

## Instrumentos para una política regional de empleo\*

### Programación del mercado de empleo\*

1. Para comenzar es necesario hacer algunas **advertencias** en relación a la programación del mercado de empleo. El mercado de trabajo configura un ámbito de investigación donde los juristas escasamente han intervenido hasta el momento: si paramos mientes en los estudios que sobre el tenor han ido apareciendo en la última década en razón a la crisis, en nuestro país y en los demás de nuestro entorno cultural, observamos un predominio indisputado de los economistas y, en menor medida, de los estadísticos, en las publicaciones referentes a esta materia. Lo cual ha impreso un **especial «tono» a los debates y discusiones**, que probablemente sería distinto de existir un mayor interés de los juristas por intervenir: el tono al que me refiero es el sentido que ya Romagnoli definió como la lógica de la necesidad, es decir, un tipo de planteamientos enderezado exclusivamente hacia la eficacia económica, a la competencia mercantil y el rendimiento de las empresas, que si bien puede ajustarse a las reducidas posibilidades que nos permite la actual crisis, no pueden ser los mismos planteamientos de un jurista.

El mercado de empleo visto desde una perspectiva jurídica ofrece en **primer término** toda la problemática de los derechos del hombre y del ciudadano tal y como se contemplan por la Constitución. Los problemas básicos que suscita este mercado al Derecho se reconducen a los fundamentales conceptos de justicia, legitimación y paz social, o lo que es lo mismo, al modelo de sociedad justa y pacífica que bosqueja la Constitución a lo largo de sus normas. En este sentido deberán subordinarse las estimaciones sobre eficacia económica, los debates sobre rendimiento y competitividad de las empresas, pues de otro modo nos situaríamos fuera de lo pactado en ese contrato social que para Locke y los demás padres de la sociedad capitalista liberal justifica el poder político y económico.

Y en la trabazón de normas constitucionales, una de ellas reconoce el **derecho al trabajo** (art.º 35.1) para todos los españoles, y otra ordena a los poderes públicos la realización de una política encaminada al **pleno empleo** (art.º 40.1). Especialmente significativo es el primero, pues enlaza con la larga tradición surgida de la Revolución Francesa de procurar a quienes no tuvieran rentas de

---

\* Los trabajos que integran esta sección constituyen una síntesis de algunas de las Ponencias presentadas en las «Jornadas sobre experiencias europeas de política regional de empleo», organizadas en Sevilla, los días 14 y 15 de diciembre de 1984, por la Dirección General de Cooperativas y Empleo de la Junta de Andalucía.

\* Por Antonio Ojeda Avilés, Catedrático de Derecho del Trabajo de la Universidad de Sevilla.

capital unas rentas de trabajo, precisamente como contrapartida a la consolidación de una propiedad privada de los medios productivos (las rentas de capital) sin otra legitimación que la del primer ocupante; y, junto a esta razón histórico-filosófica, porque el derecho al trabajo se encuadra en el elenco de los derechos subjetivos constitucionales, muy cerca del derecho a la propiedad privada y a la herencia del artículo 33. Sin embargo, y a pesar de que todos los demás derechos proclamados por esa Sección 2.ª tienen una aplicación efectiva y pueden hacerse valer plenamente ante los tribunales de justicia, éste del derecho al trabajo no ha tenido aún su oportunidad, ni por el cariz que están tomando los acontecimientos parece que haya disposición a dársela en un futuro próximo. Podríamos participar de la opinión de G. Lyon-Caen, quien considera este derecho reconocido por nuestra Constitución y por algunas otras como una declaración meramente programática, sin visos de efectividad: una quimera, en suma, que suscita elevados y estéticos pensamientos en el lector. O seguir las reflexiones de un buen número de expertos, para quienes derecho al trabajo y libertad de empresa son incompatibles entre sí: a mi juicio, la actitud de los poderes públicos refleja claramente ambas ideas, para llevarles a un escepticismo muy a la moda y definitivamente cómodo, pero que no comparto. Que el derecho al trabajo podría hacerse efectivo respetando los demás principios constitucionales con sólo estar dispuesto a afrontar un mayor esfuerzo, imaginación y desde luego impopularidad, es algo de lo que no tengo dudas, pues bastaría con una sola de las posibles técnicas de fomento del empleo respetuosas con la libertad de empresa, el «job sharing», para acabar con el paro. Hemos de pensar en un designio más profundo como guía de los poderes públicos en tan frívola actitud, el cual no puede ser otro que el de reforzar el poder del empresario manteniendo, como amenaza para los trabajadores empleados, un enorme ejército de reserva acogido, eso sí, al seguro de paro en proporciones adecuadas.

Apartando el escepticismo ambiental, veamos en qué puede parar ese derecho al trabajo de nuestra Constitución, guía básica del jurista en el magma del empleo.

Poco nos ayuda el artículo 1 de la Carta Social Europea, al especificar las concreciones del mismo: perseguir el pleno empleo, trabajos libremente elegidos, servicios gratuitos de colocación, y formación profesional adecuada. En cambio, el Convenio de la OIT n.º 88 (1948), sobre servicios públicos de empleo, impone el compromiso de crear un servicio de este tipo por cada Estado ratificante, con la función de lograr la mejor organización posible del mercado de trabajo en cuanto parte integrante de un **programa nacional** destinado a garantizar un sistema de empleo para todos; y el Convenio de la misma Organización n.º 122 (1964), sobre política de empleo, exige a los Estados miembros la formulación de una política activa de empleo, que tienda a garantizar «que habrá trabajo para todas las personas disponibles y que busquen trabajo», permitiendo libertad en la elección de empleo y posibilitando la formación necesaria para ello. Evidentemente dicen lo mismo la Carta Social Europea y los dos Convenios OIT, aunque estos últimos con mayor precisión. Conjugando sus postulados, podemos afirmar que **el derecho al trabajo consiste en una política activa de empleo del conjunto de poderes públicos, integrada en el vector**

**orgánico por un servicio de colocación gratuito y eficaz, y en el vector funcional por un programa nacional de empleo para todos: sintéticamente,**  
dt = PAE (SPE + PNE)

