

**VI**

**GRUPOS VULNERABLES.  
PROCESOS DE FORMACIÓN  
Y POLÍTICAS SOCIOLABORALES(\*)**

Francisco ALEMÁN PÁEZ

Universidad de Córdoba

---

**SUMARIO**

- I. INTRODUCCIÓN.
- II. MARCO CONTEXTUAL Y PROCESOS DE FORMACIÓN DE LOS COLECTIVOS ESPECIALMENTE DESFAVORECIDOS.
- III. EXCLUSIÓN, VULNERABILIDAD E INTEGRACIÓN. SINERGIAS Y LIMINARIDADES.
- IV. TRATAMIENTO DE LOS COLECTIVOS DESFAVORECIDOS DESDE LA PERSPECTIVA DE LAS POLÍTICAS SOCIOLABORALES.
- V. LA IDENTIFICACIÓN NORMATIVA DE LOS GRUPOS VULNERABLES A TRAVÉS DE LAS MEDIDAS DE FOMENTO DEL EMPLEO SELECTIVO.
- VI. CONCLUSIONES Y LÍNEAS DE ACTUACIÓN PARA ACOMETER LA INTEGRACIÓN SOCIOLABORAL DE LOS COLECTIVOS DESFAVORECIDOS.
  - 1. Consideraciones previas sobre las técnicas e instrumentos utilizados para la integración sociolaboral de los colectivos desfavorecidos.
  - 2. Análisis ejemplificativo de colectivos más desfavorecidos.

---

**I. INTRODUCCIÓN**

Los «grupos vulnerables», o «colectivos más desfavorecidos», se están convirtiendo en un eje seminal de las políticas públicas y un ámbito cada vez más preferen-

---

(\*) El presente artículo recoge el contenido de la Ponencia pronunciada por el autor en las *Jornadas sobre Políticas de Empleo en Andalucía* organizadas por el Consejo Andaluz de Relaciones Laborales y el Área de Derecho del Trabajo de la UCO, las cuales se llevaron a cabo los días 24 y 25 de septiembre en la Facultad de Ciencias del Trabajo de dicha Universidad.

te de actuación de las políticas de empleo. Se trata de colectivos que, bien sea por sus características tipológicas o por la situación contextual que los envuelve, tienen dificultades añadidas para acceder al mundo laboral y para permanecer en el mercado de trabajo (v. gr. desempleados, mujeres, mayores, parados de larga duración, jóvenes, minusválidos, emigrantes, excluidos). Lo cual explica la atención mostrada por los poderes públicos y por los respectivos ordenamientos jurídicos para la integración socio-profesional de dichos grupos.

Su formación<sup>(1)</sup>, sin embargo, no es un hecho epifenoménico ni casual. Muy por el contrario, existe una relación de causalidad entre la morfogénesis de dichos colectivos y el marco «informatizador»/«tecnoglobalizante» que nos circunda. Más allá de los calificativos aporéticamente utilizados para conceptuar este contexto, junto a los numerosos paradigmas que ello conlleva, lo cierto es que la generación de tales grupos son un efecto reflejo de la «sociedad del riesgo» que nos circunda y de los microprocesos de cambio social en los que estamos inmersos<sup>(2)</sup>.

En dicho proceso convergen multidireccionalmente una pluralidad de variables. Desde las tasas de desempleo, las modificaciones que recurrentemente vienen aconteciendo en los sistemas productivos, las alteraciones en las formas y estrategias familiares, la evolución de los flujos migratorios, hasta la propia permeabilización del sistema de valores imperante<sup>(3)</sup>. En el caso español, para mayor abundamiento, el «crecimiento espasmódico del mercado de trabajo», su evolución anticíclica, el enquistamiento de las tasas de paro, los elevados índices de temporalidad, rotación y precariedad laboral, las dificultades de acceso a la educación, la insuficiencia de las pasarelas de acceso al empleo, o los fenómenos migratorios extracomunitarios, ahondan todavía más los ámbitos de incidencia.

Debido a sus sinergias recíprocas, son variables que operan a modo de vasos comunicantes, extrapolándose sus efectos de unos escenarios a otros. Pero en lo que aquí concierne, se trata de cambios acumulativos que acaban incidiendo sobre amplios segmentos de la población, precisamente aquellos que tienen mayores dificultades para asimilar este nutrido elenco de desafíos estructurales.

Sin embargo, dichos procesos de cambio apuntan a una *línea de tendencia expansiva* de los grupos desfavorecidos. Es tendencial porque las transformaciones apuntadas generan procesos paralelos de desigualdad que no acaban siendo atajados convenientemente por las propias estructuras sociales. Y lo es, además, expansiva-

---

(1) En el presente trabajo utilizaremos dicho concepto para describir la morfogénesis de los grupos desfavorecidos. Etimológicamente, formación connota un proceso de gestación temporal de un fenómeno dado hasta adquirir identidad propia, el cual no responde a un resultado intencionalmente preterido, siendo una consecuencia final sin vectores volitivos expresos. Admitiendo empero dicha expresión, no podemos dejar de mostrar, justo en este momento inicial del estudio, un cierto relativismo (ideológico) sobre sus connotaciones neutras y avalorativas en relación con la temática abordada.

(2) Sobre dicha temática, vid. BECK, U.: *La sociedad del riesgo*, Paidós, 1998, pp. 27 y ss.; o SZTOMPKA: *Sociología del cambio social*, Alianza Universidad, 1993, en especial, pp. 26, 27 o 323.

(3) Específicamente sobre dichos planes y su proceso aplicativo, cfr. el Informe del CES sobre la pobreza y la exclusión social en España, 1997, p. 4; complementariamente, vid. el *V Informe Sociológico sobre la situación social en España*, Ed. Síntesis, Fundación Foessa, 1995.

mente, si consideramos el «refuerzo de la contributividad» que, en líneas generales, produce la «jivarización» de los sistemas de protección. Unos sistemas que, amén de recrudescer los requisitos de acceso a las prestaciones contributivas, no acaban de compensar la teórica extensión subjetiva de las prestaciones asistenciales<sup>(4)</sup>.

Podríamos sostener, con bastante verosimilitud, que la vulnerabilidad acoge a un público cada vez más numeroso, lo cual convierte este fenómeno en un *rasgo patológico* de la sociedad postmoderna. En último extremo, subyacen déficits palmarios en el potencial distributivo y en las propias estructuras de oportunidad, pero en primer término también subyacen disfuncionalidades muy notables en los mecanismos de integración social. No es sólo que falle el primero y principal de todos, como es el trabajo a la luz de sus transformaciones y de su consideración como bien escaso, sino también, y correlativamente al mismo, los instrumentos complementarios de integración sociolaboral: desde las redes básicas de atención, hasta los mecanismos correctores de las disfuncionalidades operativas del propio mercado de trabajo (sistema público de protección, o régimen regulador de las instituciones jurídicas conectadas con esta materia).

Para atajar lo que podríamos concebir como *enquistamiento infraestructural de la vulnerabilidad*, los poderes públicos arbitran mecanismos muy diversos. No es baladí que los respectivos ordenamientos, recogiendo las directrices configuradas en textos y foros internacionales, acaben reservando un bloque cada vez más nutrido de normas jurídicas que hacen de dichos grupos sus principales sujetos destinatarios. O, en esta misma línea, que se articulen planes de integración que involucran a diferentes instancias, con proyectos vertebrados desde ámbitos supranacionales o estatales, hasta unidades más focalizadas desde una vertiente funcional o geográfica (p. ej., PAIN 2001-2003 o 2003-2005)<sup>(5)</sup>.

Ahora bien, pese a estas iniciativas y al caudal normativo promulgado con respecto a estos colectivos, los resultados prácticos de las políticas de empleo para su inclusión laboral distan de ser suficientemente satisfactorios. Como veremos oportunamente, los indicadores reflejan porcentajes testimoniales en la contratación de dichos colectivos en el volumen global de contratos concertados. Es más, parece existir una relación de proporcionalidad inversa entre las medidas acometidas para paliar la exclusión y la remoción efectiva de sus barreras condicionantes, lo cual no deja de ser otro paradigma más de los que impregnan esta temática. Cada vez son mayores los recursos destinados por los poderes públicos para facilitar la integración de dichos grupos, en unos casos, reservando de los presupuestos sustanciales partidas económicas, en otros, mediante la promulgación de disposiciones normativas referidas, desde diferentes núcleos temáticos, a dichos colectivos, o, en fin, mediante la institucionalización de redes específicas de atención social, muchas de ellas de

---

(4) Con respecto a estas consideraciones, y desde una vertiente más general, me remito a mi estudio «Cambios en la legislación y efectos en la relación laboral. ¿Hacia una pérdida de la intensidad o del carácter protector del derecho del trabajo», *Revista de Derecho Social*, núm. 17, 2002, pp. 47 a 73.

(5) Vid. Informe del CES sobre el proyecto del Plan Nacional de Inclusión Social, 2003.

consuno con iniciativas, entidades o asociaciones privadas. Pese a dicho esfuerzo, en nuestra opinión los avances son muy tímidos, lo cual abre la incógnita sobre si los déficits responden a la insuficiencia de los recursos utilizados al respecto (económicos, normativos, materiales y humanos), o, más bien, si lo que acontece es una explotación incorrecta de las estructuras creadas para atajar la exclusión, lo cual conecta de lleno con un empleo inadecuado de las instituciones jurídicas encargadas de vehicular dichas políticas.

Nos inclinamos, más bien, por la segunda de las hipótesis apuntadas. Los grupos vulnerables se conciben como un cuadro panorámico en el que convergen variables sobremanera heterogéneas. Aparte de ello, y esta vez desde un prisma metodológico, faltan diseños de orden «holístico» que, amén de considerar la casuística que envuelve cada colectivo desfavorecido, combinen (y no disocien) los objetivos reales de actuación junto a las medidas ulteriores destinadas a evaluar el impacto de tales políticas públicas, entre lo cual se encuentra la propia efectividad de las normas jurídicas promulgadas para materializarlas. El sesgo en los diagnósticos previos y en la confección de los indicadores, el no trasvase de información de unos a otros organismos, tanto públicos como privados, la falta de coordinación de las administraciones (donde los criterios políticos priman sobre los de oportunidad material), la insuficiencia o empleo disfuncional de los recursos humanos, la ausencia de mecanismos reales de cuantificación de tales políticas, o, sin ir más lejos, la falta de seguimiento sobre la trayectoria de los contratos concertados con dichos colectivos o de la formación profesional realmente recibida por tales trabajadores, se convierten, quizás, en los *aspectos más vulnerables de su vulnerabilidad*.

De poco sirve un engrosamiento de las estructuras jurídicas si éstas se disocian de las estructuras organizacionales encargadas de aplicar las previsiones normativas<sup>(6)</sup>. Máxime cuando, en muchos casos, la contratación de dichos colectivos responde a una motivación economicista, con prácticas fraudulentas que persiguen, más bien, la percepción empresarial de los incentivos fiscales contemplados en la normativa vigente, y no tanto la integración efectiva de los colectivos desfavorecidos. Todo lo cual acaba impregnando esta problemática de una sensación estéril, con planteamientos estóolidos que inducen a cuestionar las actuaciones acometibles al respecto, amén de relativizar demasiados esfuerzos, tanto institucionales como normativos.

Cuatro serán, pues, los hilos conductores básicos del presente estudio. Primero esbozaremos una visión panóptica de los grupos vulnerables, incardinándolos en el contexto social que genera las dinámicas de exclusión e integración. En segundo

---

(6) En el Informe del CES sobre el Proyecto del Plan Nacional de Inclusión Social, «las políticas de lucha contra la exclusión social deben fundamentarse en un método abierto de coordinación que combine los planes nacionales para favorecer la cooperación en este ámbito». Como imperativos fundamentales, se apunta la necesidad de garantizar una asistencia mínima normalizada en todo el territorio nacional, la conveniencia de llevar a cabo una coordinación más estrecha entre las políticas activas de empleo y las políticas de integración, amén de centrarse en los grupos especialmente vulnerables. También dicho organismo destacaba las dificultades metodológicas a la hora de compilar y sistematizar la información relevante relacionada con la pobreza y exclusión (pp. 6, 7 y 37 del mentado informe).

término, intentaremos definir cuáles son estos colectivos desfavorecidos a partir de su situación de precariedad y al trasluz de su identificación en las normas sociolaborales. En tercer lugar, identificaremos el andamiaje normativo junto a los procesos de inserción y socialización de las personas potencialmente beneficiarias de las medidas. Del mismo modo, intentaremos ofrecer una visión crítica al hilo de la posible eficacia de tales políticas en algunos ejemplos concretos.

## II. MARCO CONTEXTUAL Y PROCESOS DE FORMACIÓN DE LOS COLECTIVOS ESPECIALMENTE DESFAVORECIDOS

La morfogénesis de los grupos vulnerables, o lo que es igual, la implosión de colectivos que intrínsecamente ostentan dificultades añadidas para acceder al mercado laboral y para permanecer en el mismo, se desenvuelve en un contexto específico que aumenta la magnitud de dicho fenómeno. Responde, como veremos seguidamente, a elementos estructurales y escenarios propios, pero también se enmarca dentro de un paraguas ideológico, no reconocido en toda su extensión, cuyo trasfondo es conveniente «desreificar», aunque sea brevemente en aras de una comprensión integral de dicha problemática<sup>(7)</sup>.

