

DICTAMEN 2 / 2000

Sobre el Proyecto de Decreto por el que se articula el Programa AUZOLAN para la inserción laboral de las personas en situación de riesgo de exclusión.

Bilbao, 27 de octubre de 2000

I.- ANTECEDENTES

El día 18 de mayo tuvo entrada en el Consejo Económico y Social Vasco escrito del Departamento de Justicia, Trabajo y Seguridad Social por el que se solicitaba informe sobre el Proyecto de Decreto por el que se articula el Programa AUZOLAN para la inserción laboral de las personas en situación de riesgo de exclusión, según lo establecido en el artículo 3.1.a) de la Ley 9/1997, de 27 de junio, del Consejo Económico y Social Vasco.

Dicho Proyecto de Decreto tiene sus antecedentes en la Ley 12/1998, de 22 de mayo, contra la exclusión social, que en su artículo 2 establece que los instrumentos de lucha contra la exclusión social son los Convenios de Inserción, el Ingreso Mínimo de Inserción y las Ayudas de Emergencia Social.

De manera inmediata fue enviada copia del Proyecto de Decreto a todos los miembros del Pleno del Consejo a fin de que remitieran las propuestas y opiniones que considerasen oportunas y dar traslado de las mismas a la Comisión Permanente o Comisión de Trabajo pertinente, según lo establecido en el Reglamento de Funcionamiento del Consejo Económico y Social Vasco.

El día 4 de octubre se reunió en sesión de trabajo la Comisión de Desarrollo Social formulando la propuesta de Dictamen que fue elevada a la aprobación del Pleno, quien en su sesión del día 27 de octubre de 2000 acordó aprobar el mismo.

II.- CONTENIDO

El texto del Proyecto de Decreto por el que se articula el Programa AUZOLAN para la inserción laboral de las personas en situación de riesgo de exclusión consta de: exposición de motivos, veinticuatro artículos, Disposición Adicional, dos Disposiciones Transitorias, y tres Disposiciones Finales.

Exposición de Motivos:

En la Ley 12/1998, contra la exclusión social, se regulan los instrumentos de carácter social y las prestaciones económicas necesarias para prevenir el riesgo de exclusión y contribuir a la inserción de quienes carecen de los recursos personales, sociales o económicos suficientes para desarrollar una vida independiente. En esta Ley se define la exclusión social como la imposibilidad o incapacidad de ejercer los derechos sociales, destacando entre otros el derecho al trabajo, ya que en gran medida las situaciones de exclusión se derivan de la no participación o participación residual de los individuos en el proceso productivo.

De hecho se resalta que algunos de los beneficiarios más cronificados en la prestación del Ingreso Mínimo de Inserción han permanecido alejados del mercado de trabajo durante muchos años. Por ello, resulta conveniente dar una oportunidad de empleo a estas personas, aunque sea mediante un contrato temporal y a tiempo parcial, combinado con un proceso formativo como parte de su propio proceso de inserción. Esta es también una de las resoluciones adoptadas por el Parlamento Vasco sobre el empleo y la exclusión social, instando al Gobierno Vasco a poner en marcha este tipo de programas de inserción en el empleo.

El programa Auzolan para la inserción laboral de las personas en situación de riesgo de exclusión va dirigido a ofrecer un empleo de utilidad social (dentro de una serie de ámbitos determinados)

promovido por entidades públicas o privadas sin ánimo de lucro a los titulares del derecho al Ingreso Mínimo de Inserción, miembros de una unidad económica de convivencia independiente de este titular y cualquier otra persona en riesgo de exclusión que haya suscrito un convenio de inserción al amparo de lo establecido en el Decreto 1/2000, de 11 de enero.

Cuerpo dispositivo:

El **Artículo 1** define el objeto de la Ley, que es la regulación de las ayudas que el Gobierno Vasco podrá otorgar para proporcionar a las personas en situación de riesgo de exclusión una oportunidad de empleo de utilidad social a través de contratos de trabajo de carácter temporal a tiempo parcial. También define qué se entiende por persona en situación de riesgo de exclusión social y empleo de utilidad social.

