00	24,66	0,00
	N2	27,96	0,00	27,15	0,00	26,35	0,00
	N3	24,68	0,00	24,32	0,00	23,19	0,00
	N4	26,57	0,00	25,90	0,00	24,05	0,00
	N5	25,42	0,00	23,62	0,00	24,64	0,00
IncAssets	N1	2,87	0,24	2,94	0,40	3,44	0,49
	N2	5,59	0,06	8,42	0,04	7,19	0,13
	N3	5,57	0,06	9,35	0,02	6,00	0,20
	N4	0,89	0,64	1,40	0,71	1,25	0,87
	N5	5,20	0,07	6,23	0,10	11,39	0,02
CF/Sales	N1	6,89	0,03	5,03	0,17	7,27	0,12
	N2	9,28	0,01	7,90	0,05	11,38	0,02
	N3	2,79	0,25	5,57	0,13	9,47	0,05
	N4	5,13	0,08	4,22	0,24	4,84	0,30
	N5	2,62	0,27	3,43	0,33	6,12	0,19
PT/AT	N1	11,60	0,00	11,26	0,01	18,83	0,00
	N2	39,74	0,00	41,10	0,00	97,34	0,00
	N3	51,27	0,00	50,35	0,00	105,71	0,00
	N4	46,60	0,00	50,51	0,00	90,74	0,00
	N5	32,58	0,00	37,99	0,00	71,88	0,00
Current R.	N1	47,31	0,00	46,28	0,00	53,49	0,00
	N2	66,76	0,00	62,85	0,00	85,26	0,00
	N3	70,90	0,00	75,10	0,00	90,52	0,00
	N4	61,45	0,00	68,01	0,00	82,86	0,00
	N5	50,72	0,00	56,32	0,00	61,54	0,00

N1= one year before failure;N2=two years before failure;N3=three years before failure;N4=four years before failure;N5=five years before failure.

ROA= Return on investment ratio

Rot Assets = Net sales /Total Assets

Inc Assets = The rate of growth in total assets

CF/Vtas = Cash Flow /Net sales

PT/AT = Total debt /Total Assets

Current Ratio = Current Assets/Current liabilities

Table 9. Contrast independent sub-samples. Group taken in pairs.

Variables	Group I				Group II				Group III				Group IV			
	II	III	IV	V	I	III	IV	V	I	II	IV	V	I	II	III	V
	Signif.				Signif.				Signif.				Signif.			
ROAN1	0,65	0,13	0,42	0,75	0,65	0,20	0,14	0,96	0,13	0,20	0,01	0,18	0,42	0,14	0,01	0,19
ROAN2	0,00	0,00	0,01	0,02	0,00	0,99	0,15	0,11	0,00	0,99	0,18	0,05	0,01	0,15	0,18	0,55
ROAN3	0,30	0,72	0,59	0,01	0,30	0,47	0,02	0,00	0,72	0,47	0,40	0,00	0,59	0,02	0,40	0,02
ROAN4	0,01	0,41	0,27	0,33	0,01	0,06	0,01	0,00	0,41	0,06	0,92	0,07	0,27	0,01	0,92	0,06
ROAN5	0,04	0,29	0,59	0,94	0,04	0,24	0,04	0,00	0,29	0,24	0,61	0,20	0,59	0,04	0,61	0,49
RotAssetsN1	0,97	0,01	0,14	0,71	0,97	0,00	0,07	0,86	0,01	0,00	0,00	0,00	0,14	0,07	0,00	0,28
RotAssetsN2	0,87	0,00	0,30	0,61	0,87	0,00	0,16	0,53	0,00	0,00	0,00	0,00	0,30	0,16	0,00	0,41
RotAssetsN3	0,85	0,00	0,69	0,96	0,85	0,00	0,37	0,83	0,00	0,00	0,00	0,00	0,69	0,37	0,00	0,58
RotAssetsN4	1,00	0,00	0,42	1,00	1,00	0,00	0,36	0,92	0,00	0,00	0,00	0,00	0,42	0,36	0,00	0,32
RotAssetsN5	0,74	0,00	0,72	0,40	0,74	0,00	0,45	0,65	0,00	0,00	0,00	0,00	0,72	0,45	0,00	0,22
IncAssetsN1	0,32	0,43	0,21	0,09	0,32	0,61	0,80	0,54	0,43	0,61	0,98	0,29	0,21	0,80	0,98	0,28
IncAssetsN2	0,12	0,77	0,46	0,04	0,12	0,12	0,34	0,48	0,77	0,12	0,22	0,08	0,46	0,34	0,22	0,10
IncAssetsN3	0,11	0,36	0,11	0,93	0,11	0,08	0,64	0,27	0,36	0,08	0,06	0,46	0,11	0,64	0,06	0,42
IncAssetsN4	0,92	0,79	0,58	0,94	0,92	0,96	0,36	0,86	0,79	0,96	0,31	0,82	0,58	0,36	0,31	0,55
IncActivoN5	0,31	0,02	0,89	0,04	0,31	0,10	0,26	0,16	0,02	0,10	0,01	0,98	0,89	0,26	0,01	0,02
CF/VtasN1	0,08	0,05	0,41	0,38	0,08	0,14	0,28	0,46	0,05	0,14	0,04	0,07	0,41	0,28	0,04	0,78
CF/VtasN2	0,09	0,01	0,20	0,87	0,09	0,06	0,33	0,10	0,01	0,06	0,02	0,02	0,20	0,33	0,02	0,21
CF/VtasN3	0,93	0,69	0,09	0,01	0,93	0,61	0,10	0,01	0,69	0,61	0,73	0,16	0,09	0,10	0,73	0,17
CF/VtasN4	0,12	0,93	0,03	0,40	0,12	0,42	0,67	0,45	0,93	0,42	0,34	0,88	0,03	0,67	0,34	0,24
CF/VtasN5	0,13	0,84	0,03	0,06	0,13	0,28	0,37	0,44	0,84	0,28	0,15	0,39	0,03	0,37	0,15	0,90
PT/ATN1	0,01	0,02	0,16	0,00	0,01	0,74	0,09	0,02	0,02	0,74	0,25	0,01	0,16	0,09	0,25	0,00
PT/ATN2	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,09	0,00	0,00	0,00	0,09	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
PT/ATN3	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,01	0,00	0,00	0,00	0,01	0,00	0,06	0,00	0,00	0,00	0,00
PT/ATN4	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,01	0,00	0,00	0,00	0,01	0,00	0,95	0,00	0,00	0,00	0,00
PT/ATN5	0,00	0,00	0,03	0,00	0,00	0,02	0,00	0,00	0,00	0,02	0,00	0,48	0,03	0,00	0,00	0,00
Current RN1	0,11	0,00	0,00	0,00	0,11	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,71
Current RN2	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,15
Current RN3	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,08
Current RN4	0,00	0,03	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,03	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,17
Current RN5	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,14	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,14	0,00	0,11

N1= one year before failure;N2=two years before failure;N3=three years before failure;N4=four years before failure;N5=five years before failure.

ROA= Return on investment ratio
 Rot Assets = Net sales/Total Assets
 Inc Assets = The rate of growth in total assets
 CF/Vtas = Cash Flow/Net sales
 PT/AT = Total debt/Total Assets
 Current Ratio = Current Assets/Current liabilities

FLEXICURITY AS AN AIM FOR POST-CRISIS SOCIETIES

Joanna Marendziak

University of Szczecin, Poland

Abstract:

European Union, in search of a universal labour market model for member States, has focused on the concept of flexicurity. This model, which was taken from the experience of Denmark, provides a comprehensive solution for the societies subjected to globalization, aging, international integration and segmentation of the labour market. Before the crisis, Commission of the European Communities created a communication towards common principles of flexicurity to the bodies of EU. Obviously, during economic downturn, realization of those ideas had to give way to scorching problems that have arisen. Nowadays, it is finally possible to fulfil this conception's assumptions by member States. Of course, the way of implementation will vary due to cultural differences and different traditions, but the model stays the same. After almost decade of economic problems, post-crisis countries are able to create conditions facing the program of Flexicurity, which brings more and better jobs through flexibility and security. This article provides the genesis of flexicurity, its assumptions at the beginning and the version that has arisen lately. The threats in actual extension and socio-economic circumstances in post-crisis Europe are analysed as well. The ending consists of recommendations of how to adjust this conception and make it a ready-to-use conception.

Keywords: flexicurity, European policy, labour market, social policy

1. INTRODUCTION

Flexicurity for some time has become a very popular topic. Against the idea, which was to guide all European Union countries, stood the global economic crisis. Developed assumptions and suggestions could not have been introduced, because the place of flexicurity in Member states' consideration was taken over by sudden serious problems in each socio-economic systems. Now, the time has come when the opportunity to turn towards this concept reappeared, but the circumstances in which it came to implement the idea have changed. This dissemination refers to the current economic situation and tries to answer the question of what should be done nowadays to fulfill the concept of flexicurity.

The exploration of the topic starts with the analysis of the beginnings of flexicurity and the meaning of the idea for the European Union. It contains an overall look through last decades and emphasizes the actual needs and approaches.

The second chapter reveals the impact of the crisis on the Member states' labour markets, through presenting the level of unemployment, both general and divided according to chosen indicators, the danger in which low skill employers have been found, percentage of temporary contracts across Member states etc.

Shape of flexicurity after the economic downturn is the third and last part of dissemination. It provides reflections on contemporary threats and recommendations for further use of flexicurity.

2. THE ORIGIN OF FLEXICURITY

2.1 *The essence of the concept*

The term flexicurity is the combination of two words: flexibility and security. The model assumes that it is able to combine two elements, which at first sight may be seen as contradictory to each other. The success is dependent upon the balance of how are those components connected and to what extent²⁷⁷.

The conception of flexicurity originates from Denmark. It assumes coexistence of three elements: flexibility, security and active labour market policies. This is called the golden triangle²⁷⁸. Flexibility refers to low level of job security regulations, which empowers employer to recruit or dismiss employees easily, according to actual needs of company²⁷⁹. Next element – security, means the existence of so-called safety net for those who have lost employment. This kind of protection is the responsibility of the state, and provides benefits enabling unemployed to survive during the time of job seeking. The third pillar are active labour market policies, which stimulates employment. Their aim is to improve the skills of the unemployed and mobilize them to active participation in the labor market. To achieve these goals, proper incentives are established²⁸⁰. As it was said before,

²⁷⁷ Gmurczyk J., *Flexicurity w Danii i w Polsce, wnioski i rekomendacje*, 3/2012, Instytut Obywatelski, p. 3;

²⁷⁸ Paolucci S., *Flexicurity in times of crisis: what challenges?*, 2011, Università degli Studi di Trento, p. 3;

²⁷⁹ Louvaris Fasois Ch., *Flexicurity in times of crisis: The cases of Denmark and Greece*, 2012, Tilburg University, p. 26;

²⁸⁰ Gmurczyk J., *op. cit.*, p. 6-7;

flexicurity assumes easiness in hiring and firing employees. This is why unemployment rate may vary according to certain economic situation. So it is easy to see that flexicurity does not prevent an unemployment in general, because it is included in this conception at some points of a lifetime – however, its main task is to prevent an increase of long-term unemployment, which is highly unwelcome. To reach this postulate active labour market policies are necessary.

2.2 The meaning of the concept in EU

Some signs of the socio-economic metamorphosis in Europe occurred in the 90s. The Delors White Paper Growth, competitiveness, employment. The challenges and ways forward into to 21st century from 1993 switched the stress from labour market policies to employment policies – it gave a new insight in the necessity of reforms at the labour law level²⁸¹.

Anyhow, the reflections on relation between flexibility and security have been going continuously since the end of last century²⁸² (Commission, 2000). The topic was raised repeatedly, from Employment in Europe Report in 2002 to European Employment Strategies that were released annually²⁸³.

At the same time, the Lisbon Strategy (2000) emphasized the role of cooperation and collaboration of Member states according to spreading flexicurity experiences. A goal of constant education and training, as well as establishing more efficient model on labour market was enhanced. For the first time, flexicurity has been seen as a useful tool with a holistic approach not only for labour market reforms but also for economic development²⁸⁴.

A need of transformation of labour market into more balanced according to the flexibility and security postulates existed for many years but until 2007 a comprehensive approach was missing. So in 2007, after several years of struggling with the topic, European Commission published Communications introducing common principles of flexicurity and defined the term of flexicurity as an integrated strategy to enhance, at the same time, flexibility and security in the labour market²⁸⁵. It has been precisely listed what should compose on the overall:

- flexible and reliable contractual arrangements;
- comprehensive lifelong learning (LLL) strategies;
- effective active labour market policies;
- modern social security systems that provide adequate income support, encourage employment and facilitate labour market mobility²⁸⁶.

Since publishing Communication of Commission in 2007 the meaning of dialog has been strongly emphasized in the EU understanding of properly constructed labour market structure. It has been seen as a key to ensure that flexicurity delivers benefits for all²⁸⁷. Explanation is simple – when

²⁸¹ Louvaris 12;

²⁸² Bolton S., Lasser K., McGuire D., *Quality Work and the Moral Economy of European Employment Policy*, 2015, Journal of Common Market Studies, p. 5;

²⁸³ Ibidem, p. 5-6;

²⁸⁴ Louvaris Fasois Ch., *op. cit.*, p. 13;

²⁸⁵ COM(2007) 359 final;

²⁸⁶ Ibidem;

²⁸⁷ Ibidem;

every party (employers, employees, organizations, public authorities etc.) is involved into creating circumstances on the socio-economic field then it is more likely that they will obey the rules that came from their settlements. Moreover, they take responsibility for change²⁸⁸. Unfortunately, successful dialog between social partners is dependent on the level of mutual trust. In the model country, Denmark, the level of public's trust is very high (Denmark is one of eleven countries in the world, where citizens trust others)²⁸⁹, while in other countries the situation presents itself less positive.

Due to the crisis European reports from 2009 had focused on short-term actions²⁹⁰. Although, the meaning of flexicurity had remained very important, especially in the expression of Europe 2020. This strategy assumes EU becoming strong in economic global perspective through smarter, more sustainable and more inclusive growth thanks to flexicurity²⁹¹. It is a new flagship long-term programme for years 2010-2020, which took over the place of the Lisbon Strategy, which duration lasted for previous ten years and occurred as a great failure²⁹². It was said that the abundance of priorities and dimensions of the Lisbon Strategy turned out to be equivalent to the absence of any priorities²⁹³. Hence, Europe 2020 concentrates primarily on the two significant elements of flexicurity in order to avoid previous mistakes – it emphasizes the role of increasing the level of security and the need of activation labour market policies. It was proved that flexibilization at the EU labour market succeed so the emphasis is put on the other two elements. What is more, this modern flexicurity approach understands security not only as a protective net of unemployment benefits but also as securing people's capacity to work by ensuring lifelong access to opportunities to develop and adapt their skills to meet new demands in the labour market²⁹⁴.

3. THE INFLUENCE ON CRISIS ON IMPLEMENTATION OF THE FLEXICURITY

The crisis began in 2007 with the clash of real estates market in the United States of America. A year later a global financial service firm – Lehman Brothers declared bankruptcy. This led to a domino effect, and made national economic systems aware that they are not fully protected from collapse²⁹⁵.

3.1. The increase of unemployment rate

Due to the unstable economic situation, or to call it more precisely – serious economic downturn, the labour market was heavily hit. Entrepreneurs decided to reduce costs by dismissing a serious amount of employees. The only thing they wanted to achieve was to survive during the hard time of insufficiency of the system. Unemployment has increased rapidly, undermining assumptions and

²⁸⁸ Ibidem;

²⁸⁹ Gmurczyk J., *op. cit.*, p. 10;

²⁹⁰ Bolton S., Lasser K., McGuire D., *op. cit.*, p. 7;

²⁹¹ Louvaris Fasois Ch., *op. cit.*, p. 14;

²⁹² Wyplosz Ch., *The failure of the Lisbon strategy*, 2010, <http://www.voxeu.org/article/failure-lisbon-strategy>;

²⁹³ Radlosz M.-J., *Strategia lizbońska nie spełnia pokładanych w niej nadziei*, 2005, Rzeczpospolita;

²⁹⁴ Gagel S., *The Eurostat Labour Market Policy database* [in:] Flemish Department of Work and Social Economy In cooperation with the Research Institute for Work and Society, the European Commission and the city of Antwerp, Van Steendam I., Raymenants J. and De Klerck W. (red.), *Active labour market policies for the Europe 2020 strategy. Ways to move forward*, 2011, p. 16;

²⁹⁵ Louvaris Fasois Ch., *op. cit.*, p. 18;

aims of the European Union of the sustained employment growth. Analysing the data before 2008 in comparison with numbers in 2012 a significant change of unemployment rate can be easily seen. In general, the average increase of this rate in most European countries was 2-3 percent (i.e. Poland 7,1% to 10,1%, United Kingdom 5,6% to 8,1%, France 7,4% to 9,8%, Czech Republic 4,4% to 7,0%) . Some of them suffered severely – the amount has risen much more (i.e. Italy 6,7% to 10,7%, Estonia 5,5% to 10,0%) or has doubled (i.e. Croatia 8,6% to 16%, Spain 11,3% to 24,8%) and even tripled (i.e. Greece 7,8% to 24,5%)²⁹⁶. Fortunately, most of them escaped from the collapse of employment, but still, there are some Member states that cannot get out of this crisis. This concerns especially Mediterranean countries, where the unemployment rate still rises or remains the same.

The first victims of the crisis have been precisely those workers with flexible contractual arrangements²⁹⁷. It occurred that countries have introduced more flexibility without corresponding level of security. It has led to a situation, where easily dismissed workers (along with flexicurity model) found themselves in a very difficult position, because of the lack or insufficiency of the security net – the one that was supposed to protect them from poverty. And so, after 6 months of unemployment 40% of previous earnings goes to Hungarian and Czech Republic citizens, while only 28% to Slovakian. Baltic countries provide a loss spanning from 55% to the 70% of what was previously earned. Only the countries where flexicurity is high provide sufficient amount of financial protection (i.e. Finland provide 65% of previous wage, Denmark –84%!). As a result, the rate of unemployed at-risk-of-poverty increased in many EU countries²⁹⁸.

The long-term unemployment is highly unwelcome in the flexicurity concept. While it accepts the existence of a short-time unemployment, the long-term version is one of flexicurity's biggest enemies. The difference between level of short-term unemployment in 2008 and 2012 varies across countries. Scandinavia noticed a little change (i.e. Norway 0,3% to 0,6%, Finland 1,2% to 1,6%, Sweden 0,8% to 1,5%), some of the Member states suffered more (i.e. Poland 2,4% to 4,1%, Slovakia 6,7% to 9,4%). There were some significant changes in the Baltic countries (i.e. Lithuania 1,3% to 6,6%, Latvia 1,9% to 7,8%), but the worst statistics occurred in the Mediterranean countries (i.e. Italy 3,1% to 5,7%, Spain 2,0% to 11,0%, Greece 3,7% to 14,5%, Croatia 5,3% to 10,2%) where the level of long-term unemployment still rises²⁹⁹.

A special attention must be paid to youth unemployment rate. The statistics shows that the economic recession led to a more significant increase of this rate among people between 15-24 years old in comparison to the total amount of unemployment. The data from 2008 and 2013 present an overview of the youth situation on the labour market. And again, the best situation of young people is in the countries, where flexicurity has a strong position – in Scandinavia (Norway 7,5% to 9,1%, Sweden 20,2% to 23,5%, Finland 16,5% to 19,9%, Denmark 8,0% to 13,1%), where the increase was subtle in comparison to other European states. The middle of Europe reacted a little bit worse, bringing the difference to around 10% (i.e. Poland 17,3% to 27,3%, Czech Republic 9,9% to 19,0%, Slovenia 10,4% to 21,6%). Unfortunately, the Mediterranean area brought a fatal results.

²⁹⁶ Eurostat's Database, Internet <http://ec.europa.eu/eurostat>.,

ILOSTAT Database, Internet <http://www.ilo.org/ilostat/faces/home/statisticaldata>;

²⁹⁷ European Commission, *Flexicurity in Europe. Final report*, 2013, p. 15;

²⁹⁸ Ibidem, p. 31;

²⁹⁹ International Labour Organization, *Key Indicators of the Labour Market. 8th edition*, 2013, Geneva;

The youth unemployment rate doubled itself in 5 years (i.e. Croatia 23,7% to 50,0%, Spain 24,5% to 55,5%, Greece 21,9% to 58,3%, Italy 21,2% to 40,0%)³⁰⁰.

Because of the recent unemployment issue, the flexibility assumptions could not have been introduced fully. Changing these elements is possible only if they exist. Whilst unemployment breakdown, there was no object to be stimulated by the new approach. A breakthrough was desperately needed, followed by a systematic increase of the degree of employment and stabilizing its level. Then, rebuilding the system in a manner befitting the principles of flexicurity in finally possible.

3.2. The change of working conditions

Temporary contracts are treated as a sign of flexibilization on the labour market and employment standards. However, if they are voluntary, not a constraint of the labour market. The crisis has worsened this issue – people had to accept to work on a temporary basis because the permanent job could not have been found. In 2011 the average amount of employees that have been put in such situation was around 60% in EU27, but the amount varied across Member states ³⁰¹.

What is more, the temporary contracts affected especially the group of youth (i.e. in Poland 14% of them in 2000 in comparison to 65% in 2011). In 2009 the percentage of temporary employees varied from 7,5% in Czech Republic to 25,5% in Spain, but a sure thing, as usual, remained Scandinavian countries - 14,9% in Sweden and 14,5% in Finland³⁰². Moreover, involuntary temporary arrangements are usually associated with lower pay, more frequent career breaks and higher exposure to unemployment risks³⁰³. This kind of arrangements is the most endangered when economic recession occurs.

The next problematic issue concerned the possibility of transferring the temporary employment into permanent one. In 2010 only 10,6% of employees in France, 16,4% in Spain and 25% in Italy succeed in this direction. The middle of the EU accomplished with the 37% in Czech Republic and 22,4% in Poland. Nevertheless, Scandinavia brought the best results with 43,9% in Sweden and 48,7% in Finland³⁰⁴.

In such situation, fulfilment of the plans mentioned in the Communications and in the European strategies, could not succeed. Idea of development of EU could not have been followed because of the extent of the crisis. Sudden change of economic circumstances has led to a need of focusing on scorching problems that have arisen. Survival displaced the need for development.

³⁰⁰ Eurostat's Database, Internet <http://ec.europa.eu/eurostat>.,

ILOSTAT Database, Internet <http://www.ilo.org/ilostat/faces/home/statisticaldata>;

³⁰¹ European Commission, *op. cit.*, p. 3-4;

³⁰² Ibidem, p. 29;

³⁰³ European Commission, *op. cit.*, p. 3;

³⁰⁴ Ibidem, p. 29;

4. SHAPE OF FLEXICURITY AFTER ECONOMIC DOWNTURN

It seems that the economic crisis fades away and countries will be finally ready to fully concentrate on the flexicurity concept. Nevertheless, the shape of this idea has to be revised according to current economic conditions. Member states are obliged to create a framework for a process to establish national objectives for adaptation and change in the area of employment, productivity, flexibility and security³⁰⁵. This kind of plan requires to take into consideration specific needs of each socio-economic system and introduce a national integrated flexicurity strategy.

The influence of EU flexicurity policies may vary, according to the gap between EU approach and the actual assumptions of national models. The smaller the difference, the easier it comes to implement³⁰⁶. However, implementation of this concept may bring many various problems – from an increase and shift in public spending, difficulties in balancing existing combinations of forms of flexibility and security, to issues connected with abolishing current high employment protection³⁰⁷.

4.1. Threats

Implementing flexicurity is accompanied by constant fear of mutation into pure neoliberal deregulatory measures that will depend on each government's will³⁰⁸. It shifts the responsibility from the state and employer to employee. Therefore, this idea introduce riskier and unstable circumstances for workers. A deprivation of a solid sense of security in particular workplace may put the most vulnerable in the most difficult situation. A hard-pressed employee may feel forced to accept adverse conditions, because his status does not provide equivalent response measures³⁰⁹. To prevent erroneous understanding of this concept, the role of European Union has to be highlighted. A coordination at the European Union level is necessary – EU acts as a guardian and conductor during the process of implementation of the flexicurity principles and prevents deformation of analyzed conception. European Commission has proposed using a composite indicators for monitoring Member states' actions³¹⁰.

Countries are double bind³¹¹ to assure the high level of flexibility in dismissals for employers as well as high level of employment security for employees. Unfortunately, increasing flexibility can lead to decreasing the employment safety for employees if there are no specific actions undertaken from the State. According to current look of socio-economic models, there is a risk of possible trade-offs between these two elements. There are many various combinations, which are already spreading or may spread across Member states.