— Resulta cuanto menos paradójico que la generalización de los grupos desfavorecidos acontezca en el contexto de *capitalismo informacional*<sup>(8)</sup> que nos circunda. Los hechos demuestran que la productividad del capital es capaz de crecer exponencialmente sin trabajo, con rentas crecientes del primero frente a rentas decrecientes del segundo, lo cual abre una brecha cada vez más amplia entre sobre-desarrollo tecnológico y subdesarrollo social<sup>(9)</sup>.

El problema estriba en el hecho de que las empresas trasladen a la sociedad el costo de dichos rendimientos, y, más concretamente, que uno de esos réditos consista en la extensión de la vulnerabilidad a la propia ciudadanía. Piénsese, además, que la ampliación de dicho riesgo no sólo ostenta una vertiente grupal, esto es, circunscrita a la eclosión de colectivos especialmente desfavorecidos. Muy por el contrario, despliega una trascendencia mucho más amplia, al trasluz de otras sinergias concomitantes (precariedad, flexibilidad desreguladora, rotación, temporalidad) que facili-

(7) Para una visión general del fenómeno de exclusión, vid. la obra colectiva *Tendencias en desigualdad y exclusión social* (coord. Félix Tezanos), Ed. Sistema, Madrid, 1999; en especial, sobre sus vectores concomitantes, vid. los análisis del profesor Félix Tezanos recogidos en esa misma obra *Tendencias de desigualdad y exclusión social en las sociedades tecnológicas avanzadas. Un marco para el análisis*, o *El contexto sociopolítico de los procesos de exclusión social*, pp. 11 y ss., y 105 y ss., respectivamente.

(8) CASTELLS, M.: *La era de la información. Economía, sociedad y cultura*, vol. III, Alianza, Madrid, 1998, p. 394.

(9) Sobre estas críticas, vid. CASTELLS, M.: «La estructura social de la era de la información: la sociedad red», en la obra colectiva, *Tecnología y sociedad en el nuevo siglo* (coord. Tezanos/Sánchez Morales), Ed. Sistema, Madrid, 1997, pp. 25 a 27; BECK, U.: *Qué es la globalización*, Paidós, 1998, pp. 92 a 98; o STIGLITZ, J.: *El malestar en la globalización*, Taurus, 2002, p. 46.

tan el trasvase de otros trabajadores, teóricamente protegidos por estar ubicados en zonas de integración, hacia esos propios colectivos.

— También debemos ubicarnos en *sociedades dualizadas y amenazadas con graves fracturas sociales*. Las prácticas de exclusión se generan en una dinámica con desigualdades estructurales y en aumento, lo cual ahonda diádas profundas entre ganadores/perdedores, ricos/pobres, integrados/excluidos<sup>(10)</sup>. Estos binomios, llevados al extremo, acaban configurando un modelo de doble condición ciudadana, ya que la pertenencia a ciertos grupos impide el ejercicio pleno de derechos pertenecientes al conjunto de la ciudadanía<sup>(11)</sup>. Pero, circunscribiéndonos a nuestro objeto de análisis, no hay que ocultar que la pertenencia a ciertos colectivos produce un etiquetaje propio que condiciona su desenvolvimiento en el sistema de relaciones laborales.

Efectivamente, la pertenencia a cualquiera de los grupos desfavorecidos connota de inmediato carencias no atendibles por la «lógica normal del mercado». Ello genera en algunos sujetos destinatarios un estatus híbrido que combina la consideración de «persona asistida» con la de «trabajador barato/sumiso», si atendemos a su situación de precariedad y a su potencialidad-receptiva de beneficios fiscales. Sea como fuere, al final se acaba configurando una rotulación ciertamente estigmatizada que, empero revertir en primer término sobre el trabajador en sí, trasciende al mismo para irradiarse al grupo de pertenencia.

Ahora bien, tales rótulos corren el riesgo de enquistar dichos perfiles tipológicos en el sistema de relaciones laborales. En muchos casos, el «tamiz invisible» que rodea dichos grupos genera barreras sociales e institucionales sobre la rentabilidad laboral de tales trabajadores (palmario, por ejemplo, con respecto al colectivo de los minusválidos), improductividad teórica que, devaluada por una percepción negativa de su identidad, desarrolla un mecanismo selectivo de inferioridad y consiguiente rechazo<sup>(12)</sup>. En otros ejemplos, el etiquetaje grupal resultante produce un estereotipo que de inmediato connota una cosmovisión específica sobre su rol como mano de obra instrumentalizable. De ahí que en estos supuestos, la mera identificación institucional de los colectivos desfavorecidos acabe generando barreras estereotipadas que obstan su «acceso a la normalidad sociolaboral», al socaire además de «submercados internos de trabajo» con cadenas de movilidad difícilmente removibles.

---

(10) Vid. OIT: *El trabajo en el mundo. Relaciones laborales, democracia y cohesión social, 1997-1998*, Ginebra, 1997, p. 242. No es baladí que muchos de los planteamientos conceptuales sobre las transformaciones acontecidas en el mundo del trabajo, y en el derecho del trabajo particularmente, bascule sobre dualidades axiomáticas sobradamente conocidas: empleo/desempleo, exclusión/integración, estabilidad/precariedad, flexibilidad/rigidez, cualificación/descualificación, etcétera, dicotomías que, empero, no dejan de ser un enfoque reductivo de la problemática concomitante.

(11) Vid. TEZANOS, F.: *Tendencias en desigualdad y exclusión social...*, op. cit., p. 32.

(12) Cfr. MONTERO LLERANDI, J.M.: «El tamiz invisible. Marginación, exclusión y desigualdad», (en la obra colectiva *Tendencias en desigualdad y exclusión social*, cit., p. 356). Según dicho autor «el tamiz invisible hace referencia a las barreras sociales e institucionales que se sostienen sobre la identidad y la rentabilidad. La diferencia deviene en percepción negativa de la identidad —como oposición a lo que no es igual— y provoca el rechazo hacia el otro. (Mientras que) la rentabilidad desarrolla un mecanismo selectivo que desecha a los más débiles».

— La formación de dichos grupos se representa en *un escenario postindustrial* con transformaciones profundas de los procesos de producción y nuevas modalidades de organización económica que hunden su raíz en modelos productivos emergentes. Entre ellos, como es sabido, predomina un enfoque postfordista de empleo, con una tipología de trabajadores que realizan sus cometidos en unidades organizacionales divisionales o adhocráticas, redes de subcontratación que giran sobre grandes empresas, con poca presencia sindical, flexibilidad en las condiciones laborales e inestabilidad en el empleo<sup>(13)</sup>.

— Paradójicamente, la situación descrita coincide con enfoques poco sensibles a la solidaridad social, coincidiendo con la puesta en práctica de *políticas de orden neoliberal*. De ahí, según decíamos, la conveniencia por desreificar las reflexividades de estos procesos. Y es que, en puridad, la extensión de la vulnerabilidad no es producto del azar. Muy por el contrario, obedece a estrategias concretas que hunden su raíz en contextos bien definidos.

No es baladí, por ejemplo, que el aumento de las desigualdades sea una consecuencia del abandono de políticas que enfatizaban los criterios sociales y de empleo, frente a la asunción de otras nuevas que responden más que nunca a criterios economicistas y empresarializados<sup>(14)</sup>. Estos argumentos, para mayor abundancia, son instrumentalizados como prácticas argumentativas en pro de una teórica empleabilidad bastante provisoria, según queda demostrado con la persuasividad de lo evidente. Lo que ocurre es que dicho elenco de justificaciones acaban extrapolándose teleológicamente a la formulación técnica de las instituciones jurídicas, cuyas reformas, por lo demás, acaban incorporándolas al régimen regulador bajo criterios pragmático-supervivencialistas de salvaguarda de la propia empresa<sup>(15)</sup>.

Aparte lo expuesto, estas justificaciones acaban desplegando una trascendencia mucho más amplia y general. La implosión de los grupos vulnerables traslada a los poderes públicos la responsabilidad de incluir en la agenda políticas dirigidas a su integración socio-profesional. Lo cual supone no sólo el acometimiento de esfuerzos organizacionales específicos (burocracia específica, redes de atención específicas, normativa específica...), sino sobre todo la necesidad de consignar partidas presu-

---

(13) Cfr. CASTELLS, M.: «La era de la información. Economía, sociedad y cultura», op. cit., p. 195; o MINTZBERG, H.: *La estructura de las organizaciones*, Ariel, Barcelona, 1995, pp. 426 o 479; igualmente, vid. nuestro estudio *Cambios en la legislación y efectos en la relación laboral...*, op. cit., p. 66.

(14) Vid. TEZANOS, F.: *Tendencias en desigualdad y exclusión social...*, op. cit., p. 26; o nuestro estudio «Dos rasgos para la caracterización del derecho del trabajo: la economización y empresarialización de las relaciones laborales», *Revista de Fomento Social*, núm. 50, octubre-noviembre, 1995.

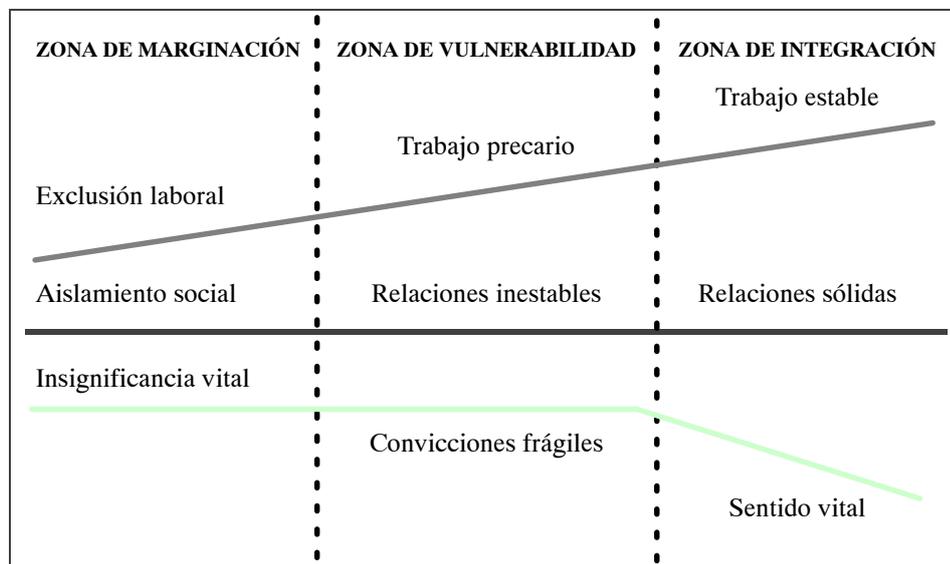
(15) Para cotejar la recaudación de estos argumentos y su instrumentación repetitiva en las reformas legales operadas en nuestro ordenamiento, vid. ALEMÁN PÁEZ, F.: *Cambios en la legislación y efectos en la relación laboral...*, op. cit., pp. 53 a 62; ejemplificativamente, sobre la asunción por el legislador de esos criterios supervivencialistas en pro de la salvaguarda de la propia empresa en la modificación del régimen del despido, cfr. nuestro análisis «El despido por causas objetivas. Novedades jurisprudenciales y normativas», *RL*, núm. 8, 2002, pp. 12 y 13.

puestarias más elevadas para impulsar la contratación y readaptación profesional de dichos colectivos.

### III. EXCLUSIÓN, VULNERABILIDAD E INTEGRACIÓN. SINERGIAS Y LIMINARIDADES

El trabajo es el mecanismo por excelencia de integración social. No sólo porque alrededor suyo se articula gran parte del esquema axiológico-valorativo imperante, sino porque opera como fulcro de acceso a otras demandas sociales (vivienda, educación, calidad de vida...). Sin embargo, al escasear como bien, junto a las propias disfuncionalidades operativas del mercado laboral (v. gr. sistema de formación profesional, organismos públicos y privados de intermediación, marco general de contratación...), se dificulta sobremanera el acceso a tales demandas básicas, siendo por tanto mayores los grupos potencialmente afectados por dichas carencias fundamentales.

Debemos, pues, situarnos en el terreno de las grandes polaridades. Para ello, resulta ilustrativa una imagen triádica formada por los tres conceptos básicos que impregnan esta temática: integración, vulnerabilidad y exclusión:



Según puede extraerse del gráfico expuesto, vulnerabilidad es un concepto analítico, paralelo a su homónimo (exclusión) y a su dialécticamente opuesto (políticas de integración). Aun así, nos movemos básicamente en la lógica de la exclusión sociolaboral. Tal como se ha sostenido, si el siglo XIX se cerró con la herida de la «cuestión obrera» y sus secuelas concomitantes (pauperismo, miseria, explotación,

muerte prematura...), el siglo XXI comienza su andadura ahondando la «cuestión de la exclusión»<sup>(16)</sup>, amén de abrir todavía más la brecha de la vulnerabilidad.

Dicha lógica alude a ese elenco de personas que se encuentran, o corren el riesgo de encontrarse, fuera de las oportunidades vitales que definen una ciudadanía social plena<sup>(17)</sup>. Se trata, por tanto, de un proceso estructural, dinámico y multidimensional que ubica a amplios segmentos de la población trabajadora muy al margen de la vida social y económica<sup>(18)</sup>.

Ahora bien, los grupos vulnerables acaban formando parte de otra lógica específica que ubica a los sujetos afectados en un alineamiento propio. Y es que su situación les encuadra en una zona liminar equidistante de un núcleo dentro del cual cada vez es más difícil permanecer (integración), y de otros márgenes extremos sobremanera coextensos (exclusión).

