

# Empleo garantizado y sus posibles yacimientos: la atención a la dependencia como propuesta

MACARENA HERNÁNDEZ BEJARANO \*



REVISTA IBEROAMERICANA  
DE RELACIONES LABORALES

*Labour Issues.*

*Iberoamerican Journal of Industrial Relations*

ISSN 2173-6812

VOL. 38, (2020)

pp. 101-121



**FECHA RECEPCIÓN:**

2020-06-14

**FECHA REVISIÓN:**

2020-06-25

**FECHA ACEPTACIÓN:**

2020-10-30

**FECHA PUBLICACIÓN:**

2020-12-05

**RESUMEN:**

El estudio analiza el trabajo garantizado desde la tipología de los empleos, a fin de determinar los posibles yacimientos sobre los que articular un hipotético programa de trabajo garantizado.

**PALABRAS CLAVE**

Empleo; trabajo garantizado; yacimientos de empleo; tipos de trabajo.

**ABSTRACT**

The study of analyzing guaranteed work from the type of Jobs, in order to determine the posible deposits on which to articulate a hypothetical guaranteed work program.

**KEYWORDS**

Employment; guaranteed work; sources of employment; types of work.



\* Pfra. Contratada Doctora. Dpto. Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Universidad de Sevilla

## EMPLEO GARANTIZADO Y SUS POSIBLES YACIMIENTOS: LA ATENCIÓN A LA DEPENDENCIA COMO PROPUESTA

### 1.- INTRODUCCIÓN

El análisis del impacto de la crisis económica sobre el mercado laboral ha sido objeto de estudio por la literatura científica desde múltiples perspectivas (económica, laboral, sociológica, de salud, consumo...). Finalizada aquella nuevas líneas de reflexión estudian cómo evoluciona el mercado desde un escenario diferente, el de la recuperación económica.

Los datos de cierre del año 2019 y del inicio del año 2020 – previo a la situación de pandemia provocada por el COVID-19- constataban el notable crecimiento económico experimentado por España en los últimos años<sup>2</sup>. Expansión que se mantenía por sexto año consecutivo con crecimientos en el PIB – si bien más moderados que en años anteriores

1. Este trabajo forma parte de los resultados del Proyecto de I+D RTI2018-098794-B-C32 denominado “Nuevas formas de protección social ante los cambios productivos” financiado por el MINECO/MICIU Forma parte de los resultados del Proyecto de I+D “Nuevas dinámicas y riesgos sociales en el siglo XXI: desigualdad precariedad y exclusión social” RTI2018-098794-B-C31.

2. Vid. “La economía española ante el entorno global incierto. Evolución reciente, perspectivas y retos”, Informe anual del Banco de España, 2018, págs. 33 y ss. Para un estudio más amplio vid. entre otros, el Informe de situación de la Economía Española 2018 del Ministerio de Hacienda, Julio 2018, págs. 1 y ss. Disponible en el sitio web <https://www.hacienda.gob.es/CDI/estabilidad%20presupuestaria/situaci%C3%B3neconomia2018.pdf> o el “Informe Trimestral de la Economía Española”, Boletín Económico del Banco de España nº 4/2019, pág.30; Informe de Estrategia de inversión de Bankinter 1 trimestre 2020 “Estabilidad vulnerable. Más Europa y EE.UU., pero menos emergentes. Nada especialmente preocupante, salvo el miedo irracional” Departamento de Análisis de Bankinter, SA, págs. 33-34, publicado en el sitio web [https://broker.bankinter.com/www/es-es/cgi/broker+binarios?secc=ASES&subs=TTTS&nombre=estrategia\\_inversion.pdf](https://broker.bankinter.com/www/es-es/cgi/broker+binarios?secc=ASES&subs=TTTS&nombre=estrategia_inversion.pdf)

(el año 2019 se cerró con una subida del 2%)<sup>3</sup>- y con expectativas de prolongarse en los próximos ejercicios (2020-2022)<sup>4</sup>.

En sintonía con el referido crecimiento económico la tasa de empleo y paro también evolucionaban de forma favorable (desde el año 2014 se crearon 2,5 millones nuevos empleos)<sup>5</sup>, si bien su dinámica evolutiva no seguía el mismo ritmo de crecimiento experimentado por el PIB, manifestando un comportamiento anticíclico, elemento particular nuestro mercado. El empleo que se generaba crecía a ritmo lento, menor que el esperado por el crecimiento que podía corresponder a la situación económica y el desempleo se estancaba a niveles elevados, circunstancias diferenciales que nos alejaban del resto de socios europeos<sup>6</sup>. En el año 2019 el empleo creció en 346.300 personas. La tasa de paro mantuvo descensos moderados situándose, en el tercer trimestre 2019, en 3.214.400 desempleados, es decir, el 13,92% de la población activa<sup>7</sup>.