³⁰⁵ COM(2007) 359 final;

³⁰⁶ Rubery J., Bosch G., Lehdorff S., *Surviving the EU? The future for national employment models in Europe*, 2008, *Industrial Relations Journal*, p. 494;

³⁰⁷ Paolucci S., *op. cit.*, p. 7;

³⁰⁸ Louvaris Fasois Ch., *op. cit.*, p. 14;

³⁰⁹ Bolton S., Lasser K., McGuire D, *op. cit.*, p. 9-10;

³¹⁰ European Commission, *op. cit.*, p. 22;

³¹¹ *Ibidem*, p. 3;

First of all, there is a threat of significant decrease of flexibility, if the social protection is very high (i.e. minimum wages, collective wage bargaining). Strong dismissal protection usually brings additional costs and make flexibility harder to achieve as well³¹². Flexibility cannot exist in the presence of rigid labour regulations. It results in slowing down the transformation towards challenges of the globalization, because creating strict and expanded principles was adequate some years ago, but do not suit the actual circumstances. On the other hand, opposite situation may happen – when changes towards flexibility can be found, but there are no moves to adjust the element of security. That is even more dangerous than the previous mutation. It leads to unstable and very segmented population with a threat of common poverty.

What is more, the problem of technology development and resolute step towards its challenges reduces the need of low skilled employees. To their disadvantage, they are forced to agree on far worse conditions. Flexicurity assumes the possibility for the employer to rotate, change and fire employees easily. In the time of technological improvement it is obvious that the need of hiring low skilled employees will decrease. This group of workers will not bring benefits to their employer immediately, so there is no reasonable need to recruit them. In turn, Muffels and Wilthagen³¹³ emphasize the problem of social stratification and its results to this group of potential workers. They are increasingly exposed to rising employment instability and income insecurity³¹⁴.

4.2. Recommendations

It is impossible to create one detailed flexicurity scheme for every country and its socio-economic system. It was proved above, that the differences between countries are so significant that only indication the directions of development can be done. Nevertheless, basing on existing knowledge, some elements can be identified as those which contribute to the development in the expected direction. Among those general observations is, above all things, a need of changing labour market policies from passive to active, because the passive type does not contribute to decrease the rate of unemployment³¹⁵. In 2010 Denmark (with small unemployment rate) spending on labour market policies amounted almost 3,5% GDP, but active policies took more than a half of the expenses. While Spain or Ireland (13,7% and 20,1% unemployment rate) invested even more (almost 4% GDP) but the passive policy outbalanced³¹⁶. The expenses in those abovementioned countries were almost the same, but the effectiveness relied upon a profile of labour market policies.

What is more, there is a particular need of creating conditions that will enable to start and run a business easily. The majority of the workplaces is provided by the private sector³¹⁷. Enabling people start and run business easily will benefit directly in great decrease of unemployment. That is why, European Union should require from the Member states creating conditions facilitating with this assumption.

³¹² Ibidem, p. 20;

³¹³ Muffels, R., Wilthagen, T., *Flexicurity: a New Paradigm for the Analysis of Labour Market and Policies Challenging the Trade-Off Between Flexibility and Security*, 2013, *Sociology Compass* 7(2): 111-122;

³¹⁴ European Commission, *op. cit.*, p. 21;

³¹⁵ Gmurczyk 7-9;

³¹⁶ Gmurczyk A., *op. cit.*, p. 8;

³¹⁷ Ibidem, p. 20-21;

The next idea refers to establishment or cooperation with already existing specific entities/organizations that deals with the job-to-job mobility. Public employment services are overcrowded. What is more, they lack expertise knowledge of particular branches and industries. There is an urgent need for additional entities who have specialized knowledge and experience in assisting in finding job³¹⁸. A good example of inversion from independent entities to integrate into the structure of public employment could be seen in 2009, when local Mobility Centers were established in the Netherlands. Their assumptions concentrated on constructing specific programs for companies with redundancy problems, promoting temporary and part-time unemployment schedules, offering at the same time fast outplacement in case of firing and assistance for skill upgrade and skill recognition via training³¹⁹. Their experience allowed to conduct effective human resources management and prevent stagnation.

5. CONCLUSION

European Union, which saw in flexicurity a mean to maintain a high position in the international arena in the era of globalization, survived an economic downturn and is ready to spread the principles and assumptions of this idea. However, the crisis has changed the economic situation across Member states'. This paper provides an information base of proposals of solutions according to flexicurity concept. With a change of economic circumstances, approach has been revised as well. Maintaining the same direction requires the full commitment of the countries. The fading recession has shown that the countries where the concept was introduced in large extent, managed better.

REFERENCES

Bolton S., Lasser K., McGuire D. (2015). Quality work and the moral economy of European employment policy, *Journal of Common Market Studies*.

COM(2007) 359 final.

European Commission (2013). *Flexicurity in Europe*. Final report. European Commission.

Eurostat's Database, Internet <http://ec.europa.eu/eurostat>.

Gagel S. (2011), The Eurostat Labour Market Policy database [in:] Flemish Department of Work and Social Economy In cooperation with the Research Institute for Work and Society, the European Commission and the city of Antwerp, Van Steendam I., Raymenants J. and De Klerck W. (red.), Active labour market policies for the Europe 2020 strategy. Ways to move forward.

Gmurczyk J. (2012). Flexicurity w Danii i w Polsce, wnioski i rekomendacje, 3, Instytut Obywatelski.

ILOSTAT Database, Internet <http://www.ilo.org/ilostat/faces/home/statisticaldata>;

³¹⁸ Ibidem, p. 19;

³¹⁹ European Commission, *op. cit.*, p. 24;

- International Labour Organization (2013). *Key Indicators of the Labour Market* (8th ed.). Geneva.
- Louvaris Fasois Ch. (2012). *Flexicurity in times of crisis: The cases of Denmark and Greece*. Tilburg University.
- Paolucci, S. (2011). *Flexicurity in times of crisis: what challenges?* Università degli Studi di Trento.
- Radlosz, M.-J. (2005). Strategia lizbońska nie spełnia pokładanych w niej nadziei, Rzeczpospolita.
- Rubery J., Bosch G., &Lehndorff S. (2008). Surviving the EU? The future for national employment models in Europe. *Industrial Relations Journal*.
- Wyplosz Ch. (2010). The failure of the Lisbon strategy. Accessible at <http://www.voxeu.org/article/failure-lisbon-strategy>.

CREATING SOCIAL VALUE AS A STRATEGIC PLANNING TOOL: A SOLUTION TO THE CHANGING ENVIRONMENT

Yolanda Rodríguez Luengo, Eva Asensio del Arco

Universidad Internacional de La Rioja, Spain

Abstract:

Corporate social responsibility has become more significant among companies and other institutions. Nevertheless, the traditional approach of corporate social responsibility, based on preventing the possible negative impact of irresponsible and unethical practices, is no longer enough. The profound socio-economic changes, accelerated as a result of the global economic crisis, demand a further step respect to corporate social responsibility paradigm linking to the so-called social entrepreneurship, understood here as the incorporation of new social demands to business models. This paper aims to redefine the concept of social entrepreneurship from an eclectic point of view and present a methodological approach for their measurement as a tool for business strategic planning. The theoretical proposal of social entrepreneurship tries to link creating shared value concept with the stakeholder theory, paying special attention to the social return on investment (SROI) method as a tool for the measurement of social value.

Keywords: Social entrepreneurship, creating shared value, stakeholder theory, social value measurement, SROI method.

1. INTRODUCTION

We are living through a stage of profound changes that cannot be ignored by any institution, with strong impact on global economic order as well as the field of entrepreneurship, in particular.

Attention should be drawn to two significant changes, closely interrelated. On one hand the growth of collaborative economy and on the other hand, changes in the consumer's behavior and social values.

The advantages from the current technology as well as an increasing disenchantment with the economic and social situation, have led to the growth of so-called collaborative economy or pro-commons (Rifkin, 2014) characterized by:

- ✓ The preference to the access of goods and services in comparison to their ownership.
- ✓ Collaborative interest and common welfare versus individualism and material wealth.
- ✓ Sustainability and a more efficient use of resources.
- ✓ A reduction of intermediary actors to provide goods and services.
- ✓ Citizen empowerment opposite governments and institutions.
- ✓ Growing role of prosumer as an active provider of goods and services.

Collaborative economy is spreading across all the sectors of the economy and although it is not still relevant from an economic point of view, is increasing very fast.

The impetus for collaborative economy is a consequence of a change in the social values and consumers' behavior. Consumers have adopted an active and critical role in economy. We are no longer talking of passive and submissive but informed and demanding consumers as generators of ideas and opinions, shaping consumers' purchasing decisions, who wish to have their viewpoint heard by companies.

Advertising campaigns together with the communication policies of companies are questioned by consumers. They try to be more reflexive in their consumption decision and they no longer associate the consumption with happiness (Creafutur, 2012). Furthermore, enterprises are often demanded an increasing active part by consumers in order to solve social, economic and environmental problems. The notion that enterprises should be able to create a better world is spreading, above all when the companies' social commitment is becoming more compelling and more effective by providing consumers. According to the last publication, Cone Communications Social Impact Study, trademarks with a greater social commitment are preferred by the 88% of U.S. consumers. This profile of new consumer fits well in the so-called Millennial generation (18-30 years-old people) characterized by a greater commitment with the social change, environmental problems, social inequalities and education. This generation is considered optimistic with a strong entrepreneurship that believes in their capabilities in order to solve some of the main socio-economic challenges (Telefonica, 2014).

In this context the necessity of strengthening the links between society and enterprises arises so that the social demands with business objectives come together at the same time. Porter and Kramer (2011) claimed that it is necessary that companies lead the social changes taking place in recent years, exacerbated by the economic crisis.

The debate business-society is not new. There is a long tradition in economic thought from Adam Smith to the present day. In the past 50 years the dominant paradigm in this area is CSR.

2. CSR PARADIGM: EVOLVING MEANINGS AND CRITICAL ASPECTS

The origin of the ideology of CSR, particularly philanthropy, lies in American business leaders as a strategic response to the antibusiness fervor in the late 1800s and early 1900s (Mitchell, 1989). The antibusiness reaction was the result of questionable practices from some business leaders. Public opinion was encouraging the government to intervene in the economy and a need for a philosophy for big companies emerged as a force for social good. Mitchell (1989) explains how companies developed this idea of the generous corporation and how it helped business gain support from the government.

Since nineteen sixties, when interest for CSR began, the meaning of this concept has broadened. During this time, its meaning has moved from a general awareness of social concerns in which it was regarded as an expense on philanthropy for returning profits to society to more specific issues such as corporate governance, product safety, employee rights, environmental sustainability and so forth (Carroll & Buchholtz, 2015).

Formal definitions of CSR began to proliferate in the 1970s when corporate social responsibility, responsiveness and performance became the center of discussions. In Table 1 a summary of the various terminologies in use today are presented along with a brief definition according to Carroll and Buchholtz (2015). Ackerman (1973) and Murray (1976) argued that what was really important was not that companies were assuming a responsibility, but that companies were responding to the social environment. Frederick (1978) formalized this distinction by differentiating corporate social responsibility from corporate social responsiveness. As well, an emphasis on achieving outcomes of socially responsible actions also appeared in order to attempt to measure the results of CSR practices (Carroll, 1979; Wartick & Cochran, 1985). During the 1980s a new stage for CSR began as the business ethics. Later, in the 1990s and 2000s the era of global corporate citizenship became the main preoccupation together with business ethics (Frederick, 2008)

Table 1. Corporate Social Responsibility concepts (Carroll and Buchholtz, 2015)

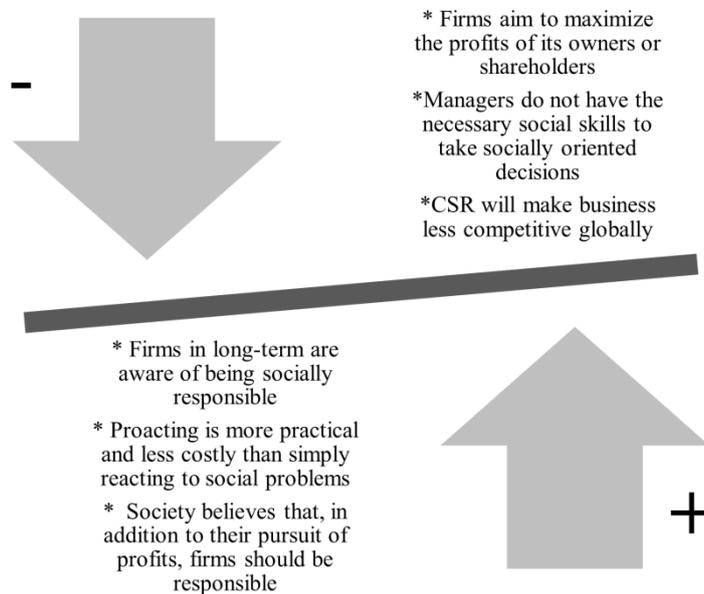
Traditional CSR Patterns	Newer Terms with similar meanings
Corporate Social Responsibility (CSR) Emphasizes obligation, accountability ↓	Corporate Citizenship (CC) Views companies as citizens ↓
Corporate Social Responsiveness Emphasizes action	Corporate Responsibility (CR) Broadly focuses on all categories of corporate responsibility ↓

↓	
Corporate Social Performance (CSP)	Sustainability (SUS)
Emphasizes outcomes	Emphasizes longer-term concern for people, planet and profits

Ever since the debate over CSR began, supporters and detractors have been articulating the arguments for the idea of CSR and the arguments against the concept of CSR. In Figure 1, relevant arguments against and for CSR are shown as the most extensively discussed. A first argument against the concept of CSR begins with the classical economic argument by Friedman (1962). The author held that management has one responsibility and that is to maximize the profits of its owners or shareholders. As well, Friedman argued that social issues are not the concern of business people and that these problems should be resolved by the free market system. On the other hand, if the free market cannot solve the social problems, it falls not upon business, but upon government and legislation to assume that function.

A second objection holds that managers are oriented towards finance and operations and do not have the necessary social skills to take socially oriented decisions (Davis, 1973). As a third objection to CSR is that by pursuing CSR, business will make itself less competitive globally.

Figure 1. Arguments for and against Corporate Social Responsibility



Source: Own elaboration from Carroll and Shabana (2010)

According Carroll and Shabana (2010) arguments in favor of CSR are based on the belief that it is in business's long-term self-interest to be socially responsible. A second argument holds that

proacting is better than reacting. This basically means that proacting (anticipating, planning and initiating) is more practical and less costly than simply reacting to social problems once they have surfaced (Carroll & Buchholtz, 2015). Finally, the public believes that, in addition to its pursuits of profits, business should be responsible to their workers, communities and other stakeholders (Carroll & Shabana, 2010).

Despite the breadth and depth of the concept of CSR and its role growing in companies and other institutions, an increasing loss of credibility of corporate social responsibility actions by consumers has been shown in a recent study by Creafutur (2012). Thus, corporate social responsibility programs have been regarded as a purely cosmetic gesture by 78% of Spanish, 76% German and 80% French population.

Criticism to CSR has contributed to the emergence of new conceptual proposals seeking a change of perspective in relations between society and enterprises. Thus arises the concept of the the concept of creating shared value (hereinafter CSV), used as a starting point to develop the present approach.

3. THE CONCEPT OF CREATING SHARED VALUE: A CRITICAL PERSPECTIVE

A decade ago, Porter and Kramer began to focus on the non-profit sector, and more specifically, how foundations could create social value. Soon, the authors examined how corporate philanthropy could create social value together with economic value by introducing the use of social programs to enhance the firm's competitive context (Porter and Kramer, 1999). Starting from this point, these authors developed a broader analysis of how to integrate corporate social responsibility (CSR) into core business strategy (Porter and Kramer, 2002). Since then, a new theoretical paradigm emerged and by 2006 the concept of creating shared value was coined for the first time by Porter and Kramer (2006).

Porter and Kramer (2006) propose the concept of Creating Shared Value as opposed to a merely philanthropic and cosmetic paradigm of corporate social responsibility (hereinafter, CSR) where the social actions of the companies are peripheral and independent of their own business models. For these authors there is an incompatibility between the economic value and social value. Such a concept emanating from the neoclassical approach to the company was supported by Friedman (1970) as the thesis that companies must not have another responsibility than the maximization of its benefits since, as economic institutions, should contribute to maximize the economic efficiency of the system without having to take on other social responsibilities. On the other hand, social actions represent a deviation from the company's responsibility to shareholders or owners and an inefficient use of financial resources. For Porter and Kramer (2006) that conception has separated companies of the society and they must again take the lead to link business with society.

The basis of this approach lies in the belief that companies can strengthen their competitiveness and long-term sustainability if they detect its value chain activities that produce greater social impact. So, against the classic concept that opposes economic and social value (CSV) considers that both concepts are complementary and reinforcing. Companies must align their objectives with those of the society because it is the best way to build sustainability.

The CSV focuses on three aspects: redefine products and markets, redefine the productivity of the value chain and permit to create local clusters.

The concept of CSV has elicited various criticisms. On the one hand, the novelty of the concept is refused since there is a long tradition in the literature that approaches the concept of economic value to the social value (Crane, Palazzo, Spence and Matten, 2014). Porter and Kramer (2011) justify the concept of CSV facing a narrow vision of the companies where only looking for optimizing financial results in the short term and this is not the essence of all companies. The CSV is in contrast to a reactive or philanthropic CSR, but is perfectly compatible with an extensive literature which advocates include CSR in the core business of companies (Burke and Logsdon, 1996; Husted and Allen, 2001; Mc Williams and Siegel, 2001 and 2002). Another criticism refers to the absence of an ethical approach to the concept of CSV where the company must take responsibility for their actions and to respond to the legitimate expectations of its stakeholders (Muñoz-Martín, 2013).

From authors' perspective, a further weakness of the approach is the lack of definition of the concept of social value, since sources of generation of the shared value are of a general nature and forget the conceptual complexity of the concept of social value.

Accepting criticism exposed, the CSV has important strengths, including the note separation between business and society that has increased during the economic crisis.

It is in this context where companies must assume a greater role in meeting the new social demands, from a strategic and systemic perspective. The concept of shared value helps to blur the line between the organizations and non-profits (Porter & Kramer, 2011).

Returning to the problem of the lack of ethics of the CSV and the vagueness of the concept of social value, the stakeholder theory can help the resolution of both.

This theory considers that organizations do not have sole responsibility to its shareholders but must also attend to the interests of different stakeholders who affect or are affected by the objectives and activity of the organization (Freeman, 1984). Stakeholders can defined as any individual or group that may affect or be affected by the actions, decisions, policies, practices or goals of the organization (Carroll & Buchholtz, 2015). The stakeholder theory lays the foundation for ethical behavior of the company. From a moral perspective, in the development of its activity, the company generates a series of expectations in interest groups, establishing a moral contract with the actors related (García-Marzá, 2006). The inclusion of the stakeholder in the strategic direction of the company is therefore essential from the moral perspective. This is a basic principle that should guide the actions of the company with the stakeholder dialogue as something crucial in the search for the shared value. It is not possible to exclude from the process to those who are directly affected by the company's shares and, as it will be seen below, the definition of the social value is determined by those interest groups.

4. STAKEHOLDERS THEORY AND CREATING SOCIAL VALUE: AN ECLECTIC APPROACH

A connection between the responsibility of enterprises with the stakeholders and the creation of social value can be defined. The attachment point can be found in the common good theory by Argandoña (1998). The author raises the foundation of the theory of the stakeholders in the common good.

The common good has been proposed as the primary objective of the economy from Adam Smith to the present moment. The differences between the approaches are accepted anthropological principles and the policy prescriptions to achieve it (Retolaza & San Jose, 2013). The concept of common good is closely linked to the concept of social welfare and social justice. The problems posed by the concept include the difficulty of its realization. A profound analysis of the common good theory from utilitarianism through the welfare economy following libertarian liberalism (Theory of Nozick), communitarianism and welfare liberalism (Theory of Rawls) are not the purposes for this paper. However an attempt to establish a connection between the stakeholder theory and social value is intended to develop in this section.

In this sense, Argandoña (1998) defines the common good as "the set of those conditions of social life that allow groups and each of its members to get more fully and easily their own perfection" (p.3).

The problem of the difficulty to define the concept of the common good can be saved by assuming that each society has a distinct common good. It is different for an organization, a family, a community, and so on (Argandoña, 1998). For the authors of this chapter, the interest is focused on the common good of the company. It is in this point where the stakeholder and the common good theories are intertwined. The common good for an organization or institution specific can be determined by the relations between the stakeholder and the company that permit to identify the rights and obligations emanating from that common good.

This relationship is important for the purposes of this chapter since it facilitates the delimitation of the social value, understood in the interests of the stakeholders, which is part of the sphere of the common good of the company. Except for the problem of relativism of the concept of the common good, an eclectic approach to the social value generated by the company can be defined. So the inclusion of the stakeholders in this purpose appears as essential.

Likewise, company stakeholder responsibility will depend on the specific circumstances of the organization and relations established between them. For this reason, it is necessary to study specific cases in order to determine the social value generated by enterprises or by any institution.

The impact of the actions of the company about the good of stakeholders is relevant and this includes operationally and economic aspects that are not collected by the financial indicators. This is fully compatible with the concept of CSV, since the sources that identify Porter and Kramer (2011) may contribute to the common good.

5. THE MEASUREMENT OF SOCIAL VALUE AS A TOOL FOR STRATEGIC PLANNING

Based on the CSV, this approach to the concept of social value generated by a company, as it has been exhibited previously, is considered as a useful tool to align business strategies with social demands.

There are different methods of measuring social value³²⁰. Nevertheless the social return on investment (SROI) method and cost-benefit analysis can be considered as the most compatible with the exposed approach above since both methodologies involve, as a key piece, the stakeholders for their measurement. On the other hand both methods allow the monetization of the social value which facilitates the global vision of the value generated by a company.

In recent years, the SROI methodology has experimented an increasingly development (Nicholls, 2009; Olsen & Nicholls, 2005). The main criticism for this methodology is that it is used for measure in social institutions or organizations, despite the benefits which are linked to the use of the SROI in any organization with or without social purposes (Nicholls, 2009):

- It facilitates strategic discussions and helps to understand and maximize the social value that an organization creates.
- It helps to allocate resources to the management of unexpected, both positive and negative results.
- It demonstrates the importance of working with organizations and human resources that contribute to carry out change.
- It helps an organization to maximize social value identifying the objectives of the organization and the stakeholders.
- It helps to establish a dialogue with the stakeholders to involve them in the creation of social value.
- Improve the professionalism and visibility of the organization.
- It can be an important aid to facilitate the entry of investors.
- You can improve the image of the organization in the call for tenders or public contests.

The authors of this paper believe that the restricted use of the SROI is related to a great utility in using it as a method of justification of public subsidies that receive social institutions, since it permits to obtain an indicator of the social return on any investment. Nevertheless, SROI method does not use solid arguments that can persuade any company of the usefulness of measuring social value as a strategic planning tool. With the proposed approach, the importance of applying this method in companies of no social or commercial nature could be justified. The creating of social value promotes the sustainability of the company in the long run.

It should be noted that interest does not lie in the obtaining of the indicator in itself, but in its process as a strategic planning tool to try to align the business interests with social interests. That is clarified expectations and changes experienced by the stakeholders as a result of a specific activity of the company.

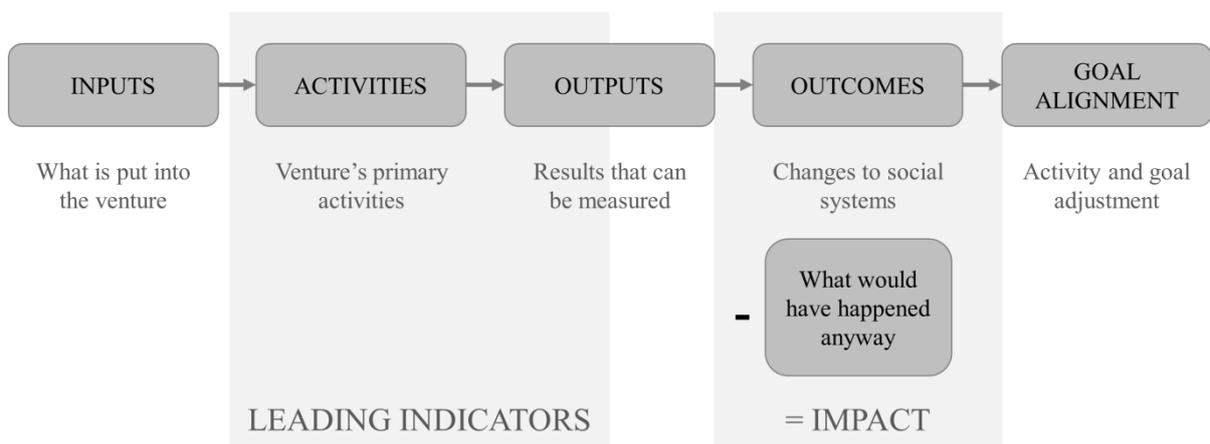
In this sense, the measurement of the social value generated by a company is a form:

³²⁰ The study by Olsen and Galimidi (2008) is recommended for a review of the existing methods for the calculation of the social value.