No en vano, la polarización entre los mercados de trabajo primario y secundario, que ubica a los trabajadores en una circularidad recurrente, se acentúa especialmente con respecto a estos grupos. Si el acceso al mercado laboral español sigue desenvolviéndose mediante fórmulas más o menos atípicas, ello genera un fenómeno de extrema fragilidad potencial. Lo cual aumenta de magnitud cuando la ubicación de los trabajadores en el área de vulnerabilidad opera, en numerosas ocasiones, como frontera segmentadora que dificulta su movilidad hacia la zona de integración.

Por otro lado, y ahondando en tales riesgos, la liminaridad mediadora de los tres escenarios apuntados acentúa la permeabilización de las respectivas fronteras. La morfogénesis de los grupos vulnerables no sólo se lleva a cabo en su zona intermedia, también se engrosan cuantitativamente mediante el trasvase de trabajadores de unos espacios a otros. Lo que ocurre es que no sólo es sencillo el tránsito de la zona de integración a la zona de vulnerabilidad, sino lo que es más importante, tampoco hay demasiadas dificultades, todo lo contrario, facilidades (frecuentemente expeditivas), para pasar de la zona intermedia hacia la de exclusión.

En definitiva, los tres espacios descritos operan a modo de vasos comunicantes en una lógica analítica *dentro o fuera* que envuelve a los trabajadores afectados en una dinámica recurrente, en ocasiones perversa, y casi siempre envuelta en muy sutiles circularidades. Ahora bien, tal como hemos apuntado, priman dos movimientos básicos, con una ósmosis centrífuga desde la zona de integración hacia las de exclusión y vulnerabilidad, junto a otra tónica centrípeta dentro de este último espacio, considerando las dificultades que ostentan estos colectivos para eludir su situación de procedencia.

---

(16) Cfr. ROJO TORRECILLA, E.: «Las políticas de empleo: especial atención a las políticas de inserción para los colectivos más desfavorecidos», *RL*, 1998, tomo I, p. 425 (citando un estudio de GARCÍA ROCA, J.: «Políticas sociales contra la exclusión», *Iglesia Viva*, núm. 188).

(17) TEZANOS, F.: «Tendencias de dualización...», op. cit., p. 32.

(18) Vid. Informe del CES sobre «La pobreza y la exclusión social en España», op. cit., p. 3; o TEZANOS, F.: «Tendencias de dualización...», ult. loc. cit.

#### IV. TRATAMIENTO DE LOS COLECTIVOS DESAFAVORECIDOS DESDE LA PERSPECTIVA DE LAS POLÍTICAS SOCIOLABORALES

La generalización de los grupos desfavorecidos ha obligado a los poderes públicos a poner en marcha mecanismos muy diversos para mitigar su estatus de vulnerabilidad. A tal efecto, y recogiendo las recomendaciones vertidas en instancias supranacionales, los diferentes países acaban diseñando un subsegmento de políticas públicas que, desde diferentes planos de incidencia, persiguen la integración sociolaboral de los trabajadores pertenecientes a dichos colectivos.

El punto de partida estriba en el propio *factor grupal* que enuclea la identificación institucional de dichos grupos. Ya adelantábamos que el desmantelamiento de ciertos niveles de protección del Estado de Bienestar tropieza con la paradoja de tener que reservar recursos para la integración socioprofesional de los trabajadores especialmente desfavorecidos. Pues bien, la identificación normativa de tales grupos en disposiciones legales o reglamentarias, a nivel Estatal o de Comunidad Autónoma, les hace receptores de un cuadro de derechos atribuidos genéricamente a dichas colectividades.

Tal identificación no hace otra cosa que reconocer que ciertos trabajadores, por la especificidad de las circunstancias que los rodean, y al trasluz de los acentuados déficits que ostentan con respecto a sus necesidades básicas y sus carencias vitales, tienen mayores dificultades para acceder a un puesto, además de presentar una extrema proclividad para ser expulsados del mercado laboral. De ahí se infiere el reconocimiento de determinados derechos, que en definitiva son más bien un cuadro de ventajas indirectas para paliar dichas deficiencias, derechos que, viene bien recordar, detentan una titularidad individual, sin perjuicio de que el grupo de pertenencia opere como fulcro incardinador de dicho marco de teóricas prerrogativas<sup>(19)</sup>.

Si analizamos el tratamiento conferido a tales grupos al trasluz de las políticas acometidas para su integración sociolaboral, observamos un proceso de *construcción normativa específica*, cuyos vectores podemos estructurar en cuatro puntos básicos:

1) Debemos partir, en primer término, de un proceso de *progresiva juridificación*. En efecto, los respectivos ordenamientos acometen iniciativas normativas que, bajo una tendencia acumulativa, y desde diferentes núcleos temáticos, regulan la situación socio-profesional de dichos colectivos. Esto acaba configurando una red jurídica tan compleja como heterogénea, cuya ordenación responde a cuatro enfoques o *bloques temáticos*: normas reguladoras, normas de incentivación económico-fiscal del empleo, normas organizacionales, y normas programáticas.

- a) *Las normas reguladoras* se encuentran básicamente en el régimen de los contratos concertables con dichos colectivos, bien sea mediante modalidades

---

(19) Sobre estas consideraciones, vid., más ampliamente, MARTÍNEZ DE PISÓN, J.: *Políticas de bienestar*, Ed. Tecnos, Madrid, 1998, pp. 99 y 100.

«ad hoc» (p. ej. contrato de inserción), mediante matizaciones de algún aspecto de los tipos jurídicos generales con respecto a estos grupos (p. ej. contratos formativos), o mediante las particularidades indemnizatorias existentes en materia de extinción (ex disposición adicional 1.4 de la Ley 12/2001).

- b) *Las normas de incentivación económico-fiscal del empleo* de estos colectivos giran sobre dos pilares básicos: bonificaciones y cuantías a tanto alzado.

— Las *bonificaciones* son la piedra angular de la política de empleo de los grupos desfavorecidos. En su virtud, se logra abaratar mucho más selectivamente el coste de la mano de obra de estos perfiles, recogiendo así una de las reivindicaciones clásicas de la clase empresarial, que no es otra que la disminución de los costes laborales extrasalariales. Como rasgo tipológico, además de su utilización como pieza estrella para vencer la alergia empresarial a la contratación, en general, y particularmente con respecto a estos colectivos, hay que resaltar la taxonomía de porcentajes que inundan los textos legales, con rebajas en las cotizaciones sociales para cada grupo y para cada situación particular dentro del mismo (v. gr. Ley 53/2002, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social).

— Por su parte, el segundo mecanismo consiste en las *cuantías a tanto alzado* atribuibles a cada empleador que formalice nuevas contrataciones de carácter indefinido a tiempo completo, estableciéndose distintas cuantías en función de los colectivos y del tamaño de la empresa o entidad sin ánimo de lucro. En sí, son un mecanismo complementario para incentivar la contratación de estos colectivos, con la salvedad de que si los incentivos anteriores suelen establecerse por la legislación Estatal, las cuantías a tanto alzado son un medio utilizable más frecuentemente por las Comunidades Autónomas, lo que, como veremos, genera crasos problemas de cohesión y compatibilidad entre ambas tipologías de incentivos.

- c) *Las normas organizacionales* versan sobre el tejido institucional de las políticas de empleo y el diseño burocrático ideado para materializarlas (p. ej. normas creadoras de los servicios públicos de empleo en las respectivas Comunidades Autónomas).
- d) Por último, mediante las *normas programáticas*, se enmarcan los compromisos asumidos por los poderes públicos o por las propias empresas para la contratación de dichos colectivos (p. ej., Plan FIP).

2) *Técnicamente*, la configuración formal de dichas normas suele responder al esquema clásico de presupuesto fáctico y consecuencias jurídicas. Para la construcción del primero, se combinan diferentes parámetros: grupos (cada vez más selectivos), transversalidad mediante cohortes de edad, o contratación estable de dichos colectivos tras determinados plazos (generalmente dos años). Y en base a este presupuesto, se articulan las consecuencias jurídicas resultantes, que suele consistir

en el régimen de bonificaciones o cantidades a tanto alzado, cuyos porcentajes fluctúan en cada tipología de grupos y a medida que transcurre temporalmente cada contrato <sup>(20)</sup>.

3) Como tercera nota, y elevándonos a un plano algo más general, podemos observar que dicho proceso de ordenación legislativa se imbuje de dos de los rasgos más emblemáticos de cualquier política sociolaboral: su *progresividad* y su *sectorialidad* <sup>(21)</sup>. Se parte de una problemática social subyacente caracterizada por una notable segregación, esto es, una forma institucionalizada de distanciamiento social que genera la separación de ciertos grupos con respecto a los núcleos neurálgicos del mercado de trabajo. Frente a ello, ya observamos que las disposiciones legislativas en esta materia se enmarcan en una dinámica de tendencial sectorialidad. Se promulgan disposiciones normativas para grupos protegidos con un tenor cada vez más taxonómico y diferenciado, con ulteriores previsiones en el interior de los mismos colectivos atendiendo a otras variables, como las cohortes de edad (jóvenes, mayores), o mediante la descripción de situaciones de necesidad algo más específicas ínsitas a los propios colectivos (mujeres, minusválidos).

Esta sectorialización tendencial connota de inmediato la progresividad de tales políticas, al menos teóricamente y aunque lo sea desde un terreno jurídico-formal. Ahora bien, debemos pensar igualmente en posteriores modificaciones legales que ahonden en dicha tendencia especificativa, en el sentido de contemplar supuestos todavía más particularizados dentro de los propios colectivos beneficiarios. Lo cual puede venir desde la segmentación de ulteriores situaciones fácticas provenientes de los grupos matriz (p. ej. mujeres desempleadas, o, sobre todo, dentro del colectivo de jóvenes a raíz de su «genericidad legal»), o mediante la extracción de ulteriores colectivos a partir de un grupo concreto para volver a identificar un colectivo propio (palmario en el caso de los «excluidos»).

4) Finalmente, podríamos cuestionar si el hecho de que los poderes públicos dediquen mayores recursos para la integración de estos grupos, o dicho de otra manera, si el hecho que el legislador incremente la promulgación de normas referidas expresamente a estos colectivos, supone encontrarnos ante un cierto *renacimiento de lo social*. Nuestra respuesta no puede dejar de mostrar al respecto ciertas dosis de escepticismo. Indudablemente, las políticas acometidas para remover la situación de fragilidad que envuelve a dichos trabajadores encierran una considerable «ética sacrificial» para los poderes públicos, pero son medidas que responden, más bien, al riesgo de fractura social (no reconocido expresamente en su verdadera extensión) que supone dar una prioridad absoluta a las cuestiones económicas y monetarias. Como constataremos más adelante, muchas de las actuaciones normativas acometi-

---

(20) Como matización a este esquema general, podemos colacionar las disposiciones referidas a la formación profesional de dichos colectivos, con normas cuyo tenor es sobremanera abierto, considerando los exhortos y mandatos programáticos que hacen gala a este subtipo normativo, lo que en ocasiones convierte dichas disposiciones en homenajes formales de escasa virtualidad efectiva.

(21) Para una caracterización general de dichas políticas, vid. SEMPERE; CANO; CHARRO y SAN MARTÍN: «Políticas sociolaborales»; Ediciones Laborum, S.L.; 2003, pp. 47 a 51.

das para mitigar la vulnerabilidad de estos grupos responden a un *prurito formal de filantropía legislativa*. No puede ser de otra manera, si valoramos los resultados alcanzados con respecto a los colectivos teóricamente protegidos (número de contratos concertados, condiciones laborales reales no formales) y consideramos las barreras realmente removidas en aras de su integración sociolaboral efectiva.

## V. LA IDENTIFICACIÓN NORMATIVA DE LOS GRUPOS VULNERABLES A TRAVÉS DE LAS MEDIDAS DE FOMENTO DEL EMPLEO SELECTIVO

Una vez expuesta la morfogénesis de los grupos vulnerables y los rasgos generales de las políticas sociolaborales impulsadas para su integración, no es baladí acometer la identificación normativa de dichos colectivos en las medidas de fomento del empleo selectivo. En principio, una representación somera nos lleva a identificar un listado genérico compuesto por seis u ocho grupos: mujeres, desempleados, mayores, parados de larga duración, jóvenes, minusválidos, emigrantes o excluidos. Con la salvedad de los últimos perfiles apuntados, se trata desafortunadamente de un «público tradicional y cautivo», ya que la mayor parte de ellos siguen considerándose desde hace años como colectivos desfavorecidos en las medidas de empleo selectivo<sup>(22)</sup>.

Sin embargo, un análisis más detenido de dicho régimen jurídico amplía extraordinariamente dicho listado inicial. En efecto, si analizamos las normas emanadas por los poderes Estatal y Autonómicos Españoles, la consideración normativa de dichos colectivos aumenta sustancialmente. El hecho que el legislador contemple nuevas situaciones o que segmente nuevos colectivos de un grupo matriz, en principio conecta con la sectorialidad caracterizadora de este subtipo de políticas públicas, tal como pudimos comprobar en el apartado anterior. Si la exclusión y la vulnerabilidad se convierten en rasgos patológicos de la sociedad postmoderna y extienden su radio de acción a sectores más amplios de la ciudadanía, el reconocimiento empero nominal de este dato por las normas jurídicas es una inmejorable atalaya para analizar la progresividad de nuestro ordenamiento, aunque sólo lo sea desde un prisma teórico y desde un plano meramente formal.