3. Vid. Informe Trimestral de Análisis del Mercado de Trabajo, nº 131, diciembre 2019, Secretaría General Técnica del Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social, pág. 7 y 10. Según el último informe publicado por el Banco de España, la actividad económica global empezó a ralentizarse de forma evidente a comienzos del año 2018, desaceleración que se ha reflejado, fundamentalmente, en un acusado deterioro en los indicadores de comercio internacional y de actividad manufacturera, pero también en una cierta pérdida de dinamismo del sector servicios. Vid. el Informe Trimestral de la Economía Española, publicado en el Boletín Económico del Banco de España nº 4/2019, pág.36.

4. El dinamismo en el gasto doméstico es el que ha contribuido y lo sigue haciendo a que el PIB avance en la senda del crecimiento. Sin embargo, no ha conseguido acelerar la lenta mejoría en el nivel de pobreza que se mantiene en nuestro país, lo que, sin duda, tiene se encuentra, en parte, relacionado con la calidad y características del empleo creado. Vid. “Proyecciones macroeconómicas elaboradas por los expertos del Eurosistema para la zona del euro de diciembre de 2019. Contribución del Banco de España al ejercicio conjunto de proyecciones del Eurosistema de diciembre de 2019”, págs.4-8. Documento publicado por el Banco de España y disponible en el enlace <https://www.bde.es/f/webbde/SES/AnalisisEconomico/AnalisisEconomico/ProyeccionesMacroeconomicas/ficheros/be161219-proy.pdf>

5. Vid. Informe Trimestral de Análisis del Mercado de Trabajo, nº 131, diciembre 2019, Secretaría General Técnica del Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social, pág.7.

6. Este peculiar comportamiento anticíclico se caracteriza por caídas bruscas en el nivel de empleo en períodos de crisis superiores a la reducción experimentada por el PIB, mientras que en fases de expansión el empleo no tiende a crecer con la misma intensidad con la que lo hace el PIB, sino que mantiene una tendencia de crecimiento moderado. Vid. el Informe Trimestral de la Economía Española, Boletín Económico del Banco de España nº 4/2019, op.cit., págs.41 y 44.

7. Vid. Informe Trimestral de Análisis del Mercado de Trabajo, nº 131, diciembre 2019, Secretaría General Técnica del Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social, pág.8. Las proyecciones realizadas por el Banco de España pronostican una moderada continuidad en el ritmo de crecimiento del empleo que permitirá mantener el descenso en la tasa de desempleo que se situaría en el año 2022 en el 12,6% de la población activa. Vid. Proyecciones macroeconómicas elaboradas por los expertos del Eurosistema para la zona del euro de diciembre de 2019. Contribución del Banco de España al ejercicio conjunto de proyecciones del Eurosistema de diciembre de 2019”, op.cit., págs.7.

La Seguridad Social cerró el año 2019 con 19.261.636 afiliados y recupera su nivel de afiliación previo al período de crisis<sup>8</sup>.

Se registraron 22.512.200 contratos de los que solo un 9,59%, es decir, 2.159.400 fueron indefinidos. El resto, 20.352.800, fueron contratos temporales<sup>9</sup>.

Estos datos mostraban que, pese al descenso en la tasa de temporalidad -desde 31,6% en 2007 hasta el 26,7% en el tercer trimestre de 2019-<sup>10</sup>, continuaba siendo de las más elevadas de la Unión Europea<sup>11</sup>. También que la salida de la crisis no lograba corregir el problema estructural que ya padecía nuestro mercado en etapas previas. Se ha seguido sustentando en dos notas que lo han caracterizado desde hace décadas: la temporalidad y la dualidad. Realidad que no se ha visto mejorada con la creciente globalización o la acelerada irrupción de transformaciones tecnológicas y digitales, motores de generación de nuevos empleos (aunque también de destrucción de otros).

Mercado de trabajo más dinámico, flexible y diverso. Pero también más desigual, polarizando la creación de nuevos empleos hacia dos tipos: uno competitivo, bien remunerado y con alta cualificación (en menor proporción en el mercado) y una amplia oferta de empleo de mala calidad, inestable, de baja cualificación y remuneración<sup>12</sup>.

Circunstancias que inciden en los procesos de exclusión, que quedan modificados. No solo se caracterizan por situaciones de desempleo o de empleos marginales, sino tam-

bién por actividades de empleo normalizadas pero de corta duración y mal retribuidas<sup>13</sup>. Empleo precario, mal retribuido y de escasa protección por el actual sistema de protección social que no libera al individuo de caer en una situación de pobreza<sup>14</sup>.

Reflejo de lo anterior ha sido la evolución de la tasa AROPE –indicador establecido por la Estrategia Europa 2020 para medir el número de personas que se encuentran en riesgo de pobreza, o lo que es lo mismo, personas que viven en hogares donde la renta disponible por unidad de consumo es inferior al umbral de pobreza, establecido en el 60% de la mediana de la renta nacional<sup>15</sup>-. En el año 2018 se situaba en el 26,1% de la población, lo que equivale a decir que, en España, 12.188.288 personas se encontraban en riesgo de pobreza, una cifra superior a la existente al inicio de la crisis (23'8% en el año 2008, es decir, 10.985.562 personas)<sup>16</sup>.