- To identify the relationships between economic and social value creation.
- To establish a dialogue with the stakeholders to learn their perceptions about the changes as a result of the activity of the company. Once analyzed the effects on the stakeholders and monetarily valuing all impacts, it is possible to determine whether expectations are met. If those expectations are fulfilled, the results will be a greater confidence, loyalty and greater reputation for the company (relational capital increase).
- To identify the activities with a greater social impact due to the knowledge of the company on the social impact of their actions. This fact strengthens companies strategically and increases their sustainable competitive advantages (CSR strategic approach compatible with CSV concept as well as the eclectic approach of the social entrepreneurship shown in this paper).

SROI analysis collects the changes that occurred in the course of an activity, action or project in accordance with the Impact Value Chain as shown in Figure 2.

Figure 2. Impact Value Chain in SROI method



Source: Own elaboration from Olsen and Galimidi (2008)

The elements of this impact value chain are:

- Inputs: resources required to carry out the activity.
- Activities developed by the organization to achieve its goals.
- Outputs: products of the activity, which must be measurable, directly or through proxy indicators.
- Outcomes: changes in social systems.
- Impacts: outcomes attributed to the actions of the organization subject to analysis. To calculate the impact must deduct:

- Displacement, i.e. the part of the change that has displaced other changes.
 - Deadweight, that is, results that would have occurred even if the organization had not intervened.
 - Attribution or changes not attributable to the organization.
 - Drop off) or deterioration of the outcomes with the passage of time.
- Goal alignment: alienation of the objectives with the ones of the stakeholders to maximize social impact.

SROI analysis, like the rest of methods that intends to quantify, in monetary terms, the social value associated with a particular activity, show methodological limitations, especially, with regard to the monetization of the results, own calculation of the impact and recognition as a social value of the outputs generated by an organization (Retolaza and San Jose, 2013).

6. CONCLUSIONS

Despite the imperfections limitations, it is believed that it is a suitable tool for the stated purpose.

In recent years the interest has increased in the social function of the company. The approach that wider dissemination has had, both in the academic world and the business is Corporate Social responsibility. The profound socio-economic changes that have accelerated as a result of the economic crisis require a step in CSR linking it with the core business of the companies. Although there are approaches that defend this turn, as the CSV, it is believed that it has to go one step further in linking both of them.

The present approach puts in relation the creating of shared value with the stakeholder theory and measurement methods of social value, in particular with the SROI by the strength that has experienced in recent years.

Interest in the measurement of the social value generated by the organizations has grown of pointed form since it allows an approach to the added value provided by an organization. It is here where the SROI provides a methodology to quantify in monetary terms the social impact derived from the actions of an organization. However, it is being applied mainly to companies belonging to the Third Sector. The methodological approach, that is proposed here, intends to justify the usefulness of measurement of the social value to commercial companies as a tool for strategic planning that promotes their long-term sustainability

REFERENCES

Ackerman, R. (1973). How companies respond to social demands. *Harvard Business Review*, July-August, 88–98.

- Argandoña, A. (1998). The stakeholder theory and the common good. *Journal of Business Ethics*, 17, 1093-1102.
- Burke, L., & Logsdon, J.M. (1996). How corporate social responsibility pays off. *Long Range Planning*, 29 (4), 495-502.
- Carroll, A.B. (1979). A three-dimensional conceptual model of corporate social performance. *Academy of Management Review*, 4, 497-505.
- Carroll, A.B., & Buchholtz, K. (2015). *Business and society: Ethics and stakeholder management*. Stamford: Cengage Learning.
- Carroll, A.B., & Shabana, K. M. (2010). The business case for corporate social responsibility: A review of concepts, research and practice. *International Journal of Management Review*, 12(1), 85-105.
- Crane, A., Palazzo, G., Spence, L.J., & Matten, D. (2014). Contesting the value of creating shared value. *California Management Review*, 56(2), 130-153.
- Creafutur (2012). *Outlook 2012. El nuevo consumidor: cambios profundos y oportunidades de negocio*. Barcelona: ESADE Business School
- Davis, K. (1973). The case for and against business assumption of social responsibilities. *Academy of Management Journal*, June, 312-322.
- Frederick, W.C. (1978). *From CSR1 to CSR2: the maturing of business and society thought*. Working Paper 279, Graduate School of Business, University of Pittsburgh.
- Frederick, W.C. (2008). Corporate social responsibility: deep roots, flourishing growth, promising future. In A. Crane, A. McWilliams, D. Matten, J. Moon & D. Siegel. (Ed.), *The Oxford handbook of corporate social responsibility* (pp. 522-531). Oxford: Oxford University Press.
- Freeman, E. (1984). *Strategic management: A stakeholder approach*. Cincinnati: Pitman South-Western Publishing.
- Friedman, M. (1970). The social responsibility of business is to increase its profits. *The New York Times Magazine*, September 13.
- García-Marzá, D. (2006). Business ethics. A framework for the definition and management of CSR. In L.Vargas (Ed.), *Myths and realities of CSR in Spain. A multidisciplinary approach*. Navarra: Thomson Civitas.
- Husted, B.W., & Allen, D.B. (2000). Is it ethical to use ethics as strategy? *Journal of Business Ethics*, 27(1-2), 21-31.
- McWilliams, T.O., & Siegel, D. (2001). Corporate social responsibility: A theory of the firm perspective. *Academy of Management Review*, 26(1), 117-121.
- Muñoz-Martín, J. (2013). Business ethics, corporate social responsibility (CSR) and creation of shared value (CSV). *CGC Georgetown University-Universia*, 7(3), 76-88.

- Murray, E.A., Jr (1976). The social response process in commercial banks: an empirical investigation. *Academy of Management Review*, July.
- Nicholls, J. (2009). *A guide to social return on investment*. Retrieved April, 21st, 2015 from <http://www.thesroinetwork.org>.
- Olsen, R. (2008). Self-selection bias. In P. Lavrakas (Ed.), *Encyclopedia of survey research methods*. (pp. 809-811). Thousand Oaks, CA: SAGE Publications.
- Olsen, S., & Galidimi, B. (2008). *Catalog of approaches to impact measurement: Assessing social impact in private ventures*. Social Venture Technology Group. Retrieved April, 21st, 2015 from http://svtgroup.net/wp-content/uploads/2011/09/SROI_approaches.pdf
- Olsen, S., & Nicholls, J. (2005). *A framework for approaches to SROI*. Retrieved April, 21st, 2015 from <http://www.haas.berkeley.edu>.
- Porter, M., & Kramer, M. (1999). Philanthropy's new agenda: Creating Value. *Harvard Business Review*, 77(6), 121-131.
- Porter, M., & Kramer, M. (2002). The competitive advantage of corporate philanthropy. *Harvard Business Review*, 80(12), 56-68.
- Porter, M., & Kramer, M. (2006). Strategy and society: The link between competitive advantage and corporate social responsibility. *Harvard Business Review*, 84(12), 78-92.
- Porter, M., & Kramer, M. (2011). Creating shared value. *Harvard Business Review*, 1 (89), 2-17.
- Retolaza, J.L., & San-Jose, L. (2013). *Common good and stakeholder theory*. Paper presented at the meeting of Construir confianza: intuiciones y propuestas desde la Ética para la empresa sostenible. Madrid, Spain. 19-20 Junio 2013.
- Rifkin, J. (2014). *La sociedad de coste marginal cero. El internet de las cosas, el procomún colaborativo y el eclipse del capitalismo*. Barcelona: Paidós.
- Telefónica (2014). *Telephone global millennial survey, 2014*. Retrieved April, 20, 2015, from <http://survey.telefonica.com/survey-findings/>
- Wartick, S.L., & Cochran, P.L. (1985). The evolution of the corporate social performance model. *Academy of Management Review*, 10, 765-766.

HOW HIGHER EDUCATION INSTITUTIONS INCLUDE COMMUNITY AND CIVIC ENGAGEMENT TO BUILD A BETTER SOCIETY³²¹

Teresa Torres-Coronas

Universitat Rovira i Virgili, Spain

Abstract.

Recent years have seen the remarkable rise of civil society as a global phenomenon. The forces of globalization have propelled the growth of civil society and civic action and opened up a global public space for debate and actions. In this debate, higher education institutions must be opened to new ways to invite meaningful civic engagement. Higher education institutions need to educate for the development of critical abilities and civic learning necessary to develop the independent minded citizens required for a post-crisis society. This paper analyses how Universitat Rovira i Virgili is including community and civic engagement in its governance model and the nuclear curricula. The territorial distribution of the Spanish universities is also playing an important role in this process.

Keywords: Community and Civic Engagment, Higher Education, governance model, curricula development

³²¹Research granted by EACE - Education, Audiovisual and Culture Executive Agency, Social class, gender, participation and lifelong learning, 517853-LLP-1-2011-1-UK-ER

1. INTRODUCTION

The level of civic engagement in a country can be determined by the strength of its civil society, and in Spain, compared to other countries, civil society is weak (Encarnación, 2001). However, it can be said that university graduates are more socially engaged than the rest of the population, with higher figures in some of the items that suggest a high level of civic engagement, i.e. volunteering, participation in associations, culture consume or social IT usage (Associació Catalana d'Universitats Públiques, 2011).

In this context the relationship between universities and the community has been defined in Spain mainly by policies and legislation. In general, the policies of territorial distribution, the institutional mission and the governance model of the Spanish and Catalan University system have strongly defined how the Universities have to be present in the communities where they are located, and what is their duty in relation to them. More specific actions for community and civic engagement (CCE) are related to the inclusion of active citizenship in the nuclear curriculum.

The economic crisis is negatively affecting the budget of all the CCE programs, as these programs are not always perceived as a priority at an institutional level. One of the reasons is the lack of knowledge about social performance indicators. In general, HEI have not established standardized criteria to measure both the social and the economic value added of their activities.

In this paper the case of Universitat Rovira i Virgili is analysed. First, CCE main pillars are presented. Next we discuss how to measure its social impact and finally, conclusions, further research and recommendations are summarized.

2. COMMUNITY AND CIVIC ENGAGEMENT MAIN PILLARS

2.1. Territorial distribution of Spanish universities

The territorial distribution of the Spanish universities has been extended and decentralised over the past few decades and there has been a significant increase in the number of public universities (from 30 in 1985 to 50 in 2012). Today, each autonomous community offers public university education. In the case of Catalonia, there are 8 public universities and 4 private universities.

During most of the 20th century there were only universities in Barcelona, but, once the Catalan Government had assumed the university competences (1985), the current university system began to take shape. During the decade of the 1990s a new university in Barcelona and three new universities in the province capitals of Girona, Lleida and Tarragona were created, as well as the Open University of Catalonia (UOC), with a highly innovative online learning model. This distribution has been the way the universities are aimed to be present in all the communities and also to improve access to Higher Education by the population of all the areas.

2.2 Institutional mission

The Universities, especially the so-called “territorial” ones, do not only have to be placed in the region, but also have the duty of working for its progress, and their creation laws specifically state they must serve their territory:

... and its creation must serve as the driving force for the cultural, scientific and technical progress in Southern regions of Catalonia and specifically in the cities where its centres are located. (Law 36/1991)

This statement is also included in the creation laws of Universitat de Lleida (UdL) and Universitat de Girona (UdG), talking about their respective territory.

This general mission is transferred to the universities statutes, which state it amongst the University functions. See, for example, article 5, e) of the statutes of URV:

*Art. 5 e) Assuming the role of driving force of a human, responsible and sustainable progress, mainly in the social, cultural and economic fields of the Southern region of Catalonia, through independent research, transmission and application of knowledge.*³²²

In the next paragraphs, and as an example of good practice, we summarize how the URV mission is developed through different CCE programs and actions.

- *Service Learning.* Service-Learning is a teaching and learning strategy that integrates meaningful community service with instruction and reflection to enrich the learning experience, teach civic responsibility, and strengthen communities.
- *Extended campus (EC) – Knowledge Antennas.* Commitment to developing the local region from the more cultural aspects to the socioeconomic ones. In order to bring knowledge closer to people, the project aims to understand the needs of each territory and contribute to their progress by creating a network of knowledge antennas (AC).
- *University Friends.* Aimed at any citizen willing to commit with the project and objectives of the University, including alumni. Members have a membership card which proves their commitment and gives access to facilities and services.
- *University Extension.* Activities related to cinema, theatre, music, debates, etc. aimed to disseminate culture, science, technology, arts and knowledge as the basis for social progress. Encourages exchanges between individuals from different educational backgrounds and from outside the university.
- *The Campus of International Excellence Southern Catalonia (CEICS)* represents the strategic union of different organizations and structures involved in teaching, research, knowledge transfer and the productive sector in southern Catalonia. It aims to contribute to the future growth of the region and in its productive network.
- *URV Chairs.* Forums for disseminating the specialized research and training activities carried out by the URV in collaboration with public and private entities. The chairs are aimed at a theme and can be:

1. Chairs that promote knowledge transfer and innovation

³²² Available in Catalan and Spanish at http://www.urv.cat/la_urv/3_organs_govern/secretaria_general/legislacio/estatuts/index-nou.htm

2. Chairs for the promotion of knowledge extension and reflexion on social problems.
- *Training opportunities for staff in Community and Civic engagement.* No specific training for CCE has been detected, but training for teachers in methodologies that have as a final result the engagement with the community, for example, Service-Learning.

2.3 Governance model

On the other hand, national legislation has also ruled which is the role of the community into the Universities, and especially in their governing bodies. The main laws regulating universities (Law 6/2001) introduce the figure of the University Social Council, as “the body by which the society participates in the University”. At the same time, the representation of the society in the University, as well as the work the University does for the community, is not a centralised issue, and different governing bodies (i.e., offices of the vice-rector and advisory councils) are also responsible for it.

In the next paragraphs, and as an example of good practice, we summarize how the URV university governance model works. Interviews with URV both social council and board of governors members have been conducted as a qualitative research methodology to gain insights about URV governance model in practice.

- **Social council.**

This body is compulsory and the law regulates thoroughly its composition and its functions. The University Social Council (USC) of any Catalan University is formed by 15 members, 6 of them represent the University community (including Rector, bursar and general secretary) and 9 of them represent society. The composition of the members representing society is the following: 2 appointed by the Parliament of Catalonia; 3 appointed by the Catalan Government; 1 appointed by the Local Institutions; 1 appointed by the Trade Unions; 1 appointed by the Employer’s Organizations and 1 alumni.

The mission of the URV Social Council is stated as follows³²³:

- The USC collaborates in the elaboration of University actions and plans proposed by the Governing Board and it offers its resources and influence to execute the University mission.
- The USC fosters the University further from its own mission and vision.
- The USC is the body through which society participates in the University. A link between the two parts, it not only brings society’s needs and worries to the University but also is the means by which the potential of the activities carried out at the University are funnelled into society.
- The USC is the channel that the governing institutions use to inform and influence the decisions that affect the University.

³²³ <http://www.urv.cat/redireccionar.php?url=http://wwwa.urv.cat/ogovern/consellsocial/index.html>

- The USC is a link between the University and the private sector, it finds support opportunities among companies and at the same time informs them of the services and knowledge that the University can provide them.

At the URV, the University Social Council has established a way of operating that includes, besides its regular procedures and functions, the work by projects. Among the regular procedures, which are established by law, the University Social Council has control management functions over many processes at the University, such as the annual budget, the creation of new studies, or the operations with the University assets. The URV Social Council is also working with projects set up by any of the members. Some of the projects set up by the University Social Council include grants for students with special economic situations, grants for master's studies or grants co-funded with companies. Other projects are prizes to Secondary Education works, prizes to teaching quality or management quality inside the University. These projects are set up when any of the society representing members perceives a need in society and proposes a project to address it.

Although the functions of the Social Council are clearly stated, and although it works as a control body of the decisions made by the University Board, its task may be sometimes hard to fulfil for its members. None of the members representing society is even close to be dedicated full-time to the Social Council Tasks, and regular meetings are only held, approximately, on a monthly basis. The perception of needs is made by the members from an individual perspective, there is not any systematized plan for this purpose or any issues stated as strategic that are to be addressed by the Council.

- **Offices of the Vice-rector**

As a governing body, the Office of the Vice-rector for Society and Institutional Relations is entrusted with promoting and managing the URV's relations with other universities, public administrations and individuals. Among its competencies are the university-society chairs³²⁴, the association of alumni and friends of the URV, the volunteers and cooperation office, the extended campus and knowledge antennae. It is also responsible for the policy of equality, it monitors the Strategic Plan for the Third Mission and it organizes the Summer University. Besides, the OVR for Teaching and the EHEA is responsible for Service Learning, and the OVR for Students and University Community is responsible for the University extension groups (LLL) and the relations and activities with secondary schools (WP).

The mission of the different OVR and the University Social Council may overlap, and this may cause tensions between the bodies

- **Advisory councils**

³²⁴ The university chairs are forums for disseminating the specialized research and training activities carried out by the URV in collaboration with public and private entities. They allow the URV to build strong relations with all the agents operating in the region. They also show that it is possible to generate efficient interactions and to create trust between society and the university.

Other University bodies involved in CCE are the advisory councils, which are to be created by the university centres related to their studies, with people external to the university. These advisory councils work mainly adjusting the curricula with the skills the labour market requires from graduates.

- **Students participation**

Students' participation is assured by their own body, the Students' Council, which works as the interlocutor between the students and the Rector's Office. Besides, the students have delegated members in some governing bodies, such as the University Social Council, the Governing Council, the Faculty Boards or Department Councils.

2.4 Inclusion of active citizenship in the nuclear curriculum

Civic engagement is also understood as an active citizenship, community service, social change and some way of political involvement (Adler & Goggin, 2005). White Paper on the University of Catalonia (Associació Catalana d'Universitats Públiques (ACUP) (2008), established that the Catalan University "must educate students in values such as the democratic political culture, the equality of the sexes, the culture of peace, human rights, respect, tolerance and social policy. These values must be conveyed throughout the university period, regardless of the studies being followed. ... In order to achieve these goals, some studies need to be reformulated using new methods of content design. Thus, there is a need to promote new ways of teaching that facilitate the acquisition of competencies and skills" (p. 53). In this sense, URV has included the civic engagement of its students in the nuclear curriculum and has institutionalized service learning as a teaching methodology.

The Rovira i Virgili University competence framework was first implemented in the academic year 2003/04 to adapt its curricula to the European Higher Education Area. The proposed competence framework divides student's competences into three different types: specific, transverse and nuclear (see Table 1 for a definition). Within each competence, various levels of mastery can be formulated. These levels express the degree of achievement of a competence throughout a degree, a course or a planned activity.

Table 1. Definition of competences

COMPETENCE	DEFINITION
Specific	Set of competences related to the knowledge (<i>knowing and understanding</i>) and skills (<i>knowing how to act</i>) of each degree. They are not transferable to other professional fields not connected to the knowledge area.
Transferable	Set of competences related to attitudes and values (<i>knowing how to be</i>) and, procedures(<i>know how</i>). They can be transferred from one specific professional field to another.

Nuclear or core	Set of basic competences ³²⁵ required by all URV students, which may be knowledge, attitudes and procedures.
-----------------	---

The creation of the EHEA fostered the definition of studies by competences, and not only by contents. For this reason, the inclusion of civic competence in the curriculum of URV is also heavily influenced by the *Recommendation of the European parliament and of the Council of 18 December 2006 on key competences for lifelong learning* (2006/962/EC). These recommendations state eight key competences European citizens must have in order to adapt flexibly to a rapidly changing and highly interconnected world (OECD, 2010). The sixth competence are the social and civic competences, the latter defined as “Civic competence equips individuals to fully participate in civic life, based on knowledge of social and political concepts and structures and a commitment to active and democratic participation”. Following this recommendation URV also established a civic competence within its nuclear competence framework.

3. FUNDING OF COMMUNITY AND CIVI ENGAMENT

To understand how CCE activities are funded it is important to understand how public university funding works. In general, the funding sources of Catalan universities are mainly four:

1. Public budget allocated to the university, consisting of a more or less fixed amount (75-80%) and, up to 10% since 2007, consisting of a variable amount received through **strategic programme contracts**. This non-fixed part of the university budget can be collected through the establishment of annual evaluation models and academic/research/management indicators.
2. Public funds directly allocated to R+D programs and scholarships programs.
3. Private sector, funding R+D projects and through **sponsoring and patronage**. Of total contracts for R&D and consulting services, those to regional agents, both public and private, accounted for 86% of University Rovira i Virgili (URV) (OECD Report, 2010, p. 123)
4. Families and students, who pay the tuition fees and other taxes at the University.

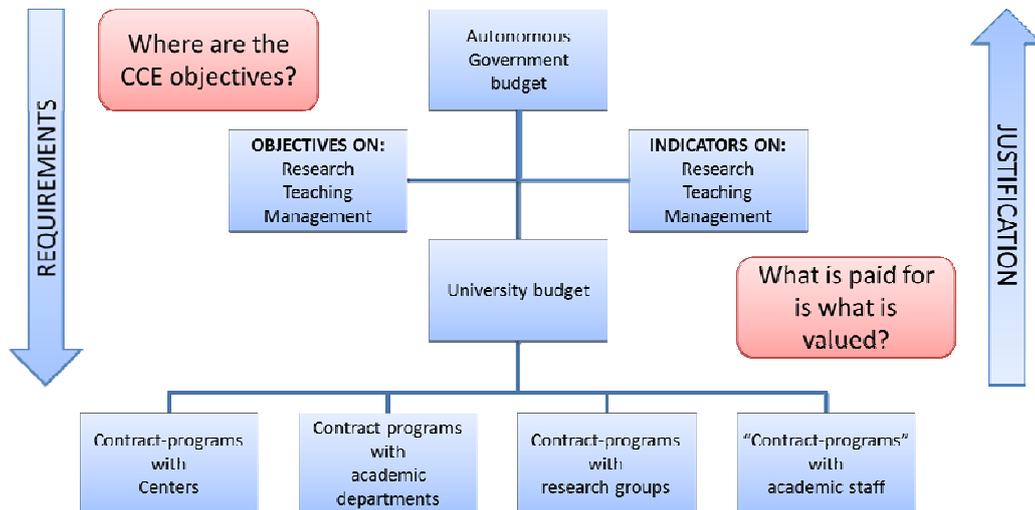
Catalan universities have financial autonomy. That means that, depending on their strategic plans, they have autonomy to distribute resources into different programs (i.e., academic, research or social programs). Thus, for example, the *University and Society Program* represented the 1.9% of 2012 URV budget. This percentage can be high or low. It’s just a political decision.

It is noteworthy to highlight that thanks to the contract-program philosophy, a range of objectives are set, along with a range of indicators to measure their achievement. The budget allocated to the chasing of these objectives is effectively paid by the Autonomous Government as long as they have

³²⁵ Such as, C1, Intermediate knowledge of a foreign language; C2, Advanced user knowledge of ICT, C3, Ability to manage information and knowledge; C4, Ability to write and speak correctly one of the two official languages of the URV; C5, Commitment with ethics and social responsibility as a citizen and as a professional; C6, Ability to define and undertake the academic and professional project proposed by the University). For further information see: http://www.urv.cat/media/upload/arxius/SRE/AVA.%20X%20COMPETENCIES/guia_compete_nuclears_11_05_09.pdf (p.26)

been achieved, according to the indicators. This performance responsibility is transferred from the Government to the Universities, and from the latter to the centres, departments, research groups and academic staff (see Figure below).

Figure 1. The programme contract philosophy



Source: Own elaboration

The reflection to do is where the community and civic engagement goals are in this set of objectives. In a period of financial turbulences and budget constraints it is more important than ever to remember that university board of governors' behaviour (and university social programs) is conditioned by funding criteria. If universities are not paid by promoting CCE actions, they will not focus their attention on them.

4. HOW IS SUCCESS MEASURED

The challenge for the universities in Catalonia is to identify key economic, social and community problems, to implement strategic actions to solve them, thus contributing to social and economic regional development, and to evaluate success. Though there is neither at national nor regional level a harmonized indicator system, some universities are trying to establish their own performance indicators. As an example of what can be done we summarize what our university is currently doing.

In general, universities, such as URV, try to measure the impact of their academic, research and knowledge-transfer activities. This can be done through a double perspective: impact on economic wealth and impact on local development (see Table 2).

Table 2. Measuring success. Broad perspective

Impact on economic wealth (income and employment) or “expenditure impact”	
Impact on GDP	i.e., URV expenditure helped to generate 0.33% of Catalan GDP ₂₀₀₉ and 3% Tarragona GDP ₂₀₀₉
Impact on Employment	i.e., URV expenditure helped 0.25% Catalan employment ₂₀₀₉ and 2.5% Tarragona employment ₂₀₀₉ 88.7% of URV Alumni ₂₀₀₄ found their first job in Tarragona thus impacting local economic activity.
Impact on local development or “knowledge impact”	
Human capital society	i.e., number of bachelors, masters and LLL programs, which are responsible of a more qualified society.
Knowledge transfer	i.e., R+D projects.
Networking	Building social capital with regional civil society and local institutions (ex., Tarragona Provincial Council; CEICS).
R+D investment	i.e., spin-off

At the same time, URV has tried to measure the impact of their academic, research and knowledge-transfer activities using their own indicators. This analysis is linked to control management objectives and a trust-building community strategy (see Table 3).