Ahora bien, si se atisba una tendencia expansiva de dichos grupos, debemos considerar igualmente la hipótesis de que dicho marco legal sea objeto de ulteriores modificaciones. Ya adelantamos antes que dichas reformas pueden venir desde la incorporación de nuevos colectivos, o desde la especificación de circunstancias añadidas en la situación contextual de un grupo en concreto. Lo que ocurre es que, en puridad, es una hipótesis que de hecho ya está aconteciendo actualmente. No sólo es una realidad práctica existente en la regulación Estatal con la identificación más casuística de perfiles y situaciones materiales, no obstante su dispersión en diferen-

---

(22) Comparativamente, vid. el análisis de ROJO TORRECILLA, E.: «Las políticas de empleo. Especial atención a las políticas de inserción para colectivos más desfavorecidos», op. cit., pp. 443 a 451.

tes textos legales y reglamentarios. Lo es también, y sobre todo, a nivel Autonómico mediante la potestad que ostentan para completar el marco general regulador (artículo 149/7 de la CE). Quizás sea en estos ámbitos donde se ahonde más en nuevos supuestos particulares, pudiéndose pensar, con cierta verosimilitud, que los avances experimentados por las respectivas Comunidades en la explicitación de grupos y/o circunstancias específicas de fragilidad sociolaboral acaben extrapolándose sinérgicamente a la propia regulación Estatal, la cual acabaría incorporando en reformas sucesivas los avances realizados desde estos niveles territoriales inferiores.

Para empezar, es sintomático que las normas fundamentales de esta materia aludan con más frecuencia a los grupos vulnerables como centros neurálgicos de las políticas de empleo. El artículo 17.3 del ET permite al gobierno otorgar subvenciones, desgravaciones y otras *medidas «para fomentar el empleo de grupos específicos de trabajadores que encuentren dificultades especiales para acceder al empleo»*. La LBE de 1980 contemplaba, dentro de sus objetivos, la puesta en práctica *«de programas específicos destinados a fomentar la colocación de trabajadores que encuentren dificultades de inserción en el mercado de trabajo»*. Sin embargo, el artículo 2 de la Ley de Empleo explicita aún más la necesidad de *«asegurar políticas adecuadas de integración laboral dirigidas a aquellos colectivos que presentan mayores dificultades de inserción laboral, especialmente jóvenes, mujeres, discapacitados y parados de larga duración mayores de 45 años»*. Del mismo modo, y concretando tales objetivos, el artículo 25 vuelve a explicitar la promoción de *«políticas destinadas a la inserción laboral de personas en situación o riesgo de exclusión social»*.

Estos ejemplos evidencian, en primer lugar, la sensibilidad del legislador hacia esta problemática, considerando los avances experimentados en la integración descriptivo-normativa de dicho segmento de la realidad social. Pero también supone el reconocimiento implícito de la permeabilidad que late tras las situaciones fácticas subyacentes, tal como puede inferirse de la propia construcción técnica del precepto. Y es que colacionando dicho artículo 25 de la PLE la tríada de escenarios abordados anteriormente <sup>(23)</sup>, los objetivos de las políticas de empleo se dirigen a los colectivos *«en situación (...) de exclusión»* (situación fáctica consolidada), pero también van referidas a los colectivos *«en riesgo de exclusión social»* (espacio intermedio —eliminar y por ende permeable— de proclive vulnerabilidad).

Analizando, pues, las normas Estatales y Autonómicas observamos un cuadro muy difuminado de grupos potencialmente beneficiarios. Pese a las dificultades que técnicamente encierra este planteamiento sobremanera disperso, podemos considerarlo, en principio, positivamente, pues en definitiva connota la intención del legislador por conferir un cierto grado de precisión y rigor a la casuística que envuelve la identificación institucional de los colectivos desfavorecidos. Sin embargo, huelga apostillar los problemas que encierra un régimen sobremanera atomizado, cuya dispersión reguladora genera complejas situaciones de inseguridad jurídica. Veamos dicho régimen y el tratamiento nominal de tales colectivos.

---

(23) Vid. supra, apartado 3.

- El artículo 47 de la Ley 53/2002, de 30 de diciembre, de medidas fiscales administrativas y del orden social, junto al Programa de Fomento del empleo para el año 2003, recoge un listado coextenso de grupos especialmente desfavorecidos. Así, el párrafo 1.1 del mentado precepto hace receptor de sus medidas a los trabajadores desempleados inscritos en la oficina de empleo que estén incluidos en alguno de los colectivos siguientes: a) Mujeres desempleadas, entre 16 y 45 años; b) Mujeres desempleadas, cuando se contraten para prestar servicios en profesiones u ocupaciones con menor índice de empleo femenino; c) Desempleados inscritos ininterrumpidamente en la oficina de empleo durante seis o más meses; d) Desempleados mayores de 45 y hasta 55 años; e) Desempleados mayores de 55 y hasta 65 años; f) Desempleados perceptores de prestaciones o subsidios por desempleo, a los que les reste un año o más de percepción en el momento de la contratación; g) Desempleados perceptores del subsidio por desempleo a favor de los trabajadores incluidos en el régimen especial agrario de la seguridad social; h) Desempleados admitidos en el programa que contempla la ayuda específica denominada renta activa de inserción; i) Mujeres desempleadas inscritas en la oficina de empleo que sean contratadas en los 24 meses siguientes a la fecha del parto.
- En esa misma línea, el párrafo 1.3 del mismo artículo 47 hace una alusión expresa a las *situaciones de exclusión social*. Ya no se trata de una mera referencia nominal, como acontecía en regulaciones anteriores. El legislador avanza en la concepción de ese supuesto, aunque lo haga panorámicamente mediante la pertenencia a alguno de los siguientes colectivos: a) Perceptores de *rentas mínimas de inserción*, o de cualquier otra prestación de igual o similar naturaleza, b) Personas que *no pueden acceder a las prestaciones anteriores* por alguna de las causas siguientes: falta de período exigido de residencia o empadronamiento; agotamiento del período máximo de percepción legalmente establecido; c) *Jóvenes* mayores de 18 años y menores de 30 *procedentes de instituciones de protección de menores*; d) Personas con problemas de *drogadicción o alcoholismo* que se encuentran en procesos de rehabilitación o reinserción social; e) *Internos* de centros penitenciarios cuya situación les permita acceder a un empleo, así como liberados condicionales y exreclusos; f) Menores internos incluidos en el ámbito de aplicación de la Ley Orgánica 5/2002, de 12 de enero, reguladora de la responsabilidad penal de los menores.
- También el régimen regulador de la *Renta Activa de Inserción* (Ley 45/2002, de 12 de diciembre y Real Decreto 945/2003, de 18 de julio) alude a grupos en situación de extrema vulnerabilidad. Su cobertura, que, como es sabido, opera como última red del sistema de protección, abarca los siguientes colectivos: 1) *Desempleados de larga duración entre 65 años y 45 años* que no tengan derecho a las *prestaciones o subsidios por desempleo* y carezcan de *rentas superiores* en cómputo mensual al 75% del SMI; 2) *Desempleados que*, en la misma fecha y con los mismos requisitos, salvo la edad, tengan reconocida una *minusvalía o incapacidad* en grado igual o superior al 33%; 3) *Emigrantes* retornados desempleados que trabajaron seis meses en el extranjero desde su última salida en España; 4) Desempleados/as que tengan acreditados por la administración la condición de *víctima de violencia doméstica*; 5) *Trabajadores*

*eventuales del REA* que inscritos como demandantes de empleo carezcan del derecho a prestación por desempleo y de rentas superiores al SMIG.

- Análogas referencias son contempladas por el artículo 11.2 del ET al regular el contrato para la formación. En este caso, la identificación de ciertos colectivos y de correlativas situaciones de vulnerabilidad opera como excepción a las reglas generales del mentado contrato. Concretamente, los límites de edad (16 a 21 años) no son aplicables cuando se contrate a ciertos colectivos que, a juicio del legislador, vuelven a encontrarse en situación de exclusión, lo cual abarca en este caso un listado descriptivo de cinco supuestos: 1) *Minusválidos*; 2) Trabajadores *extranjeros*, durante los dos primeros años de vigencia de su permiso de trabajo; 3) Quienes lleven más de *tres años sin actividad laboral*; 4) Quienes se encuentren en situación de *exclusión social*; 5) Los que se incorporen como *alumnos-trabajadores a los programas de escuelas taller, casas de oficios y talleres de empleo*.
- Si consideramos los sujetos destinatarios del *Plan FIP*, el marco se completa con los siguientes colectivos: 1) Perceptores de subsidio por desempleo; 2) Mayores de 25 años que perdieron el empleo anterior; 3) Colectivos con especiales dificultades para la inserción o reinserción laboral (mujeres, discapacitados, extranjeros); 4) Demandantes de primer empleo.
- Finalmente, decíamos que el cuadro anterior puede ser objeto de ulteriores especificaciones a través de la normativa específica elaborada por las respectivas Comunidades Autónomas. En la mayor parte de los casos, se trata de un régimen complementario, pero, según decíamos, lo significativo, en lo que concierne a esta labor de identificación institucional, estriba en la consignación de situaciones más explícitas que ahondan en los presupuestos fácticos de la vulnerabilidad. Así, por ejemplo, la Comunidad Andaluza desarrolla reglamentariamente un cuadro de incentivos para fomentar el empleo estable, dirigiéndose sus previsiones a un elenco de colectivos algo diferenciados del régimen general. Primero, se explicita un cuadro general, compuesto por jóvenes menores de 30 años o mujeres, para a continuación referirse expresamente a los *Colectivos con especiales dificultades de acceso al mercado de trabajo*. Pero lo verdaderamente ilustrativo estriba en la aclaración que efectúa el legislador Autonómico al concretar el alcance de dichos colectivos a efecto de lo dispuesto en la propia normativa. A su juicio, los grupos que tropiezan con tales dificultades integradoras son los trabajadores desempleados en quienes concurren algunas de las siguientes características: 1) Pertenecientes a minorías étnicas; 2) Mayores de 45 años; 3) Perceptores del Programa de Solidaridad; 4) Personas con problemas de drogadicción o alcoholismo que se encuentren en procesos de rehabilitación o reinserción social; 5) Internos de centros penitenciarios cuya situación penitenciaria les permita acceder a un empleo, así como liberados condicionales y ex reclusos<sup>(24)</sup>.

---

(24) Artículo 4 de la Orden de 24 de junio del 2002 por la que se desarrollan los incentivos al empleo estable regulados por el Real Decreto 141/2002, de 7 de mayo (*Boletín Oficial de la Junta de Andalucía* de 20 de julio de 2002 y de 28 de marzo de 2003).

A tenor del cuadro nominalmente apuntado, brilla con luz propia la «voluntad expansiva» de los conceptos imbricados con esta materia. Resultan plausibles los esfuerzos del legislador Estatal y Autonómico por precisar las situaciones de exclusión y vulnerabilidad, aunque lo sea tipológicamente y mediante la enumeración de un cuadro de colectivos desfavorecidos. Bien es cierto que, desde el terreno de la abstracción jurídico-conceptual, el listado sigue girando realmente sobre ocho colectivos genéricos: desempleados, mujeres, mayores, parados de larga duración, jóvenes, minusválidos, emigrantes y excluidos. Pero, si contabilizamos cuantitativamente dicho cuadro, se llega a una treintena de situaciones y perfiles probables.

Tres son, quizás, los principales problemas que apareja este proceso de identificación institucional, considerando las adecuaciones que el legislador está obligado a acometer para integrar normativamente las nuevas situaciones y/o emergencia de colectivos desfavorecidos:

- El primero de ellos es inmediato, cual es la *conmixción* de situaciones descritas. La dispersión de la que hace gala el régimen regulador, no sólo a nivel Estatal, sino incluso su cohesión con el existente en las respectivas Comunidades, genera complejas situaciones de inseguridad jurídica. Sin olvidar, además, la necesidad de idear fórmulas claras de incompatibilidad sobre los respectivos regímenes para evitar la yuxtaposición de ayudas entre tales niveles.
- El segundo aspecto versa sobre las fórmulas y procedimientos a seguir para identificar algunas situaciones de vulnerabilidad, especialmente lo relativo al *estatus socio-jurídico de excluido*. Hemos visto que la normativa Estatal y Autonómica alude a dicho colectivo explicitando un elenco de perfiles que a juicio del legislador merecen ser integrados en dicha identificación tipológica. Pero el problema surge cuando la mentada normativa requiere que dichas situaciones, pese a quedar predeterminadas por la pertenencia a dichos subgrupos, deben ser «*acreditadas por los servicios sociales competentes*» (artículo 47 de la Ley 53/2002, de 30 de diciembre). Podemos pensar de inmediato en los dictámenes emitidos por el personal propio de las corporaciones locales. Sin embargo, no hay que desdeñar diferencias valorativas en la constatación de dichas situaciones fácticas por parte de los profesionales de los Ayuntamientos y su paralela consideración por los servicios públicos de empleo a efectos de ser beneficiarios de algún incentivo económico.
- La tercera cuestión presenta un mayor alcance y tiene una dimensión temporal. Si las Comunidades Autónomas o el legislador Estatal siguen avanzando en la *integración nomotética* de situaciones que denotan un estatus de fragilidad potencial (como no puede ser de otra manera), debemos pensar en un proceso paralelo de tipificación normativa. De lo que se trata es que el reconocimiento legal de nuevos colectivos no tropiece con una realidad social que suele ir por delante de las previsiones legislativas, y que las modificaciones legales acometibles al respecto se impulsen una vez sea constatada la facticidad de su situación de vulnerabilidad. Si esta última incrementa la fragilidad de ciertos colectivos, o hace emerger la de otros

nuevos, el legislador debe valorar rápidamente este hecho y ponderar, de ser el caso, un régimen de ayudas económicas diferenciadas conforme aumente la gravedad o el riesgo de exclusión laboral de ciertos grupos.