Pese a la mejora moderada y a la tendencia descendente del último informe publicado sobre la tasa AROPE (2019) -mayormente propiciada por el incremento del empleo-, la disminución de la pobreza resultaba mínima, siendo la población desempleada la que presentaba las tasas más altas de riesgo de pobreza (46,8% entre las personas desempleadas en 2018). A destacar, la tasa de pobreza entre las personas ocupadas, una tasa que desde el año 2014 se ha mantenido estática en torno al 14%.

8. Datos obtenidos de los Informes de afiliación de la Seguridad Social por CC.AA y provincias según regímenes referidos a diciembre de 2007 y diciembre de 2009 y publicados en el sitio web <http://www.seg-social.es/wps/portal/wss/internet/EstadisticasPresupuestosEstudios/Estadisticas/EST8/EST167>

9. Vid. el resumen de datos publicados el 16-1-2020 en <http://www.mitramiss.gob.es/es/estadisticas/resumenweb/RUD.pdf>

10. Resumen del Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social, últimos datos disponible en el sitio <http://www.mitramiss.gob.es/es/estadisticas/resumenweb/RUD.pdf>

11. Vid. VIÑAS APAOLAZA A.: "Una fotografía de la temporalidad y parcialidad en el mercado laboral español", Servicios de Estudio de la confederación UGT. Estudios nº 3, 19 de noviembre de 2019, pág. 3.

12. La polarización en los mercados laborales no es un fenómeno exclusivo de España, sino que resulta característico en todos los Estados miembros desde el año 2002, si bien se acusa con diferente intensidad. Vid. "Employment and Social Developments in Europe", Annual Review 2018, European Commission, June 2018, resumen ejecutivo, disponible en el sitio web [https://ec.europa.eu/employment\\_social/empl\\_portalpublications/Esde2018/Index.html](https://ec.europa.eu/employment_social/empl_portalpublications/Esde2018/Index.html). Según este informe " la polarización laboral es consistente con la hipótesis de que el proceso de cambio tecnológico en los últimos años ha conducido a una menor demanda de mano de obra en trabajos en los que predominan las tareas rutinarias, mientras que aumenta considerablemente la demanda en trabajos en los que predominan tareas no rutinarias". Vid. pág. 7.

13. Vid. la Estrategia Nacional de Prevención y Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social 2019-2023, Gobierno de España, Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social, págs. 42-49 y disponible on line en el sitio web [https://eapn.es/ARCHIVO/documentos/noticias/1553262965\\_estrategia\\_prev\\_y\\_lucha\\_pobreza\\_2019-23.pdf](https://eapn.es/ARCHIVO/documentos/noticias/1553262965_estrategia_prev_y_lucha_pobreza_2019-23.pdf)

14. Vid. LLANO ORTIZ J.C.: "El Estado de la Pobreza. Seguimiento del indicador de pobreza y exclusión social en España 2008-2018", Informe anual de seguimiento del indicador AROPE de la Red Europea de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social, 9º Informe 2019, Edit. European Anti poverty Network-España (EAPN-ES), Madrid, Octubre 2019, pág.38.

15. La tasa AROPE es un indicador relativo que mide desigualdad. No mide pobreza absoluta, sino cuántas personas tienen ingresos bajos en relación al conjunto de la población. Por lo tanto, aumenta o disminuye a medida en que lo haga la mediana de los ingresos a nivel nacional. Dicho indicador se construye midiendo tres componentes: el riesgo de pobreza (personas con ingresos por debajo del 60% de la mediana de ingresos), la carencia material severa (personas que tienen dificultad para acceder a determinados bienes o servicios establecidos como básicos por la Unión Europea, al menos 4 de los 9 ítems de consumo recogidos en la encuesta de condiciones de vida) y la baja intensidad en el empleo. Vid los resultados definitivos de los últimos datos de la Encuesta de Condiciones de Vida (ECV) 2018, publicados el 27-6-2019 por el Instituto Nacional de Estadística y disponibles [https://www.ine.es/prensa/ecv\\_2018.pdf](https://www.ine.es/prensa/ecv_2018.pdf). Para una mayor información sobre la medición de la pobreza vid. el informe realizado por el Instituto Nacional de Estadística "La pobreza y su medición. Presentación de diversos métodos de obtención de medidas de pobreza y disponible on line en el sitio <https://www.ine.es/daco/daco42/sociales/pobreza.pdf>

16. Vid. LLANO ORTIZ J.C.: "El Estado de la Pobreza. Seguimiento del indicador de pobreza y exclusión social en España 2008-2018", op.cit., págs. 5-6 y 13.

Con referencia al período indicado los datos recogidos en el informe indicaban que la recuperación económica en España no se traducían en una notable mejoría de este indicador y que no todo el trabajo que se creaba protegía del riesgo de pobreza. Las cifras encierran otras realidades: el aumento del trabajo a tiempo parcial no deseado, la reducción de la duración de los contratos y del valor trabajo y las limitaciones de nuestro sistema de protección social<sup>17</sup>.