Table 3. Measuring success. URV perspective.

Internal quantitative indicators		Type of indicator
Objective: To evaluate for internal control management purposes		
Economic resources	3rd mission ³²⁶ expenditures / budget (only Chapter 1 & 2 of URV budget ³²⁷)	%
	3rd mission incomes / budget (only Chapter 1 & 2)	%
Human resources	Academic staff time in 3rd mission activities/ Total academic staff time	%
	Number of staff engaged / Total staff	%

³²⁶ 3rd mission include CCE activities.

³²⁷ Chapter 1 refers to Personnel expenses; Chapter 2 refers to Current expenditures of goods and services.

	Number of personnel with position in external institutions	%
External quantitative indicators Objective: To measure impact on the territory; trust building among stakeholders		Type of indicator
Economic impact	3rd mission expenditures wealth creation ³²⁸	€
Impact on the territory	Number of municipalities with 3rd mission activities/TGN municipalities	%
	Number of personnel with position in external institutions	%
Social impact	Number of participants / TGN total population (over 25)	

But, URV also have 119 different indicators to evaluate specific URV 3rd mission actions, separately in the near future. This indicator system is currently being developed by the Board of Governors.

5. CONCLUSIONS, RECOMMENADATIONS AND FUTHER RESEARCH

From the case analysis presented the following conclusion can be summarized:

- The legislation states the participation of society in the University by means of its governance system³²⁹.
- CCE by HIGHER EDUCATION INSTITUTIONS is understood as two different functions:
 - Driving force of economic development
 - Human and social capital creation
- CCE actions are set up mainly by individual initiatives and fostered by specific leaders. There is not a centralised CCE strategy shared by all the university community.
- The economic crisis is affecting the budget of all the CCE programs, from the largest (i.e., Campus of Excellence (CEICS) at URV) to the most incidental (i.e., hiking activities for URV community members).

³²⁸ Economic methodology not to be discussed here. For further information see: Agustí Segarra-Blasco (2012). *El poder de las ideas. Impactos de la URV sobre la sociedad*. Tarragona: Publicacions URV.

³²⁹ Spanish and Catalan governance model are currently under review by two different experts' committee. At a national level a new University Law is also expected to be developed by the Popular Party during this term of office. This new law could change the governance model and the governing structures of Spanish and Catalan universities.

- In this context of financial crisis, governments try to foster inter-university cooperation within the academic and research fields. So, the question is: could be possible to find instruments and mechanisms of financing and promoting inter-university CCEE programmes and actions?
- The indicators used to evaluate CCE actions are all quantitative, as the justification of funds is done by quantification.
- Incentives concerning evaluations of professor performance as well as research grants and programme contracts with research groups and universities that would require an orientation of a certain share of resources towards regional priorities.

Recommendations for best practices

- Base the CCE strategies on specific target groups, identifying and anticipating the ones that could benefit more from these strategies. From the Glas project perspective, working class people and women should be an important part of these strategies. Though today, it cannot be forgotten that a new target (unemployed youngster and the “ninis” in Spain) must be considered. Spanish youngsters are becoming long-term unemployed people and maybe CEE initiatives could bring them back to a more active life and a LLL personal action plan.
- Set up a structure that is able to define, lead and account for a CCE strategy, to avoid the current overlaps and gaps between the different bodies in charge. Some universities, especially in the USA, have specific offices on CCE. Spanish higher education institutions (HEI) should study best practices in this field and adapt their governance model accordingly to more efficient structures.
- Set up a reliable evaluation model, that can be used to compare actions, to improve their results and to harmonize what is understood by CCE initiatives. This model should also include qualitative evaluation.
- Avoid that the shortage of funding eliminates on-going initiatives, just because CCE actions are not the most valued for funding providers.
- Promote involvement in partnership or dialogue with other constituents outside HEIs. Forming partnerships is key to effective CCE initiatives. HEI should proactively negotiate opportunities for civic and community engagement with government agencies and non-profit organizations, especially at a local level. They should utilize their networking resources within their community to find partners and to build strong long-term relationships. In many cases, partnerships start small and informally but they can grow in size and formality over time when mutual benefits arise.
- Encourage active involvement on the part of students, academic staff or the HEI as whole in actions (such as service learning or citizenship skill-development) related to the public good. HEI can make a difference on the civic/social/economic life of our communities through the development of appropriate competences, skills and values. This can be done through curriculum development. At a national level, government should also encourage service-learning by providing grant support for HEI-community partnerships, including HEI-social enterprises collaborations.

- Equally value voluntary community work experience and paid-work in accreditation of prior experiential learning processes to help both widening participation in HE and CCE. In Spanish universities, students not always get credits recognition for voluntary work.

Further search

- In a broader perspective, independent research is needed on how to improve our understanding of social impact of HEIs, and to propose a framework and methodology that facilitates social impact measurement, from a quantitative and qualitative point of view.
- In Europe, citizenship participation rate in CCE differs among EU country members. In Spain, for example, participation rate in volunteering activities is relatively low comparing countries such as The Netherlands. For that reason, research studies on how cultural differences affect CCE are highly recommended. These research projects should also focus on how to overcome cultural barriers to foster CCE initiatives.
- In a parallel way, independent research should analyse the role of civil society and whether the strengthening of the civil society due to the economic crisis and deep social problems could change how CCE is perceived by targets groups, HEI, local organizations and policy makers.
- Finally it is worthy to think about the role that the third social sector can play. In Spain, and especially in Catalonia, the third social sector is now regarded as a social agent that needs to network and collaborate both within the sector itself and with other agents such as the public administration, funders, the business world and the tertiary education system. It is important to analyse models and best practices for effective collaborations among all of these stakeholders because CCE goes beyond the non-profit sector. CCE initiatives in HEI must especially take into account the social enterprise world to really find synergies that can foster economic and social development.

6. REFERENCES

- Adler, R. P., & Goggin, J. (2005). What do we mean by civic engagement? *Journal of Transformative Education*, 3(3), 236-253.
- Associació Catalana d'Universitats Públiques (ACUP) (2008). *White paper on the University of Catalonia*. Barcelona: ACUP.
- Associació Catalana d'Universitats Públiques (ACUP) (2011). *Impactes de les universitats públiques catalanes a la societat*. Barcelona: ACUP (pp. 107-110). Available at <http://www.universitat-societat.cat/pdf/impactes-de-les-universitats-publiques-catalanes-a-la-societat.pdf>
- Encarnación, O. G. (2001). Civil society and the consolidation of democracy in Spain. *Political Science Quarterly*, 116(1), 53-79.
- Law 36/1991, 30 of December, on the creation of Universitat Rovira i Virgili. Available in Catalan at http://wwa.urv.cat/la_urv/3_organos_govern/secretaria_general/legislacio/llei_creacio.htm
- Law 6/2001, 21 of December, on Universities (Spanish University Law); Law 1/2003, 19 of February, on Catalan Universities (Catalan University Law).

OECD (2010). *Higher Education in Regional and City Development*. Catalonia, Spain, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264089006-en>

Segarra-Blasco, A. (2012). *El poder de las ideas. Impactos de la URV sobre la sociedad*. Tarragona: Publicacions URV.

LAS EMOCIONES: UNA ASIGNATURA PENDIENTE EN LA FORMACIÓN DE PROFESIONALES

Mar Souto-Romero, Teresa Torres-Coronas, Mario Arias-Oliva

Universitat Rovira i Virgili, Spain

Resumen:

La educación superior tiene cuatro metas principales: la preparación para el mercado laboral, la preparación para una vida como ciudadano activo en una sociedad democrática, el desarrollo personal, y el desarrollo y la manutención de una base amplia y avanzada del saber. La actual crisis económica ha reforzado el papel de la universidad para afrontar estos retos. Dada la conciencia, cada día mayor y más extendida, del alto grado de provisionalidad de los conocimientos adquiridos a lo largo de la vida, parece conveniente desplazar el acento desde una educación que hasta ahora ha estado preferentemente centrada en la enseñanza de competencias para la empleabilidad hacia una educación orientada al aprendizaje de competencias emocionales. El presente trabajo recoge un estudio preliminar sobre las barreras que impiden su inclusión en las aulas.

Palabras clave: Educación superior, aprendizaje, empleabilidad, competencias, emoción.

Abstract:

Higher Education has four main goals: training for labor market, training for life as an active citizen in a democratic society, professional and personal development, and the development of a wider base of knowledge for society. Current economic crisis encourage all these university aims. Taking into consideration the higher obsolescence rate of knowledge, it is recommended a shift from an educational system based on employment competences development to an emotional competences oriented education. Our research focus on barriers that should be overcome in order to develop this emotional competencies framework.

Key words: Higher education, learning, employability, competences, emotion.

1. INTRODUCCIÓN

La universidad española, con la inquietud de adaptarse a las directrices europeas sobre formación básica y permanente teniendo en cuenta la convergencia de Bolonia marcada para el año 2010, necesita establecer un sistema docente que permita una formación integral de los estudiantes. Tal y como señala la AQU Catalunya es necesario **“vincular de una manera más estrecha la formación con las necesidades laborales (...)”**. Por lo que todos los títulos adaptados al EEES deben disponer de un perfil de formación en **competencias**, específicas y transversales.

Esta división y énfasis en el necesario desarrollo de competencias tiene su máximo desarrollo en estudios como el *Informe Estudiantes. Titulados universitarios y mercado laboral, Proyecto Reflex* (Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación, 2008, http://www.aneca.es/var/media/151851/informes_reflex_estudiantes.pdf). Ni este trabajo ni los marcos competenciales derivados incluyen las competencias emocionales pese a que ya hace más de dos mil años Platón decía: **“La disposición emocional del alumno determina su habilidad para aprender”**.

Si el desarrollo intelectual de nuestros alumnos nos preocupa y hacemos lo posible por mejorar su nivel de aprendizaje, conviene recordar que, aún cuando el intelecto puede estar excelentemente desarrollado, el sistema de control emocional puede no estar maduro y en ocasiones logra sabotear los logros de una persona altamente inteligente. **La emoción es más fuerte que el pensamiento, incluso puede llegar a anularlo.**

Entonces podemos preguntarnos: ¿Qué estamos haciendo para desarrollar las habilidades de madurez emocional de nuestros alumnos que les permitirán potenciar su formación académica y elevar su nivel de aptitud social y emocional?

Desde finales del siglo XX ha surgido un gran interés por el papel que juega la afectividad y las emociones en la educación. Es evidente la importancia de los sentimientos en el desarrollo integral de los alumnos y en su propio quehacer diario, por lo que es fundamental desarrollar las competencias sociales y emocionales a nivel educativo (Elias et al., 1997; Greenberg et al., 2000). Un reciente estudio de meta-análisis de cerca de 300 investigadores ha mostrado que la educación socio emocional, no sólo aumenta el aprendizaje en estas áreas de desarrollo, sino también en el aprendizaje académico (Durlak y Weissberg, 2005). Además, hay que tener presentes los cambios en la naturaleza del trabajo, y la creciente demanda de mejora continua de la productividad que conducen a nuevos cambios y reestructuraciones. En la medida que las universidades preparan a su alumnado para su futuro profesional el sistema educativo necesitará modificar su oferta y adaptarse a los nuevos requerimientos. En la medida que las universidades preparan a su alumnado para posiciones de responsabilidad y liderazgo, existirá un interés creciente en reconocer la importancia de las competencias emocionales como un elemento indiscutible del éxito académico y profesional. Al mismo tiempo en el modelo de Dacre Pool y Sewell (2007) la competencia emocional es una de las razones de ser de las universidades ya que garantiza la empleabilidad de las futuras tituladas y titulados. . En la actualidad, y en algunas áreas de la teoría de desarrollo profesional se reconoce ya el poder de la experiencia emocional en el desarrollo de carreras (Kidd, 1998; Kidd, Jackson y Hirsh, 2003). En consecuencia, si queremos que las tituladas y titulados universitarios aprovechen el verdadero potencial de su propia empleabilidad, necesitarán tener bien desarrollada su competencia/s emocional/es (Pool y Sewell, 2007).

Pero, ¿por qué siguen siendo las grandes olvidadas en los marcos competenciales en la universidad? El objetivo de este trabajo es explorar las barreras que impiden su inclusión en los marcos competenciales universitarios. Sólo así será posible entender el papel que las instituciones universitarias deben asumir para la correcta puesta en práctica de los principios de una educación basada en las emociones.

2. FUNDAMENTOS TEÓRICOS. BREVE APROXIMACIÓN AL CONCEPTO DE INTELIGENCIA EMOCIONAL

Salovey y Mayer publicaron un artículo en 1990, en el que apareció por primera vez el término “Inteligencia (competencia) Emocional”, que se definía como *“la capacidad para supervisar los sentimientos y las emociones de uno/a mismo/a y de los demás, de discriminar entre ellos y de usar esta información para la orientación de la acción y el pensamiento propios”* (Salovey y Mayer, 1990, p.189).³³⁰

Bajo la denominación de inteligencia emocional se encuentran dos concepciones contrapuestas, (Bar-On, 2000; Mayer, Salovey y Caruso, 2000). Una conceptualización amplia, que considera la inteligencia emocional como una combinación de atributos estrechamente relacionados con la personalidad, que es distinta del CI, y está relacionada con competencias ligadas al logro académico y profesional (Bar-On, 2000; Goleman, 1995, 1998; McCrae, 2000); Y otra conceptualización, más restrictiva en la que se considera como capacidad cognitiva, para percibir y entender información emocional (Mayer, Caruso y Salovey, 2000; Mayer, Caruso, Salovey y Sitarenios, 2003).

Como señalan autores como Pérez, Petrides y Furnham (2005) nos encontramos ante dos realidades diferenciadas, una que considera la IE como un rasgo de personalidad y otra como una habilidad. Partiendo de esta dualidad, cada una de ellas presenta unos factores y unos instrumentos de evaluación diferenciados, que serán objeto de reflexión aplicado a la enseñanza superior. En dicho ámbito de la enseñanza media y superior proliferan trabajos que tienen como objetivo específico el análisis de las relaciones entre inteligencia emocional, inteligencia general y rendimiento académico, Estudios realizados en la Universidad de Cádiz (Gil-Olarte, Guil, Mestre y Núñez, 2005; Mestre, Guil y Gil-Olarte, 2004), encuentran correlaciones estadísticamente significativas entre inteligencia emocional y rendimiento académico.

El término de inteligencia se ha utilizado históricamente para denotar únicamente la habilidad cognitiva para aprender y razonar. Aunque existen diferentes tipos de inteligencia, en términos generales este concepto implica la reunión de información, y el aprendizaje y el razonamiento sobre esta información; es decir, la habilidad mental asociada con las operaciones cognitivas (ver por ejemplo, Sternberg 1996, 1999, 2000). Ha sido la psicología la disciplina encargada de definir y establecer estrategias para medir la inteligencia. De acuerdo con esta aproximación, las habilidades cognitivas son identificadas desde el modelo psicométrico, analizando factorialmente un número determinado de áreas cognitivas (Daniel, 1997).

³³⁰ Pero no fue hasta 1995 cuando emergió y llegó a toda la sociedad, tras la publicación del best-seller “La inteligencia emocional”, del psicólogo y periodista Daniel Goleman, quien destacaba la relevancia de la inteligencia emocional por encima del CI, para alcanzar el éxito tanto profesional como personal (Goleman, 1995, 1998).

Más recientemente los modelos cuyo objetivo ha sido distinguir entre tipos de inteligencias han ampliado el campo de investigación, al dejar de lado el marco psicométrico y explorar los indicadores personales y ambientales posiblemente involucrados. Entre los principales modelos de este tipo resaltan las propuestas de Gardner (1993, 1999) y Sternberg (2000).

Gardner (1993, 1999) sugiere una diversidad de inteligencias: las inteligencias múltiples. Este autor conceptualizó la inteligencia como un potencial biopsicológico que reúne información que puede ser activada en un contexto cultural específico (Gardner, 1999).

El aporte de Sternberg (1996, 2000) al estudio de la inteligencia amplió, significativamente, la visión tradicional que se tenía sobre ella al destacar la importancia del contexto sociocultural y distinguir varios tipos de inteligencias: la inteligencia práctica (cotidiana y social), la creativa y la analítica (emocional y cognitiva). De este modo, a través de la evolución de los conceptos, la emoción y la inteligencia han presentado una gama de propuestas y perspectivas que incluyen los contextos ambientales, situacionales, culturales y personales.

La IE es una de ellas y se ha configurado como resultado del desarrollo, evolución y combinación de la emoción y la inteligencia. Tal integración, así como la formación del concepto de IE, ha generado el reconocimiento de los aspectos psicológicos no cognitivos que intervienen en el comportamiento humano. En esta línea, los estudios han demostrado una correlación significativa entre el aspecto cognitivo y el emocional en las personas y cómo dicha relación es importante para la obtención de resultados efectivos en cualquier área de la actividad humana (Matthews et al., 2002). La IE es un concepto psicológico que pretende describir el papel y la importancia de las emociones en la funcionalidad intelectual (por ejemplo, Thorndike, 1920; Gardner, 1993; Salovey y Mayer, 1990).

3. ANÁLISIS DE BARRERAS COGNITIVAS Y ACTITUDINALES Y METODOLOGIA

3. 1. Planteamiento del problema

El Personal Docente e Investigador de las Universidades es el principal actor en la implantación de estos cambios. Aunque, los órganos de gestión (vicerrectorados, centros y departamentos universitarios) así como otros organismos externos (ANECA, Agencias de Calidad Autonómicas, UNESCO, etc.) deben crear el marco de estratégico y organizativo para desarrollar el modelo competencial en general (Sennett; 2000, 2007; Castells, 2008), es el profesorado el que debe aceptar este nuevo modelo de enseñanza-aprendizaje y ponerlo en práctica en las aulas.

Este proceso obliga **al profesorado de las instituciones de educación superior a desarrollar nuevas metodologías y modelos teóricos de enseñanza-aprendizaje**. Los modelos teóricos behavioristas (Yaruso, 1992; McKeachie, 1990; Jonassen, 1993) centrados en el profesor han quedado obsoletos. Ya no basta con una “transmisión” de conocimientos del profesor hacia el alumno, sino que es necesario además de adquirir el conocimiento el alumno adquiera competencias. Por este motivo, los modelos basados en los modelos constructivistas dentro del enfoque cognitivo (Jonassen, 1993; Leidner, Jarvenpaa, 1995, O’Loughlin, 1992) se antojan más adecuados para desarrollar competencias por parte de los alumnos.

Otros enfoques adecuados son el sociocultural o humanista (O'Loughlin, 1992), que focaliza en la experiencia y cultura del alumno; y aquéllos que además introducen las influencias ambientales y la experiencia. En estos modelos el profesor, en lugar de distribuir una única visión de la realidad, busca que cada alumno interprete ésta según sus influencias ambientales. Este enfoque integra las estrategias de colaboración para alcanzar el aprendizaje, además de la centrada en el trabajo individualizado de cada alumno. La aplicación de los conocimientos de los alumnos a nuevas situaciones es una fuente importante de aprendizaje. Esta visión, por lo tanto, resulta integradora de las anteriores (McFaezan, 2001) y se ajusta al modelo competencial deseado. Pero, la aplicación de estos modelos de aprendizaje competencial implica la imperativa colaboración del profesorado.

En sus recientes trabajos, Voges, Glaser-Segura y Dima (2010) y Dima et al. (2011) identifican los principales temas asociados con la implantación de Bolonia analizando la percepción del personal académico. Los procesos de planificación, acreditación, falta de información y resultados inesperados aparecen como retos, mientras que la movilidad, ampliación de la oferta y la internalización se valora como aspectos positivos.

Entre sus resultados destaca la existencia de un amplio número de académicos que no entienden los principales valores del proceso o que no tienen el conocimiento necesario para su implantación, factores que dificultan la implantación. Algunos consideran que el proceso de implantación no es adecuado porque no tiene una visión claramente definitiva. La causa es *“la resistencia al cambio y la mentalidad conservadora de parte del personal académico”* (Dima et al., 2011, p. 132).

Los resultados de estos estudios hacen que sea importante analizar la percepción del profesorado universitario, en nuestro ámbito geográfico, para estudiar la existencia de barreras cognitivas y actitudinales a la inclusión de la competencia emocional en el currículum competencial, medido a través de la percepción del profesorado (entrevista semiestructurada).

Se pretende demostrar la necesidad de incluir en el marco competencial universitario las competencias emocionales, como meta-competencia que garantice la inserción laboral, así como anticipar la existencia de barreras cognitivas y actitudinales entre los agentes (profesorado y responsables académicos) que han de impulsar esta inclusión y cambio curricular.

3.2. Metodología

¿Qué barreras existen para la práctica y mejora del desarrollo curricular basado en competencias emocionales en el marco de la educación superior? La falta de estudios previos relacionados con esta pregunta y sus consiguientes hipótesis hace necesario el uso de un proceso de investigación cualitativo como la mejor manera de explorar las actitudes y percepciones de los agentes implicados (el profesorado universitario). Para ello se llevó a cabo un focus group entre profesores universitarios con el objetivo de analizar su discurso y descubrir las barreras a una educación basada en emociones.

En el focus group y a modo de debate guiado se realizaron las siguientes preguntas cerradas:

1. Describe con tus propias palabras cómo entiendes el EEES y el cambio hacia una educación basada en competencias.
2. ¿Cuál es tu experiencia o impresión sobre la educación basada en competencias?

3. En general, ¿qué actitudes o reacciones percibes sobre el cambio hacia una educación basada en competencias en la universidad?
4. ¿Qué implicaciones crees que tiene este modelo en el futuro desarrollo profesional del alumnado universitario? Es decir, ¿qué impacto crees que podría tener en su preparación para el mercado laboral?
5. Describe con tus propias palabras qué entiendes por inteligencia emocional y/o educación basada en emociones.
6. ¿Cómo valorarías la introducción de un aprendizaje basado en “la gestión de la inteligencia emocional” en la educación superior?
7. ¿Cómo crees que reaccionaría la comunidad universitaria –PDI, gestores,..- ante la propuesta de un cambio en esta línea?
8. ¿Qué implicaciones crees que podría tener la introducción de un aprendizaje basado en “la gestión de la inteligencia emocional” en el desarrollo profesional del alumnado universitario? Es decir, ¿qué impacto crees que podría tener en su preparación para el mercado laboral?

La

Tabla 1 recoge el perfil de las personas entrevistadas, codificadas como S1, S2, S3, S4 y S5, y escogidas por tener un perfil docente activo en el ámbito de la educación superior.

Tabla 1: Descripción del perfil de los participantes

Experiencia como docente en el ámbito de la educación superior	
S1	Mujer, Personal Docente Investigador. Universidad Pública. 26 años de experiencia en docencia oficial en titulaciones ingeniería, ciencias del trabajo y doctorado, estudios de máster y cursos de especialistas en distintas universidades, tanto en modalidad virtual como presencial. Área de Conocimiento: Organización de Empresas.
S2	Hombre. Personal Docente Investigador. Universidad Pública. 15 años de experiencia en docencia oficial en titulaciones de grado, docente en cursos de formación del profesorado, máster y posgrados profesionalizadores. 10 años como colaborador docente en una universidad no presencial. Sin participación activa en proyectos de innovación docente. Área de conocimiento: Economía financiera y contabilidad
S3	Mujer. Personal Docente Investigador. Universidad Pública. 3 años de experiencia como docente en docencia oficial en titulaciones de grado, y 4 como becaria de investigación. Participación moderada en proyectos de innovación docente de ámbito nacional e interuniversitario, enfocados al ámbito de

	la evaluación de competencias. Área de conocimiento: Ciencias jurídicas
S4	Mujer. Personal Docente Investigador. Universidad Pública. 16 años de experiencia docente e investigadora. Amplia participación en proyectos de innovación docente en el ámbito de su institución y convocatorias de ámbito autonómico y nacional relacionados con el EEES y entornos virtuales de aprendizaje. Área de conocimiento: Economía financiera y contabilidad
S5	Mujer. Personal Docente Investigador. Universidad Pública. 13 años de experiencia docente, 3 premios a la excelencia docente. Liderazgo y participación en proyectos de innovación docente, con publicaciones relacionadas. Alta participación y asistencia en congresos de carácter docente. Área de conocimiento: Ingeniería
Experiencia en desarrollo curricular y adaptación de asignaturas y titulaciones al EEES y/o grado de conocimiento del marco competencial.	
S1	Amplia experiencia en gestión universitaria. Ha participado en diferentes Comisiones relacionadas con el EEES: Comisión creada con la finalidad de proponer las asignaturas transversales en la rama de estudios sociales; Comisión de elaboración del plan de estudios de Relaciones Laborales y Recursos Humanos adaptada a EEES y Comisión de elaboración del plan de estudios del Master de Investigación de Economía y Dirección de Empresas.
S2	Sin participación directa. Define su participación en proceso como <i>“rellenar en determinados formularios las competencias de las asignaturas que imparto dentro de un listado que venía dado desde aquellas comisiones nombradas para diseñar los planes de estudio”</i> .
S3	Tres años impartiendo asignaturas de grado adaptadas al EEES.
S4	Ha participado como coordinadora de asignaturas, en distintas titulaciones y grados, que se han adaptado al EEES. Se define como concedora del marco competencial de su Universidad y de la literatura especializada sobre el tema. Intenta adaptar la teoría del EEES a la práctica.
S5	Como consecuencia de la necesidad (acceso a cuerpos docentes universitarios) indagó desde casi sus comienzos en el EEES, su significado y cómo afectaba a la docencia. Ha participado en pruebas piloto de adaptación al EEES. Considera que las asignaturas que imparte y ha impartido siguen la misma dinámica que el período previo al establecimiento del EEES y que el EEES ha implicado una mayor burocratización.
Formación recibida en el marco del desarrollo y evaluación de competencias, incluyendo las competencias emocionales.	
S1	Realización de cursos de formación de profesorado sobre la aplicación de competencias en el ámbito de las ciencias sociales organizados por la propia Universidad. Ha participado en varios proyectos de innovación docente financiados por el MEC de carácter interuniversitario sobre evaluación de competencias. Sobre competencias emocionales no ha recibido formación formal. Se considera autodidacta.