¿Y con qué prioridad dentro de los objetivos generales del poder público?, cabe argumentar. Ya hemos visto la calificación del derecho al trabajo como derecho constitucional, en una Sección donde convive con algunos otros que en su mayoría han obtenido un concreto desarrollo positivo. Por delante suya sólo están los derechos fundamentales, entre los que ciertamente no se encuentra. ¿Quiso señalar con ello la Constitución un rango intermedio a esta aspiración tan básica? En aras de la verdad habremos de contestar que probablemente fuera este su desecho, pero hemos de añadir inmediatamente: en ese mismo rango donde se insertan los axiomas intangibles del deber de defender a la patria, del matrimonio o de la propiedad privada. Tan intangible como ellos ha de entenderse esta **libertad material para trabajar**, soporte real de derechos y libertades fundamentales y artífice importante de ese orden económico y social justo de que nos habla el Preámbulo de la Constitución. Quizá por entenderlo así no ha dejado de subrayar el legislador constituyente que el favorecimiento del progreso social y económico pasa ineluctablemente y de manera especial por una política orientada al pleno empleo (art.º 40.1): un progreso basado en la marginación de importantes colectivos de ciudadanos no es tal progreso, sino un retroceso.

Claro está que las dificultades para el logro de la ecuación pretendida han desanimado a prácticamente todos los gobiernos hasta el momento: en el **vector funcional**, el mercado de trabajo hace tiempo dejó de verse como único, y en su lugar emergen varios mercados (primario y secundario, central y periférico, protegido y «negro», etc.), cuyo múltiple ajuste debe prescindir de respuestas monofásicas, debiendo intentarse consiguientemente una coordinación de medidas de fomento para hacer frente con éxito a la segmentación y compartimentación aludidas; en el **vector orgánico**, los servicios de empleo españoles controlan realmente una parte ínfima del mercado de empleo, por debajo del 10 por 100, lo que traducido en datos de 1983 significó la colocación genérica de 113.700 trabajadores de un total de 1.471.100 colocaciones registradas: su desprestigio, carencias y falta de dedicación les hace merecedores de su apodo de «servicios de desempleo».

2. Imprescindible para elucidar una política racional de empleo será ver, junto al horizonte constitucional, el horizonte real de dichas medidas, o en otras palabras, hasta dónde se ha comprometido el poder público. Cuantitativamente parece evidente que mucho, con sólo pensar en las ingentes sumas gastadas para subvencionar la creación de empleos a través del INEM, el FNPT y los Ministerios de Industria y Agricultura. Pero el voluntarismo político en este campo no sólo se representa a través de las subvenciones, sino de muchas otras **medidas de fomento del empleo** cuya clasificación/clarificación hemos de abordar. Así, tenemos los siguientes grupos de medidas:

— Por los estímulos a la contratación, hay incentivos **directos** (numerosas subvenciones, bonificaciones aseguradoras, desgravaciones y préstamos a bajo interés) e **indirectos** (formación profesional, incompatibilidades, apoyo a las PYMES, etc.).

— Por las condiciones de empleo, las hay **laborales** (modalidades de contratación a tiempo parcial, temporal, en prácticas y para la formación; disminución del tiempo de trabajo mediante reducción de jornada, ampliación de vacaciones y suspensiones, edades de acceso y jubilación, limitación de las horas extraordinarias, etc.) y **no laborales** (desviación al cooperativismo y figuras análogas, trabajos de colaboración social, establecimiento por cuenta propia, etc.).

— Por la iniciativa de empleo cabe distinguir en **ofertas públicas** (en el sector público, ya por ampliación de las plantillas de funcionarios, ya por los «empleos sociales» generados en su ámbito para actividades comunitarias, culturales, etc.), y **privadas** (cuando el empleador es privado, con independencia de que su iniciativa se estimule por algún organismo público de empleo).

— Por su contextualidad, las hay **simples** (la mayor parte de las anteriores) y **complejas** (fondos de promoción de empleo, reforma agraria, zonas de urgente reindustrialización, etc.).

— Como dato informativo, rechazando empero su entidad clasificatoria, hemos de mencionar al sentido de la medida, pues las hay **positivas**, persecutorias de un mayor número de empleos, y **negativas**, tendentes a disminuir el volumen de paro por vías distintas a la colocación (en puridad, a este grupo pertenecen las medidas que se limitan a aumentar la edad de escolarización obligatoria o a rebajar la edad de jubilación, cuando no a excluir del concepto de parados a determinados colectivos).

— De todas las clasificaciones posibles creo, sin embargo, que la de mayor virtualidad expresiva estriba en diferenciarlas por el grado de intensidad o de compromiso que suponen. Desde tal perspectiva cabe mencionar a las medidas **primarias**, dirigidas a la colocación de los colectivos más necesitados (jóvenes, maduros, minusválidos) por encima del resto de los parados: en realidad consiguen frecuentemente un «efecto sustitución», pues el empleador contratará a dichos colectivos a costa de rechazar a los parados no pertenecientes a ellos, o en otras palabras, no creará nuevos empleos sino que utilizará alternativamente los existentes; pertenecen también a la misma clase las dirigidas a la colocación en determinadas áreas geográficas (Z.U.R. grandes áreas de expansión industrial, zonas de preferente localización industrial, zonas de preferente localización industrial agraria, entendidas desde la perspectiva del empleo), y sectores (P.E.R., Fondos de Promoción de Empleo en la reconversión industrial): los empresarios colocarán a los parados de esas áreas o sectores a costa de los pertenecientes a otros. Se trata por consiguiente de medidas selectivas que operan sobre binomios parado/parado y persiguen sencillamente diluir el desempleo evitando las excesivas concentraciones del mal. Vienen luego las medidas **secundarias**, ya de carácter genérico, que buscan la colocación de todos los parados sin distinción de ningún tipo; a ellas pertenecen en principio las técnicas de «partage», operantes sobre el binomio parado/ocupado, y a virtud de las cuales se resta una porción de empleo a los segundos para permitir el trabajo de los primeros, como vemos claramente en el «job sharing» o las diversas formas de reducción de jornada. Pertenecen a momentos en que la crisis se ha generalizado, sin por otra parte vislumbrarse una expansión económica. Asimismo pueden incluirse inicialmente en este tipo las medidas «supply side» o sobre la oferta, consistentes en subvenciones, desgravaciones, bonificaciones y