Escenario bastante alejado del compromiso que suscribió España en el año 2009 en el marco de la Estrategia Europa 2020 de “**reducir entre 1.400.000 y 1.500.000 (en el período 2009-2019) el número de personas en riesgo de pobreza y exclusión social de acuerdo con el indicador AROPE**” y la parte proporcional en pobreza infantil. Concluido el plazo España incumple su compromiso y empeora su situación en términos comparativos, resultando uno de los Estados miembros de la UE (28) con la tasa AROPE más elevada<sup>18</sup>.

Niveles de desempleo y de pobreza y exclusión elevados, graves problemas del tejido social español que contrastaban con su posicionamiento a nivel económico según el informe EURES (2018): cuarta economía de la zona euro, quinta de la Unión Europea y décimotercera del mundo en términos de PIB<sup>19</sup>.

En el escenario descrito, las soluciones propuestas fueron diversas. Algunas de ellas incluidas en diferentes paquetes de medidas que fueron puestas en marcha, como el Plan Director por un Trabajo Digno (2018-2019-2020)<sup>20</sup>, el Plan de Choque por el Empleo Joven (2019-2021)<sup>21</sup> o la Estrategia de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social

17. Vid. LLANO ORTIZ J.C.: “El Estado de la Pobreza. Seguimiento del indicador de pobreza y exclusión social en España 2008-2018”, op.cit., págs.6-7.

18. Datos recogidos en la Estrategia Nacional de Prevención y Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social 2019-2023” op.cit., pág. 6.

19. Informe EURES sobre el mercado laboral español. 2018 disponible en el sitio web: <https://ec.europa.eu/eures/main.jsp?catId=2627&Imi=Y&acro=Imi&lang=es&recordLang=es&parentId=&countryId=ES&regionId=ES1&nuts2Code=ES12&nuts3Code=null&mode=text&regionName=%C3%81mbito%20Nacional>

20. El Plan Director por un Trabajo Digno (2018-2019-2020), aprobado Acuerdo de Consejo de Ministros en su sesión de 29-6-2018, en respuesta a la necesidad de luchar contra la precariedad laboral tiene como principal objetivo recuperar derechos laborales y mejorar la calidad del empleo y de las condiciones de trabajo. Vid. el texto del Plan on line en el sitio [http://prensa.empleo.gob.es/WebPrensa/salamultimedia/documento\\_enlaces/PLAN-DIRECTOR-POR-UN-TRABAJO-DIGNO-27\\_07\\_2018.pdf](http://prensa.empleo.gob.es/WebPrensa/salamultimedia/documento_enlaces/PLAN-DIRECTOR-POR-UN-TRABAJO-DIGNO-27_07_2018.pdf)

21. El Plan de Choque por el Empleo Joven (2019-2021), aprobado Acuerdo de Consejo de Ministros e 7-12-2018, comprende un conjunto de medidas orientadas a la mejora de la integración laboral de los jóvenes. Vid. el texto del Plan on line en el sitio [https://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-2018-16793](https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2018-16793).

(2019-2023)<sup>22</sup> y que conectan con otras como la Estrategia Nacional contra la Pobreza Energética (2019-2024), el Plan Estatal de Viviendas (2018-2021), el Plan Operativo 2018-2020 de la Estrategia Nacional para la Inclusión Social de la Población Gitana en España (2012-2020), la Estrategia Nacional Integral de Personas sin Hogar (2015-2020), la Estrategia Nacional de Personas Mayores para un Envejecimiento Activo y su buen trato (2018-2021).

La dinámica de crecimiento económico anteriormente descrita quiebra a partir del mes de marzo de 2020 originada, esta vez, por una situación de crisis sanitaria que lleva a España a una nueva recesión económica que se pronostica de consecuencias peores que la precedente.

El impacto de la pandemia generada por la propagación de la enfermedad causada por el COVID-19 hunde a España en una brutal degeneración del tejido económico de consecuencias imprevisibles.

El estado de alarma decretado por el actual Gobierno entre los meses de marzo y junio, el confinamiento de la población en sus hogares y la paralización generalizada de la actividad provocó la caída del PIB (5,2% en tasa intertrimestral y el 4,1% en tasa interanual solo en el primer trimestre de 2020)<sup>23</sup>, el cierre de miles de empresas, más de un millón de empleos perdidos entre abril y junio<sup>24</sup> y un alarmante y rápido incremento en el nivel de desempleo (15,33% de la población activa en el 2º Trimestre de 2020) que peligrosamente avanza hacia los cuatro millones de desempleados (3.802.814)<sup>25</sup>.

22. La Estrategia Nacional de Prevención y Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social 2019-2023 fue aprobada por Acuerdo de Consejo de Ministros en su sesión de 22-3-2019. Su elaboración se incluyó en el Programa Nacional de Reformas 2018 que fue presentado a la Comisión Europea en el mes de abril de 2018. Concebida desde un punto de vista integral y multidimensional en ella se recogen cuatro metas estratégicas (combatir la pobreza, inversión social en las personas, protección social ante los riesgos del ciclo vital y eficacia y eficiencia de las políticas), que se desarrollan en 13 objetivos y 85 líneas de actuación. Vid. págs. 68 y ss.