S2	Ninguna.
S3	En desarrollo y evaluación de competencias, un curso específico del plan de formación del PDI de la universidad. Asistencia a un seminario sobre competencias emocionales, para la mejora del desempeño de las tutorías académicas a alumnos de primer curso.
S4	Realización de cursos derivados del Plan de Formación de la universidad, sobre todo de aprendizaje a través de entornos virtuales. Realización de un curso sobre competencias emocionales y liderazgo.
S5	Realización de cursos derivados del Plan de Formación de la universidad para conocer la enseñanza basada en competencias. No ha realizado cursos sobre evaluación de competencias ni sobre competencias emocionales.
Actividades/estrategias de aprendizaje utilizadas en el aula para el desarrollo y evaluación de competencias, incluyendo las competencias emocionales, si procede.	
S1	Realización de trabajos en equipo, participación en foros virtuales, utilización de herramientas informáticas (por ejemplo, creación de wikis o uso de Google Docs). Utilización, como experiencia piloto, de herramientas virtuales para la evaluación de competencias en asignaturas de grado.
S2	Se limita a utilizar las estrategias de siempre (clase magistral, desarrollo de casos prácticos...) y siguiendo un programa. Se trata de asignaturas de tipo cuantitativo.
S3	La más relevante es un debate en el que se evalúa la competencia de trabajo en equipo y participación activa para la resolución de un caso, así como la comunicación de ideas en público y el pensamiento crítico, lógico y creativo, demostrando capacidad de innovación.
S4	Resolución de problemas, ejercicios en el aula basados tanto en prácticas en grupo (trabajo en equipo) sobre la temática objeto de estudio en la asignatura. Realiza exámenes tipo test para la evaluación del contenido teórico-práctico.
S5	Para el desarrollo de las competencias (análisis, síntesis, lenguaje profesional, etc.) utiliza la resolución de casos prácticos en clase previamente trabajados por los estudiantes.

4. ANÁLISIS DISCURSIVO

4.1 Percepción sobre la educación basada en emociones.

En esta área de la investigación el objetivo era establecer el conocimiento real de sobre las competencias en el área de Inteligencia Emocional por parte de los profesores de educación superior. El desconocimiento de las competencias críticas es una primera barrera que en el caso de que fuera detectada habría que superar.

Las entrevistas realizadas nos muestran que efectivamente es un área en la existe una barrera cognitiva: los profesores no conocen con precisión el concepto de competencia emocional ni su importancia en el desarrollo profesional y aprendizaje de los estudiantes.

Los entrevistados realizan comentarios muy vagos, generales y poco precisos en esta área. El Participante 1 señala que la educación se ha centrado en que “... *el estudiante adquiere unos*

conocimientos...” divagando sobre lo que percibe como competencias emocionales salvo en el área de regulación de las emociones “... *conociendo las emociones van a saber cómo controlarlas...*”. El participante S2 señala “...*me suena... es algo así como...*”. El participante S3 indica “...*tendría que documentarte un poco*”.

En algunos casos aparecen expresiones que ponen en duda la importancia de esta área emocional, cuya definición precisa es difícil para los participantes en el estudio. Así, el participante S2 señala “...*me suena a libro de Goleman (no pude pasar de la segunda hoja –risas-)...*”.

Esta situación representa una barrera cognitiva más que actitudinal. Si se profundizara en el concepto de Inteligencia Emocional así como en la importancia de las competencias emocionales en la actividad profesional se podría integrar más fácilmente la competencia emocional en la educación superior.

4.2 Actitudes o reacciones frente a una educación basada en emociones

El objetivo de esta área era analizar no únicamente si existe un conocimiento real sobre las competencias emocionales, sino también valorar la posible integración de las mismas en los itinerarios curriculares como otras competencias a alcanzar por parte de los estudiantes.

Vinculando los resultados con el área anterior (Percepción sobre el concepto de inteligencia emocional y/o educación basada en emociones), dado el desconocimiento existente es difícil valorar su integración a través de competencias emocionales. Pero, a pesar de este desconocimiento, encontramos que no existe oposición a esta integración, confirmado la conclusión del apartado anterior: las barreras son más cognitivas que actitudinales: “*Interesante, pero me faltan elementos de juicio*” [Participante S3].

El análisis discursivo apoya los resultados comentados. El participante S1 señala que “...*lo valoraría muy positivamente...*”; el participante S2 indica, “*Entiendo interesante alguna asignatura en este sentido (o asignaturas)*”; y el S4 indica “...*no sólo en alcanzar el conocimiento, sino en poner énfasis en una formación integral, cuestión esta que encajaría perfectamente con el sistema de enseñanza-aprendizaje basado en competencias*”.

A pesar de ello, existen algunas barreras que aunque pueden parecer actitudinales las consideramos cognitivas (por falta de información sobre competencias emocionales). A este respecto, el participante S2 señala, “*No obstante, no acabo de ver que el aprendizaje, por ejemplo, de “econometría” tenga algo que ver con la inteligencia emocional*”.

En conclusión, de nuevo la barrera que tiene más peso es de carácter cognitiva resultando necesario el integrar estrategias de formación en esta área.

4.3. Percepción en relación al aprendizaje basado en las emociones

El objetivo de esta área de la investigación es conocer la percepción sobre la gestión del cambio respecto a la integración de competencias emocionales.

Paradójicamente, en esta área encontramos barreras actitudinales relacionadas con la “gestión del cambio” en general. La práctica totalidad de los participantes percibe que los cambios, por regla general, no son “bien recibidos” por el colectivo de personal docente e investigador.

Recogemos algunos de los comentarios más significativos que corroboran esta barrera actitudinal. El participante S1 señala *“Como en todo cambio universitario aparecerían aquellos profesores que rechazarían el aprendizaje basado en la gestión de la inteligencia emocional. Lo considerarían una tontería y pensarían que hay otros aspectos prioritarios”*. El participante S3 indica *“Si da trabajo, la reacción no es positiva a priori”* y, en la misma línea, el participante S5 señala *“Todo cambio genera cierto miedo”*.

En cualquier caso, destacamos que los entrevistados a pesar de poner de manifiesto esta resistencia percibida de forma general con colectivo de profesores en la educación superior, señalan que el cambio es posible. El participante S1 señala en esta línea *“Una vez que se llevase a cabo una experiencia piloto en una materia de alguna titulación y los resultados fuesen positivos seguro que poco a poco se iría llevando a cabo por otros colectivos”*. Igualmente los participantes S4 y S5 recogen la misma idea: *“...la Universidad también ha realizado un gran cambio con la adaptación al EEES, de manera que podría ser simplemente un paso más, para mejorar el nuevo sistema de enseñanza-aprendizaje”* [Participante S4]; *“Al haberse cambiado recientemente hacia una enseñanza en competencias, el miedo sería menor”* [Participante S5].

4.4 Implicaciones en el desarrollo profesional del alumnado

El objetivo de esta área del análisis era, una vez analizado el conocimiento real de las competencias emocionales (pregunta 6), así como las barreras a su integración (pregunta 7) conocer los impactos que la integración de esta área de competencias emocionales puede tener.

Todos los participantes consideran como positivo o muy positivo la integración de estas competencias en la educación superior; opinión que recogemos en los comentarios más representativos y que corroboran la adecuación de integrar estas competencias.

El participante S1 señala *“... que los alumnos tuviesen una mayor confianza en lo que hacen, supiesen negociar y resolver situaciones conflictivas, fuesen más responsables, serían más participativos y se relacionarían socialmente mejor, aprendiesen a trabajar en equipo de una manera más productiva”*. El participante S2 señala *“... la importancia de la inteligencia emocional y ser hábil en las relaciones sociales, sin duda, es tan (o más) importante en el éxito laboral que la capacidad estrictamente relacionada con el desarrollo del puesto de trabajo”*. El participante S4 señala *“Positivo. El fomento de estas cualidades entiendo que prepara mucho mejor al estudiante para acceder al mercado laboral que el sistema tradicional, sistema que por otro lado ya se ha dejado de lado (o al menos se ha tratado de dejar de lado) con la implantación del EEES”*.

Por lo tanto no existen barreras a la integración en esta área de competencias emocionales ni actitudinales ni cognitivas. Si logramos mejorar el conocimiento y las herramientas, probablemente no solo no existieran barreras sino que tendríamos palancas que potenciarían su integración.

5. CONCLUSIÓN

El análisis cualitativo mediante entrevistas en este apartado ha permitido:

Analizar las potenciales barreras cognitivas y actitudinales que actualmente para lograr integrar las competencias emocionales. Existe un bajo conocimiento sobre las competencias emocionales, hecho que representa una barrera cognitiva. A nivel actitudinal no se aprecia una barrera específica en el colectivo de personal docente e investigador para integrar estas barreras, a pesar de no conocerlas en profundidad. La barrera actitudinal es “genérica” y es la que existe ante cualquier cambio, independientemente de su naturaleza.

Corroborar que los impactos potenciales de las competencias emocionales son percibidos como positivos por el colectivo docente. A pesar de las barreras cognitivas, es percibido como muy positivo la integración de esta área de competencias dentro de la educación superior.

6. REFERENCIAS DOCUMENTALES.

Agència per a la Qualitat del Sistema Universitari de Catalunya (AQU Catalunya) (2003). *Educació superior i treball a Catalunya. Estudi de la inserció laboral dels graduats de les universitats públiques catalanes*. Barcelona: AQU.

ANECA y CEGES (2007). *El profesional flexible en la sociedad del conocimiento. Informe ejecutivo*. Recuperado el 15 de febrero de 2012, de http://www.aneca.es/estudios/docs/InformeejecutivoANECA_jornadasREFLEXV20.pdf

Bar-On, R. (1997). *The Emotional Quotient Inventory (EQ-i): A test of emotional intelligence*. Toronto: Multi-Health Systems.

Bar-On, R., y Parker, J.D.A. (2000). *The handbook of emotional intelligence. Theory, development, assessment, and application at home, school, and in the workplace*. San Francisco, CA: Jossey-Bass

Dacre Pool, L., y Sewell, P (2007). The key to employability. Developing a practical model of graduate employability. *Education + Training*, 49(4), 277-289.

Dima, M.A., Bratianu, C. Voges, K., y Glaser-Segura, D. (2011). Bologna Process trade-offs. The perception of the Romanian academic staff. *Management&Marketing Journal*, 6(1), 123-138.

Durlak J.A., y Weissberg, R.P.(2005). A Major meta-analysis of positive youth development programs. Paper presentado en la reunión anual de la American Psychological Association, celebrada en agosto de 2005 en Washington DC.

Elias, M.J., Tobias, S.E., y Friedlander, B.S. (1999). *Educar con inteligencia emocional*. Barcelona: Plaza Janés.

Elias, M.J., Tobias, S.E., y Friedlander, B.S. (2000). *Raising emotionally intelligent teenagers*. Nueva York, NY: Harmony Books.

Elias, M.J., Zins, J.E., Weissberg, R.P., Frey, K.S., Greenberg, M.T., Haynes, M.N, Kessler, R., Schwab-Stone, M.E., yShriver T.P. (1997). *Promoting social and emotional learning. Guidelines for*

- Educators*. Alexandria, Virginia: Association for Supervision and Curriculum Development (ASCD).
- Elias, M.J., Tobias, S.E., y Friedlander, B.S. (2000). *Emotionally intelligent parenting: how to raise a self-disciplined, responsible, socially skilled child*. Nueva York, NY, Random House/Three Rivers Press.
- Gardner, H. (1983). *Frames of mind*. Nueva York, NY: Basic Books.
- Gardner, H. (1993). *Multiple intelligences: The theory in practice*. Nueva York, NY: Basic Books.
- Gardner, H., Mayer, J., y Sternberg, R. (1997). Expanding our concept of intelligence. Chicago, IL: A presentation at the Annual Meeting of the American Educational Research Association.
- Gill, A., y Lashine, S. (2003). Business education: A strategic market-oriented focus, *International Journal of Educational Management*, 17(5), 188-194.
- Gil-Olarte P., Guil R., Mestre J.M., y Nuñez I. (2005). La inteligencia emocional como variable predictora del rendimiento académico. Libro de Actas del IX Congreso Nacional de Psicología Social (Vol. 5, pp. 351-357).
- Glaser, B., y A. Strauss (1967). *The discovery of grounded theory: strategies for qualitative research*. New York, NY: Aldine Publishing Company.
- Goleman, D. (1995). *Inteligencia emocional*. Barcelona: Kairós.
- Goleman, D. (1998). *Working with emotional intelligence*. Nueva York, NY: Bantam Books.
- Goleman, D. (1999a). *La práctica de la inteligencia emocional*. Barcelona: Kairós.
- Goleman, D. (1999b). *La inteligencia emocional en la empresa*. Barcelona: Vergara.
- Goleman, D., Boyatzis, R., y McKee, A. (2002). *El líder resonante crea más*. Barcelona: Ed. Plaza y Janés.
- Goleman, D., Boyatzis, R.E., y McKee, A. (2002). *Primal leadership*. Boston, MA: Harvard Business School Press.
- Jonanssen, D. (1993). Thinking Technology. *Educational Technology*, January, 35-37.
- Kidd, J. M. (1998). Emotion: An absent presence in career theory. *Journal of Vocational Behaviour*, 52, 275-288.
- Kidd, J. M., Jackson, C., y Hirsh, W. (2003). The outcomes of effective career discussion at work. *Journal of Vocational Behaviour*, 62, 119-133.
- Matthews, G., y Zeidner, M. (2000). Emotional intelligence, adaptation to stressful. Encounters, and health outcomes. En R. Bar-On y J. D. A. Parker, *The handbook of emotional intelligence. theory, development, assessment, and application at home, school, and in the workplace (pp. 459-489)*. San Francisco, CA: Jossey-Bass.

- Matthews, G., Zeidner, Z., y Roberts, R.D. (2002). *Emotional intelligence: Science and myth*. The MIT Press.
- McFadzean, E. (2001). Supporting virtual learning groups. Part 1: pedagogical perspective. *Team Performance Management: An International Journal*, 7 (3/4), 53-62.
- Mckeachie, W. (1990). Research on College Teaching: The historical background. *Journal of Educational Psychology*, 82(2), 189-200.
- Mestre, J.M., Guil, M.R., y Gil-Olarte, P. (2004). *Inteligencia emocional: Algunas respuestas empíricas y su papel en la adaptación escolar en una muestra de alumnos de secundaria*. R.E.M.E. Recuperado el 15 de febrero de 2012, de <http://reme.uji.es/articulos/avillj3022906105/texto.html>
- O'Loughlin, M. (1992). Rethinking Science Education: Beyond Piagetarian Constructivism Towards a Sociocultural Model of Teaching and Learning. *Journal of Research in Science Teaching*, 29(8), 791-820
- Pérez, J.C., Petrides, K.V., y Furnham, A. (2005). Measuring Trait Emotional Intelligence. En R. Schulze y R.D. Roberts (Eds.), *International Handbook of Emotional Intelligence (pp. 181-201)*. Cambridge, MA: Hogrefe & Huber.
- Pérez., J.C. (2003). Adaptación y validación española del "Trait Emotional Intelligence Questionnaire" (TEIQue) en población universitaria. *Encuentros en Psicología Social*, 5, 278-283.
- Petrides, K.V. (2001). *A psychometric investigation into the construct of emotional intelligence*. Unpublished doctoral dissertation, University College London.
- Petrides, K.V. (2009). *Technical manual for the Trait Emotional Intelligence Questionnaires (TEIQue)*. Londres: London Psychometric Laboratory.
- Petrides, K.V., y Furnham, A. (2001). Trait emotional intelligence: Psychometric investigation with reference to established trait taxonomies. *European Journal of Personality*, 15(6), 425-448.
- Petrides, K.V., y Furnham, A. (2003). Trait emotional intelligence: Behavioural validation in two studies of emotion recognition and reactivity to mood induction. *European Journal of Personality*, 17, 39-75.
- Petrides, K.V., y Furnham, A. (2006). The role of trait emotional intelligence in a gender specific model of organizational variables. *Journal of Applied Social Psychology*, 36, 552-569.
- Petrides, K.V., y Furnham, A. (2000). On the dimensional structure of emotional intelligence. *Personality and Individual Differences*, 29, 313-320.
- Petrides, K.V., y Furnham, A. (2003). Trait emotional intelligence: Behavioural validation in two studies of emotion recognition and reactivity to mood induction. *European Journal of Personality*, 17, 39-57.

- Platón (Obras completas) (1871) tomo 2, Medina y Navarro, Madrid, págs. 211-253 (argumento, por Azcárate: 213-220, Lisis: 221-253).
- Pool, L.D., y Sewell, P. (2007). The key to employability: developing a practical model of graduate employability. *Education & Training*, 49(4), 277-289.
- Proyecto Reflex (Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación, 2008, http://www.aneca.es/var/media/151851/informes_reflex_estudiantes.pdf
- Qualifications and Curriculum Authority (QCA) (2001). *The NVQ code of practice*, Londres: Qualifications and Curriculum Authority.
- Salovey, P., Bedell, B., Detweiler, J.B., y Mayer, J.D. (2000). Current directions in emotional intelligence research. En M. Lewis y J.M. Haviland-Jones (Eds.), *Handbook of emotions* (pp. 504-520) (2nd ed.). Nueva York, NY: Guilford Press.
- Salovey, P., Woolery, A., y Mayer, J. D. (2001): Emotional intelligence: Conceptualization and measurement. En G.J.O. Fletcher y M.S. Clark (Eds.), *Blackwell Handbook of Social Psychology: Interpersonal Processes* (pp. 279-307). Malden, MA: Blackwell Publishers.
- Salovey, P., y Mayer, J. D. (1990). Emotional Intelligence. *Imagination, Cognition, and Personality*, 9, 185-211.
- Salovey, P., y Mayer, J.D. (1990). Emotional intelligence. *Imagination, Cognition, and Personality*, 9, 185-211.
- Salovey, P., y Mayer, J.D. (1997). What is emotional intelligence? En Salovey, P. y Sluyter, D.J. (Eds), *Emotional development and emotional intelligence: Educational implications*, Nueva York, NY: Basic Books.
- Salovey, P., y Pizarro, D. (2003): The value of emotional intelligence. En R. Sternberg y J. Lautrey y T. Lubart (Eds), *Models of intelligence: International perspectives*. (pp. 263-278). Washington, DC: American Psychological Association.
- Salovey, P., y Sluyter, D. J. (1997). *Emotional Development and Emotional Intelligence. Educational Implications*. Nueva York, NY: Basic Books.
- Sternberg, R. (2004). Theory based university admissions testing for a new millennium. *Educational Psychologist*, 39(3), 185-198.
- Sternberg, R.J., y Davidson, J.E. (Guest Eds.). (1991). Intelligence and intelligence testing (Special issue). *Educational Psychologist*, 25(3&4), 25-42.
- Sternberg, R. (1985). *Beyond IQ: A Triarchic Theory of Human Intelligence*. Cambridge, MA: Cambridge University Press.
- Thurstone, L.L. (1938). *Primary mental abilities*. Chicago: University of Chicago Press

- Voges, K., Glaser-Segura, D., y Dima, M.A. (2010). *Challenges of Bologna Process implementation in Romania*. En Proceedings of the 6th International Conference on Business Excellence, Braşov, 15-16 Octubre, pp. 240-244
- Weisenger, H. (1998). *Emotional intelligence at work*. San Francisco, CA: Jossey-Bass Publishers. (edición en castellano La inteligencia emocional en el trabajo, Buenos Aires: Javier Vergara).
- Weisinger, H. (1988). *Emotional intelligence at work: The untapped edge for succés*. San Francisco, CA: Josey-Bass.
- Yarusso, L. (1992). Constructivism vs. Objectivism. *Performance and Industrial Journal*, April, 7-9.

WHATSAPP EN LA TOMA DE DECISIONES ESTRATÉGICAS Y OPERATIVAS EN UNA ORGANIZACIÓN EN CRISIS: UNA EXPERIENCIA CON “ROLE PLAYING”

Begoña Urien, Amaya Erro

Universidad Pública de Navarra, Spain

Amparo Osca

Universidad de Educación a Distancia (UNED), Spain

Resumen:

Este trabajo pretende estudiar si el uso de herramientas de trabajo virtual, sin coste, tipo WhatsApp, pueden ser aplicadas en la toma de decisiones estratégicas y operativas de los equipos directivos como medida de ahorro. Esta prueba se realiza con estudiantes de Trabajo Social, ADE e Ingeniería (36 grupos de 4 personas, 144 personas), con un caso diseñado ad hoc que simula una organización del Tercer Sector en crisis. En la elección de esta herramienta se ha tenido en cuenta su uso generalizado por los jóvenes. Los resultados indican que las propuestas de generación de ingresos son más frecuentes que las de ajuste de gastos. Además, frente a la reducción de plantilla y tiempos de trabajo planteadas por alumnos de Ingeniería y ADE, los de Trabajo Social se decantan por medidas de ajuste de otros gastos. Se establece, también, una relación significativa y positiva entre el uso de WhatsApp y los procesos cognitivos vinculados a la toma de decisiones. En futuras investigaciones pretendemos ampliar este experimento a otras universidades, titulaciones y estudiar otras variables sociodemográficas y resultados individuales.

Palabras clave: Comportamiento organizativo, mente grupal, WhatsApp, toma de decisiones mediada, role playing.

Abstract:

This paper aims to study whether the use of virtual tools without cost, (i.e. WhatsApp), could be applied to management decision-making as a cost reduction measure. This experiment is performed with students from Social Work, Business Administration and Engineering (36 groups of 4, 144 people), with a designed ad hoc case simulating a Third Sector organization in crisis. In order to choose this tool its widespread use by young people has been taken into account. Results posit that proposal on income generation are more frequent than adjustment costs ones. Moreover, contrary to the downsizing and working times measures raised by students of Engineering and Business Administration, Social Work' students propose adjustment on other type of costs. A significant and positive relationship between the use of WhatsApp and cognitive processes related to decision making has been found too. Future research would expand this experiment to other universities, degrees and other sociodemographic and individual results would be included .

Key words: Organizational behaviour, group mind, WhatsApp, mediated decision-making, role play.

1. INTRODUCCIÓN

Son muchos los comportamientos que han cambiado desde el inicio de la crisis hace más de ocho años. La gestión de las organizaciones, el desarrollo del trabajo en las empresas y la toma de decisiones de los equipos directivos se han visto afectadas por la situación macroeconómica y, como consecuencia, la forma de impartir docencia debería reflejar, también, esta nueva realidad. En grandes líneas, podríamos incluso afirmar que todo ha cambiado con la crisis y que se ha generado una nueva realidad económica y empresarial.

En este contexto, cómo los estudiantes observan y analizan las organizaciones debe responder a estos cambios y los docentes somos los responsables de introducir modificaciones en los contenidos y en los métodos de impartición para influir en nuestros estudiantes y contribuir a situarlos en esta nueva realidad.

Precisamente, éste es el objetivo del experimento que se propone en esta investigación: estudiar en una organización los cambios derivados de la crisis y considerar como medidas de ahorro de costes el uso de grupos de trabajo virtuales y herramientas sin coste, como WhatsApp, en la toma de decisiones directivas.

2. TOMA DE DECISIONES MEDIADAS

La toma de decisiones en cualquier grupo puede ser influida por dos tipos de procesos cognitivos hasta cierto punto complementarios: la memoria transactiva y los modelos mentales compartidos.