otras ventajas a los empresarios por la creación de puestos de trabajo. En la práctica la existencia de bolsas de paro desvirtúa la genericidad de estas medidas por lo común, ya que puede condicionarse el otorgamiento de la ventaja o las facilidades para la conversión de los contratos a la colocación selectiva. Por último, las medidas **terciarias** se polarizan en torno al binomio asalariado/empleado al trasvasar en beneficio de los primeros determinadas facultades de los segundos: medidas sistemáticas que inciden en buena parte sobre el modelo económico capitalista y a las cuales se recurre en circunstancias de necesidad. En esta clase de medidas podemos citar a las fórmulas de trabajo asociado —por ejemplo, las cooperativas y las sociedades anónimas laborales— que organizan a los asalariados para competir con los empresarios de corte clásico; y a aquellas medidas aplicadas de antiguo en épocas de crisis, como los cupos o plantillas mínimas, la reforma agraria o la incautación de empresas insolventes.

3. **Crítica y alternativas:** El panorama actual de las medidas de fomento del empleo en nuestro país dibuja un perfil desolador. Hasta cierto punto homologado al perfil europeo en cuanto al acento puesto sobre las técnicas secundarias «partage» y «supply side», demostrando así una preocupación **importante** de los poderes públicos sobre la cuestión del paro, no vamos aquí a plantear la cuestión de si tal homologación es correcta en un país donde la enormidad de las cifras impulsa sin duda a una preocupación **máxima** y a la utilización de técnicas terciarias; en la crítica vamos a reducirnos a algo mucho más sencillo, pues vamos a respetar la opción efectuada, el perfil existente; y en este campo predeterminado hemos de decir que la atonía de tales medidas obedece a tres causas primordiales: la dispersión, el descontrol, el despilfarro.

**Dispersión** tanto en las clases de medidas simultáneamente aplicadas sin ninguna coordinación entre sí, cuanto en los organismos encargados de su ejecución (que van desde el INEM al Ministerio de Hacienda o de Agricultura, con terminales en las Comunidades Autónomas), como en la articulación jurídica de ellas. Ateniéndose sólo a la dispersión normativa, el intento de síntesis que supuso el Decreto de Fomento del Empleo 1445/1982, derogando veintiún Decretos promulgados en los tres años anteriores, vino al traste con su derogación parcial a virtud de los Decretos números: 1451 y 3239 de 1983 y 1989, 1991, 1992 y 2104 de 1984, todos ellos vigentes en conjunción con las leyes, decretos y órdenes ministeriales concernientes a las medidas no laborales de fomento.

**Descontrol** en el seguimiento de los resultados, a pesar de que el Convenio OIT 122 antes mencionado cita esta actividad expresamente como parte de la política activa de empleo; la intensa rotación normativa puede justificar hasta cierto punto la inexistencia de periodizaciones estadísticas fiables —si bien merecen elogios los serios esfuerzos emprendidos a partir de 1984 por el Ministerio de Trabajo respecto a algunas medidas laborales—, pero en ciertos casos se trata de una ausencia total de información: los puestos realmente creados a virtud de la desgravación fiscal «ad hoc», o de las subvenciones asimismo «ad hoc» en las grandes áreas, las zonas y los polos, pueden servir de botón de muestra.

**Despilfarro** porque se es consciente de que una parte sustancial de las subvenciones, desgravaciones y bonificaciones —en breve, de las técnicas sobre la oferta— remuneran iniciativas que el empresario habría tomado de todas formas, sustrayendo recursos a otras técnicas más ciertas como pueda ser el cooperativismo. Pero despilfarro también por la falta de coordinación entre ellas, permisiva de una acumulación de varias para una misma colocación: sólo algunas de las normas reguladoras prescriben la incompatibilidad de su apoyo con el otorgamiento de ventajas paralelas, dándose el caso de ciertas normas que declaran por contra la compatibilidad.

¿Cuáles son las **alternativas** a la actual situación de las medidas de fomento del empleo?

De entrada, pienso que mantener un perfil similar al europeo choca con la importancia dada por nuestra Constitución al derecho al trabajo y con la gravedad del desempleo en nuestro país (el doble de parados que la media de países de la OCDE, según datos de esta organización): sería muestra de una auténtica preocupación por solucionar este problema el que los poderes públicos espolearan al empresario a virtud de las técnicas terciarias antes aludidas; nadie puede comprender el gran endeudamiento exterior por la compra de granos que se produce año tras año, o el desdén a los mercados norteeuropeos en cultivos tempranos y de primor, conociendo la utilización extensiva y en cultivos de bajo rendimiento a que están sometidos una gran parte de los latifundios andaluces. La problemática del paro agrícola en Andalucía y Extremadura, agujero negro donde anualmente entierra el Estado muchos miles de millones de pesetas como escasa subvención a los desempleados, se halla al margen de las medidas clásicas de fomento del empleo.

Pero incluso restando anclados en un perfil europeo demasiado estrecho y miope, hay alternativas reformistas de inmediato impacto en el resultado. Podemos contar al menos entre ellas las siguientes:

**1.ª. Selección de objetivos.** Las medidas debieran concentrarse en evitar prioritariamente el paro juvenil, que en España asume una gravedad sin parangón en el resto de Europa, sin que sepamos bien las razones: el 42 por 100 de nuestros jóvenes se hallaba en paro en 1984, a diferencia del 10 por 100 de los adultos (cifras OCDE).

**2.ª. Jerarquización de medidas.** Debería prestarse atención especial a aquellas que, en primer lugar, generan mayor número de puestos de trabajo, y en segundo lugar, los sitúan en esquemas de cooperación antes que de dominación. En tal sentido creo evidente la importancia de las fórmulas de trabajo asociado: sólo a través de las cooperativas de producción se crearon en los cinco años que van desde 1980 a 1984 más de sesenta mil puestos de trabajo, en evidente contraste con los puestos subvencionados surgidos al calor de las grandes áreas de expansión industrial de Galicia, Extremadura, Andalucía y Castilla-León. El cooperativismo tiene tanta importancia para romper el paro como la formación profesional, cuya escasa calidad impide una seria planificación de los recursos humanos a nivel macro y microeconómico.