23. Datos publicados en nota de prensa el 31-7-2020 por el INE sobre la contabilidad trimestral nacional de España: principales datos agregados. Recuperados el 3-9-2020 en el sitio web <https://www.ine.es/daco/daco42/daco4214/cntr0220a.pdf> y en el Informe Trimestral de Análisis del Mercado de Trabajo nº 133/junio 2020 publicado en el enlace [http://www.mites.gob.es/ficheros/ministerio/sec\\_trabajo/analisis\\_mercado\\_trabajo/numeros/133/Textoinforme.pdf](http://www.mites.gob.es/ficheros/ministerio/sec_trabajo/analisis_mercado_trabajo/numeros/133/Textoinforme.pdf)

24. En la citada cifra no se incluyen las personas afectadas por expedientes de regulación temporal de empleo con contratos suspendidos porque la metodología EPA los considera ocupados. Datos actualizados al 1-8-2020 del INE y recuperados el 3-9-2020 en el sitio web <https://www.epdata.es/datos/paro-espana-hoy-epa-ine/10/espana/106>

25. Datos de desempleo registrados al mes de agosto de 2020, recuperados el 3-9-2020 y publicados por el Ministerio de la Presidencia el 2-9-2020 en el sitio web <https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/trabajo14/Paginas/2020/020920-paro.aspx>

El nivel de pobreza en muchos hogares se ha incrementado<sup>26</sup>, hecho que a todos nos resulta conocido. Difícilmente pueden olvidarse aquellas imágenes que los medios de comunicación mostraron durante el mes de mayo de interminables colas para conseguir alimentos y bienes de primera necesidad en determinados barrios de grandes ciudades como Madrid y repartidos de forma altruista por asociaciones y organizaciones no gubernamentales, o las llamadas a la solidaridad por los bancos de alimento desbordados ante el aumento de peticiones de ayuda. Las denominadas “colas del hambre”, dramática situación que rememoran a una España de otra época, la de la postguerra civil y las largas colas del racionamiento.

En este momento actual, finalizado el estado de alarma pero no la situación de pandemia, con rebotes de contagios en todo el territorio español y con grandes incertidumbres en el terreno económico y en la recuperación del empleo, vuelven a plantearse otras alternativas que, en su día, fueron abanderadas por distintos sectores de la doctrina científica y algunas fuerzas políticas, y que se rescatan del debate teórico.

Una de ellas es el trabajo garantizado, propuesta que defiende la creación por parte del Estado de puestos de trabajo a todo individuo en situación de desempleo que lo desee.

Alternativa a la anterior es la renta básica universal, propuesta que garantiza no un empleo, sino un ingreso incondicional a todos los ciudadanos.

Confrontadas en los debates actuales por sus perfiles antagónicos, las propuestas albergan conexiones comunes no solo en cuanto a su objetivo de luchar contra la exclusión social. Como se ha acertado a decir, en el trasfondo de ambas subyace una reformulación del Estado social y de los derechos sociales de como lo fueron concebidos en el siglo XX<sup>27</sup>.

En definitiva, dos propuestas ambiciosas, complejas y no exentas de polémica que constituyen el objeto de investigación de la monografía en la que se inserta este trabajo y en la que ambas son estudiadas desde distintas perspectivas.

Nuestro estudio trata de analizar la propuesta del trabajo garantizado desde la tipología de los empleos, a fin de determinar posibles yacimientos sobre los que articular un hipotético programa de trabajo garantizado.

26. Según datos del INE el número de hogares con todos sus miembros en paro ha crecido un 1,27% en los últimos 12 meses. Datos actualizados al 1-8-2020 del INE y recuperados el 3-9-2020 en el sitio web <https://www.epdata.es/datos/paro-espana-hoy-epa-ine/10/espana/106>

27. Vid. QUINTERO LIMA M.G.: “Las propuestas de Renta Básica y Empleo Garantizado desde una perspectiva de género: una aproximación sumaria”, Revista Internacional y Comparada de relaciones Laborales y Derecho del Empleo, Vol.6, nº 4, octubre-diciembre 2018, Revista electrónica de acceso abierto, ADAPT University Press, pág. 126.

## 2.- El ideario básico del trabajo garantizado como propuesta contra el desempleo, la pobreza y la exclusión social

El modelo de trabajo garantizado se concibe como el derecho de toda persona a un trabajo digno, o en los términos utilizados por TCHERNEVA, como una situación en la que cualquier persona en edad legal de trabajar y que quiera trabajar puede obtener un empleo, con un salario digno y unas condiciones laborales decentes<sup>28</sup>.

Su base teórica son las aportaciones realizadas por el economista HYMAN MINSKY en los años setenta como fórmula a desarrollar por las sociedades capitalistas para mitigar la situación de desempleo<sup>29</sup>.