Entiendo entonces que los retoques normativos deben ser lo más expeditivos posibles. No se trata de reaccionar *ex post* a un fenómeno cuya dinámica se ve superada por la propia inercia de los hechos, sino de actuaciones coetáneas con estudios prospectivos y análisis paralelos sobre el impacto de las actuaciones públicas. Se trata de buscar una conexión lo más estrecha posible entre la «fisonomía sociolaboral de la exclusión» y los mecanismos institucionales y normativos desarrollados para propiciar la integración de dichos colectivos<sup>(25)</sup>.

## VI. CONCLUSIONES Y LÍNEAS DE ACTUACIÓN PARA ACOMETER LA INTEGRACIÓN SOCIOLABORAL DE LOS COLECTIVOS DESFAVORECIDOS

Para finalizar, la hipótesis que de inmediato plantea las políticas públicas sobre los colectivos más desfavorecidos estriba en las líneas de actuación acometibles para facilitar su integración sociolaboral. Del planteamiento analizado en las páginas anteriores se extrae la necesidad de acometer planteamientos *holísticos e integrados* que, empero, sean capaces de aglutinar, en la medida de lo posible, todo el cúmulo de variables que convergen sobre esta temática. Los niveles posibles de incidencia tienen un alcance multidimensional, como no puede ser de otra manera, considerando las numerosas aristas que convergen sobre el fenómeno de exclusión social.

---

(25) En esta línea expuesta, de prospección futura y pura sociología jurídica, algunos estudios llegan a identificar un listado mucho más amplio de colectivos y situaciones especialmente vulnerables, que, de ser el caso, y considerando sus particularidades al trasluz de su acceso al empleo, podrían formar parte en algún momento de ulteriores políticas de integración sociolaboral. Así, por ejemplo, los profesores GAVIRIA, LAPARRA y AGUILAR explicitan una treintena de situaciones de extrema fragilidad: 1) Desempleados de larga duración o en forma reiterada; 2) Asalariados que ocupan puestos de trabajo precarios que no exigen calificaciones especiales (sobre todo los de mayor edad o los que no están protegidos por la regulación laboral); 3) Los mal remunerados; 4) Pobres; 5) Los trabajadores agrícolas sin tierra; 6) Obreros no cualificados; 7) Analfabetos y las personas que han abandonado sus estudios primarios; 8) Inválidos; 9) Disminuidos físicos y mentales; 10) Delincuentes; 11) Toxicómanos; 12) Presidarios y personas con prontuarios criminales; 13) Padres o madres sin cónyuge; 14) Niños golpeados o víctimas de abusos sexuales; 15) Quienes se han criado en hogares con problemas; 16) Jóvenes y adolescentes; 17) Quienes carecen de experiencia laboral o de cualificación; 18) Menores que trabajan; 19) Mujeres; 20) Extranjeros; 21) Refugiados; 22) Inmigrantes; 23) Miembros de minorías raciales, religiosas y étnicas; 24) Las personas privadas de derechos políticos; 25) Los beneficiarios de la asistencia social; 26) Quienes necesitan asistencia social pero no tienen derecho a recibirla; 27) Habitantes de viviendas en mal estado o en barrios de mala reputación; 28) Aquellos cuyos niveles de consumo están por debajo del mínimo de subsistencia (hambrientos, sin vivienda, cuarto mundo); 29) Aquellos cuyas pautas de consumo, recreación y otras prácticas (toxicomanías, alcoholismo, delincuencia, indumentaria, lenguaje, maneras peculiares) son estigmatizadas; 30) Personas en pleno descenso de nivel social; 31) Personas aisladas, sin amigos ni familia; en «Una aproximación teórica al concepto de exclusión», en la obra colectiva: *Desigualdad y pobreza hoy*, Talasa, Madrid, 1995, pp. 170 y ss.).

Huelga enfatizar que la intervención normativa desempeña un papel de primera magnitud. En su virtud, se configura la estructura institucional y se diseñan las directrices de actuación para materializar dichas políticas, tanto las de empleo como las más generales de integración social. Pero el papel de la ley, aun necesario, es algo más insuficiente en esta temática. No es sólo por la casuística que envuelve cada colectivo, cuyas circunstancias y déficits particulares aconseja, correlativamente, itinerarios formativos propios, incentivos concretos, o modalidades contractuales particularizadas. También lo es, y sobre todo, porque, sin perjuicio de dicha estructura institucional, la integración sociolaboral de tales grupos depende, mucho más si cabe en estos casos, de redes específicas, con organismos públicos y privados que despliegan en cada ámbito funcional una dinámica particular y diferenciada.

Ordenaremos estas consideraciones en varios niveles de análisis, colacionando cuestiones técnicas, estudios de detalle sobre algunos grupos ejemplificativos, aspectos organizacionales, para terminar con algunas reflexiones finales conclusivas:

#### 1. CONSIDERACIONES PREVIAS SOBRE LAS TÉCNICAS E INSTRUMENTOS UTILIZADOS PARA LA INTEGRACIÓN SOCIOLABORAL DE LOS COLECTIVOS DESFAVORECIDOS

— Técnicamente, el aspecto más criticable que subyace en la ordenación normativa de los grupos vulnerables no es otro que la extrema *dispersión reguladora* que hace gala su régimen jurídico. Ya comprobamos cómo la multiplicidad de programas, tipología de incentivos y técnicas desarrolladas producen una yuxtaposición de regulaciones, generando con ello sustanciales problemas de inseguridad jurídica.

En efecto, la pluralidad de fuentes que aquí convergen, con diferentes poderes reguladores, junto a la atomización de beneficios fiscales potencialmente conferibles a cada perfil según las instancias públicas que respaldan cada incentivo, propicia actitudes empresariales proclives a la obtención picaresca de ayudas públicas, soslayando con ello el fin último integrador al cual van dirigidas. Además, dicha dispersión legal, ahondada a su vez con una hiperinflación de disposiciones normativas envueltas en una «cultura de fugacidad y transitoriedad», dificulta todavía más su conocimiento y, por ende, la correcta aplicación de las previsiones legales. De ahí, la conveniencia por racionalizar la red normativa articulada en torno a estos colectivos.

— Aparte de ello, y ya más particularmente, es necesario extremar el *control de las incompatibilidades* existentes entre los propios incentivos, amén de poner en marcha *redes propias de seguimiento* sobre la efectividad real de las contrataciones, sobre el impacto de los itinerarios formativos realizados, incluso, en último extremo, sobre el grado de integración socio-profesional alcanzable con la aplicación de cada medida. Lo cual revaloriza el papel neurálgico que al respecto están llamados a desempeñar los servicios públicos de empleo, en el sentido de reaccionar expeditiva-

mente desde que detecten prácticas fraudulentas en la contratación de dichos perfiles o en la percepción de subvenciones públicas<sup>(26)</sup>.

— Del mismo modo, resulta aconsejable cuanto menos reflexionar sobre el papel desempeñable por los *incentivos económico-fiscales* para la contratación de grupos vulnerables. No es sólo una reflexión necesaria desde un prisma general, considerando los resultados desalentadores alcanzados a tenor de las inyecciones económicas realizadas, sino también, y especialmente, al hilo del empleo realmente generado con respecto a estos colectivos. Y es que, salvando los supuestos del colectivo de mujeres desempleadas, mayores o, en menor grado, jóvenes, los porcentajes de contratos concertados con el resto de grupos vulnerables son irrisorios dentro del volumen general de la contratación<sup>(27)</sup>.

De entrada, ya es bastante cuestionable que las políticas de empleo giren desmedidamente sobre un catálogo de incentivos a la contratación sucedidos, además, y con escasos cambios, en las respectivas reformas legislativas. Con ello, lo que se genera es una «cultura de la subvención» claramente disfuncional para los retos que debe acometer un sistema moderno de relaciones laborales. En muchos casos, ocurre que las contrataciones son realizadas de igual forma que si no existieran dichas medidas, lo que evidencia un «efecto peso muerto» de la subvención. Mientras que, por el lado contrario, en otros supuestos prevalece más de la cuenta un móvil de prestación económica, y no de empleo.

Entre ambos casos extremos, tenemos la sensación de que la contratación de los grupos vulnerables responde más bien a la segunda de las motivaciones apuntadas. Subyace un alto grado de «ficticidad» y prácticas fraudulentas en sus condiciones

---

(26) A modo de ejemplo, el plan para la consolidación de empleo estable impulsado por la Junta de Andalucía contempla un régimen de ayudas económicas para la contratación de jóvenes y mujeres, cuyas cuantías oscilan, de mayor o menor cantidad, según la dimensión de la empresa (4.208 euros si tienen hasta diez trabajadores; 3.070 si tienen entre once y cincuenta trabajadores; 3.006 si tienen entre cincuenta y uno y doscientos cincuenta trabajadores). Las nuevas contrataciones deben suponer un incremento de la plantilla con respecto del mes anterior a su formalización. Asimismo, el 50% de la plantilla debe ser fija o deberá alcanzar dicho porcentaje a partir de las nuevas contrataciones para las que se solicite el incentivo. Del mismo modo, se requiere un período mínimo de ocupación del puesto de trabajo, explicitándose que si por cualquier incidencia las personas contratadas causaran baja sin cubrir dicho período, la empresa debe proceder a su sustitución en un plazo de tres meses mediante la contratación indefinida de otra persona perteneciente a dicho colectivo desfavorecido, y en caso de no proceder a la sustitución, se deberá devolver la cuantía de la ayuda, que será integrada en quince días de forma voluntaria o, transcurrido ese plazo, conforme al procedimiento de reintegro con apertura de trámite de alegaciones (artículos 6 y 15 de la Orden de 1 de julio de 2002, *supra cit*).

(27) Según el CES, los contratos indefinidos realizados durante el año 2002 acogidos a medidas de fomento de la contratación según el colectivo bonificable, desprende las siguientes cifras: mujeres desempleadas 16-45 años: 143.741; mujeres desempleadas inscritas más de seis meses en ocupaciones con menor grado de empleo femenino: 655; desempleados inscritos 6 o más meses: 12.706; desempleados mayores de 45 y hasta 55 años: 57.096; desempleados mayores de 55 hasta 65 años: 19.513; desempleados perceptores de subsidio que les reste un año o más de percepción: 1.873; desempleados perceptores de la renta activa de inserción: 26; mujeres inscritas durante doce o más meses en desempleo contratadas antes de 24 meses de alumbramiento: 305; desempleados perceptores del subsidio especial agrario: 208; minusválidos: 11.698; trabajadores en riesgo de exclusión social: 3.839 (*Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral, 2002, p. 297*)

laborales, además de no escasear un cierto grado de «autocomplacencia» por los poderes públicos en la proclamación de avances o el control efectivo de tales situaciones. Tal como evidencian los hechos, las subvenciones no desactivan las resistencias empresariales a la contratación, máxime en esta temática concreta, que requiere de esfuerzos adicionales de inserción sociolaboral. En este mismo orden de ideas, si abogamos por un concepto de «empleabilidad» más ambicioso, entendida como conjunto de medidas que facilitan la integración del individuo en el mercado de trabajo durante toda su vida laboral, los esfuerzos deben girar, más bien, sobre las redes de integración socioprofesional y los aspectos formativos de dichos grupos (v. gr. sistemas duales como los personificados en las Escuelas Taller). Así pues, ni son las únicas medidas, ni tampoco deben ser las más importantes en esta temática (p. ej. dotación de personal y gestión integrada para el seguimiento de los itinerarios de inserción), so pena de enquistar el estatus de vulnerabilidad de estos colectivos.

## 2. ANÁLISIS EJEMPLIFICATIVO DE COLECTIVOS MÁS DESFAVORECIDOS

Un segundo nivel de análisis viene dado al hilo del marco institucional y de los mecanismos normativos existentes para fomentar el empleo selectivo de los colectivos desfavorecidos. Ya decíamos que la situación de cada grupo condiciona las actuaciones acometibles para su integración. Lo que ocurre es que, en muchos casos, el régimen regulador no logra remover los obstáculos que impiden la contratación de dichos trabajadores o la normalización de sus relaciones laborales. De hecho, es abundante la distonía de planos existentes entre el régimen jurídico y las situaciones fácticas que rodean su actividad profesional. Para cotejar dicha hipótesis, vamos a centrarnos selectivamente en algunos de los colectivos más desfavorecidos, de cuyo análisis extraeremos posibles líneas de actuación futura de las políticas sociolaborales para remover su estatus de vulnerabilidad.

a) El primer grupo que analizaremos no es otro que el colectivo de *minusválidos*. Se trata, como es sabido, de un perfil heterogéneo con una realidad material extremadamente casuística que incide sobre amplios segmentos de la población activa<sup>(28)</sup>. Correlativamente, las características y los impedimentos con que tropiezan los discapacitados convierte dicho colectivo en carne de cañón de los procesos de

---

(28) Cuantitativamente, y en el contexto del Año Europeo de las Personas con Discapacidad, Eurostat ha publicado una encuesta cuyos resultados son los siguientes: una de cada diez personas en edad de trabajar sufre alguna discapacidad (16,4% de la UE-15); más de la mitad tienen niveles de gravedad altos; mientras que cerca de la mitad (47% de dichas personas) necesitan algún tipo de ayuda. Con respecto a nuestro país, el porcentaje de personas discapacitadas en edad de trabajar es del 8,7% (en relación con estos datos, vid. el Observatorio de Relaciones Industriales, núm. 66, diciembre del 2003, elaborado por el CES, monográfico sobre el empleo de las personas con discapacidad). Del mismo modo, y esta vez desde un terreno cualitativo, sabido es que según la enfermedad se distinguen entre minusválidos físicos, psíquicos o sensoriales; según las consecuencias permanentes, se distingue entre deficientes, discapacitados o minusválidos. Así con todo, nosotros utilizaremos el término minusválido como concepto omnicompreensivo. Si discapacidad es la consecuencia que tiene la enfermedad para la persona, y deficiencia cualquier pérdida o anomalía orgánica, minusvalía alude a la consecuencia que tiene la enfermedad para la persona *como ser social*. Para una radiografía sociológica del fenómeno, vid. MONTERO LLERANDI, J.M.: «Minusválidos: de la exclusión a la integración. Un

exclusión socioprofesional. Aparte de ser bajas las contrataciones de discapacitados, no disfrutaban de las mismas condiciones laborales ni tienen acceso a ciertos puestos, amén de tropezar con crasas dificultades para completar los resortes básicos formativos. Del mismo modo, la identificación tipológica como colectivo desfavorecido impregna mucho más estereotipadamente el perfil del minusválido, con un «tamiz de inferioridad», reforzado mediante barreras materiales e ideacionales (percepción negativa de su identidad y de su menor rentabilidad económica como factor productivo) que bloquean significativamente su integración<sup>(29)</sup>.