**3.ª. Coordinación normativa y gestora.** La Ley Básica de Empleo 51/1980 actualmente vigente persigue un cometido simplemente propagandístico, o si se quiere, programático, sin ningún interés ni repercusión efectiva en el paro: hace falta un texto refundido de medidas y gestión, donde los empresarios y

sindicatos pudieran hallar el elenco de posibilidades, las normas comunes, los órganos donde acudir. Dicho texto refundido debería unificar el régimen de incompatibilidades y el de seguimiento de la ejecución (estadístico y sancionatorio), así como, a mi juicio, reducir la utilización de ofertas nominativas al empleo de jóvenes, y abarcar a todas las medidas actualmente incidentes en el mercado de trabajo, quizá con la excepción de algunas de carácter terciario.

Hasta aquí hemos visto el nivel funcional de la política de empleo; en el nivel orgánico cabría obtener también jugosas conclusiones, de las que sin embargo prescindiremos ahora en beneficio de la brevedad.

### Nuevas experiencias de política regional de empleo en la Comunidad Económica Europea y en Francia\*

1. Es evidente que las nuevas orientaciones y las nuevas experiencias regionales en materia de política de empleo aparecen como consecuencia de la crisis económica. Y ello por dos razones distintas:

a) De un lado, debido al hecho de que al crecimiento global de las tasas nacionales de desempleo corresponde una **amplificación de las desigualdades regionales** dentro de cada uno de los países. A este respecto, las previsiones a nivel de la Comunidad Económica Europea ponen de manifiesto que, sobre una tasa anual media de crecimiento del producto nacional bruto del 2 por 100 entre 1983 y 1990, la tasa de desempleo general, situada en 1983 en el 11 por 100, será del 11 al 15 por 100 en 1990, mientras que la tasa de desempleo por regiones que, en el año 1983 se sitúa entre el 5 y el 20 por 100, será en 1990 del 5 al 30 por 100. Es necesario, por lo tanto, una política más activa que luche contra esta tendencia.

b) Por otro lado, el análisis de la evolución del empleo según el **tamaño de las unidades productivas** demuestra que sólo existe actualmente capacidad de creación de empleo en actividades de pequeña dimensión. Lo pone de manifiesto, por ejemplo en Francia, el dato de que desde 1974 el porcentaje de asalariados en empresas de más de 500 trabajadores ha disminuido del 21,8 por 100 al 16,5 por 100 en 1983, mientras que en empresas de menos de 50 trabajadores ha crecido del 42,8 al 49,1 por 100 en el mismo periodo.

Frente a esta situación, la experiencia de las políticas regionales de empleo en los años 50 y 60 aparecía como inoperante debido al dualismo de los instrumentos utilizados. De manera simplificada se puede decir que estas prácticas tenían dos vertientes poco articuladas: de una parte, las políticas llamadas **estructurales** sobre el empleo tenían un carácter esencialmente macro-económico o macro-social; de otra, tales políticas regionales consideraban los resultados en materia de empleo como un **subproducto** de las acciones en materia de inversión o de estimulación financiera. Así pues, no existían instrumentos específicos y directos para una acción sobre el empleo a nivel regional o local.

Con la agudización de la crisis y el crecimiento de las desigualdades territoriales se buscaron **nuevas fórmulas de intervención**. En esta perspectiva se encuentran dos tipos de problemas: en primer lugar, la concepción de instrumentos nuevos para hacer frente a los desequilibrios localizados en el mercado de trabajo y para desarrollar o estimular las capacidades locales de creación de empleo, esto es, una orientación más micro que macro-económica; en segundo lugar, la búsqueda del nivel institucional más ideóneo para la realización de ta-

\* Por D. J. Freyssinet. Profesor de Ciencias Económicas, Director del Instituto de Ciencias Sociales del Trabajo y Consejero del Presidente del Consejo de Administración de la Agencia Nacional para el Empleo.

les políticas, planteándose el tema del papel respectivo de las distintas instancias públicas: Estado, regiones, subregiones, municipios.

2. El **calificar las nuevas técnicas de intervención como locales** significa que la dimensión del área considerada a los efectos de la intervención tiene una importancia central. En este terreno se encuentran dos orientaciones opuestas a nivel lógico pero combinadas en la práctica: la lógica de la «polarización» y la lógica de la «difusión».

a) **La lógica de la concentración: desde los polos de desarrollo hacia los polos de reconversión.** Esta primera orientación constituye la herencia lógica de las políticas regionales de los años 60: la concentración de los instrumentos de la política económica y social en zonas elegidas como prioritarias. Pero esta política hubo de adaptarse al cambio del contexto económico; lo que en los años 60 era un objetivo de generación de un proceso de desarrollo acumulativo en zonas llamadas atrasadas o periféricas, es decir, aisladas del crecimiento industrial, se convierte hoy en la ayuda a las zonas que más directamente sufren el impacto de la crisis, esto es, zonas con antigua tradición industrial y carácter mono-industrial en las que la recesión de ciertas ramas industriales ha determinado la destrucción del equilibrio socio-económico. No se puede poner en duda la necesidad de tales programas de ayuda frente a situaciones locales excepcionalmente deterioradas, pero hay que subrayar que con ellos se pone en práctica el mismo tipo de lógica: una decisión central, estatal, que concentra los recursos en un área determinada que va a recibir, y contar esencialmente con, una ayuda exterior.

b) **La lógica de la difusión: la movilización de los potenciales endógenos.** Debe partirse del dato de que las empresas con centros de trabajo de grandes dimensiones no tienen, no sólo en el contexto de la crisis sino también en un porvenir previsible, capacidad de creación de empleo tanto porque constituyen el lugar privilegiado de introducción de nuevas tecnologías de ahorro de mano de obra, como porque no son adaptables al desarrollo de nuevas formas de actividad ligadas a los servicios o a métodos de producción flexibles. Por su parte, las experiencias de creación de polos de desarrollo en regiones atrasadas han demostrado su incapacidad de generar efectos inducidos en el entorno local.