El **Artículo 2** indica las entidades beneficiarias de estas ayudas, que son entidades públicas o privadas sin ánimo de lucro y señala los requisitos y condiciones que deberán cumplir.

El **Artículo 3** determina las acciones subvencionables (formación, Plan Personal de Inserción Laboral y Técnicas de Búsqueda de Empleo y contratos de trabajo).

El **Artículo 4** define los requisitos que deben cumplir las personas destinatarias de las acciones financiadas, el **Artículo 5** recoge el modo de selección de las personas candidatas a participar en este programa y el **Artículo 6** precisa los compromisos y obligaciones de las personas seleccionadas y las medidas sancionadoras aplicables en caso de incumplimiento de las mismas.

El **Artículo 7** establece un criterio general de equilibrio territorial de las ayudas y las pautas de priorización de proyectos y el **Artículo 8** señala la cuantía de las ayudas y los baremos de cuantificación de las subvenciones.

El **Artículo 9** indica la forma de realizar las solicitudes para acogerse a estas ayudas y la documentación exigida y la publicidad de los plazos para su presentación, mientras que el **Artículo 10** señala la gestión y resolución de los proyectos presentados y el **Artículo 11** recoge los plazos para resolver las solicitudes presentadas.

El **Artículo 12** establece los aspectos básicos regulados en los convenios entre el Departamento de Justicia, trabajo y Seguridad Social y las entidades beneficiarias para la aplicación de las ayudas y el **Artículo 13** regula la forma de pago, justificación de la subvención y plazos para su abono.

El **Artículo 14** indica la disponibilidad presupuestaria de los recursos destinados al cumplimiento de este decreto y el **Artículo 15** señala los plazos para el inicio y ejecución de las acciones promovidas por este decreto.

El **Artículo 16** establece la necesidad de acreditar el cumplimiento de las obligaciones tributarias y ante la Seguridad Social de las entidades solicitantes y el **Artículo 17** regula la certificación por las entidades beneficiarias de las personas participantes.

El **Artículo 18** fija el patrocinio del Departamento de Justicia, trabajo y Seguridad Social y del Fondo Social Europeo.

El **Artículo 19** establece las garantías relacionales y reales que deberán realizar las entidades beneficiarias de ayudas y el **Artículo 20** define el régimen de compatibilidad de estas ayudas con otras subvenciones.

El **Artículo 21** señala las acciones de seguimiento y control que establecerá el Departamento de Justicia, trabajo y Seguridad Social con las entidades subvencionadas y el **Artículo 22** indica las condiciones de modificación de la subvención.

El **Artículo 23** establece las sanciones aplicables a las entidades beneficiarias en caso de incumplimiento de alguna de las condiciones establecidas en este decreto y el **Artículo 24** determina el procedimiento de reintegro en estos casos.

La **Disposición Adicional** establece que la Sociedad Pública para la Promoción de la Formación y el Empleo, EGAILAN S.A., podrá llevar a cabo actuaciones de seguimiento y evaluación de las acciones subvencionables.

La **Disposición Transitoria Primera** indica el plazo de presentación de solicitudes para el presente año y la **Disposición Transitoria Segunda** fija la cuantía de 500 millones de pesetas para el cumplimiento del objeto de este decreto en el año 2000 (con un crédito de compromiso para el 2001 de 790 millones de pesetas).

La **Disposición Derogatoria Unica** anula todas las disposiciones de igual o inferior rango que se opongan, contradigan o resulten incompatibles con esta Ley.

La **Disposición Final Primera** indica el régimen supletorio del decreto en relación al procedimiento administrativo, la **Disposición Final Segunda** faculta al Consejero de Justicia, trabajo y Seguridad Social para adoptar las disposiciones necesarias para su desarrollo y ejecución y la **Disposición Final Tercera** establece la entrada en vigor de la Ley el día siguiente de su publicación en el Boletín Oficial del País Vasco.

III.- CONSIDERACIONES GENERALES

El CES Vasco valora de forma positiva los objetivos que presenta este Plan para la inserción laboral de las personas en situación de riesgo de exclusión y la preocupación que manifiesta por el colectivo de personas más desfavorecidas en nuestra sociedad.