— La existencia de políticas sociolaborales dirigidas al colectivo con minusvalía se justifican, pues, con la persuasividad de lo evidente, existiendo así un tejido normativo e institucional propio vertebrado sobre dicho grupo. No podía ser de otra manera, considerando su vulnerabilidad acentuada con respecto a los procesos de exclusión. Sin embargo, se asiste a un cambio de mentalidad en pro de su inserción, propiciada por una mayor sensibilización sociocultural hacia su problemática, lo cual se refleja en los programas instituidos por los poderes públicos para remover, desde distintos planos de incidencia, su estatus de extrema vulnerabilidad.

Ahora bien, la ecuación en principio directa que debe haber entre niveles de dependencia «versus» protección pública, vuelve a trocarse en una relación de proporcionalidad inversa, considerando el tejido institucional existente y la inserción real —o normalización laboral— de dicho colectivo.

— Efectivamente, nuestro ordenamiento reserva un amplio marco regulador sobre la situación sociolaboral del minusválido, que además está siendo objeto de numerosas reformas normativas<sup>(30)</sup>. El punto referencial se encuentra, no obstante, en la Ley 13/1982, de 7 de abril (LISMI)<sup>(31)</sup>. Bajo una pretensión globalizadora, e incorporando la filosofía de otros textos jurídicos internacionales, diseña un sistema institucional propio acompañado de un elenco de prestaciones sociales y económicas, muchas de las cuales son complementadas por los respectivos sistemas autonómicos. Entre estas previsiones, destaca empero una medida concreta, como es la

---

camino de ida y vuelta», en la obra col.: *Tendencias de futuro en la sociedad española* (TEZANOS; MONTERO y LLERANDI), Ed. Sistema, Madrid, 1997, pp. 185 y ss.; del mismo autor, vid. asimismo *De la exclusión a la integración. Un ensayo sobre la situación social de los minusválidos*, Fundación ONCE, 1998.

(29) Cfr MONTERO LLERANDI, J.M.: «El tamiz invisible. Marginación, exclusión y desigualdad», op. cit., p. 356.

(30) Debe subrayarse la publicación del II Plan de acción para las personas con discapacidad 2003-2007, la Ley 51/2003, de 2 de diciembre, de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad; o la Ley 53/2003, de 10 de diciembre, sobre empleo público de discapacitados.

(31) Para una caracterización general de dicha normativa, vid. GARCÍA MURCIA, J.: «La integración laboral de los minusválidos: líneas básicas de nuestro ordenamiento», *TL*, núm. 7, 1986; o GONZÁLEZ ORTEGA, S.: «Las medidas de protección de los minusválidos: caracteres generales y calificación», en esa misma revista.

obligación empresarial de reservar un porcentaje de puestos de trabajo para su cobertura por dicho colectivo.

Indudablemente, el *cupo de reserva* es una de las piezas neurálgicas para la integración del minusválido en cualquier sistema de relaciones laborales. Sin embargo, el artículo 38 de la mentada LISMI no deja de ser una previsión más formal que real, pues adolece de abundantes debilidades. Para empezar, podemos comenzar por el porcentaje escogido para concretar el cupo (2%), cifra testimonial en sí misma, además de irrisoria si, por ejemplo, la comparamos con las contempladas en análogo sentido por otros ordenamientos comparados<sup>(32)</sup>. A ello hay que añadir el margen de operatividad que ostenta el empresario al amparo de su libertad de contratación, o el hecho de no contarse con disposiciones ni prácticas institucionalizadas que verdaderamente constriñan su cumplimiento, máxime si consideramos el escaso interés y el parco control mostrado al respecto por las diferentes administraciones al fiscalizar su cumplimiento<sup>(33)</sup>. Para mayor abundancia, los flecos que abre dicha norma aumentan de entidad cuando el propio legislador abre el tenor y la tipología de excepciones al cupo de reserva, no sólo a las empresas privadas sino incluso a las empresas públicas<sup>(34)</sup>. Todo lo cual resta toda virtualidad práctica a una previsión clave

---

(32) En efecto, España es el país con menor porcentaje de reserva si lo comparamos con otros países de nuestro entorno (4% en Grecia, 6% en Alemania o Italia). Para cotejar este panorama, vid. TUSET DEL PINO, P.: «La contratación de trabajadores minusválidos», Aranzadi, Pamplona, 2000, pp. 66 y ss.

(33) Para ilustrar dicha aseveración, sirva ejemplificativamente la STS de 16 de diciembre de 1997, la cual abordaba la reclamación de un trabajador minusválido despedido en un expediente de regulación de empleo. El reclamante aducía que no se respetaba el porcentaje legal del artículo 38, pero el Alto Tribunal denegó su pretensión por entender que es la empresa, y no el solicitante, quien le compete elegir los trabajadores afectados por el expediente.

(34) Efectivamente, la regla del artículo 38 de la LISMI admite una excepción cuyo desarrollo reglamentario ha restado una notable virtualidad al aparente rigor de la norma. Su párrafo 2.º exonera total o parcialmente de dicha reserva primero a las empresas públicas y privadas, bien a través de acuerdos sectoriales de ámbito estatal y, en su defecto de ámbito inferior, a tenor de lo dispuesto en el artículo 83.2 y 3 del ET; pero también exonera al empleador del cupo en ciertas condiciones desarrolladas reglamentariamente, siempre que, además, lo comunique a la autoridad laboral y aplique unas medidas alternativas. Esa regulación reglamentaria, contenida en el Real Decreto 27/2000, de 14 de enero, la Orden de 24 de julio de 2000, prevé un doble orden de excepciones: a) Primero, cuando la no incorporación de un trabajador minusválido se deba a la imposibilidad de que los servicios públicos de empleo competentes, o las agencias de colocación, puedan atender la oferta de empleo después de haber efectuado todas las gestiones de intermediación necesarias para dar respuesta a los requerimientos de la misma; también por la inexistencia de demandantes de empleo discapacitados inscritos en la ocupación indicada en la oferta de empleo o cuando acrediten no estar interesados en las condiciones de trabajo ofrecidas; b) La segunda excepción acontece cuando la empresa acredite cuestiones de carácter económico, técnico, organizativo, o productivo que motiven una especial dificultad para la incorporación de discapacitados a la plantilla, lo que deberá resolverse por el servicio de empleo público competente. Para exonerarse de dicha obligación, decíamos que es preciso llevar a cabo unas medidas alternativas: o bien realizar contratos de suministro y/o prestaciones de servicios con centros especiales de empleo o con un trabajador autónomo discapacitado; o bien suscribir un convenio específico con el MTAS para la creación de empleo conforme a los programas especiales para discapacitados.

para la integración sociolaboral del colectivo con minusvalía, cuya responsabilidad revierte directamente en los poderes públicos. De ahí la conveniencia por extender las previsiones de la Ley 53/2003, que eleva a un 5% las vacantes para ser cubiertas por personas con discapacidad, y convertir dicha reserva en un mandato general, no reducido exclusivamente a la oferta de empleo público.

— Otro de los mecanismos instituidos para la integración sociolaboral de los minusválidos estriba en la *tipología de contratos* para fomentar la empleabilidad de dichos colectivos. En efecto, nuestra legislación contempla un nutrido elenco de tipos contractuales adecuados a dichos perfiles, gran parte de los cuales se acompañan de correlativos incentivos económico-fiscales. Es el caso del contrato indefinido para minusválidos<sup>(35)</sup>, el contrato de fomento de la contratación indefinida<sup>(36)</sup>, el contrato temporal para el fomento del empleo<sup>(37)</sup>, los contratos formativos<sup>(38)</sup> o, más recientemente, el contrato de interinidad para sustituir bajas por incapacidad tempo-

---

(35) Las empresas que contraten por tiempo indefinido y a jornada completa a trabajadores minusválidos, tienen derecho a una subvención de 3.906,58 euros por cada contrato de trabajo celebrado (cuantía que se reduce proporcionalmente a la jornada pactada cuando sea a tiempo parcial). Durante su vigencia, podrán disfrutar de bonificaciones en las cuotas empresariales de la Seguridad Social, incluidas las de accidente de trabajo y enfermedad profesional y las cuotas de recaudación conjunta en las siguientes cuantías: 70% por cada trabajador minusválido menor de 45 años; y 90% por trabajador mayor de 45 años. Asimismo, la empresa podrá deducir de la cuota íntegra del impuesto de sociedades 4.808,10 euros por cada persona/año de incremento del promedio de la plantilla de trabajadores minusválidos contratados por tiempo indefinido (artículo 7 del Real Decreto 1451/1983, de 11 de mayo, en su redacción dada por el Real Decreto 4/1999, de 8 de enero, con efectos de 27 de enero de 1999, de conformidad con la Orden Ministerial de 29 de mayo de 2000, apartado 5.º de la disposición final segunda de la Ley 40/1998, o disposición adicional quinta de la Ley 24/2000).

(36) Para incentivar la contratación de este colectivo, además de reducirse la indemnización por despido objetivo si es declarado improcedente (33 días), las empresas pueden acogerse a las bonificaciones en las cuotas de seguridad social por contingencias comunes (Ley 53/2002, de 30 de diciembre).

(37) Como es sabido, desde la Ley 63/1997 se reserva el contrato exclusivamente al colectivo de trabajadores minusválidos, no exigiéndose, desde la Ley 13/1996, que estén inscritos como demandantes de empleo (artículo 44 de la Ley 42/1994, Ley 13/1996, de Medidas Fiscales, Administrativas y de Orden Social, o apartado 3 de la disposición adicional cuarta de la Ley 24/2001, de 27 de diciembre).

(38) El artículo 34 de la LISMI prevé que las empresas concierten contratos formativos con minusválidos para lograr su mejor adaptación al puesto de trabajo, lo cual ha llevado a introducir constantes remisiones al régimen de los minusválidos en las normas comunes del Estatuto. Así, por ejemplo, la duración del contrato en prácticas se amplía a seis años cuando se contrate a trabajadores minusválidos (artículo 11.1 del ET); como incentivos, las empresas que contraten a tiempo completo tienen derecho a una reducción durante la duración del contrato del 50% de la cuota empresarial de la Seguridad Social correspondiente a contingencias comunes (disposición adicional segunda, apartado 1 ET); del mismo modo, la transformación en indefinido permite acceder a los incentivos del RDES (disposición adicional cuarenta y tercera de la Ley 50/1998 y Orden de 29 de marzo de 2000). En cuanto al contrato de formación, se puede concertar fuera del tope máximo de edad (de 16 a 21 años) cuando se contrate a desempleados minusválidos [artículo 11.2.a) del ET]; su duración temporal puede extenderse a cuatro años siempre que así se contemple mediante convenio colectivo a tenor del grado de minusvalía y las características del proceso formativo [artículo 11.2.c) del ET]; como incentivos,

ral de discapacitados<sup>(39)</sup>. A ello hay que añadir las fórmulas incentivadoras del empleo bajo la fórmula de trabajo protegido, canalizadas en los centros especiales de empleo o los centros ocupacionales.

Sin embargo, decíamos que este cuadro general de tipos jurídicos e incentivos económicos no se corresponde con el nivel de contratación alcanzado con respecto al colectivo de discapacitados (0,06% en el volumen general de contratos concertados)<sup>(40)</sup>. Es más, la realidad demuestra el acometimiento de no escasas prácticas fraudulentas realizadas por las empresas con respecto a este grupo. En unos casos, ello viene dado mediante «bajas auspiciadas» intencionalmente para el abandono de sus puestos (p. ej., oferta material de condiciones laborales desajustadas a su discapacidad), en otros mediante el aprovechamiento de algunas rendijas en la legislación que permiten la retención de los incentivos económicos pese a no contar materialmente con dichos trabajadores (p. ej., bajas «igualmente incentivadas» con la consiguiente petición a los servicios de empleo de trabajadores minusválidos con perfiles tipológicos específicos, preconstituyéndose así la no sustitución del mismo y el basamento legal para la no devolución del incentivo obtenido).

— Es previsible que la situación sociolaboral de los minusválidos mejore a medio y largo plazo, considerando las actuaciones normativas acometidas y presumiendo una previsible racionalización futura del tejido institucional articulado sobre dicho colectivo<sup>(41)</sup>. Sin embargo, quedan muchas claves para afianzar dicha tónica, lo que nos conduce a las siguientes líneas de trabajo.