Por todo ello, el eje principal de una política regional de empleo debe ser la creación de condiciones favorables a la multiplicación de iniciativas locales multiformes, heterogéneas e independientes que creen, progresivamente, un tejido local con un grado creciente de autonomía frente a las decisiones de localización de los centros de poder económico, privados o públicos, nacionales o multinacionales.

Es lo que en Francia se ha denominado **una estrategia local para el empleo** cuyo objetivo es generar los medios de una autonomía regional en el proceso de creación y defensa del empleo a través de la identificación de las necesidades locales no satisfechas y la movilización de los recursos locales subutilizados. **Tres grupos de medidas** pueden indicarse:

a) **En relación a las empresas públicas o privadas en sentido estricto, es decir, unidades productivas que funcionan según una lógica de mercado y de rentabilidad.** En cuanto a los grandes grupos industriales con localización múltiple se afirma su responsabilidad en el mantenimiento del equilibrio económico y social en las áreas en las cuales toman decisiones de supresión de actividades o de

reducción de empleo. Dichas empresas han de asegurar la reconversión de sus asalariados ya sea a través de la movilidad geográfica dentro del grupo, ya sea a través de la movilidad externa a otras empresas locales. Para ello se instituyen ayudas a la creación o al desarrollo de actividades locales de sustitución. En lo que hace a las empresas medianas y pequeñas, se establece un sistema de ayudas financieras y técnicas (en aspectos de gestión, estudios de mercado, plan de financiación, acceso a las variadas ayudas públicas, etc.). En la misma línea deben entenderse comprendidas las medidas de ayuda a los desempleados que creen empleo a través de la capitalización de la cuantía de las prestaciones sociales e indemnizaciones a que tienen derecho, incrementadas con determinadas ayudas públicas de carácter desgravatorio.

b) **En relación a actividades que funcionan según una lógica de mercado pero no de rentabilidad** (cooperativas, por ejemplo). En este marco se conceden ayudas (capitalización de las indemnizaciones, créditos, etc.) a los trabajadores que deciden reactivar una empresa en quiebra, o a las empresas que produciendo bienes y servicios para el mercado soportan un costo específico por la utilización de jóvenes que no tienen un nivel normal de productividad (las llamadas empresa-escuela).

c) **En relación a actividades fuera del mercado.** Se trata de favorecer nuevas actividades capaces de satisfacer necesidades hasta ahora no satisfechas porque no suponen una rentabilidad suficiente en términos de mercado, y superan la capacidad financiera de las entidades públicas locales. Tales actividades reciben ayudas públicas pero a cambio tendrán que contribuir a la formación o la inserción profesional de categorías de parados que encuentran dificultades específicas a la hora de buscar un empleo (parados de larga duración, jóvenes sin cualificación, mujeres que vuelven al mercado de trabajo después de una larga interrupción de su vida laboral).

El inventario descrito puede dar una impresión de confusión e improvisación pero constituye la consecuencia lógica del nuevo enfoque. No se trata de imponer un sistema uniforme a nivel nacional que funcione bajo la dirección de la administración estatal, sino de proponer un abanico de disposiciones jurídicas y de técnicas de financiación que puedan corresponder a una gran diversidad de iniciativas locales, públicas o privadas. Esta misma diversidad, que es también observable en otros países de la Comunidad Económica Europea, plantea el problema de la distribución de competencias entre las distintas autoridades públicas que intervienen en la definición y puesta en práctica de la política de empleo.

3. El cambio de las técnicas de intervención en materia de empleo no puede quedar sin efecto en cuanto a la determinación de los agentes que tendrán la responsabilidad de la concepción y la aplicación de estos instrumentos. **La evolución desde la lógica de la polarización a la de la difusión necesita una transferencia de competencias desde el nivel central o estatal al nivel local**, ya que sólo los agentes locales tienen capacidad suficiente para adaptarse a la especificidad de las situaciones y a la heterogeneidad de las iniciativas.

a) **La descentralización.** En el caso de Francia, supuesto extremo de centralización, ya que los otros países de la Comunidad Económica tienen antecedentes en la constitución de entidades regionales con un cierto grado de auto-

nomía, lo que en Francia sólo sucede a partir de 1981, el impacto de la nueva política de empleo se produce en dos vertientes.

Por una parte, en la **esfera de la llamada política social**, es decir, de la acción directa sobre las características de la oferta y la demanda de mano de obra, la política de empleo en sentido estricto, esto es, la acción sobre el mercado de trabajo, queda como responsabilidad estatal (orientación, información profesional y colocación de los desempleados, ayudas a la movilidad profesional, sectorial y geográfica); se observa, no obstante, un movimiento de desconcentración, es decir, de delegación de poder en beneficio de las instancias periféricas públicas.

Por lo que se refiere a la política de formación profesional está transferida a las regiones sobre la base de una atribución general de competencia. El Estado sólo se reserva algunas competencias excepcionales (formación en actividades de carácter prioritario a nivel nacional o de carácter multinacional).

En la **esfera de la llamada política financiera**, es decir, de la acción indirecta sobre el empleo a través de una modificación de las condiciones del cálculo económico, se observan dos evoluciones integrantes: en primer lugar, en cuanto a las primas para estimular inversiones en zonas determinadas, hasta 1981 estaban estrictamente controladas por el Estado ante el temor de una competencia excesiva entre las mismas regiones; a partir de 1982 se diferencian las primas entre aquéllas concedidas por el Estado por la creación de empresas, centros de trabajo o empleos en áreas predeterminadas (en cuanto expresión de objetivos nacionales de localización de actividades) y primas regionales de financiación y decisión regional. En segundo lugar, en cuanto a las ayudas a las empresas en dificultades, existía la misma tradición de control estricto por el Estado para evitar el derroche de los recursos locales hasta la Ley de 1982 que dio libertad a los entes públicos territoriales (incluidos los municipios) para conceder cualquier forma de ayuda a las empresas amenazadas, con la sola excepción de una participación directa en el capital de la empresa. Tal intervención de los entes públicos territoriales puede ahora producirse bien aislada o reuniendo sus recursos al objetivo de una intervención conjunta.