En sus reflexiones el autor reconoce la incapacidad del mercado para generar suficientes puestos de trabajo y conseguir una situación de pleno empleo. Esta dificultad genera importantes excedentes de mano de obra; personas desempleadas que quieren y pueden trabajar. Para afrontar la situación el autor propone como solución que sea el Estado el que cree los puestos necesarios para dar respuesta a la demanda de trabajo existente, de tal manera que todo individuo desempleado que lo desee pueda tener acceso a un empleo.

La imposibilidad del sector privado de conseguir el pleno empleo y las crecientes necesidades sociales a cubrir son confrontadas en esta propuesta a las que se da respuesta reformulando el papel del Estado en la economía como promotor activo de empleo, es decir, haciéndolo responsable de la creación de puestos de trabajo en condiciones dignas<sup>30</sup>. Por-

28. Vid. TCHERNEVA P.: “El trabajo garantizado: diseño, trabajos e implementación”, Documento de Trabajo nº 902, Levy Economics Institute, Annandale-on-Hudson, NY, L pág. 2.

29. Vid. GARZÓN ESPINOSA E.: “Perspectiva económica del trabajo garantizado” en la obra colectiva “El Trabajo Garantizado. Una propuesta necesaria frente al desempleo y la precarización”, Garzón A. y Guamán A. (coord.), edit. AKAL, S.A. 2015, pág.71. Otros autores también vinculan esta propuesta con la política de “New Deal” desarrollada por el Gobierno del Presidente norteamericano F.D. Roosevelt tras la Gran Depresión económica de 1929. Vid. LUQUE RUIZ E.: “El Derecho al Trabajo” artículo de opinión publicado el 14-11-2019 en el diario digital Montalban Digital, Buzón del lector y disponible on line en el sitio web: <https://www.montalban-digital.com/2019/11/buzon-del-lector-derecho-al-trabajo.html>

E incluso también con la política social de Truman, Jimmy Carter o Martin Luther King Jr. Vid. RA-VAILLON M. : “Guaranteed Employment or Guaranteed Income?”, Working Paper nº 482, Center for Global Development, Washington, abril 2018, págs. 7-8.

30. Vid. CRUZ HIDALGO E., MEDINA MILTIMORE S., VILLENA OLIVER A.: “Por qué RBU y Trabajo Garantizado no son complementarios”, artículo publicado el 25-10-2017 en la sección Tribuna de la Revista on line CTXT beta (Contexto y Acción), nº 40, octubre 2017, publicada en el sitio web <https://ctxt.es/es/20171025/Firmas/15811/RBU-teoria-monetaria-moderna-trabajo-garantizado-villena-medina-miltimore.htm>

que el hecho que exista desempleo no significa que no exista trabajo. En la sociedad actual hay mucho trabajo por hacer, aunque no todo el que existe sea valorado económicamente. Por lo tanto, la mano de obra desempleada puede ser utilizada por el Estado para dar cobertura a necesidades sociales que se encuentran no satisfechas o no de forma suficiente<sup>31</sup>.

Las necesidades sociales de los individuos crecen a medida que crece el desempleo. Al quedar desatendidas por los servicios públicos pueden obtener una respuesta adecuada con un trabajo social y útil.

La doctrina que apoya este modelo defiende su puesta en práctica mediante la creación de bancos de empleo comunitarios que albergarían diferentes ofertas de empleo, adaptadas al perfil de los solicitantes según su nivel formativo, cualificación profesional, y circunstancias personales y/o especiales. Ofrecerían también oportunidades de capacitación y aprendizaje/reciclaje profesional, sin excluir a ningún grupo o persona que deseara trabajar<sup>32</sup>. Y ello se implementaría desde los parámetros marcados por las normas laborales: los empleos que se creen han de ser empleos dignos, estables y de calidad<sup>33</sup>.

Es decir, el trabajo garantizado ofrece relaciones laborales justas, igualitarias, inclusivas y equilibradas, óptimas condiciones de trabajo, remuneración decente y un adecuado nivel de protección social<sup>34</sup>. Desplaza al empleo precario – y otro tipo de problemas de salud que se asocian a él– proporcionando un estándar laboral mínimo y asegurando que ninguna persona trabajadora se encontrará en riesgo o situación de pobreza<sup>35</sup>. Y servirán para hacer cosas útiles para la sociedad<sup>36</sup>.

31. Vid. GARZÓN ESPINOSA E.: "Perspectiva económica del trabajo garantizado" en la obra colectiva "El Trabajo Garantizado. Una propuesta necesaria frente al desempleo y la precarización", op.cit., pág.71.