La **memoria transactiva** explica que, cuando dos personas se conocen bien, forman un sistema de memoria común o complementaria (Wegner, 1987). No solo almacenamos información en nuestro cerebro sino que también lo hacemos utilizando los cerebros de otras personas que conocemos. Los **modelos mentales compartidos** son estructuras o mentales compartidas por los miembros de un grupo relativas a la tarea, al contexto y a las personas (Gil, Rico y Sánchez-Manzanares, 2008).

El trabajo en grupos y la toma de decisiones “mediada” sigue siendo un área relevante, vinculada con los procesos de globalización y a las mejoras tecnológicas. A medida que las tecnologías de la información y de la comunicación avanzan, posibilitan la formación de grupos más heterogéneos (países, culturas y horarios de trabajo).

Los grupos virtuales, en comparación con los grupos “cara a cara”, no arrojan resultados diferentes siempre que las tareas y la tecnología utilizada sean compatibles (McGrath y Hollingshead, 1994). Rico y Cohen (2005) encontraron que, cuando mayor es la interdependencia de la tarea, si el tipo de comunicación es síncrona (videoconferencia) mejora significativamente el desempeño del grupo mientras que, para tareas con menor nivel de interdependencia, la comunicación asíncrona (email) consigue resultados mejores.

Aunque no hay un consenso general sobre la prevalencia de la interacción mediada o la presencial para el rendimiento de los grupos (Purvanova, 2014), entendemos que las nuevas tecnologías permiten mantener contactos sin la necesidad de compartir un mismo espacio y momento.

Con este experimento pretendemos estudiar las posibilidades de la mensajería instantánea como herramienta mediada y considerar sus posibilidades en el ámbito de la toma de decisión grupal,

tomando como referencia que el 89,42% de los adolescentes de catorce años utilizan la mensajería instantánea (Fundación Protégeles, 2014). Entendemos que, el uso de esta herramienta (texto, voz e imagen), es una tendencia generalizada y uno de los canales de comunicación favoritos de los jóvenes.

En este contexto, ***esta práctica plantea un estudio de laboratorio en el que se aplica la mensajería instantánea (WhatsApp) en la toma de decisiones empresariales en una organización del Tercer Sector.***

Nuestra hipótesis de partida es que cuanto más alto puntúa un grupo en modelos mentales compartidos y memoria transactiva, mayor será la eficacia del uso de herramientas de mensajería instantánea.

3. METODOLOGÍA

3.1 Descripción del Experimento y formación de equipos

Para contrastar la hipótesis mencionada, se plantea un trabajo en grupos basado en la metodología del caso, simulando una decisión empresarial. Se propone a los estudiantes que formen parte del equipo directivo de una organización del Tercer Sector, y se les plantea la toma de decisiones ante una situación de ajuste presupuestario (Anexo I. Caso Práctico Integralabora).

El caso se diseña para grupos de cuatro personas, que comparten una información común³³¹ y se complementa en aula con cuatro informaciones individualizadas, según el puesto en la organización: directora general y de capital humano, directora financiera, director de producción y director de desarrollo de negocio. Una de estas personas se encuentra separada físicamente del resto del equipo (director de desarrollo de negocio) y solo puede comunicarse por WhatsApp con el grupo.

El objetivo del equipo consiste en formular decisiones que permitan la sostenibilidad de la organización y su crecimiento futuro.

3.2 Datos. Tamaño de la muestra y coordinación entre áreas de conocimiento

El experimento se realiza sobre un total de 85 estudiantes de Trabajo Social, 22 estudiantes de Ingeniería y 37 estudiantes de ADE, distribuidos en 36 grupos que cursan asignaturas diferentes y Grados distintos:

Alumnos de segundo de Trabajo Social. Asignatura “Grupos, Interacciones Grupales e Identidad Social”.

Alumnos de segundo de ADE. Asignatura “Diseño y Comportamiento Organizativo”.

Alumnos de primero de Ingeniería. Asignatura “Empresa”

³³¹Se entrega una semana antes del experimento, a través de una plataforma virtual de la Universidad.

Los estudiantes se distribuyen en grupos, cuyos miembros ya se conocen entre sí o que no han trabajado juntos anteriormente. Esta división permite valorar mejor los efectos de los procesos cognitivos mencionados.

3.3 Evaluación y competencias a evaluar

Las decisiones son valoradas en base al cuadro de puntuaciones incluido en el Anexo II. La elaboración de este cuadro permite racionalizar la corrección del trabajo del profesorado. Por otro lado, como se comentará más adelante, este sistema garantiza la transferibilidad del diseño del experimento a otras disciplinas.

Se valora especialmente la creatividad en las decisiones, así como la globalidad de las soluciones, medidas como el número de alternativas que cada grupo plantea.

Este caso está alineado con las competencias generales y específicas de las asignaturas mencionadas. En concreto, se desarrollan competencias generales comunes como la capacidad de trabajar en equipo (CG09), el compromiso ético con el trabajo (CG15) y la capacidad para resolver problemas y tomar decisiones (CG07 y CG08).

Entre las competencias específicas, pretendemos entrenar el cómo aplicar al análisis de los problemas de gestión empresarial criterios profesionales basados en el manejo de instrumentos técnicos (CE04), la integración en cualquier área funcional de una organización y el desempeñar cualquier labor de gestión encomendada (CE09), dirigir un negocio propio (CE10), identificar la empresa como sistema y reconocer las interdependencias entre las áreas funcionales (CE13), implementar prácticas para la mejora en la eficacia y eficiencia de la gestión (CE14), o poseer los conocimientos de empresa, marco institucional y jurídico de la empresa, de su organización y gestión (CFB6). Con respecto al alumnado de Trabajo Social, esta práctica incide, por ejemplo, en la capacidad para actuar con diferentes tipos de personas o grupos para lograr cambios (CE2); en la capacidad de evaluar situaciones, tratar y analizar la información teniendo en cuenta puntos de vista diversos, normas legales o conceptos teóricos (CE3) o la capacidad para reflexionar en grupo e individualmente sobre su comportamiento, modificándolo si fuera necesario (CE5).

3.4 Carácter innovador de la investigación

La medición de la utilidad de WhatsApp en la toma de decisiones “mediada” supone una innovación a destacar en este experimento. Dado el creciente uso de la mensajería instantánea entre los jóvenes, entendemos que es relevante analizar su uso en la toma de decisiones grupales. WhatsApp es una herramienta de mensajes sencillos y queremos explorar su potencial para mensajes más largos y tal vez más complejos. Al mismo tiempo, la mensajería instantánea resulta de interés a la hora de valorar el trabajo grupal, debido a que el alumnado debe realizar un esfuerzo por resumir la información, y por verificar si esta información enviada se entiende.

Por todo ello, la elección de WhatsApp nos permite obtener nuevas conclusiones sobre la calidad de la tarea realizada en grupos, y testar los conceptos de memoria transactiva y modelos mentales compartidos en un nuevo entorno de trabajo.

Por otro lado, el uso de un caso de “role playing”, vinculado al uso de una herramienta habitual para este colectivo, y la no presencia de uno de los integrantes del grupo, ha tenido un efecto de “juego” (gamificación), como fórmula innovadora de plantear la adquisición de competencias que simula el entorno de trabajo de numerosas organizaciones hoy en día. Las decisiones se toman en contextos globales, donde las personas interactúan desde distintos lugares. Además, la práctica simula un escenario de restricción de fondos ante el que se deben tomar decisiones, situación que, la crisis económica, ha impuesto en buena parte de las organizaciones. Con todo ello se asegura la adaptación de la experiencia al entorno social y al mundo laboral.

4. INDICADORES Y CONCLUSIONES

A continuación se recogen algunos resultados relevantes obtenidos del análisis estadístico de los cuestionarios grupales.

Las escalas de memoria transactiva son las validadas por Lewis (2003), la de modelos mentales ha sido diseñada a partir de las dimensiones propuestas por Mathieu Heffner, Goodwin, Salas y Cannon-Bowers (2000). La utilidad del WhatsApp se ha medido a partir de dos ítems diseñados para este trabajo.

La Tabla 1 presenta los principales estadísticos descriptivos y correlaciones. Las escalas presentan una fiabilidad aceptable.

Tabla 1. Medias, desviaciones tipo, correlaciones y fiabilidad de escalas.

Variable	Media	DT	1	2	3	4	5	6
Memoria Transactiva credibilidad	4,46	0,55	(.70)					
Memoria Transactiva coordinación	3,79	0,81	0,42*	(.72)				
Modelos Mentales Compartidos	3,74	0,62	0,59**	0,65**	(.77)			
Percepción Resultados	4,36	0,47	0,45**	0,60**	0,50*	(.76)		
Nota	6,8	1,22	-0,22	-0,02	-0,02	-0,04	-0,24	
Utilidad WhatsApp	3,43	1,02	0,43**	0,58**	0,40*	0,25	0,07	(.65)

Las fiabilidades en paréntesis (alfa de Cronbach), en la diagonal.

* $p < .05$; ** $p < .01$

N= 36 grupos de 4 personas.

Fuente: Elaboración propia

Tras este primer análisis, se propone una regresión lineal múltiple, en la que la utilidad de WhatsApp es la variable dependiente.

Tabla 2. Regresión Múltiple para explicar la variable dependiente “Utilidad del WhatsApp”.

Variables	Paso 1	Paso 2	Paso 3
-----------	--------	--------	--------

Variable Control

Conocimiento Previo	0,04	-0,03	-0,03
<hr/>			
<i>Efectos directos</i>			
<hr/>			
MT Credibilidad		0,23	0,27
MT Coordinación		0,48**	0,54*
<hr/>			
MM Compartidos			-0,11
<hr/>			
R cuadrado	0	0,383	0,389
Cambio F		9,949**	0,302
Incremento R cuadrado		0,383	0,006

Los modelos formulados en los Pasos 2 y 3, son significativos.

Fuente: Elaboración propia

Como se puede observar, el modelo que mejor explica la percepción de la utilidad de WhatsApp es el representado en el Paso 2. Las memorias transactivas credibilidad y coordinación son las que predicen (38,3%) la percepción de utilidad del WhatsApp. Tampoco la inclusión de los modelos mentales compartidos no mejora la capacidad predictora del paso 2.

Por último, se estudia el tipo de respuesta facilitada por los alumnos. Se han clasificado las respuestas en tres tipos (véase Anexo II):

- Respuestas que inciden en la reducción de gastos: soluciones de denominador
- Respuestas que proponen medidas dirigidas al incremento de ingresos: soluciones de numerador
- Otras propuestas

En base a esta clasificación, la tabla 3 describe el número de soluciones de cada tipo que plantean los estudiantes de las diferentes titulaciones.

Señalar que se han planteado tanto medidas de ajuste de los gastos como medidas dirigidas a generar nuevos ingresos. En líneas generales, se formulan más propuestas de generación de ingresos que de ajuste de gastos. No obstante, existen diferencias relevantes entre titulaciones. Así, frente a las actuaciones dirigidas a reducir la plantilla y sus tiempos de trabajo planteadas por alumnos de Ingeniería y ADE, los estudiantes de Trabajo Social se decantan por medidas de ajuste de otros gastos (eficiencia en compras). Son también los alumnos de Trabajo Social los que proponen más actuaciones de búsqueda de nuevos negocios y de internacionalización de la organización. Curiosamente son los alumnos que no cursan ADE los que formulan acciones de refinanciación de deuda con entidades financieras y de amortización de la deuda.

Tabla 3. Análisis de resultados

Tipos de decisión	Alternativa propuesta	Puntuación	Ingeniería y LADE	TTSS
Reducción de gastos: soluciones de denominador	Reducción de plantilla: despidos	0,1	*****	
Reducción de gastos: soluciones de denominador	Reducción de plantilla: prejubilaciones	0,2		
Reducción de gastos: soluciones de denominador	Reducción de plantilla: excedencias con compromiso de reincorporación	0,3		
Reducción de gastos: soluciones de denominador	Eficiencia en compras	0,3	****	*****
Reducción de gastos: soluciones de denominador	Reducción de plantilla: reducción de tiempo de trabajo (ERTE)	0,3	*****	**
Incremento de ingresos: soluciones de numerador	Desarrollo de nuevas actividades complementarias (diversificación en producto) con establecimiento de precios	0,1	*	**
Incremento de ingresos: soluciones de numerador	Búsqueda de patrocinios	0,1	*****	*****
Incremento de ingresos: soluciones de numerador	Búsqueda de patrocinios y aplicación de la Ley de Mecenazgo	0,3	*****	*****
Incremento de ingresos: soluciones de numerador	Búsqueda de nuevos mercados.	0,1	*	*****
Incremento de ingresos: soluciones de numerador	Búsqueda de nuevos mercados. Mención a la internacionalización (plan de internacionalización, mención a Incoterms, etc).	0,3	**	*****
Incremento de ingresos: soluciones de numerador	Subvenciones	0,05	*	*****
Otros	Innovación en la alternativa	0,5	*****	*****
Otros	Refinanciación Bancos	0,5	**	*****
Otros	Reducción deuda	0,3	***	*

Fuente: Elaboración propia

Hemos utilizado una herramienta sin coste y generalizada para la toma de decisiones grupales habiendo obtenido unos resultados objetivos medios cercanos al notable. Estos resultados parecen apuntar a la eficacia de esta herramienta de comunicación mediada sin coste para la toma de decisiones en el colectivo analizado.

Por otro lado son las memorias transactivas credibilidad y coordinación las que explican la percepción de utilidad de WhatsApp, específicamente la memoria de coordinación. Este hecho

puede señalar que en tanto que los procedimientos de coordinación y de clarificación de dudas iniciales se establecen, el hecho de que uno de los miembros del grupo no esté presente no dificulta el trabajo del grupo, ni condiciona su output.

Sin embargo los modelos mentales compartidos no incrementan el poder predictivo de las memorias transactivas. Este resultado puede estar relacionado con que en este caso es más importante la información que cada rol aporta al ejercicio que el compartir un conocimiento general. Dicho de otro modo, se percibe como más importante la información diferencial que la general aportada al caso.

Estos resultados deberán ser ampliados analizando otras variables tales como la satisfacción con el trabajo realizado en el nivel grupal y el estudio de los resultados en el individual, sobre todo analizando en detalle las respuestas de las personas que tomaron el rol de director de desarrollo de negocio.

En esta fase del trabajo nos hemos centrado en desarrollar el caso, los cuestionarios sobre los que medir la eficacia de WhatsApp y analizar los primeros resultados.

En futuros trabajos se propone realizar este experimento en otras universidades durante el próximo curso. Se ampliará la muestra (sobre 250 personas), lo que permitirá desarrollar las conclusiones obtenidas en este experimento y contrastar las posibles diferencias entre centros universitarios participantes. La participación de otras universidades permite la creación de redes nacionales e incluso, se propone la participación de universidades de otros países (experiencia UNICC'15, International Case Competition 2015). También se realizará un análisis comparando variables sociodemográficas y los resultados procedentes de los cuestionarios individuales.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Gil, F., Rico, R., y Sánchez-Manzanares, M. (2008). Eficacia de equipos de trabajo. *Papeles del Psicólogo*, 29(1), 25-31.
- Lewis, K. (2003). Measuring transactive memory systems in the field: scale development and validation. *Journal of Applied Psychology*, 88(4), 587-604.
- Mathieu, J.E. Heffner, T.S., Goodwin, G.F. Salas, E., y Cannon-Bowers, J.A. (2000). The influence of shared mental models on team process and performance. *Journal of Applied Psychology*, 85(2), 273-283.
- McGrath, J.E., y Hollingshead, A. B. (1994). Groups interacting with technology. *Thousand Oaks, CA: Sage Publications*.
- Purvanova, R.K. (2014). Face-to-Face versus Virtual Teams: What have we really learned? *The Psychologist-Manager Journal*, 17(1), 2-29.
- Rico, R., y Cohen, S.G. (2005). Effects of task interdependence and type of communication on performance in virtual teams. *Journal of Managerial Psychology*, 20(3/4), 261-274.
- Wegner, D. (1987). Transactive memory: A contemporary analysis of the group mind. En B. Mullen y G. R. Goethals (Eds.). *Theories of group behaviour (pp. 185-208)*. Nueva York: Springer-Verlag.
- Fundación Protégeles. (2014). <http://www.protegeles.com/movil/>

ANEXO I. CASO PRÁCTICO “INTEGRALABORA”

INFORMACIÓN COMÚN E INDIVIDUALIZADA.

INFORMACIÓN ADICIONAL POSTERIOR.

Instrucciones de trabajo:

La práctica se desarrollará en equipos de trabajo de 4 miembros. La práctica tendrá lugar en clase, pero para su participación, será necesario leer previamente el documento “Caso práctico Integralabora. Situación general”.

Este documento expone el caso de una organización del tercer sector que atraviesa una situación de cambio en un contexto de crisis económica.

Se pide a cada uno de los equipos de trabajo que participen en la toma de decisiones del equipo directivo de esta organización. Es más, cada miembro del equipo se identificará como uno de los miembros del equipo dirección³³² de Integralabora:

- la directora general
- el director de producción
- la directora financiera
- y el director de desarrollo de negocio.

El **objetivo general** de cada grupo *es plantear un conjunto de medidas justificadas que debería implantar la organización Integralabora con el fin de mejorar su situación.*

Además de las instrucciones generales y de las específicas para cada uno de los cuatro roles, es necesario que el alumnado acuda al aula **con su teléfono móvil.**

Durante la práctica, cada equipo cumplimentará un **cuestionario grupal**, en el que se valora tanto el resultado como proceso de trabajo, y, tras la práctica, cada miembro de los grupos realizará un **cuestionario individual.**

La práctica consta de 4 partes:

- i. Lectura individual de las Instrucciones Generales del Caso Práctico previa a la asistencia en clase a la práctica.
- ii. En clase, fase individual (10 minutos de duración)

³³² En el caso de que los géneros de las personas integrantes de los grupos no coincidan con los del caso, podrán ser cambiados de masculino a femenino o viceversa.

- iii. En clase, fase grupal (40 minutos de duración)
- iv. En clase, cuestionario grupal (entre 15 y 20 minutos de duración)
- v. Tras la práctica en clase, cuestionario individual (a cumplimentar en un plazo máximo de una semana desde la realización del cuestionario grupal, vía plataforma digital de la UPNa)

Para la calificación de la práctica se consideran los siguientes aspectos:

- I. Aspectos vinculados a las medidas propuestas:
 - a. Número de medidas planteadas.
 - b. Justificación de las mismas.
 - c. Calidad de las mismas.
 - d. Originalidad de las mismas
- II. Análisis del trabajo realizado en grupo (Cuestionario grupal):
 - a. Análisis realizado (profundidad).
 - b. Realismo de las reflexiones.
- III. Entrega del cuestionario individual.

CRISIS EN LA ORGANIZACIÓN INTEGRALABORA

Integralabora es una organización del Tercer Sector, cuyo objeto social consiste en la integración laboral y social de personas con discapacidad intelectual.

Para cumplir su misión, Integralabora distribuye su actividad en dos líneas de trabajo como son la limpieza industrial y la fabricación de componentes industriales.

Integralabora fue fundada en el año 1989. En su creación participaron el Gobierno de la Región y ARFAS, la Asociación Regional de Familiares y Amigos de Personas con Discapacidad Intelectual. Hoy su propiedad es de ARFAS (el 78% del capital social) y de Fundosa (el 22%).

Desde su nacimiento, Integralabora no ha parado de crecer en tamaño, y hoy son cerca de 600 las personas que acuden a las plantas de Integralabora y a los centros ocupacionales. En concreto, Integralabora ofrece 400 puestos de trabajo y 200 plazas en los centros ocupacionales.

La existencia de Integralabora es vital para buena parte de estas personas. Gracias a la labor de esta organización, realizan un trabajo que no sólo les posibilita una autonomía económica, un medio de vida que posibilita su emancipación, sino que al mismo tiempo constituye un lugar en el que participar de un proyecto común, en el que ofrecer su trabajo y compartir este esfuerzo para desarrollar un proyecto que ofrece valor a la sociedad.

Por ello, los objetivos de Integralabora tienen esta doble visión:

- Promover la integración laboral y social de las personas con discapacidad, preferentemente discapacidad intelectual o del desarrollo.
- Realizar un trabajo productivo y de calidad para sus clientes.

Nerea Jiménez, directora general de Integralabora, reflexiona constantemente sobre esta idea. “Tengo el privilegio de formar parte de este proyecto empresarial, a pesar de los problemas a los que me enfrento” piensa mientras observa a Javier, Ángel y Marta realizar meticulosamente su trabajo en el montaje de unas piezas.

Los problemas a los que se refiere Nerea tienen “en vilo” también a su equipo directivo³³³, y a la mayoría de los integrantes de la organización. Se trata de los efectos de la crisis económica sobre la actividad de Integralabora.

En los últimos años, la situación es cada vez más complicada.

³³³ Véase el organigrama adjunto.

De un lado, la Administración Pública ha recortado en un 60% las aportaciones que realizaba a Integralabora. Los presupuestos del Sector Público se han reducido drásticamente, e Integralabora se ha visto afectada por estos recortes. A pesar de las reuniones de negociación y de la buena voluntad de los funcionarios con los que trabajan, los ajustes han sido muy grandes, poniendo en riesgo la viabilidad del modelo de negocio de Integralabora.

De otro, el mercado es más competitivo día a día, y las exigencias de los clientes son mayores, tanto en calidad como en presión sobre el precio. La crisis ha afectado también a los clientes de Integralabora, que necesitan menos volumen de piezas para la fabricación de sus componentes, e incluso han ajustado costes mediante la reducción de los gastos de limpieza y de los días de limpieza, lo que afecta, lógicamente, a la actividad de limpieza industrial de Integralabora. Además, algunas empresas clientes han cerrado durante los últimos años, y esto ha incidido también en los ingresos de Integralabora.

Integralabora ha buscado nuevas oportunidades de negocio la posibilidad de compensar estas reducciones de ingresos, pero no está resultando sencillo. El director de desarrollo de negocio ha intensificado la labor comercial en la industria agroalimentaria, ya que este sector ha sufrido menos la crisis que otros, y ha comenzado a visitar a empresas de otras comunidades autónomas para ofrecer los servicios de Integralabora. No obstante, los resultados de esta actividad comercial todavía no han llegado.

El equipo directivo está pensando en nuevos servicios que pueda prestar Integralabora, y demandan el apoyo de algún profesional externo que les ayude a iniciar estos nuevos proyectos. Hace unos años, Integralabora se volcó en la puesta en marcha de una residencia de mayores, que está ya en pleno funcionamiento, y ahora piensan en descubrir otras nuevas actividades que puedan complementar la oferta de actividad de Integralabora.

En este contexto, las plazas en los centros ocupacionales y en los centros especiales de empleo están cada día más demandadas y la residencia de mayores para el colectivo de deficientes intelectuales requiere también de financiación.

Las Cuentas Anuales de Integralabora³³⁴ reflejan esta realidad. Desde 2009 a 2014, la reducción de ingresos es continua, y las previsiones para 2015 no son nada halagüeñas. Además, la deuda es muy elevada.

Hasta la fecha, se han mantenido los puestos de trabajo y las plazas en los centros ocupacionales, aunque se ha reducido el salario a todos los trabajadores.

Nerea ha revisado una y otra vez sus apuntes del máster de empresas de economía social que cursó hace unos años en busca de ideas, pero no encuentra en los libros la respuesta a sus problemas...

Figura 1. Organigrama:

³³⁴ Consultar información anexa sobre las Cuentas Anuales.