b) **La coherencia y la solidaridad.** La autonomía de las entidades territoriales en las decisiones relacionadas con el empleo tiene dos riesgos: a) la incoherencia entre las políticas de las distintas unidades espaciales (competencia entre ellas para la creación de nuevas actividades y derroche subsiguiente de recursos), y b) la amplificación acumulativa de las desigualdades espaciales puesto que las áreas más ricas tienen una mayor capacidad de financiación de las iniciativas locales. Para evitar estas consecuencias negativas se han articulado los siguientes instrumentos:

Los «**contratos de Plan**» entre el Estado y la Región en el marco del noveno Plan de desarrollo económico y social (1984/1988). A través de ellos el Estado acuerda con cada región un conjunto de programas que se corresponden con las opciones comunes al plan nacional y a las prioridades de la región. El contrato contiene una lista precisa de acciones y sus modalidades de financiación conjunta durante los cinco años de aplicación del Plan. Dentro de estas acciones se encuentran, normalmente, un capítulo de formación profesional así como otro de política regional de empleo.

Las Comisiones Regionales de la Formación Profesional, de la Promoción

**Social y del Empleo**, que fueron inicialmente creadas como órganos de consulta «desconcentrados»; con la nueva distribución de competencias entre el Estado y la Región en estas materias, se adoptó una nueva definición de estas Comisiones que, conservando una amplia competencia sobre los temas de empleo y formación profesional, tienen una composición integrada por representantes de la Administración periférica estatal, de la Región, de los sindicatos y las empresas.

4. Para concluir es preciso tener en cuenta que lo hasta aquí tratado plantea el problema de la articulación entre **dos líneas de tendencia**. De una parte, la transformación de las técnicas de la política de empleo junto a los instrumentos macro-económicos clásicos que conservan su papel fundamental. En este ámbito se produce el desarrollo de múltiples y diferenciadas iniciativas locales para la movilización de los recursos locales en relación con la satisfacción de necesidades, asimismo locales, y sobre la base de nuevas fórmulas de utilización de la fuerza de trabajo. De otra, el movimiento de descentralización que tiene una lógica distinta, reflejo de una específica concepción de la democracia política.

Ambas líneas de tendencia son básicamente positivas siempre que no sirvan a la reaparición de la concepción dualista de las relaciones entre lo económico y lo social que haga responsable estatal las grandes cuestiones macro-económicas y deje a la responsabilidad local exclusivamente la gestión de las repercusiones de la política estatal en el campo del empleo. Para evitarlo es necesario que tanto a nivel nacional como local se subraye la conveniencia de una articulación de las llamadas política económica y social y de la presencia del empleo dentro de los objetivos prioritarios de una política social y económica unificada.

### La reforma experimental de los servicios de empleo en algunas regiones italianas\*

1. El debate acerca de los **instrumentos institucionales de regulación del mercado de trabajo** y sobre la denominada política activa de empleo viene desarrollándose en Italia desde hace años. Al tratar esta problemática hay que señalar, aunque pueda parecer una afirmación pesimista, que la reforma de los Servicios de Empleo ha generado expectativas absolutamente desproporcionadas acerca de la posibilidad real de resolver los problemas de la desocupación. En realidad, la regulación del mercado de trabajo no puede sustituir a políticas más generales y no puede, por tanto, producir efectos duraderos sobre la ocupación y sobre la movilidad ya que, con la regulación del mercado, no se afronta el problema de la gestión de los efectos regresivos conectados al proceso de reestructuración, sobre todo por lo que se refiere a la distribución de los costes entre los diversos sujetos económicos y sociales (ocupados/desocupados; trabajo medio/trabajo marginal; jóvenes/trabajadores de edad madura; sector público/sector privado; norte/sur). En esta visión realista, la reorganización de los Servicios de Empleo, aunque sea eficiente y bien concebida, desarrolla siempre una **función complementaria**. A ella se le asigna, esencialmente, la tarea de:

a) **Racionalizar el procedimiento de encuentro** entre la demanda y la oferta de trabajo, evitando la paradoja de que, pese al exceso de trabajadores y el elevado porcentaje de paro, numerosas empresas encuentran dificultades a la hora de conseguir trabajadores especializados o formados profesionalmente en las nuevas tecnologías.

b) **Realizar una distribución equitativa** de las ocasiones de trabajo y, por lo tanto, del coste de la desocupación, según criterios objetivos y en base a una concepción solidaria del «derecho al trabajo» constitucionalmente garantizado.

c) **Cubrir algunos intersticios** dejados libres por la iniciativa económica privada y que pueden dar origen a una ocupación añadida.

Por otra parte, la mejor prueba de la relativa poca incidencia de los Servicios de Empleo viene proporcionada por el hecho de que, apenas el sistema económico ha dado tímidas señales de recuperación, las empresas han vuelto a poner en marcha procedimientos autónomos de reclutamiento y selección del personal (bolsas de estudios, cursos de preingreso, acuerdos con los entes públicos, etc.). Quizás por ello es posible registrar hoy día un cambio en la perspectiva de la reforma de los Servicios de Empleo, en la línea de medidas dirigidas a estimular ocasiones de trabajo independientes de la demanda del mercado, o a estimular tal demanda a través de **incentivos** al sistema de la empresa.

\* Por Giuseppe Ferraro. Catedrático de Derecho del Trabajo de la Universidad de Nápoles.

2. Partiendo de la actual organización pública de los Servicios de Empleo, es indudable que la legislación sobre colocación (Ley de 1949, reformada en el 1970) es totalmente inadecuada, anacrónica y altamente inaplicada e ineficiente. Se trata, además, de una legislación propia de un contrato económico y productivo muy diverso del actual e inspirada en el garantismo individual y la despersonalización de la relación de trabajo; de aquí el procedimiento basado en la preferencia a la petición numérica, con penalización de la nominativa por la preeminencia dada a la protección del estado de necesidad del desocupado.