Desde que en 1989 se pusiera en marcha, de forma pionera en el Estado, el Plan Integral de Lucha contra la Pobreza en la CAPV, la lucha contra la marginación se ha basado en dos instrumentos fundamentales, las ayudas económicas del Ingreso Mínimo de Inserción y las Ayudas de Emergencia Social.

La Ley contra la Exclusión Social, que entra en vigor el 9 de Junio de 1998, establece adicionalmente un nuevo instrumento, los Convenios de Inserción, destinado a la inserción y prevención de la exclusión, dado que la concesión de ayudas económicas es necesaria pero no suficiente para conseguir la integración social y la autonomía personal. Mientras que los dos primeros instrumentos de intervención se dirigen a garantizar unos ingresos suficientes, este tercer instrumento se dirige a conseguir la integración efectiva de la población excluida, personal, social y laboral, aunque su desarrollo ha sido escaso.

Pero la utilidad del conjunto de normas articuladas en torno a la ley 12/1998 y, en general, de las normas que, en nuestro entorno han abordado la atención a las situaciones de necesidad económica y lucha contra la marginación social, con instrumentos basados en Rentas Mínimas de Inserción, ha sido cuestionada en diversos países europeos desde la introducción del modelo en la segunda mitad de la década de los 80, debido a que el tercer nivel de intervención (el de inserción sociolaboral propiamente dicho) no se ha desarrollado adecuadamente como estaba previsto.

Si en un principio las personas que se encontraban en situaciones de pobreza y marginación social provenían de la ancianidad o minusvalía sin protección social, analfabetismo, minorías étnicas o toxicomanías, en los últimos años, a medida que se va adquiriendo un mayor grado de información, se observa como nuevos colectivos se incorporan al mundo de la pobreza, procedentes principalmente de la pérdida de empleo o de su mantenimiento en una situación precaria, personas no cubiertas por los mecanismos convencionales de protección social al no cumplir los requisitos que estos exigen.

De esta forma, la inserción en el mercado deja de ser un valor en sí mismo, de carácter absoluto, para entender que no debe pretenderse cualquier reinserción, sino aquella que permita la dignificación social y la recuperación de la ciudadanía social. Estas consideraciones obligan a una mayor conexión del sistema de Rentas Mínimas de Inserción con el conjunto del sistema de Derechos sociales, que debe ser fortalecido.

La Exposición de Motivos del proyecto de Decreto parece asumir un criterio absolutista e incondicionado de la inserción como se señala en el texto: “*Resulta conveniente, por tanto, dar una oportunidad de empleo a esas personas y, aunque sea mediante un contrato de trabajo temporal y a tiempo parcial*”. Esta concepción inserta al sistema de Renta Mínimas y atención a la marginalidad en un modelo de “inserción forzada”, ajena a la solución de los problemas apuntados.

La inserción sociolaboral que se establece en este Decreto se realizará mediante la concatenación de las siguientes acciones subvencionables: a) formación inicial (Art. 3.1.a), b) contrato de trabajo en actividad de utilidad social (art. 3.1.b), c) formación de apoyo (art. 3.1.c), d) formación ocupacional (art. 3.2) y e) balance de competencias adquiridas y concreción de un Plan Personal de Inserción Laboral.

Sin embargo, la inserción laboral que se pretende en este Proyecto de Decreto es en sí misma marginal, extramuros del mercado y en condiciones ajenas a las exigencias de dignificación. Sólo desde la perspectiva de la recuperación de hábitos socio-personales, desde un punto de vista de reeducación puede tener alguna justificación, aunque con efectos difícilmente apreciables, visto el grupo personal al que se dirige.

Las actividades formativas, que realmente pueden ser consideradas como tales, son marginales (apartado 2 del artículo 3). El resto de la actividad formativa (artículo 3.1.a y c) parecen más acciones de remoralización que otra cosa.