---

las empresas tienen derecho a una reducción del 50% en las cuotas empresariales a la SS. previstas para los contratos para la formación (disposición adicional segunda, apartado 3 del ET); del mismo modo, los trabajadores minusválidos contratados mediante esta modalidad no se computan para determinar el número máximo de estos contratos que puedan realizar las empresas conforme a las dimensiones de su plantilla (disposición adicional segunda, punto 2). A tenor de lo expuesto, y *de lege ferenda*, aparte de la desnaturalización del tipo general que produce la introducción de continuas excepciones al régimen del artículo 11 del ET, quizás fuese conveniente eludir dicha práctica e instituir un contrato especial de formación para estos colectivos.

(39) En su virtud, los trabajadores contratados deben ser personas minusválidas desempleadas que sustituyan a trabajadores minusválidos que tengan suspendido su contrato por incapacidad temporal mientras subsista dicha situación. Como incentivos, se tiene derecho a una *bonificación del 100%* de las cuotas empresariales a la seguridad social.

(40) En efecto, un análisis estadístico sobre la contratación de este colectivo demuestra, un perfil tipológico compuesto por los siguientes rasgos: las 2/3 partes son hombres, con cohortes de edad entre 25 y 45 años, pero sobre todo, evidencia una absoluta testimonialidad en los contratos registrados. En el 2002, se concertaron 9.181 contratos, lo que, porcentualmente, supone un 0,06% en el volumen global de la contratación, y si nos ceñimos a los colectivos con bonificaciones, el porcentaje asciende sólo al 1,4%, lo que confirma la marginalidad de las medidas incentivadoras del empleo con respecto a este colectivo (Fuente: Estadísticas del Ministerio de Trabajo y Memoria del CES sobre la situación socioeconómica y laboral, cit., p. 296).

(41) La percepción tendencial del fenómeno presenta las siguientes apreciaciones en el discurso social: 1) Mejorará en el futuro. En diez años, se encontrarán más integradas; 2) Como aspectos clave se resaltan dos, la inserción (asociada a independencia económica) y la formación; 3) Crece la

- En primer lugar, debemos pensar en actuaciones normativas que eviten los resquicios abiertos por la propia legislación para la recaudación de ayudas sin inserción laboral efectiva del minusválido. Paralelamente a ello, se encuentra la necesidad de extremar los controles por parte de los poderes públicos, *ora ex ante* (indagación sobre el tipo de empresas peticionarias de las ayudas) y *ex post* (seguimiento ulterior de la trayectoria profesional de los trabajadores minusválidos), así como de una mejor coordinación entre las diferentes administraciones.
- Un segundo plano de actuación incide en las fórmulas incentivadoras de empleo bajo la fórmula de trabajo protegido (centros especiales de empleo, centros ocupacionales). En muchos casos, el trabajo de los minusválidos en dichos centros se envuelve en una circularidad recurrente que impide su acceso al mundo empresarial. De ahí la conveniencia por incentivar políticas de empleo estable normalizado que faciliten dicho tránsito<sup>(42)</sup>.
- Del mismo modo, abogamos por una modificación del régimen regulador del cupo de reserva, pues a nuestro juicio es el gozne fundamental para la integración sociolaboral del minusválido. Ya vimos que la regulación vigente desdibuja dicho derecho subjetivo con un cuadro de excepciones que no han hecho más que desvirtuar el tenor teleológico del artículo 38 de la LISMI<sup>(43)</sup>. Parece un contrasentido que el legislador flexibilice un precepto cuya filosofía ya es difícil en sí misma de llevar a la práctica, y, lo que es más irónico, que equipare de dicha reserva a las empresas públicas con las empresas privadas. Pero es más, las críticas se acrecientan si consideramos el molde que en su momento fue utilizado para introducir en nuestro país las excepciones al cupo. El legislador español escogió como referencia normativa el marco de excepciones contempladas por el ordenamiento francés, sin embargo escudó otras previsiones igualmente recogidas por dicho ordenamiento que operan a modo de compensaciones complementarias y socializadoras de la reserva (p. ej., consignar las cantidades recibidas en un Fondo de Desarrollo Laboral para la Inserción en el caso de que no se contraten a los trabajadores minusválidos empero su sustitución, diseño de planes de con-

---

desconfianza en el papel protector de la familia, y por la incorporación de la mujer al MT; 4) Se enfatiza en la intervención de las administraciones públicas, asociaciones y fundaciones; 5) También se enfatiza en la necesidad de potenciar su integración mediante las fórmulas de trabajo protegido (Centros Especiales de Empleo/Centros Ocupacionales); 6) Finalmente, se recomienda seguir articulando dicho tejido institucional y aumentar las inyecciones económicas; sobre estas consideraciones, vid. MONTERO LLERANDI: «Minusválidos: de la exclusión a la integración. Un camino de ida y vuelta», op. cit., pp. 193 a 205.

(42) Así, por ejemplo, en la Comunidad Autónoma Andaluza existen incentivos económicos para las empresas y entidades sin ánimo de lucro (de hasta 3.607 euros) por cada trabajador procedente de CEE que sean contratados por tiempo indefinido; más ampliamente, sobre el trabajo de los minusválidos en estos centros, vid. GARRIDO PÉREZ, E.: *El trabajo de los minusválidos en centros especiales de empleo*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1999.

(43) Vid. nota 33.

tratación y de integración por las propias empresas)<sup>(44)</sup>. Creemos que la única forma de garantizar dicho derecho subjetivo no es otra que limar el cuadro de excepciones al cupo y, sobre todo, y de cualquier manera, urge modificar al alza el porcentaje de reserva para equipararlo con el existente en otros ámbitos (v. gr. oferta pública de empleo), o aproximarlos con otras experiencias comparadas. Lo cual puede venir desde una tasa porcentual más elevada y uniforme para todas las actividades (al menos un 5% o 6% como horizonte referencial, a tenor de lo dispuesto en Ley 53/2003), o, más bien quizás, mediante la previsión de porcentajes escalonados según las categorías profesionales (caso de Italia) o los sectores productivos (caso holandés, entre el 5 y el 7%, según los sectores de actividad).

b) El segundo ejemplo seleccionado para analizar el impacto de las políticas sociolaborales está formado por el colectivo de *jóvenes*. También aquí nos encontramos con un grupo extenso y heterogéneo, a pesar de la aparente homogeneidad que connota su identificación institucional. No es sólo por las diferentes cohortes de edad que segmentan dicho colectivo, sino también por las situaciones materiales subyacentes, las cuales, conviene apostillar aquí, son escudadas por el legislador al diseñar las políticas sociolaborales de este colectivo. Unas políticas que, a nuestro entender, ostentan un tratamiento desequilibrado, si, por ejemplo, consideramos las tasas de desempleo que azotan este grupo, su papel cardinal como flujo de entrada en el mercado de trabajo (cuyas formas de acceso condicionan la trayectoria profesional de cada joven), y ponderamos estos aspectos con el elenco de actuaciones acometidas para paliar dichos déficits.

— Es sabida la problemática que envuelve este grupo especialmente vulnerable. La presencia de jóvenes ha ido cayendo progresivamente en nuestro mercado de trabajo, ya por la pérdida de su peso demográfico, por el incremento del período estudiantil más o menos voluntario, o por las expectativas de incorporación a dicho mercado. Sea como fuere, el empleo actual de dicho colectivo ronda el 2% (cuando hace veinticinco quintuplicaba dicha cifra), habiéndose experimentado algunas variaciones significativas en el comportamiento del mercado laboral hacia algunos segmentos de dicho grupo (p. ej. falta de relación directa entre la formación superior universitaria y el acceso al empleo de los jóvenes)<sup>(45)</sup>.

Para mayor abundamiento, existen problemas adicionales que enquistan la situación sociolaboral de dicho colectivo. Desempleo, rotación, precariedad, duración relativamente corta de los contratos, paro de larga duración, o tiempo de búsqueda de empleo, son vectores tendenciales que azotan significativamente el trabajo de los jóvenes. Si consideramos su inexperiencia y los recursos que disponen para enfrentarse a estos retos, el resultado no es otro que la configuración de un colectivo

---

(44) Cfr. TUSET DEL PINO, P.: «La contratación de trabajadores minusválidos», ult. loc. cit.

(45) Efectivamente, el colectivo de jóvenes está sufriendo un importante proceso de adaptación a las exigencias del mercado (v. gr. ampliación de la red de titulaciones). Precisamente, la EPA pone de manifiesto la pérdida que, en términos de capital humano, ostenta la formación universitaria, considerando la prontitud en encontrar empleo los jóvenes provenientes de la formación profesional.

profesional extremadamente frágil, lo cual explica la preocupación mostrada al respecto por los poderes públicos y por los propios interlocutores sociales<sup>(46)</sup>.

— Como cuestión previa, quizás sea conveniente desarrollar enfoques analíticos que consideren la *sociogénesis de la juventud*. Y es que los poderes públicos, al diseñar las políticas sociolaborales de este colectivo, parecen partir de una «*tesis de la globalidad*», lo que a nuestro entender supone un planteamiento errado del tema. Los jóvenes no forman un colectivo homogéneo, aunque deban enfrentarse a compromisos similares en la sociedad y profesionalmente. Muy por el contrario, decíamos que la heterogeneidad es una característica subyacente de dicho grupo, aunque el legislador no reconozca este hecho en su verdadera extensión. No es sólo por las diferentes cohortes de edad que segmentan dicho grupo, también lo es porque el joven desenvuelve su actividad con medios y en contextos desiguales. Por ello, entendemos que la atención a la diversidad, la ausencia de uniformidad, es un rasgo que en absoluto debe ser escudado en cualquier agenda política o reforma legislativa. Hasta el momento, empero, el planteamiento del legislador, cuando tiene lugar, parece girar sobre una dicotomía básica: insertados y no insertados en el mercado laboral. Sin embargo, sería conveniente que, en el diseño de futuras políticas sociolaborales acometibles con respecto a este grupo, se rastree en la casuística que rodea dicho colectivo como fuerza de trabajo.

La primera dificultad con que tropieza el colectivo de jóvenes estriba en *las modalidades de transición a la vida adulta*. En Europa, predominan cuatro básicas: trayectorias de bloqueo en la inserción, lo que configura una fracción muy importante de jóvenes potencialmente excluidos; trayectoria de retraso en la emancipación, debido a un mercado laboral que prima la precariedad y la rotación; trayectoria de aproximación sucesiva; y trayectorias de éxito precoz<sup>(47)</sup>. En nuestro país, empero, prima un modelo de trayectoria desestructurada, en precariedad y mediante aproximación sucesiva. De entrada, al abandonarse el marco estructurador del sistema escolar y del sistema de trabajo, se pierde sentido del tiempo ordenado socialmente (días laborales, fin de semana...), lo cual explica esquemas axiológicos sobradamente conocidos (presentismo, hedonismo, familismo avocado, individualismo, desencanto) amén de generar modelos de adaptación que, o bien contienen una reclusión y aislamiento del joven, o bien procesos de desafección y violencia, en ambos casos genetizando procesos paralelos de exclusión y vulnerabilidad<sup>(48)</sup>.

— Ahora bien, desde el terreno de las relaciones laborales, la identificación de dicho grupo se asocia de inmediato con tres *cosmovisiones* básicas: contratación *versus* disponibilidad, como mano de obra barata y sumisa; contratación *versus*

---

(46) Ya el CES, en un informe de 1996, lanzaba serias advertencias sobre la magnitud del paro juvenil, considerándolo como una «amenaza para la cohesión social»; el Plan Nacional para la Inclusión califica la situación como «dramática»; incluso el Acuerdo Nacional para la Negociación Colectiva del 2003 apostilla las preocupaciones sobre las tasas de temporalidad que azota dicho colectivo, exhortando a todos los agentes sociales a atajarla desde la negociación.

(47) Vid. al respecto, BUEDO, J.A.: «Jóvenes sin empleo», en la obra col. *Tendencias en desigualdad y exclusión social*, op. cit., pp. 326 y 327.

(48) Ult. loc. cit.

recepción de ayudas económicas; y *estatus adscrito*, compuesto por un círculo vicioso empleo/formación/ precariedad difícilmente removible. Esto, además de enquistar estereotipadamente la identificación tipológica de dicho colectivo, explica el trasvase de jóvenes a la economía sumergida y al empleo irregular, con el incremento subsiguiente del riesgo de exclusión y vulnerabilidad.

— El tiempo de búsqueda y los mecanismos de integración son, quizás, dos de los principales problemas que azotan la inserción profesional de los jóvenes. Cuanto más sea el tiempo que pasan en paro, más aumentan las probabilidades de permanecer en dicha situación, quedando demostrado que muchos de ellos terminan desenganchándose del mundo laboral tras su renuncia a buscar trabajo activamente tras un tiempo de búsqueda sin solución práctica. A tal efecto, el cuadro de medidas para propiciar su contratación gira sobre dos aspectos centrales: los incentivos económicos y la tipología de contratos, además de las «redes de empleo» y del tejido institucional de dicho colectivo (sistema educativo, bolsas de trabajo, actividad de las Escuelas Taller y Casas de Oficio...).

Los incentivos ostentan un papel prevalente entre las medidas diseñadas por los poderes públicos para luchar contra el desempleo de este grupo. Salvo algún paréntesis temporal, ha sido un cuadro contemplado en los sucesivos programas de empleo, caracterizándose por dos rasgos fundamentales: la casuística que rodea a algunos incentivos y su tangencialidad, ya que muchos de ellos no se diseñan *ad hoc* para el colectivo de jóvenes, aunque sí pueden beneficiarse de dichas ventajas de forma indirecta<sup>(49)</sup>.