Esta legislación, sin embargo, ha sido ya profundamente modificada en los últimos años a través de **actuaciones legislativas sectoriales y fragmentarias** que han anticipado las líneas de una posible reforma. Tales actuaciones han sido fundamentalmente: a) la legislación sobre la ocupación juvenil; b) sobre la movilidad de la mano de obra fuera de la empresa; c) las normas que han introducido una más variada tipología de modelos de empleo del trabajo subordinado; d) la legislación que ha reformado, aunque sea temporal y experimentalmente, los Servicios de Empleo en algunas Regiones, como es el caso de la Basilicata y la Campania.

Los rasgos generales de estas nuevas actuaciones normativas pueden sintetizarse de la siguiente forma:

a) **Transferencia de poderes y competencias** desde las estructuras administrativas públicas a órganos colegiados con amplia representación de las organizaciones sindicales. Se trata del modelo organizativo denominado de **administración por colegios** que supone profundas transformaciones en el modo de funcionamiento de la Administración Pública: refleja un proceso de democratización del aparato público, abierto a una mayor participación social pero, a la vez, puede ser expresión de una preocupante desresponsabilización de los sujetos políticos que delegan delicadas competencias en las representaciones sindicales. Por otra parte, es un modelo que implica una continua mediación de los intereses en juegos realizada dentro de la Administración Pública, con la inevitable prevalencia de aquellos sujetos más fuertes o mejor organizados.

b) **Deslegalización de los procedimientos de regulación del mercado de trabajo.** La extendida elusión de la normativa vigente es el fundamento de las posiciones que critican la aplicabilidad misma de una regulación general en un mercado de trabajo tan diferenciado. De aquí la tendencia a promover una integración, incluso derogadora, de la regulación vigente a través de la remisión, bien a la contratación colectiva, bien al poder reglamentario de los órganos públicos con competencias regionales. También aquí el problema es encontrar el justo equilibrio entre la regulación general inderogable y los márgenes de disposición consentidos a la autonomía colectiva, o entre dicha regulación y una disciplina diferenciada entre las diversas Regiones.

c) **Liberalización de los procedimientos de ingreso en el trabajo.** Que lleva a una inversión de la regla de preferencia de la petición numérica que tiende a reducirse a los supuestos de reserva de puestos a atribuir a los sectores más débiles del mercado de trabajo (los menos profesionalizados o las llamadas categorías protegidas: huérfanos, viudas, minusválidos, etc.).

3. Pese a que se piense que una **política regional de empleo** es más adecuada para afrontar las diferentes situaciones regionales de empleo, lo cierto es que el papel desarrollado por las Regiones en materia de empleo es aún bastan-

te limitado; también por la falta de una ley marco que defina los espacios reservados a la normativa general y a la regional. La única excepción es la Ley n.º 140/81 que ha producido una importante reforma de los Servicios de Empleo en Basilicata y Campania: reforma de carácter experimental y formalmente temporal aunque programada hasta la entrada en vigor de una reforma general, ahora en discusión. Dicha reforma se inició en el año 1981 con un Decreto-Ley emanado coincidiendo con los trágicos sucesos sísmicos que dieron origen a gravísimas tensiones sociales. El ejecutivo intervino con un procedimiento de urgencia, con clásicas finalidades de orden público, bastante improvisado en la estructura técnica que prometía una reforma del sistema de colocación y consentía la prestación de subsidios especiales de desempleo. En la fase de conversión, el Decreto fue, bajo la cautela de la experimentación, profundamente modificado introduciendo importantes innovaciones cuyos aspectos más relevantes están constituidos por:

a) La **reorganización de la Comisión Regional** para el empleo, ampliada y con presencia sustancialmente paritaria de las partes sociales.

b) La **atribución a esta Comisión de un excepcional poder reglamentario** que le permite incluso modificar o sustituir la regulación general en materia de colocación y movilidad.

c) La **introducción de órganos nuevos** de soporte de la actuación de la Comisión, como la «Agencia de Trabajo» y el «observatorio».

d) La **reorganización de las Oficinas de Empleo** concentrando sus estructuras en comarcas más que en municipios.

e) La **dinamización del mercado de trabajo** a través de la ampliación del recurso al contrato por obras o servicios conectados con la reconstrucción, a los contratos de formación, a los incentivos a la movilidad hacia las zonas a reconstruir, etc.

4. Lo anterior ha dado origen a una amplia gama de instrumentos, bastante incisivos, de los que se analizan a continuación los aspectos fundamentales:

a) **Comisiones Regionales de Empleo.** Es el órgano de gobierno del mercado regional de empleo. La Comisión concentra una serie de competencias y de atribuciones anteriormente distribuidas entre numerosos sujetos administrativos. La Comisión tiene amplios poderes programáticos, de información y de intervención, así como la posibilidad de modificar los criterios y el procedimiento de inscripción de los trabajadores en las listas para la colocación, la movilidad extraempresarial y el ingreso al trabajo. En base a la Ley n.º 140 ha sido posible **deslegalizar** los criterios y los procedimientos de inscripción e ingreso en el trabajo (con un sistema que privilegia la disponibilidad efectiva para el trabajo más que la simple situación de necesidad de carencia de empleo). Además, han sido tomadas medidas en relación a la contratación directa e inmediata de los trabajadores de campaña, de la colocación en las entidades públicas.

b) **Agencias para el Empleo.** Aunque introducidas por la Ley n.º 140 no han sido llevadas a la práctica ya sea por la dificultad derivada de la insuficiente defunción legislativa del papel de tales organismos, ya sea por las resistencias de la burocracia ministerial. Su falta de aplicación es también debida a la dificultad de reclutar personal para las mismas por las resistencias que las transferencias de personal de la Administración Pública ha encontrado.

c) **Adecuación de las estructuras organizativas.** Se ha producido con retraso

también por las resistencias locales al proceso de concentración en oficinas de ámbito comarcal y por la falta de medios e instalaciones idóneas. También ha jugado su papel la duda de si tal ámbito comarcal es el más adecuado en un mercado de trabajo cada vez más flexible y dinámico.