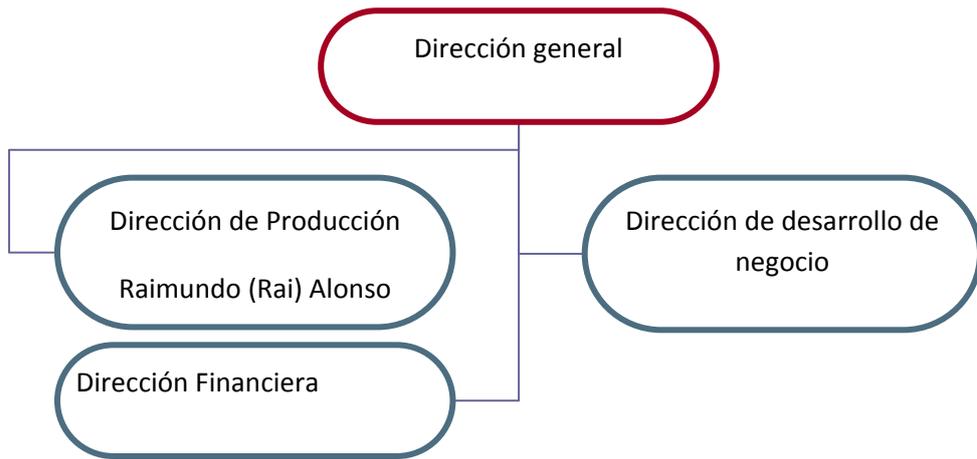
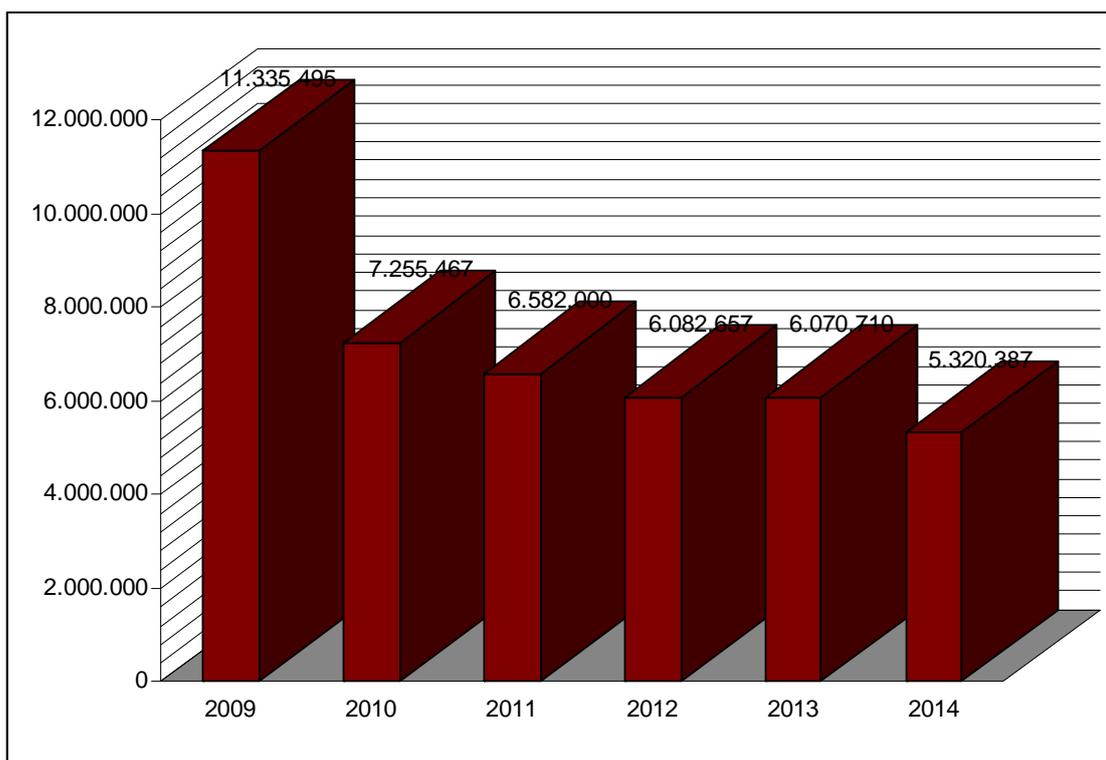


Figura 2. Cuentas Anuales:

Evolución de una variable clave: Ingresos (2009-2014)



Glosario de términos:

Capital Social: Aportaciones iniciales de los socios para que la organización pueda desarrollar su actividad. Está relacionado con los Fondos Propios (Role Directora Financiera).

Centro Especial de Empleo: Los Centros Especiales de Empleo (CEE) nacen en 1985 como fórmula de empleo para personas con discapacidad. Son empresas promovidas principalmente por asociaciones de personas con discapacidad y/o sus familiares, sin perjuicio de que cualquier persona física o jurídica pueda constituir uno. Su objetivo principal es la integración laboral y por tanto social de personas con discapacidad. Para obtener la calificación de Centro Especial de Empleo, las empresas deben contar en su plantilla con un mínimo del 70% de trabajadores con discapacidad y solicitar la correspondiente calificación a la administración competente.

Centro Ocupacional: Constituyen un servicio social de atención a personas con discapacidad, mediante un equipamiento especializado de estancia diurna. Su objetivo es proporcionar la habilitación ocupacional y el desarrollo personal y social, con el fin de conseguir el máximo nivel de desarrollo de las capacidades y habilidades personales y socio-laborales de sus usuarios. Estos Centros pueden ser un recurso permanente para muchas personas que, por su discapacidad, no pueden acceder a un empleo protegido, en Centro Especial de Empleo o servir de centro de formación-habilitación profesional, como etapa de tránsito, para aquellas personas con capacidad para alcanzar el nivel de inserción en un centro especial de empleo o en el empleo ordinario.

ERTE: Es un Expediente de Regulación Temporal de Empleo, donde lo que se plantea es la suspensión o reducción temporal de la jornada de trabajo por el tiempo necesario para superar una

situación negativa de la empresa, pero sin que se produzca la extinción de los contratos de trabajo. Las causas para aplicarlo pueden ser económicas, técnicas, organizativas o de producción.

Modelo de Negocio: Resumen de cómo una organización busca generar ingresos y beneficios. Describe el modo en el que la organización planifica servir a sus clientes, definir sus ofertas de servicios y, en definitiva, mostrarse ante sus clientes, usuarios actuales y potenciales.

Tercer Sector: Organizaciones que están formalmente constituidas como asociaciones, fundaciones, entidades religiosas, cooperativas de iniciativa social, o bien empresas de inserción y son privadas. Reinvierten sus beneficios en la propia actividad social que desarrollan. Su misión o actividad principal está orientada a la inclusión social de colectivos vulnerables y desarrollan su acción social siguiendo principios de proximidad al territorio o el entorno.

Viabilidad: Una organización es viable cuando su modelo de negocio es sostenible en el tiempo.

Directora General y de Capital Humano

Nerea Jiménez Garay

Nerea Jiménez tiene 36 años. Estudió Trabajo Social en Pamplona y después hizo un Máster en Dirección y Administración de Empresas de Economía Social.

Sus primeros pasos profesionales fueron como voluntaria en Cruz Roja atendiendo a personas inmigradas no regularizadas, sobre todo dándoles formación.

Después de dos años y a través de un anuncio en prensa, consiguió entrar a trabajar en esta empresa. Le gustaba más el ámbito de trabajar con personas discapacitadas contribuyendo a su autonomía y emancipación. Lleva ya 8 años trabajando en la empresa que no ha parado de crecer. “Fue la ilusión de mi vida poder trabajar en Integralabora”.

Empezó como Trabajadora Social dentro del equipo de desarrollo personal y social de los centros ocupacionales. Al tener un máster en empresas de economía social, en dos años fue promocionada a tareas de gestión, encargándose de la dirección de la unidad de capacitación laboral. Dos años más tarde, fue nombrada directora de gestión social encargándose de la coordinación de los equipos multidisciplinares y de los terapeutas ocupacionales.

Hace año y medio y ante la jubilación del director general por motivos de edad y salud, fue una de las personas de la plantilla a las que les dieron la opción de presentarse a este puesto. Se presentaron también el director de producción y el de desarrollo de negocio. La promoción fue hecha por una empresa externa y al final del exigente proceso de selección fue ella a la que le ofrecieron el puesto.

“No me lo creía”, reflexiona Nerea, “pensaba que no lo lograría, “pero pensaron que reunía muy buenas características dada mi formación social, mi máster, el haber empezado desde abajo en la empresa”. “También me dijeron que tenía valía y les gustaba mi nivel de implicación y compromiso con Integralabora”, si no llega a ser por estos comentarios, no sé si hubiera aceptado el reto.

Sin embargo no corrían buenos tiempos (2012), la crisis económica hacía que muchas empresas vendieran mucho menos volumen y por lo tanto que recurrieran en menor número a subcontratar el personal de Integralabora. Además las ayudas a la economía social de las instituciones también estaban bajando drásticamente por lo que los ingresos estaban descendiendo desde el año anterior. Por otro lado, cada vez había más demanda de incorporación tanto a los centros ocupacionales como a los especiales de empleo y también se había lanzado (2011) una residencia de mayores para el colectivo de deficientes intelectuales, empleados y no empleados, que precisaba una importante financiación.

Así que Nerea no tuvo mucho tiempo de disfrutar de su promoción, “la verdad es que no pude escoger mejor momento”, “pero lo que hacemos es tan importante y necesario que no puedo fallar”.

La situación actual es que los ingresos desde 2012 han estado disminuyendo en porcentajes del 20-30% en relación al ejercicio 2009 y las previsiones para 2015 siguen siendo muy inferiores a lo necesario para mantener los 400 puestos de trabajo y las 200 plazas en los centros ocupacionales.

Durante el año y medio que Nerea lleva trabajando como directora gerente, ha impulsado, junto con el resto del equipo directivo (director de producción, finanzas y desarrollo de negocio) algunas iniciativas como por ejemplo, búsqueda de nuevos mercados para los servicios por ejemplo de limpieza en la industria agroalimentaria que no está sufriendo tanto la crisis, salir de la comunidad autónoma de origen y desarrollo de nuevos servicios.

Los resultados de estas actividades no son tan positivos como cabría esperar. El trabajar para empresas de otras CCAA es difícil ya que en las limítrofes ya existen este tipo de iniciativas y para que los costes sean razonables, los desplazamientos no pueden ser muy largos. Con respecto a la industria agroalimentaria, las limpiezas requeridas son muy técnicas y también los procesos de formación. Esta es una apuesta a largo plazo y Nerea piensa que a la larga dará sus frutos. Con respecto a otros nuevos servicios están pensando en contratar a alguna empresa especializada en innovación que les pueda ayudar a analizar hacia donde se pueden dirigir.

Nerea también se sigue ocupando de la gestión de las personas y como a ella le gusta decir, del capital humano. De momento se han podido organizar para no despedir a nadie. Sí que han hecho una regulación de empleo que ha afectado a los 400 empleados de los centros de empleo y a los de oficinas centrales se les ha bajado el salario de forma proporcional: más a los que más ganan y menos a los que menos ganan. De esta forma se ha conseguido que las pérdidas no pongan en grave riesgo a la empresa pero este camino se agotará muy pronto si no entran nuevos pedidos a un precio razonable que nos permita ganar dinero. Los bancos están ya advirtiéndonos que no van a prestarnos más dinero a largo plazo por lo que la situación en tres meses puede ser muy grave. “Como no podamos empezar a dar la vuelta a la situación, vamos a tener que plantear con toda crudeza a ARFAS y Fundosa, el cierre ordenado de la actividad”. “No podemos, no debemos llegar a esto, no quiero ni pensarlo”, se dice a ella misma con determinación.

Por estos motivos, Nerea ha convocado a su equipo para analizar desde su punto de vista, qué alternativas de acción a corto plazo existen para poder salvar la empresa.

Directora Financiera

María Luisa López Ezkurra

María Luisa no puede dejar de dar vueltas a unas cifras en su cabeza “Cinco millones de euros de facturación suponen unas pérdidas inasumibles” analiza la contable.

María Luisa es la directora financiera de Integralabora. Se incorporó a la organización desde su creación, en 1989, y conoce los números de Integralabora mejor que los de su propio hogar.

En los últimos años, la situación se ha vuelto muy complicada, los ingresos se han reducido de más de 11 millones de euros en 2009 a 5 millones en 2014, y Integralabora sigue empleando a 400 personas.

María Luisa cree que el resto del equipo directivo e incluso la propia directora general, Nerea, no son realmente conscientes de la gravedad de la situación. “Esta mañana he vuelto a discutir con Raimundo, el jefe de producción”, le comenta agotada María Luisa a su marido a la vuelta del trabajo. “No piensan en los números y debemos pagar las nóminas. No sé cómo va a acabar esto...”. “No podemos seguir así, como si viviéramos en 2009, cuando facturábamos 11 millones de euros. Además, la organización tiene una elevada deuda, que tenemos que devolver a los bancos”.

Su marido le recomienda que se tranquilice, y María Luisa acaba enfadada con él. “No puedes seguir así, María Luisa. Esta situación te está sobrepasando” reflexiona el marido de María Luisa. “Ya has estado en el médico por esta ansiedad cinco veces en lo que va de año, y yo estoy preocupado por ti”.

Figura 4. Cuentas Anuales:

	31/12/2014	31/12/2013	31/12/2012
	EUR	EUR	EUR
	12 meses	12 meses	12 meses
Ingresos	5.320.387	6.070.710	6.082.657
Resultados ordinarios antes Impuestos	-682.792	-649.243	13.924
Resultado del Ejercicio	-682.792	-649.243	5.104
Total Activo	3.966.889	5.203.356	4.422.147
Fondos propios	1.292.586	2.446.770	2.668.432

Endeudamiento (%)	67,42	52,98	39,66
Número empleados	425	423	425

	31/12/2011	31/12/2010	31/12/2009
	EUR	EUR	EUR
	12 meses	12 meses	12 meses
Ingresos	6.582.000	7.255.467	11.335.495
Resultados ordinarios antes Impuestos	246.234	285.122	318.505
Resultado del Ejercicio	132.070	210.180	218.700
Total Activo	4.650.212	5.756.031	9.194.314
Fondos propios	2.409.880	2.732.465	4.593.359
Endeudamiento (%)	48,18	52,53	50,04
Número empleados	390	400	380

Director Desarrollo de Negocio

Carlos Zubiri Tracote

Carlos es el Director de Desarrollo de Negocio de la Empresa **Integralabora**. Tiene 30 años y estudio Sociología en Pamplona y luego hizo un Máster en Economía Social en Madrid.

Hizo las prácticas del Máster en “Atención Social Abierta” y luego se quedó a trabajar en esta ONG 3 años. Sus cometidos estaban centrados en la búsqueda de financiación a través de la captación de socios para los diferentes proyectos de la ONG tanto a particulares como a instituciones y empresas.

También se implicó en el diseño y puesta en práctica de diferentes campañas publicitarias que como fin último estaban dirigidas a la captación de fondos (y fomento del voluntariado). La última en la que se implicó muy directamente fue en la de “Ayuda a las víctimas sociales y de la exclusión sanitaria”. Estas actividades le dieron mucha experiencia en la “venta” directa de las actividades de la ONG, aprendió a tratar con los responsables de comunicación y financieros de grandes empresas y de instituciones públicas además de prepararle para escuchar un no mientras estaba en la “calle” en las campañas de recogida de fondos.

Estando aun en Madrid y a través de un familiar, se enteró que Integralabora estaba buscando reforzar su departamento comercial con una nueva persona y se presentó al puesto que al final consiguió. “¡Qué he suerte he tenido. Trabajar en lo que se y me gusta y encima en mi casa!”, celebraba Carlos cuando le comunicaron que le contrataban.

En la actualidad, lleva ya 3 años en la empresa y después de 2 años como técnico responsable de captar nuevos clientes para los servicios de Integralabora, le nombraron Director de esta área, función en la que lleva escaso año y medio.

Desde que entró en Integralabora la situación económica no le ha ayudado en la captación de nuevos clientes, más bien al contrario se ha producido una reducción de ingresos por pérdida de ayudas públicas y la reducción de la actividad de empresas clientes (hoteles, por ejemplo) o la bajada de precios en los concursos públicos (hospitales). Con respecto al área industrial, las empresas que antes subcontractaban a Integralabora ahora están haciéndolo ellas mismas para evitar despidos en sus empresas.

Carlos con el equipo de 3 personas que tiene a su cargo, no para de visitar posibles nuevos clientes, de buscar nuevas oportunidades, por ejemplo, en la industria agroalimentaria, que está sufriendo menos la crisis, o en la hostelería pre-montando menús. “Tengo que dar lo mejor de mí mismo. Además somos cuatro. Mis colegas son “un lujo”. Todos estamos tan motivados que malo sea que no lo saquemos adelante”.

Carlos y su equipo han diseñado una campaña para micro-donaciones dirigida tanto a familiares y amigos de los colectivos que atienden como a la totalidad de la ciudadanía. Además han explorado

la posibilidad de ubicar trabajadores, junto con los monitores correspondientes, en las instalaciones de los clientes para poder abrirse a otras posibilidades.

En la línea de servicios están ofreciendo personal de atención para eventos y congresos tanto del ámbito del Trabajo Social, Economía Solidaria, etc., como de cualquier otro ámbito, que se celebran en cualquier punto de la región.

Dado que se trata de dar salidas laborales a las personas con necesidades especiales del ámbito regional, la internacionalización tiene algunas limitaciones. Sin embargo están también explorando, a través de las empresas internacionales con las que ya trabajan, la rentabilidad de hacer trabajos para ser entregados en otras CCAA o incluso Francia y Portugal. En este proyecto está colaborando el Dpto. Financiero.

Carlos está bastante ilusionado con un proyecto de embalaje para la empresa farmacéutica de genéricos más importante del país que implicaría unos ingresos de 400.000 € anuales durante 5 años. Este proyecto implicaría unas inversiones en para adaptar dos máquinas a las dimensiones de los productos.

A pesar de todos los esfuerzos la situación de la empresa no pasa por un buen momento. La Directora ha convocado una reunión urgente para mañana en la que, según el email de la convocatoria, hay que tomar decisiones. A mí me pide que le pase las previsiones de ventas a corto plazo y el estado de los proyectos y sus posibilidades de materialización. Sin embargo, mañana no voy a poder estar ya que estoy visitando empresas de automoción por Zaragoza y Burgos. No le ha gustado mucho a Nerea el que no pueda acudir a la reunión, pero le he mandado un email con los proyectos antes comentados además de las previsiones y hemos quedado que me contactarán vía WhatsApp. "A ver si somos capaces de no enfadarnos y damos con unas medidas que nos ayuden a cambiar la tendencia".

Correo electrónico de Carlos a Nerea, María Luisa y Raimundo:

Os mando las previsiones que me constan para los próximos 4 meses, aunque está información es remitida puntualmente al departamento financiero para la emisión de facturas y cobro. A estos datos habría que añadir los pedidos anuales que ya se pasaron al Dpto. Financiero el octubre pasado.

Mes	Abril	Mayo	Junio	Julio
Cifra	300.000	450.000	250.000	200.000

Os recuerdo también que está muy avanzado en acuerdo con Salugeneric, para el tema de los embalajes que supondría un a facturación de 400.000 €/año durante 5 años, y un acuerdo con el Palacio de Congresos para reforzar su personal de atención a eventos de 3 personas/mes durante

dos años. No me ha dado tiempo de calcular lo que supondría pero sería del entorno de los 15.000 €/mensuales.

Cualquier cosa me localizáis en el móvil, email y WhatsApp.

Saludos,

Carlos.

Director de Producción

Raimundo Alonso Castiella

Raimundo acude a la máquina de café tras una reunión con Job Accommodation. “Estos chicos son sensacionales”, piensa emocionado.

Raimundo ocupa el cargo de director de producción de **Integralabora**. Su trabajo consiste en organizar la producción de Integralabora e incrementar la productividad de la organización. “Parece sencillo, pero en realidad resulta sumamente complicado obtener mejoras de productividad en Integralabora” opina Raimundo.

Así es, Integralabora trabaja con personas con discapacidad intelectual, y los sistemas de producción deben ser adaptados a las particularidades de cada trabajador. Esta realidad dificulta la aplicación de mejoras tecnológicas en el proceso productivo. “El equipo directivo todavía no comprende a qué se dedica Integralabora” reflexiona Raimundo. “María Luisa sólo ve números, y Nerea trata de apaciguar los malos ánimos cuando se produce un enfrentamiento en el equipo directivo, pero no son conscientes de mi problemática”.

El contenido del trabajo es muy manual. Tanto la actividad de limpieza industrial como la actividad de producción de piezas para el sector industrial son actividades intensivas en mano de obra, lo que complica las posibilidades de aumento de productividad.

“Para incrementar la producción necesito más trabajadores. Incrementar la producción es aumentar el empleo” recapita Raimundo. “Además, con el ERTE hemos tenido muchísimo trabajo para cuadrar los horarios y reorganizar todo el sistema productivo”. “Nerea y María Luisa están contentas con el ERTE pero a mi no me parece una buena idea. No podemos estar siempre de ERTE. Así no sale la producción y perderemos clientes”.

Raimundo tiene grandes esperanzas en su trabajo con Job Accommodation. “Hacemos las cosas fáciles de entender y fáciles de usar. Nuestra labor consiste en adaptar todo tipo de contenidos para que las personas con discapacidad puedan acceder a ellos, sin que ello implique la creación de un material específico. Es decir, rebajar la complejidad del contenido genérico para hacerlo más accesible a todo tipo de público”, le indican los ingenieros de Job Accommodation. Son un ejemplo de emprendimiento con vocación social.

Raimundo, con el apoyo de Job Accommodation, está tratando de optimizar el sistema productivo a través de la aplicación de tecnologías de la información que faciliten el trabajo de cada puesto y liberen horas que puedan aplicarse a tareas de mayor valor añadido.

“De todos modos, se trata de cambios a largo plazo. Es preciso identificar a las personas con menor grado de discapacidad, formar a estas personas en un nuevo trabajo y aplicar estos cambios”.

Anexo II. Sistema de puntuaciones

Tipos de decisión	Alternativa propuesta	Puntuación
Reducción de gastos: soluciones de denominador	Reducción de plantilla: despidos	+0,1
Reducción de gastos: soluciones de denominador	Reducción de plantilla: prejubilaciones	+0,2
Reducción de gastos: soluciones de denominador	Reducción de plantilla: excedencias con compromiso de reincorporación	+0,3
Reducción de gastos: soluciones de denominador	Reducción de plantilla: reducción de tiempo de trabajo (ERTE)	+0,3
Incremento de ingresos: soluciones de numerador	Desarrollo de nuevas actividades complementarias (diversificación en producto) con establecimiento de precios	+0,1
Incremento de ingresos: soluciones de numerador	Búsqueda de patrocinios	+0,1
Incremento de ingresos: soluciones de numerador	Búsqueda de patrocinios y aplicación de la Ley de Mecenazgo	+0,3
Incremento de ingresos: soluciones de numerador	Búsqueda de nuevos mercados.	+0,1
Incremento de ingresos: soluciones de numerador	Búsqueda de nuevos mercados. Mención a la internacionalización (plan de internacionalización, mención a Incoterms, etc).	+0,3
	Innovación en la alternativa	+0,5

Anexo III. Cuestionario grupal (no completo)³³⁵

CRISIS EN LA ORGANIZACIÓN INTEGRALABORA

Decisiones alcanzadas y reflexión grupal sobre el trabajo realizado

Parte 1: Decisiones Adoptadas por el Grupo y justificación de las mismas:

Parte 2: Las siguientes cuestiones os ayudarán a reflexionar sobre el trabajo en grupo que habéis realizado. La idea es que consensuéis las respuestas a cada una de las cuestiones que se plantean para dar una respuesta grupal

³³⁵ Este cuestionario ha sido preparado a partir de escalas existentes sobre Memoria Transactiva (Lewis, 2003) y Modelos Mentales Compartidos (Mathieu, Heffner, Godwin, Salas y Cannon-Bowers, 2000).

1.-Cada uno de los miembros del grupo tiene información especializada sobre algunos aspectos del trabajo.

1	2	3	4	5
Totalmente en desacuerdo	En desacuerdo	Neutral	De acuerdo	Totalmente de acuerdo

2.-Poseo información sobre una parte del trabajo que no tiene otra persona del grupo.

1	2	3	4	5
Totalmente en desacuerdo	En desacuerdo	Neutral	De acuerdo	Totalmente de acuerdo

3.-Diferentes personas del grupo son responsables de saber algunos aspectos concretos.

1	2	3	4	5
Totalmente en desacuerdo	En desacuerdo	Neutral	De acuerdo	Totalmente de acuerdo

4.-Los datos concretos de cada uno de los miembros del grupo han sido necesarios para hacer el trabajo grupal.

1	2	3	4	5
Totalmente en desacuerdo	En desacuerdo	Neutral	De acuerdo	Totalmente de acuerdo

5.-Se qué miembro del grupo tiene el conocimiento sobre un aspecto concreto del trabajo grupal.

1	2	3	4	5
Totalmente en desacuerdo	En desacuerdo	Neutral	De acuerdo	Totalmente de acuerdo

6.-Me siento bien aceptando sugerencias de otras personas del grupo sobre cómo realizar la tarea grupal.

1	2	3	4	5
Totalmente en desacuerdo	En desacuerdo	Neutral	De acuerdo	Totalmente de acuerdo

7.-Confío en la información que aportan las otras personas del grupo.

1	2	3	4	5
Totalmente en desacuerdo	En desacuerdo	Neutral	De acuerdo	Totalmente de acuerdo

8.-Tengo en cuenta y actúo según la información que otros miembros del grupo aportan al debate grupal.

1	2	3	4	5
Totalmente en desacuerdo	En desacuerdo	Neutral	De acuerdo	Totalmente de acuerdo

9.-Cuando otros compañeros aportan información necesito contrastarla o verificarla.

1	2	3	4	5
Totalmente en desacuerdo	En desacuerdo	Neutral	De acuerdo	Totalmente de acuerdo

10.- No tengo mucha confianza en los conocimientos e informaciones del resto de personas del grupo.

1	2	3	4	5
Totalmente en desacuerdo	En desacuerdo	Neutral	De acuerdo	Totalmente de acuerdo

11.-El grupo ha trabajado de forma coordinada.