De hecho, se condiciona la formación ocupacional a aspectos organizativos relativos a la homogeneidad y el tamaño de los grupos cuando en el artículo 3.2) se establece que “**en la medida de lo posible, los proyectos incorporarán también acciones de cualificación profesional en competencias relacionadas con el empleo de utilidad social que realizarán en la fase de contratación**”. En estas condiciones no se refuerza el papel de las acciones formativas, aún cuando resultan absolutamente imprescindibles por dos razones:

- Porque la mejora del nivel de ocupabilidad de colectivos en exclusión o en riesgo de exclusión es improbable que se produzca sin una mejora de los niveles de cualificación. Dado el bajo nivel de instrucción de los preceptores de IMI (según el Estudio de Panel de los beneficiarios del IMI 1990-92, el 83,2% tiene un nivel de estudios primario o inferior y el 16,6% no tiene estudios o es analfabeto), las acciones formativas debería ser un elemento importante de cara a favorecer su inserción en el mercado de trabajo. Sin dotar a estas personas de una formación existe el riesgo de que, de nuevo, el nivel III del Plan de Lucha contra la Pobreza quede insuficientemente desarrollado, limitándose así su eficacia insertadora.
- Porque la contratación de estas personas está vinculada a “**dar cobertura a necesidades de tipo social no cubiertas, o atendidas de modo deficitario, y con incidencia en el bienestar de la comunidad**” (Artículo 1.3) y “**no pueden suponer cobertura de actividades normales o sustitución de personal al servicio de las tareas habituales de la entidad oferente del empleo**” (Artículo 3.1.b), con lo que su labor podría ir más allá del mero apoyo si contasen con una cualificación adecuada. Además, tratándose de ámbitos de actividad que cubren necesidades de tipo social no cubiertas y cuyo desarrollo es previsible en un futuro no lejano, la demanda de profesionales con cualificación en estas áreas bien podría constituir un nicho de empleo para estos colectivos, siempre y cuando cuenten con la cualificación adecuada.

La inserción laboral que debe conseguir asentar una vía de ingreso en el mercado que posibilite su integración social y una autoafirmación personal se reduce en este Decreto a un contrato por 6 meses, a tiempo parcial (30 horas semanales) y con una retribución calculada respecto al SMI en su parte proporcional.

La acción pública tendente a la promoción de empleo es positiva, siempre y cuando se contemple como condición básica que el empleo creado es de calidad y cumple la legalidad vigente en lo relativo a las condiciones de trabajo de las personas afectadas.

El CES Vasco estima que, dadas las características del contrato, parece difícil que se vayan a cumplir los objetivos de mejora de la ocupabilidad e inserción laboral de estos colectivos y, sobre todo, de superación de la situación de exclusión social que sufren. La participación en el mercado de trabajo de manera precaria puede paliar la situación de pobreza, pero estos trabajadores de baja remuneración no pueden participar de los modos de vida considerados normales en sus sociedades, así que permanecen socialmente excluidos.

La jornada que se propone, a tiempo parcial, podría ser una opción interesante para quienes tengan responsabilidades familiares y deban compatibilizar el trabajo con las mismas, pero este no tiene porqué ser el caso de todas las personas que deseen participar en el programa, por lo que se debería dar la opción de un contrato a tiempo completo.

La duración del contrato, 6 meses, debería considerarse un periodo mínimo para conseguir insertar a colectivos que han permanecido alejados del mercado de trabajo durante muchos años porque:

- No es un período lo suficientemente largo para generar los hábitos sociolaborales ni la experiencia que serían garantía de continuidad en el empleo. La pobreza no sólo significa bajos ingresos, privaciones en vivienda, falta de acceso a servicios, baja cualificación, etc. También implica aislamiento, pérdida de contactos, desconfianza, falta de autoestima, pérdida de conocimientos y experiencia, aspectos estos de difícil adquisición en 6 meses. No se debe olvidar que la no participación en las actividades económicas implica la pérdida de roles sociales y de identidad cultural, e incluso la desmotivación o la falta de capacidad para utilizar los servicios sociales, por lo cual, se debe ofrecer a estos colectivos una verdadera oportunidad para salir de esta situación.
- El paso del paro a la ocupación supone una reorganización de las tareas que la persona desempeña (ya que el no tener trabajo remunerado no implica que la persona está ociosa y con toda probabilidad realiza tareas imprescindibles para el buen funcionamiento de su hogar). Este esfuerzo de reorganización hay que hacerlo independientemente de cual vaya a ser la duración del contrato, por lo que un contrato de mayor duración tendrá mejor acogida entre los colectivos que podrían participar en Auzolan. Además se debe tener en cuenta que las soluciones a favor de los menos favorecidos para procurar el incremento de ingresos no deben distorsionar otros ámbitos de convivencia (valores, actitudes, usos, costumbres, grupos) o al menos si los distorsiona que sea en una medida tal que quede compensada por las mejoras logradas.