32. Vid. LABORDA J.: "Frente al desempleo, los beneficios del trabajo garantizado (III)", artículo publicado el 25-11-2018 en el blog de la Red MMT en el sitio web <http://www.redmmt.es/frente-al-desempleo-los-beneficios-del-trabajo-garantizado-iii/>

33. Vid. GUAMÁN A. Y TRILLO F.: "Desempleo y precariedad: repensar el trabajo" colectiva "El Trabajo Garantizado. Una propuesta necesaria frente al desempleo y la precarización", en la obra colectiva, op.cit., pág. 63

34. Un interesante estudio sobre la calidad del empleo en MORALES ORTEGA J.M.: "Empleo de calidad ¿realidad o ficción? en la obra colectiva "Transiciones laborales y reformas del mercado de trabajo: su influencia sobre el empleo de jóvenes y mayores", M.C Rodríguez-Piñero Royo (Dir.), Edit. Bomarzo, 1ª edic., Albacete, 2014, págs. 77-108.

35. Vid. TCHERNEVA P.: "El trabajo garantizado: diseño, trabajos e implementación", op.cit., pág.60; LABORDA J.: "Frente al desempleo, los beneficios del trabajo garantizado (III)", artículo publicado el 25-11-2018 en el blog de la Red MMT en el sitio web <http://www.redmmt.es/frente-al-desempleo-los-beneficios-del-trabajo-garantizado-iii/>

36. PÉREZ MUÑOZ C., REY PÉREZ J.L.: "Garantías del ingreso para garantizar el trabajo", Revista de Ciencia Política, Vol. 27, nº 1, 2007, pág. 93.

Se entiende que la puesta en práctica del programa ha de recibir financiación pública del Estado, si bien para su administración y gestión se implicarían a los gobiernos locales y entidades de la economía social, mejores conocedores, por su proximidad, de las necesidades a satisfacer en cada territorio<sup>37</sup>. De esta forma, la creación de empleo se desarrollaría en los ámbitos territoriales en los que existiese el desempleo y se dirigiría a la cobertura de las necesidades que surgiesen en esos mismos espacios. En concreto, en actividades o servicios dirigidos a la satisfacción de las necesidades sociales<sup>38</sup>.

La selección de los sectores en los que se crearían los empleos enriquece el propio trabajo dotándolo de otros fines sociales: la superación de la precarización laboral y de la tradicional división de roles (al visibilizar de trabajos que se desarrollan en el ámbito de la economía sumergida y que, en su mayoría son realizados por mujeres) o la evolución de la actividad productiva hacia nuevos modelos respetuosos con el medio ambiente que promuevan "los derechos sociales y el bienestar para todos" y que permitan el avance hacia un futuro económico sostenible, hacia el que Europa proyecta dirigirse en 2030<sup>39</sup>.

La notable difusión de esta propuesta es un hecho innegable. A nivel teórico, ha sido incluida en documentos de ámbito internacional como el Pacto Mundial por el Empleo, Acuerdo Internacional tripartito entre Estados, empresarios y trabajadores aprobado por la OIT el 9-6-2009 que ha incorporado los "sistemas públicos de garantía del empleo para los desempleados"; o también en la Recomendación nº 202 de la OIT de 30-5-2012, relativa a los pisos nacionales de protección social.

A nivel práctico, diversos países han desarrollado fórmulas similares con diferentes denominaciones, diseño, duración, destinatarios, etc., al objeto de reducir las bolsas de desempleo y coadyuvar al bienestar social.

Una de las primeras iniciativas fue puesta en práctica en la década de los años treinta del pasado siglo por el presidente Norteamericano F.D. Roosevelt en el marco del New Deal. Otras más recientes fueron experimentadas en Argentina, con el denominado Programa para cabezas de familia -Jefes de Hogar- (Decreto 565/2002 de 3 de abril, B.O.

37. Vid. ILLUECA BALLESTER H.: "Perspectiva jurídica del trabajo garantizado" en la obra colectiva "El Trabajo Garantizado. Una propuesta necesaria frente al desempleo y la precarización", op. cit., págs. 116 y ss.

38. Vid. GARZÓN ESPINOSA E.: "Perspectiva económica del trabajo garantizado" en la obra colectiva "El Trabajo Garantizado. Una propuesta necesaria frente al desempleo y la precarización", Garzón A. y Guamán A. (coord.), op. cit., pág.71.

39. Vid. GARZÓN ESPINOSA E.: "Perspectiva económica del trabajo garantizado" en la obra colectiva "El Trabajo Garantizado. Una propuesta necesaria frente al desempleo y la precarización" op.cit., pág. 65. Vid. también el Documento de reflexión de la Comisión europea, de 30 de enero de 2019, "Hacia una Europa sostenible en 2030" (COM (2019) 22 final).

4 de abril de 2002), o en la India, con el programa que se reguló en la conocida como Mahatma Gandhi National Rural Employment Guarantee Act 42 of 2005 (MNREGA) [Ley nacional de Garantía del Empleo rural Mahatma Gandhi]<sup>40</sup> y con resultados, como indica GARZÓN ESPINOSA, satisfactorios<sup>41</sup>.

En la actualidad, también se ha incorporado en algunas agendas políticas, como la del que hasta el pasado mes de abril fue candidato a la Presidencia de los EEUU por el partido demócrata, el Senador norteamericano Bernie Sanders. En su efímera campaña electoral incluyó la propuesta de la congresista Alexandra Ocasio-Cortez denominada Green New Deal, por la que se pretendía crear 20 millones de puestos de trabajo reconstruyendo infraestructuras y con un sistema de energía sostenible para luchar contra el cambio climático<sup>42</sup>.