1	2	3	4	5
Totalmente en desacuerdo	En desacuerdo	Neutral	De acuerdo	Totalmente de acuerdo

12.- Como grupo, hemos cometido muy pocos errores sobre lo que había que hacer.

1	2	3	4	5
Totalmente en desacuerdo	En desacuerdo	Neutral	De acuerdo	Totalmente de acuerdo

13.- Hemos necesitado volver sobre aspectos ya tratados o rehacer algunas cosas.

1	2	3	4	5
Totalmente en desacuerdo	En desacuerdo	Neutral	De acuerdo	Totalmente de acuerdo

14.-Hemos realizado el trabajo de forma fluida y eficiente.

1	2	3	4	5
Totalmente en desacuerdo	En desacuerdo	Neutral	De acuerdo	Totalmente de acuerdo

15.- Hemos tenido bastante confusión y dudas sobre cómo realizar el trabajo grupal

1	2	3	4	5
Totalmente en desacuerdo	En desacuerdo	Neutral	De acuerdo	Totalmente de acuerdo

16.-Nos hemos puesto de acuerdo muy rápido sobre cuáles eran nuestros objetivos.

1	2	3	4	5
Totalmente en desacuerdo	En desacuerdo	Neutral	De acuerdo	Totalmente de acuerdo

17.-Hemos coincidido en la valoración de nuestras habilidades y conocimientos.

1	2	3	4	5
----------	----------	----------	----------	----------

3	
4	

Rol en el Caso:

Nerea	
Rai	
María Luisa	
Carlos	

¿Habéis trabajado antes como grupo?

Sí (al menos 3 de los 4, o los 4)	
No	

Titulación:

Grado Trabajo Social	
Grado en LADE	

Curso:

Primero	
Segundo	
Tercero	
Cuarto	

EVALUATION OF SOFT SYSTEM METHODOLOGY (MODE 2) TOWARD ONLINE DISTANCE EDUCATION IMPROVEMENT - CASE OF SAUDI ARABIA.

Sulafah Basahel, José-Rodrigo Córdoba-Pachón

School of Management at Royal Holloway, University of London

Abstract:

Learning and understanding about complex situations is considered now a key issue in implementing information systems (IS) and technologies (ICT). Systems thinking literature has discussed Checkland's Soft Systems Methodology (SSM) Mode 2 as a learning approach that facilitates learning among stakeholders at different levels of the social organization prior to or during IS/IT design and implementation. Engagement of different people's views, ideas, and goals within this learning process can support the improvement of the whole system of human activity as most individuals concentrate more on their activities and less on other processes in the system. We believe that SSM- Mode 2 still needs more research and exploration. This paper discusses SSM-Mode 2 as an enquiring tool to improve online distance education systems (ODE) management. Soft systems thinking is used as a conceptual lens to conduct and analyse data in a higher education institution in Saudi Arabia. Our findings suggest a new soft systems perspective on the learning process for management solutions to enhance SSM mode 2 as well as contribute to more inclusive and efficient educational practices in the online distance education.

Keywords: soft system methodology, Mode 2, online distance education, learning process.

Track Name: Solutions from a Management Perspective

1. INTRODUCTION

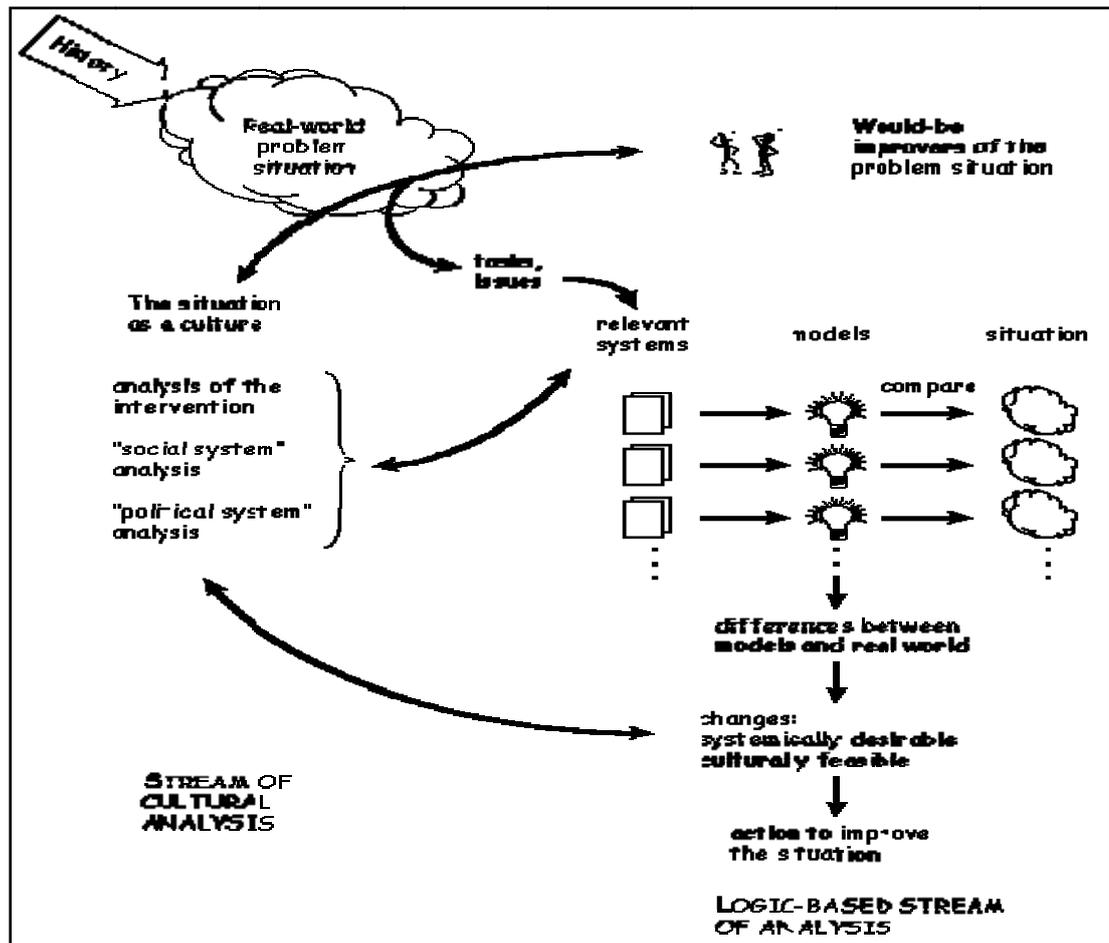
Learning and understanding about complex situations is considered now a key issue in implementing information systems (IS) and technologies (IT). Systems thinking literature has discussed Checkland's Soft Systems Methodology (SSM) Mode 2 as a learning approach that facilitates learning among stakeholders at different levels of the social organization prior to or during IS/IT design and implementation. Online Distance Education (ODE) is a form of education that relies on Internet-based education as opposed to face-to-face learning in classrooms. The resulting IS for ODE allows the educators and the learners to interact regardless of the separation in space (synchronous learning) or time (asynchronous learning). To facilitate the learning process, information and communication technology (ICT) plays a significant role. According to Bates (2005), the development of the Internet has contributed significantly to revolutionizing ODE. Earlier options included the use of post as a medium for ODE.

Typically, ODE initiatives that include programmes and projects are characterized by goals with (well-defined) and without (ill-defined) measurable indicators of success. Political and social aspects influence definition of ill-defined challenges as well as how they are addressed. According to Jackson (2000), management practices are affected either positively or adversely due to ill-defined problems that play a key role in establishing relationships that contribute to "emergent properties" of systems. The hard systems approach (oriented to meet pre-defined goals without proper consideration of ill-defined or messy issues) was challenged and redefined by the development of soft systems methodology (SSM) by Peter Checkland with assistance from associates at the University of Lancaster (Checkland, 1981; Checkland & Poulter, 2010; Checkland & Scholes, 1990). According to Checkland (1981), SSM assists practitioners in tackling real-world problems by drawing on the perceptions of multiple individuals involved in order to learn to make better sense of a situation as a whole as shown in Figure 1.

According to Jackson (2000) and Checkland and Scholes (1990), there are two modes of SSM, with Mode 1 concerns with the practical SSM application in a real world step by step while Mode 2 deals with the use of SSM to learn about the situation itself (and that includes the intervention itself as shown above in Figure 1). Due to the existence of Mode 2, soft systems methodology is a significantly innovative approach to making sure that any proposal for change is grounded in an adequate process of arriving at it, not only SSM itself. Mode 2 involves using different stages of SSM in a reflective way to structure how to conduct the intervention, so that those using SSM ideas can learn about a situation without having to fully engage with it.

This paper aims to identify then how using SSM in Mode 2 can also help a better understanding of a situation in which ODE is implemented and management. It will discuss how the complex situation of the ODE system at KAU was explored by using a soft systems approach and how this approach helped researchers learning about a situation and gaining some preliminary insights prior to propose some possible ways to improve it. This was helped by partially using some stages of SSM and taking into account different stakeholders' perspectives. This case could lead to propose a novel approach in learning about and managing ODE systems and in using soft systems tools to this field.

Figure 1: Seven Stages of SSM within two streams; logical and cultural. (Checkland & Scholes, 1990, p. 28).



The next section of this paper will review briefly state the problem. Then the theoretical assumptions that underpin SSM-Mode 2 and its use as a learning process are presented, followed by a description of how SSM tools and principles (stage 1 and 2) support the researchers to learn about the ODE system at KAU. Next, the stakeholders' classifications and cultural and political environments are presented. We conclude by showing how the role of this approach in simplifying the processes of learning about and developing the ODE system in order to satisfy the needs of the stakeholders and achieve more successful management practices.

2. STATEMENT OF THE PROBLEM

ODE has been adopted by numerous countries in the world, especially developing countries (Alkhalaf, Nguyen, & Drew, 2010; Research and Markets, 2012). In Saudi Arabia, ODE was implemented in 2006 among the main institutions in the country (Alenezi, Karim, Malek, & Veloo, 2010). Though there have been numerous studies on ODE in Saudi Arabia, the challenges it has encountered have not been adequately addressed in a holistic manner (Altowajry, 2005; Alzahrani & Woollard, 2012; Chanchary & Islam, 2011; Hamdan, 2005; Khan, 2011; KSU, 2010; Ibrahim,

Rwegasira, & Taher, 2007; Mirza, 2008; Rugh, 2002). A key assumption that drives this paper is that a dominant approach of ODE implementation is goal-based, meaning that ODE is to meet a number of targets in terms of efficiencies, number of students to be enrolled and number of courses to be put online. This assumption obscures ill problems related to implementation as well as a better understanding of how ODE plays a role in the wider education systems where it is implemented. To develop an alternative perspective to ODE, the ideas of soft systems thinking are introduced in the next section.

3. THEORETICAL VIEW OF SSM- MODE 2

The conceptual view of soft systems suggests that the social system is characterized as an open system that relates to its environment. The soft systems are complex because they comprise several interrelated subsystems; a system engages individuals involved with it as they explore and learn more concerning complex situations (Checkland & Scholes, 1990). To achieve this, the soft systems approach tends to construct meaning through assumptions that the situation will be improved. The stakeholders determine the system's desired results through manipulation and conceptual contribution. In this study, the soft systems view aids the pluralistic nature of the stakeholders in the ODE system to construct and define the expected goals in regards to improvements of its existing ill-defined challenges. Some of the issues that require intervention include socially oriented problems, especially those existing in the social system, as well as understanding the ways in which people plan and implement IS and ICT in such system (Cordoba-Pachon, 2010). Due to the variety of stakeholders and perceptions, definition and measurement of the social problems tends to be difficult to achieve.

4. SSM- MODE 2 AS A LEARNING PROCESS

A visible and so far popular approach to soft systems thinking is Soft Systems Methodology (SSM). The aims of SSM include facilitating learning among the stakeholders; therefore, it can be classified as a learning-oriented method for the SSM practitioner in relation to Mode 2 (Checkland, 1981; Checkland & Poulter, 2010). This mode of SSM allows a problematic situation to be analysed and for improvements to be established through an internalised process. Various views on the problems, whether internal or external, assist the learners to evaluate the reality of the existing problematic situation. Additionally, the process helps the learners to understand the characteristics of a complex environment through the exploration of holistic analysis levels, including analyses of the political and cultural environments (Checkland & Poulter, 2010). This can be achieved with the aid of SSM tools (stage 1 and 2) as shown in Figure 1.

The SSM practitioner can also learn about system improvement through the root definition and development of conceptual models as demonstrated in stage 3 and 4 in Figure 1. This leads the learner to gain more knowledge about how to potentially act purposefully to improve the efficiency of ODE. Stage 5 will encourage the SSM practitioner to compare conceptual models with the real world through understanding the challenges and possible improvements for the existing ODE environment.

A full coverage of both stage 1 and 2 as presented in figure 1 has been also termed using SSM in process and content mode (Checkland and Winter, 2006). The process mode can help understand how to better organise the learning process about the situation (cultural and political systems analysis) whilst the content mode can be used to directly intervene into it (logical stream of analysis). The learning process facilitated by SSM- Mode 2 is more iterative of these streams of analysis and is internalised by the researcher (Flood, 2010). This could mean that iteration between different stages would happen more in this mode than in mode 1, and that the enquiry process can begin at any stage and stop at any point as required (Checkland & Poulter, 2010). When any action proposal for change is defined, (stage 6) in Mode 2, this change could be applied to the complex situation, but this requires dialogue with and understanding of stakeholders' goals and aims, which could also help the researcher gain a better understanding of the political and cultural contexts. In this regard, the learning process about what could potentially be put in practice may begin again with the aim of developing knowledge to understand the new emerging situation that results from discussions.

In summary, SSM- Mode 2 is an iterative action-oriented approach for internal learning purposes. It is accomplished through the SSM practitioner's reflection on a situation with the help of the seven stages, which can be used in either a parallel or a sequential way.

5. ODE SYSTEM IN KING ABDULAZIZ UNIVERSITY

The focus of this research is on stages 1 and 2 of SSM, which assist researchers to develop a more structured approach while conducting an empirical study. Information was gathered through direct observation, semi-structured interviews, and a deeper understanding of the social environment in the region to enable one of the authors of this paper to achieve a better understanding of the complexities of the existing situation as well as of the use of SSM stages. In relation to the first aspect, it was perceived that the development of the ODE system at KAU has experienced challenges linked to cultural and political factors, thus making KAU a perfect place to base the research. The process of exploration was designed to ensure the researcher's understanding of the components of the ODE system, who were significant stakeholders, their roles, as well as a first glimpse of emergent issues coming from the cultural and political contexts surrounding the ODE system at KAU.

5.1 Cultural context

One of the significant social aspects is the language used in the Kingdom of Saudi Arabia. Arabic is the most widespread language in the country. Therefore, the majority of activities are conducted in Arabic because most of the population is comfortable with the language. English is the second-most widely used language second famous language in the country. Islam is the dominant religion in the area. In most places, communities are conservative and tend to acknowledge and respect traditional religious views. Additionally, daily life is influenced significantly by the religion, which defines various activities in the country. The way of conducting life at home and in the workplace and other institutions is determined by Islamic teachings and instructions. In other words, the way of life in Saudi Arabia is dependent on religious values at both the individual and the community level.

Gender segregation is another important aspect in the country governing various social settings. For instance, learning and business institutions have separate quarters for each gender. Males tend to function in different areas than women to avoid physical contact and interaction. Regardless of the gender separation in most higher education institutions in Saudi Arabia, there is a single curriculum and universal examinations for all in the case of King Abdul-Aziz University. The campus allows communication between people of different genders through emails, telephone calls to other campuses.

5.2 Political context

In accordance with Islamic laws, respect for elders is encouraged in the society. For this to be achieved, ranks are established and acknowledged in various places including homes, learning institutions, workplaces, and businesses. For an individual engaged in a conversation, a certain hierarchy is determined by age, status, family, gender or one's position in the society. In most cases, older individuals tend to have influence on decisions about issues that happen in the society. Males dominate most of the decisions and activities in the society with respect to the hierarchies that exist in the kingdom.

The same type of hierarchy dominates KAU, especially in terms of the decisions adopted by the university. Therefore, the ODE system is one of the educational environments that are negatively affected by the ranks in Saudi Arabia. Members in higher positions have more power and authority than members in lower positions in the ODE system. The ranks act as a barrier to innovation and expression, especially in relationships involving stakeholders such as students and teachers. The ODE system should assist learning, with the students benefiting significantly. Therefore, their opinions should be accounted for during the process of making decisions. In other words, the ranks contribute to individuals and community members lagging behind other developed communities in the world—particularly in aspects related to innovation and development.

5.3 Stakeholder classifications

Various stakeholder characteristics contribute to differentiated ideas, responsibilities, and classifications in the implementation of the ODE system at KAU. This study should consider various views and ideas and analyse them to identify which will enhance the growth and development of the considered system. The identification and classification of the stakeholders is crucial for planning purposes. Most of the significant stakeholders in KAU's distance education system include the staff members of the deanship of e-learning and distance education, the academic members, and the students. The stakeholders were interviewed with the aim of identifying their organizational roles and responsibilities, relationships, and the possible impacts they could have in changing the system the possible impacts they have in restriction the situation.

The deanship members include administrative and technical staff members who are in charge of ensuring that the curriculum is followed and giving notification of any changes that may arise. They also are in charge of ensuring that learning materials, schedules, and media to facilitate e-learning and distance learning are implemented successfully. The administrative concerns of the staff members include ensuring that schedules are implemented by the university as well as acknowledging the students enrolled in the program for management purposes. The academic members are in charge of delivering learning materials, activities, and exams that are used to

evaluate the success of the learning program. Trends are established with time to determine the success or failure of the system. It is their responsibility also to identify problematic situations that may contribute to the failure or delay of the program.

Finally, the students have to follow instructions for the classes they take online and complete tasks assigned to them. Their significant mandate includes learning and enhancing their skills in the institution. Their contributions nevertheless include ideas about the methodology that could be helpful in developing a more efficient ODE system.

6. DISCUSSION AND CONCLUSION

The directive of this paper was to propose SSM- Mode 2 as a learning approach to support the researcher's understanding of KAU's ODE system as perceived by various stakeholders. Some key ill-defined issues were also identified. According to the findings of stage 1 and 2 of SSM, it is essential to note that a complex relationship exists between KAU's distance education system and its political and cultural contexts. Understanding these two aspects can assist the management in addressing emergent ill-defined issues related to this connection as well as encouraging the learning process using SSM- Mode2. In the case of KAU, issues were discovered after conducting interviews with the main stakeholders involved in the ODE system.

The adoption of SSM- Mode 2 can contribute to a better understanding of relationships in complex situations and its practitioner gain a comprehensive understanding of whatever situation is under study. Engaging different stakeholders and interacting with them through discussion and negotiation in different stages of SSM can increase practitioners' ability to learn within SSM- Mode 2. Interpretation and reflection on peoples' views and ideas ensure better decision making regarding the problems within their political and cultural contexts. It is clear that hierarchies and gender segregation in the political and cultural environments can hinder proper personal and institutional performance.

Initial findings about the situation suggest that online distance education systems can develop more successful educational practices if ideas about soft systems thinking are incorporated in ODE management. The researchers has used this type of thinking to explore complex situations and this has helped her to better structure her learning about the situation of ODE. SSM- Mode2 is a practical way to do this based on the notion that human activity systems can be an expression of the perceptions of people who give meaning to what they perceive. There are therefore only possible perceptions, all of which are valid in accordance with a certain world view and no single account can be fully privilege or account for what is happening in the human activity system as a whole. This methodology organizes a learning process, in contrast to hard systems engineering that seeks to design a solution mechanically.

The initial exploration has also yielded some insights which could inform future work. There are relevant ideas of possible and culturally feasible improvements that can be made to the whole education system to fulfil the needs of different stakeholders. This study represents a contribution to fully engage with SSM- Mode 2 as a learning process for ODE development. Its relevance to the

Saudi context as well as the ODE community in general is to be further ascertained, shaped and disseminated in future research.

References

- Alenezi, A., Karim, A., Malek, A., & Veloo, A. (2010). An empirical investigation into the role of enjoyment, computer anxiety, computer self-efficacy and internet experience in influencing the students' intention to use e-learning: A case study from Saudi Arabian governmental universities. *Turkish Online Journal of Educational Technology-TOJET*, 9(4), 22–34.
- Alkhalaf, S., Nguyen, A., & Drew, S. (2010). Assessing eLearning systems in the Kingdom of Saudi Arabia's higher education sector: An exploratory analysis. International Conference on Intelligent Network and Computing (ICINC 2010). Retrieved from http://academia.edu/1309269/Assessing_eLearning_Systems_in_the_Kingdom_of_Saudi_Arabias_Higher_Education_Sector
- Altowajry, A. (2005). Reforming higher education in Saudi Arabia: The use of telecommunications technology. Retrieved from <https://ritdml.rit.edu/bitstream/handle/1850/926/AAltowjryThesis2005.pdf?sequence=8>
- Alzahrani, I., & Woollard, J. (2012). The potential of wiki technology as an e-learning tool in science and education: Perspectives of undergraduate students in Al-Baha University, Saudi Arabia. 2nd International Conference on E-Learning & Knowledge Management, Kuala Lumpur, MY. Retrieved from <http://eprints.soton.ac.uk/338878/>
- Bates, A. (2005). *Technology, e-learning and distance education*. London: Routledge.
- Chanchary, F., & Islam, S. (2011). *Mobile learning in Saudi Arabia-prospects and challenges. International Arab Conference on Information Technology (ACIT)*. Jordan: Zarqa University.
- Checkland, P. (1981). *Systems thinking, systems practice*. Chichester, ST: John Wiley and Sons.
- Checkland, P., & Poulter, J. (2010). Soft systems methodology. In M. Reynolds & S. Holwell (Eds.), *Systems approaches to managing change: A practical guide (pp. 191-242)*. City, ST: Publisher
- Checkland, P., & Scholes, J. (1990). *Soft systems methodology in action*. West Sussex, UK: Chichester.
- Checkland, P., & Winter, M. (2006). Process and content: two ways of using SSM. *The Journal of the Operational Research Society*, 57(12), 1435-1441.
- Cordoba-Pachon, J. (2010). *System practice in information system*. England: Routledge.
- Flood, R.L. (2010). The relationship of 'system thinking' to action research. *Systemic Practice and Action Research*, 23 (4), 269-284.
- Hamdan, A. (2005). Women and education in Saudi Arabia: Challenges and achievements. *International Education Journal*, 6(1), 42–64.

- Ibrahim, M., Rwegasira, K., & Taher, A. (2007). Institutional factors affecting students' intentions to withdraw from distance learning programs in the Kingdom of Saudi Arabia: The case of the Arab Open University. *Online Journal of Distance Learning Administration*, 10(1).
- Jackson, M. (2000). *Systems approaches to management*. New York: Springer Science & Business Media.
- KAU. (2015). *Deanship of e-learning and distance education*. Retrieved from King Abdulaziz University website, http://elearning.kau.edu.sa/Default.aspx?Site_ID=214&Lng=EN
- Khan, I. (2011). An analysis of learning barriers: The Saudi Arabian context. *International Education Studies*, 4(1), 242–247.
- KSU. (2010). *KSU twinning program begins cooperation with Yale*. Retrieved from KSU News Portal, King Saud University website, <http://enews.ksu.edu.sa/2010/11/29/king-saud-university-yale/>
- Mirza, A. (2008). *Is e-learning finally gaining legitimacy in Saudi Arabia?* Saudia Arabia: King Saud University. Retrieved from King Saud University website, <http://ksu.edu.sa>
- Research and Markets. (2012). *Saudi Arabia Education Forecast to 2016*. Retrieved from <http://www.lexisnexis.com.ezproxy01.rhul.ac.uk/uk/nexis/search/homesubmitForm.do>
- Rugh, W. (2002). Education in Saudi Arabia: Choices and constraints. *Middle East Policy*, 9(2), 40–56.

Since 2007 and the economic meltdown caused by the financial crisis, our societies have been evolving in different ways. New political movements have emerged in Southern Europe and new social movements in pursuit of common concerns are playing a more active role in our daily lives. In a parallel way, after the failure to predict the financial crisis, economist and social science researchers seek fresh thinking and new models that can better explain this new reality. Regulations are of critical importance in shaping the welfare of economies and society. Thus, core legal disciplines are exploring the effects of the financial crisis on social rights, labour market regulations, and civil, common law or international law, among others. With no doubt, the economic crisis has deeply impacted our economic, social, political and legal environment. During the last decade, researchers from a wide range of disciplines have been looking for solutions. Now it is time make a side stop on the way and to gather results. The 1rst International SBRLab Conference, Finding solutions for a post-crisis society, is organized by the Social and Business Research Lab (SBRLab), Universitat Rovira i Virgili. It is as an international and virtual meeting point of interdisciplinary research and researchers. The purpose of this international conference is to bring together researchers from management, economics, political, social and legal disciplines in order to present and discuss new trends in their respective fields.