Desde esta premisas, para que una normativa como la examinada tenga efectos de redignificación e inclusión social, tendría que introducir las siguientes modificaciones:

1. Separar la actividad formativa de la laboral.
2. La actividad formativa debe ser previa a la actividad laboral, recualificadora profesionalmente, suficientemente prolongada y adaptada a las necesidades personales de las incluidas en el programa. Aunque no tan prolongadas que resulten desincentivadoras.
3. La duración y modalidades de contratación laboral que se contemplen deben ser las establecidas en la Ley del Estatuto de los Trabajadores, admitiendo las correspondientes figuras societarias establecidas en la Ley 1/2000, de 29 de junio, de modificación de la Ley de Cooperativas de Euskadi (socios de trabajo de duración determinada o indefinida), y la subvención debe de concederse cuando la Administración entienda que concurren unos determinados requisitos de duración (6 meses como mínimo en los contratos a tiempo completo y la correspondiente en número de horas a tiempo parcial).
4. El contrato, salvo que circunstancias personales así lo aconsejen, debiera ser a tiempo completo.
5. La retribución debiera ser la del convenio del sector.

La consideración de las actividades sociales que se realiza en este Proyecto de Decreto, las sitúa en una posición marginal desde el punto de vista económico. Por ello, quizás las actividades formativas

son casi irrelevantes desde el punto de vista de la capacitación profesional. Debe tenderse, por el contrario, a considerar el ámbito de la solidaridad social como un sector económico con potencialidades importantes. Véase si no las dimensiones y capacidad de absorción de mano de obra que tradicionalmente ha tenido en los países escandinavos y centroeuropeos.

Por último, deseamos llamar la atención sobre el lenguaje utilizado en este Decreto redactado con un léxico de no fácil comprensión en algunos de sus puntos y mucho más si en muchos casos debe ser leído por personas que potencialmente podrían acogerse a este proyecto (términos como “unidad económica de convivencia”, “proceso grupal” o “terminación convencional”). Por lo tanto, sugerimos que en algunos apartados se olvide el lenguaje técnico y se simplifique totalmente su redacción, o si se adopta la vía, quizá imprescindible, del lenguaje técnico, incluyendo seguidamente otra que aclare a la mayoría de la población lo escrito previamente.

Con estas premisas, el CES Vasco considera que debe de realizarse una profunda reorientación de los objetivos e instrumentos que para su desarrollo incorpora este programa, y estima oportuno realizar las siguientes Consideraciones Específicas al texto del Proyecto de Decreto.

IV.- CONSIDERACIONES ESPECIFICAS

Artículo 3 del Proyecto de Decreto

El CES Vasco debe realizar diversas consideraciones al apartado 1.b) de este artículo, que establece los requisitos que deben de cumplir los contratos de trabajo subvencionables.

Primero: en relación con la duración de los contratos, se establece que estos serán de **“6 meses de duración a tiempo parcial, de 30 horas semanales, incluida la Formación de Apoyo, el Plan Personal de Inserción Laboral y las Técnicas de Búsqueda de Empleo”**, el CES Vasco estima que estos contratos deben ser laborales fijos o temporales, en función de lo dispuesto en la Ley del Estatuto de los Trabajadores, o bien las correspondientes relaciones societarias establecidas en la Ley 1/2000, de 29 de junio, de modificación de la Ley de Cooperativas de Euskadi (socios trabajadores o de trabajo, de duración determinada o indefinida), y dentro de estos establecer si se desea un requisito de duración mínima para la concesión de subvenciones. Además debe tenerse en cuenta que los contratos temporales de fomento de empleo sin causa han desaparecido y son, por tanto, ilegales.