---

(49) Dicho cuadro se estructura de la siguiente forma: 1) Mujeres desempleadas, entre 16 y 45 años»: Bonificación del 25% de la cuota empresarial por contingencias comunes «durante el período de los 24 meses siguientes al inicio de la vigencia del contrato»; 2) Bonificación a la contratación de mujeres en oficios en los que están subrepresentadas (ya que son las jóvenes quienes pueden vencer prejuicios sociales y culturales a su contratación en estas profesiones y ocupaciones); la bonificación depende de que la mujer esté inscrita ininterrumpidamente en la oficina de empleo por un período mínimo de 6 meses, o bien sean mayores de 45 años ascendiendo la bonificación al 70% durante el primer año de vigencia del contrato; 60% durante el segundo año de vigencia del mismo; si no reúnen alguno de dichos requisitos, la bonificación será del 35% durante el período de los 24 meses siguientes al inicio de la vigencia del contrato». 3) «Desempleados inscritos ininterrumpidamente en la oficina de empleo durante seis o más meses»: bonificación del 20% durante el período de los 24 meses siguientes al inicio de la vigencia del contrato». 4) Desempleados perceptores de prestaciones o subsidios por desempleo a los que les reste un año o más de percepción en el momento de la contratación»: bonificación del 50% durante el primer año de vigencia del contrato; 45% durante el segundo año de vigencia del mismo». 5) Trabajadores en situación de exclusión social: bonificación del 65% durante 24 meses (aquí sí se contempla a los jóvenes como destinatarios directos de la bonificación, formando parte de dicho colectivo, previa acreditación por los servicios sociales competentes, los jóvenes mayores de 18 años y menores de 30 procedentes de instituciones de protección de menores»). Indirectamente, pueden engrosar este supuesto otros colectivos integrables en la calificación de joven: p. ej. las personas con problemas de drogadicción o alcoholismo que se encuentren en procesos de rehabilitación o reinserción social»; o la de los «menores internos incluidos en el ámbito de aplicación de la Ley Orgánica 5/2002, de 12 de enero, reguladora de la responsabilidad penal de los menores, cuya situación les permita acceder a un empleo, así como los que se encuentran en situación de libertad vigilada y los ex internos». 6) Bonificación de las conversiones de los contratos temporales y formativos, de relevo y sustitución en indefinidos: 25% durante los 24 meses siguientes al inicio de la vigencia del nuevo contrato».

Por su parte, las modalidades contractuales giran, como es sabido, sobre tres tipos esenciales: el contrato para el fomento de la contratación indefinida (que incluye expresamente al colectivo de jóvenes), y los contratos formativos (prácticas y formación) al tener estos últimos a dicho grupo como destinatarios naturales. Las críticas, empero, versan sobre las reiteradas delegaciones que el artículo 11 del ET efectúa a la negociación colectiva, el elevado grado de dispositividad del precepto<sup>(50)</sup>, o, sobre todo, la tendencia deslegalizadora en el aspecto medular de dichos contratos: la formación<sup>(51)</sup>. Y es que, al desdibujarse dicho elemento causal, se propicia un uso pervertido y desviado de tales tipos jurídicos, no sólo por las empresas, utilizándolos más bien como instrumentos probatorios de selección de personal, sino por el mismo legislador, al evidenciar —tácitamente— su interés por el fomento del empleo de dichos colectivos en detrimento de la propia formación. Y el resultado no es otro que auspiciar la inserción pero con el coste añadido de materializarla en términos de precariedad y subempleo.

— A tenor de lo expuesto, subyace una notable dosis de escepticismo sobre si las políticas impulsadas para la integración laboral de los jóvenes puedan llegar a remover sustancialmente la extrema situación de vulnerabilidad en que están inmersos. Una valoración cualitativa no desprende resultados demasiado optimistas sobre la remoción de dicha problemática a corto y medio plazo<sup>(52)</sup>. De hecho, las tendencias sobre exclusión y paro percibidas en el discurso social plantea un panorama bastante pesimista<sup>(53)</sup>. Consiguientemente, podrían hipostasiarse las siguientes líneas de trabajo:

---

(50) Con continuas remisiones en temas especialmente significativos, como el número de contratos a realizar y los puestos de trabajo objeto del contrato (negociación sectorial), duración del mismo (con la supletoriedad del Estatuto), o la retribución (con el límite que no sea inferior al SMI en proporción al tiempo efectivo de trabajo).

(51) P. ej. en el contrato para la formación, además del exiguo porcentaje legal (15%), o de la potenciación real de la figura del tutor, deja abierto el problema de la cobertura de la escolarización obligatoria cuando el joven abandona prematuramente la escuela o la impartición de la formación a distancia. El Estatuto, como es sabido, prevé dos mecanismos correctores a nuestro juicio insuficientes: la correspondencia entre el puesto y el trabajo efectivo (debiendo concretar dicha situación los convenios colectivos), o la imposibilidad de contratar para la formación a trabajadores que previamente cubrieron en la misma empresa por un período de 12 meses el puesto de trabajo para el que son contratados (aunque la prohibición decae si el contrato se concierta por un tiempo inferior). Todo lo cual, según decíamos, desvanece el elemento causal formativo.

(52) Resumible en los siguientes puntos: 1) Falta de experiencia laboral; 2) Falta de formación profesional; 3) Falta de información y desconocimiento del mercado laboral; 4) Ausencia de interés vocacional; 5) Ausencia de políticas adecuadas de enseñanza, ocio y deporte; 6) Correlación edad/tipos de contratos; 7) Entorno familiar frágil; 8) Destrucción de puestos de poca o muy poca cualificación, por el desarrollo alcanzado por las nuevas tecnologías; 9) Falta de recursos; 10) Consumo de drogas; 11) Actividades de economía sumergida como expectativas laborales, lo que fomenta las posibilidades de marginación. Sobre esta percepción cualitativa de la situación sociolaboral de este colectivo, vid. BUEDO, J.A.: «Jóvenes sin empleo», op. cit., pp. 343 y 344.

(53) Efectivamente, la percepción social sobre paro y exclusión de dicho colectivo desprende las siguientes consideraciones: 1) Los programas son voluntariosos y están necesitados de recursos y servicios («Todo programa tiene su lado bueno, pero no tenemos datos de su eficacia»); 2) Se destaca

- La primera de ellas conecta con el propio diseño de las políticas sociolaborales con respecto a este colectivo, y más concretamente la «tesis globalizadora» que impregna su tratamiento normativo. La juventud es un mosaico de pequeñas piezas y matices que no casan con la legislación monocorde conferida a este grupo. Muy por el contrario, se trata de recoger la heterogeneidad de situaciones subyacentes (sobre todo aquellas que sume al joven en zonas liminares de exclusión) y de proyectar las actuaciones normativas más allá de un esquema dicotómico incentivador-contractualista. Se debe eliminar así el «efecto pecera» del cual hace gala su régimen regulador y diseñar políticas próximas a su sociogénesis, lo que es tanto como profundizar en la progresividad y sectorialidad caracterizadora de este segmento de políticas públicas.
- Considerando el impacto real obtenido con las medidas de incentivación económico-fiscal, el centro de gravedad de dichas políticas debiera gravitar mayormente sobre el verdadero capital humano de este colectivo: la formación, esto es, la ruptura del círculo vicioso empleo/formación mediante sistemas duales y mecanismos de aplicación de los conocimientos adquiridos en el sistema educativo. Para evitar la distonía de planos existente entre la formación reglada y las necesidades empresariales, es preciso proyectar la orientación desde los niveles básicos de enseñanza (evitando que el joven adquiera una formación no atrayente para las empresas) junto a un diseño más adecuado de la diversidad curricular basado en la optatividad.
- Como actuaciones algo más específicas, podría pensarse en el acometimiento de nuevos tipos reguladores (p. ej. contratos personalizados de inserción en casos de desestructuración personal y familiar), o en políticas de subvención salarial análogas a las existentes en otros países de nuestro entorno<sup>(54)</sup>.

---

un hecho incontestable, como es la información insuficiente sobre los medios de acceso al mercado laboral, así como la falta de coordinación en los cursos de formación auspiciados por las administraciones; 3) Es habitual el rechazo de las ofertas de trabajo entre los jóvenes, sobre todo entre los titulados y con estudios superiores; como motivos alegados, se barajan cuatro razones principales: contratos que rozan la ilegalidad, condiciones de trabajo inaceptables, no adecuación del puesto de trabajo a los conocimientos del demandante, y creer inferiores las condiciones a su preparación; 4) Entre los mecanismos utilizados para conseguir trabajo, subyace muy poca confianza en el papel desempeñable por las instituciones, destacando el papel ejercido hasta el momento a través de los padres, amigos, conocidos, o anuncios; 5) «Estar harto de buscar» es el factor principal asociado con el desinterés del joven por encontrar un primer trabajo; 6) La estabilidad, el salario y la continuación de las relaciones con los compañeros se mencionan como las cuestiones más valoradas; 7) Consenso final en que el joven parado no posee alternativas suficientes de integración social; sobre estas consideraciones, vid. BUEDO, J.A.: «Jóvenes sin empleo», ult. loc. cit.

(54) P. ej., en el caso francés, el Estado abona el 75% del salario del primer año (y de forma regresiva durante diez puntos por año, con el límite del 120% del SMI y exoneración del pago a la seguridad social) cuando se contrate a jóvenes con edades comprendidas entre 18 y 25 años que residan en zonas sensibles (hábitat degradado); sobre estos ejemplos, vid. ROJO TORRECILLA, E.: «Las políticas de empleo. Especial atención a las políticas de inserción...», op. cit., p. 446.

- No debe escatimarse el acometimiento de esfuerzos normativos e institucionales sobre un aspecto medular: lo relativo al tiempo de búsqueda de empleo. Se trata de una etapa difícil e incluso angustiada para el joven que le induce a adoptar decisiones sin evaluar convenientemente las condiciones laborales de cualquier oferta de trabajo. Bien es cierto que alguno de estos efectos se mitigan mediante la convivencia en el hogar, pero la familia no puede sostener mucho más su papel de red socioprotectora, asumiendo parte de una responsabilidad que, en su devenir incontrolado, incumbe a los propios poderes públicos (p. ej. política de vivienda). Así pues, agilizar las redes de empleo y conferir una mayor transparencia a las bolsas de trabajo se convierten en goznes de entrada de los jóvenes al mercado laboral, so pena de acentuar su peligro de exclusión y vulnerabilidad.
- Finalmente, la negociación colectiva debe seguir acometiendo una no menos importante labor complementadora de dichas políticas públicas. Concretando materialmente las previsiones de los artículos 11.3 y 15.5 del ET, los convenios deben establecer compromisos para la conversión de contratos temporales en indefinidos, amén de idear fórmulas para prevenir los abusos en la contratación temporal (v. gr. cláusulas que obligan a las empresas a la mentada conversión contractual si se superan determinados porcentajes de trabajadores). Pero aunque las materias de empleo y contratación vayan adquiriendo peso, especialmente a raíz de los Acuerdos Interconfederales (v. gr. AINC), el problema estriba en que tales cláusulas no sean meros compromisos carentes de vinculabilidad efectiva (p. ej. retomando las directrices de la extinta Ley 22/1992, conminar a las empresas a que las bonificaciones acaben generando un incremento de empleo neto de plantilla, tal como por otro lado contemplan algunas normativas autonómicas). Tampoco debe olvidarse la interconexión de esta temática con otras materias, desde la complementación de directrices de algunos tipos contractuales (v. gr. relevo, contrato de inserción o formativos), hasta aspectos algo más colaterales pero de análoga incidencia (en materia de jornada, salario, etcétera)<sup>(55)</sup>.
- En definitiva, y como conclusión general, las políticas acometibles para mitigar la vulnerabilidad de los colectivos desfavorecidos dependen, en primer término, del asentamiento de las redes de empleo en nuestro sistema de relaciones

---

(55) P. ej. control efectivo de las horas extras, garantizar los permisos de formación, combatir la discriminación salarial directa o indirecta por razón de edad, etcétera. Estas directrices aparecen recogidas en el V Acuerdo de Concertación Social de Andalucía, donde se explicita la complementación convencional del contrato de inserción (limitar su encadenamiento con la contratación temporal, concretar la retribución o la cuantía de las indemnizaciones, pues a falta de regulación convencional se aplicará lo pactado por las partes —cuestión ésta delicada considerando el poder de negociación mermado de los trabajadores en este tipo contractual—), de los contratos formativos (retribuciones dignas, compromisos de conversión en contratos indefinidos, limitar su número máximo en función de la plantilla, no ampliar su duración máxima mediante convenio, establecer el tiempo y distribución de la formación teórica) etcétera.

laborales, lo cual conlleva el acometimiento de cambios en la aproximación al fenómeno y en la metodología adoptable para afianzar dicho tejido institucional. Pero los avances no pasan por ostentar una diversidad de entidades y organismos públicos, ni por la puesta en práctica de programas y técnicas puestas materializadas de manera descoordinada y sin sinergias recíprocas; tampoco estriba en la existencia de una ordenación jurídica meramente formal, válida empero inefectiva, sino en la eficacia real de este subtipo de políticas públicas. Urge, por tanto, priorizar un «nuevo contrato social»<sup>(56)</sup> que luche no sólo contra el desempleo sino por la inestabilidad e integración laboral de estos grupos. De ahí, la acción consciente y sostenida para superar tales tendencias de exclusión y vulnerabilidad.

---

(56) Vid. OIT: «El trabajo en el mundo...», ult. loc. cit.