d) **Supresión de las Oficinas Provinciales de Trabajo y de Pleno Empleo.** No suprimidas expresamente por la Ley n.º 140. Por ello se ha producido una constante fricción determinada por la resistencia de tales Oficinas Provinciales a la descentralización en favor de los niveles comarcales. A veces los conflictos se han producido también con el nivel regional (por ejemplo, lo que se refiere al examen de los recursos contra las decisiones comarcales). Todo ello confirma la opinión de que el nuevo sistema de colocación debería articularse en dos únicos niveles, regional y comarcal (y, donde sea necesario, en determinadas articulaciones sub-comarcales, las llamadas secciones descentralizadas con funciones de nueva recogida de datos, de inscripción de trabajadores, etc.). Sólo suprimiendo las Oficinas Provinciales de Trabajo y de Pleno Empleo será posible garantizar el gobierno regional del mercado de trabajo.

e) **Control del nivel de desempleo.** Los datos relativos al nivel de desempleo resultantes de las inscripciones en las Oficinas de Empleo son frecuentemente objeto de contestación (a causa de las amplias áreas de trabajo negro, de la inscripción de trabajadores autónomos, de la falta de cancelación de los trabajadores contratados, etc.). En muchas áreas del país permanece la concepción de la inscripción en las Oficinas de Empleo como el instrumento para obtener un empleo estable y seguro, o para mantener un status de desempleado útil para diversos fines (exención fiscal, subsidios especiales, tickets sanitarios, etc.), sin que exista realmente el deseo de encontrar trabajo.

Las consecuencias de lo anterior son evidentes: desviación de las políticas de fomento del empleo, despilfarro de recursos públicos, disparidad de tratamiento entre ciudadanos, escasa credibilidad de las instituciones. Para evitar lo anterior, la Ley n.º 140 prevé que las Comisiones Comarcales para el Empleo actúen, valiéndose de la Inspección de Trabajo, los oportunos controles sobre la efectividad del nivel de desempleo declarado por los trabajadores inscritos. Dicha actuación ha llevado a la eliminación de muchos falsos desocupados, pero no es suficiente. Otras sugerencias se traducen en el reforzamiento de las sanciones, la abolición del certificado de desempleado, el reforzamiento de los controles por parte de la Inspección de Trabajo o, en fin, al perfeccionamiento del control administrativo en los datos proporcionados por los diferentes organismos.

f) **Comprobación de la cualificación profesional.** El que se produzca una falta de concordancia entre la cualificación profesional declarada en el acto de inscripción con la realmente poseída, ha constituido siempre una excusa por parte de los empresarios para eludir las normas de colocación. La Comisión para el Empleo de Campania ha introducido, a este respecto, una normativa que exige al trabajador la prueba documental, en el acto de inscripción, de la cualificación declarada; en ausencia de ello está previsto la comprobación técnica a través de una comisión especializada. Ello no obvia, no obstante, la cuestión de cambio de cualificación.

g) **Contratación en los sectores públicos.** La sujeción de tales contrataciones, sobre todo de personal de baja cualificación, a las listas de colocación ha

sido puesta en práctica en Campania con consecuencias notables en lo que hace a la moralización de dichos mecanismos de contratación.

5. Como **conclusión** puede decirse que las Comisiones Regionales de Empleo han demostrado una notable capacidad de iniciativa, si bien el mérito debe ir atribuido, casi exclusivamente, a las organizaciones sindicales que han perseguido el objetivo de una reforma o, cuando menos, de una puesta al día de los servicios y procedimientos vigentes. Por el contrario, la posición de las otras partes sociales representadas en las Comisiones es bastante menos comprometida. Este dato ha hecho que el nuevo organismo se oriente, casi exclusivamente, en la dirección de una mayor rigidez del procedimiento de colocación y de un reforzamiento del poder de control ejercitado por los órganos colegiales periféricos.

En el plano operativo y funcional, el sistema organizativo introducido por la Ley n.º 140 ha puesto de manifiesto incongruencias y disfunciones. La Comisión Regional para ejercitar una real función de impulso carece (y no puede elaborarlo) de un proyecto definido de reforma, y está fuertemente influenciada por presiones sectoriales provenientes de los varios grupos sociales implicados en la reorganización de los Servicios de Colocación y de asistencia al desempleo involuntario. De otra parte, siendo un órgano político, privado de cualificación técnico-profesional, no está preparado para controlar la aplicación de las decisiones adoptadas.

Esta conexión entre la fase de decisión política y la administrativa y de ejecución debería ser confiada a la Agencia del Trabajo, concebida como estructura en grado de cualificar en el plano técnico-profesional la actividad de la Comisión y, a la vez, de incidir operativamente en el funcionamiento de la Administración. Ello habría significado, sin embargo, una configuración estructural y funcional absolutamente diferente de la Agencia de la establecida en la Ley n.º 140. El nombre mismo evoca un muy diferente programa de reforma: estructuras ágiles y dinámicas, de elevada profesionalidad y capacidad de intervención, susceptibles no sólo de coordinar las actuales políticas asistenciales y de gestión del mercado de trabajo, sino también de estimular, a través de técnicas nuevas, potencialidades empresariales y ocasiones de trabajo suplementario.

Por último, se puede constatar también que muchas de las premisas que han guiado la actividad de la Comisión Regional se han revelado erróneas. Así, la tarea de censar toda la oferta de trabajo en, por ejemplo, la comarca de Nápoles, que debería haber favorecido una operación de depuración y de unificación de las listas para favorecer una tutela más efectiva de las posiciones sociales más débiles, ha determinado en realidad la inflación indiscriminada e incontrolada de las inscripciones y la superposición caótica de situaciones diferenciadas. Ello ha sucedido porque la medida ha fomentado expectativas de beneficios suplementarios conectados al status de desocupado.

Pese a los resultados negativos, la experiencia descrita es de gran importancia: ha constituido la única tentativa seria de revisión y de puesta al día de los órganos y procedimientos de intervención en el mercado de trabajo. Una consideración atenta de dicha experiencia consentirá individualizar las líneas a través de las cuales es posible orientar cualquier serio proyecto de reforma.