Segundo: en relación con la retribución salarial estipulada, esta debe de corresponder al convenio de aplicación en cada caso, cuando exista, afectando dicho convenio indistintamente a todas las empresas y empresarios/as incluidos en su ámbito de aplicación, siendo el ayuntamiento o la entidad pública o privada una empresa o un empresario/a más a efectos laborales. Solamente en el caso de que no exista tal convenio propio o sectorial cabrá aplicar el salario mínimo interprofesional.

Así, el CES Vasco considera que resultaría jurídicamente más seguro que el Decreto se limitase a establecer unas condiciones dignas de contratación, permitiendo a las partes cumplimentar estas condiciones con la modalidad contractual que estimen pertinente y subvencionar los costes laborales o de determinados contratos hasta unos determinados límites.

También, El CES Vasco estima oportuno cambiar la redacción del apartado 2) de este artículo que señala **“En la medida de lo posible, los proyectos incorporarán también acciones de cualificación profesional en competencias relacionadas con el empleo de utilidad social que realizarán en la fase de contratación”**, por **“Los proyectos incorporarán acciones de cualificación profesional en competencias relacionadas con el empleo de utilidad social que realizarán en la fase de contratación”**.

Artículo 7 del Proyecto de Decreto

Este artículo establece que, para la adjudicación de ayudas, se conseguirá un equilibrio territorial acorde con la distribución de personas titulares de IMI en los ámbitos local, comarcal y territorial.

El CES Vasco considera que si bien sería deseable conseguir tal equilibrio territorial (y de hecho lo más probable es que los ayuntamientos, comarcas y territorios con mayor número de titulares de IMI presenten mayor número de solicitudes de ayuda), si la proporción entre preceptores de IMI y solicitudes de ayuda no fuera territorialmente equilibrada, se debería renunciar al criterio de equilibrio territorial en favor de los proyectos que presenten mayor interés, de tal forma que si en ayuntamientos, comarcas o territorios con un elevado número de titulares de IMI se presentan pocos proyectos, los recursos sobrantes sirvan para financiar proyectos de otros territorios.

Artículo 10 del Proyecto de Decreto

El CES Vasco considera necesario sustituir en el punto 1), “**comisión evaluadora de carácter técnico compuesta por, al menos, cuatro técnicos/as**” por “**comisión técnica delegada del órgano adecuado de participación institucional en las políticas de empleo y formación en la CAPV**”, y en su punto 2), “**mediante resolución conjunta de los directores de Empleo y Formación y de Bienestar Social**”, por “**mediante resolución conjunta de los directores de Empleo y Formación y de Bienestar Social, previo análisis del informe elaborado por la comisión anterior**”.

Disposición Transitoria Segunda del Proyecto de Decreto

El CES Vasco considera que la cuantía destinada para cumplir los objetivos de este Decreto es insuficiente, ya que difícilmente alcanzará al 10% de los preceptores del IMI. Con los 500 millones (3.005.061 euros) presupuestados para el programa Auzolan durante este año 2000, tan solo se puede llegar a contratar a 1.572 personas (ya que el coste por persona es de 53.010 pesetas al mes con una duración de 6 meses, ello sin contar el coste de la formación inicial y del Plan Personal de Inserción Laboral y Técnicas de Búsqueda de Empleo).

V.- CONCLUSIONES

El CES Vasco informa que no considera adecuada la tramitación realizada previamente por el Consejo de Gobierno del Proyecto de Decreto por el que se articula el Programa AUZOLAN para la inserción laboral de las personas en situación de riesgo de exclusión por las consideraciones que este órgano consultivo ha efectuado.

En Bilbao, a 27 de octubre de 2000

Vº Bº El Presidente
Rafael Puntonet del Río

El Secretario General
Manuel Aranburu Olaetxea