### 3.- El concepto del trabajo garantizado

Avanzamos hacia la cuestión conceptual del trabajo garantizado recordando que el trabajo, como actividad humana, posee una doble función: personal, en cuanto medio de satisfacer las necesidades del individuo (sean económicas o de cualquier otro tipo) y social, en cuanto instrumento que permite establecer relaciones y desarrollarse en la sociedad. Tiene también una valoración económica, en cuanto a los frutos que se generan con dicha actividad<sup>43</sup>.

Como actividad humana conducente a la obtención de un resultado, su ordenación por el Derecho delimita las relaciones sociales que le sirven de soporte y la valoración de las distintas especies o formas en las que puede materializarse (trabajo productivo/trabajo no productivo; trabajo libre/trabajo forzoso; trabajo manual/ trabajo intelectual; trabajo-derecho/trabajo-deber; trabajo por cuenta ajena/trabajo por cuenta propia, etc.)<sup>44</sup>.

40. Vid. Un estudio del caso en “MGNREA (India): Ley nacional de Garantía del Empleo rural Mahatma Gandhi”, Observatorio de Ciudades Inclusivas, Comisión de Inclusión Social, Democracia Participativa y

Derechos Humanos de CGLU, en el sitio web [https://www.uclg-cisd.org/sites/default/files/India%20MGNREA\\_2010\\_es\\_FINAL.pdf](https://www.uclg-cisd.org/sites/default/files/India%20MGNREA_2010_es_FINAL.pdf)

41. Vid. GARZÓN ESPINOSA E.: “Perspectiva económica del trabajo garantizado”, op.cit., págs.93-96.

42. Vid. información del programa electoral en <https://berniesanders.com/es/issues/>

43. Vid. ALONSO GARCÍA M.: “Curso de Derecho del Trabajo”, edit. Ariel, Barcelona, 8ª edic. 1982, pág. 4.

44. Vid. ALONSO GARCÍA M.: “Curso de Derecho del Trabajo”, op.cit., págs.5-6.

En una perspectiva jurídica amplia, el trabajo es una actividad humana que, con independencia de sus resultados, origina relaciones que, al ser reguladas conforme a determinados principios, configuran su régimen jurídico.

Elevado a la categoría de derecho humano el trabajo obtiene reconocimiento en normas y textos internacionales (en la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, en el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales, en la Carta Social Europea...) como en las Constituciones de todos los países de nuestro entorno. Sin embargo, la ambigüedad en su tratamiento ha sido criticado por la dificultad que entraña extraer el significado de este derecho y el bien jurídico objeto de protección<sup>45</sup>.

Tradicionalmente el derecho al trabajo ha sido entendido como el derecho de todo individuo a obtener un empleo remunerado o medio que proporciona los recursos necesarios para garantizar la subsistencia. Y como derecho que es, cuando el individuo no tiene acceso al mismo, cuando se producen situaciones de desempleo, el Estado tiene el deber de garantizar su disfrute<sup>46</sup>.

La concepción que se tiene del derecho al trabajo, del trabajo en sí y de la manera de garantizar su ejercicio particulariza la teoriza del trabajo garantizado.

Los defensores de esta doctrina son contrarios a conceptualizar el Derecho al trabajo desde una perspectiva estricta, esto es, como el derecho a un empleo remunerado. En su lugar optan por una definición amplia que lo entiende como algo más que el derecho a un empleo con el que garantizar el sustento. El trabajo tiene un componente social porque a través de él el individuo establece relaciones con su entorno y se sitúa en la sociedad<sup>47</sup>.

La inserción social del individuo mediante el acceso a un empleo remunerado es lo que ha venido sucediendo hasta épocas recientes, es decir, el trabajo remunerado era garantía de inclusión social, lo que justificaba la sinonimia trabajo-empleo. “En el pasado derecho al trabajo y derecho a un empleo con remuneración eran sinónimos porque en condiciones de pleno empleo, ésta era la manera en que las personas lograban la integración social. Hoy las condiciones han cambiado y el empleo ya no sirve a esos fines, más que lograr la integración su consecuencia es la contraria. En las sociedades del bienestar la ocupación de un empleo estaba directamente ligada con la ciudadanía; tener un puesto

45. Vid. PÉREZ REY J.L.: “El Derecho al Trabajo y el Ingreso Básico”, Instituto de Derechos Humanos Bartolomé de las Casas, Universidad Carlos III de Madrid, Colección Derechos Humanos y Filosofía del Derecho, Edit. Dykinson, Madrid 2007, págs. 123 y ss.

46. Vid. PÉREZ REY J.L.: “El Derecho al Trabajo y el Ingreso Básico”, op. cit, págs. 163 y ss.

47. Vid. PÉREZ REY J.L.: “El Derecho al Trabajo y el Ingreso Básico”, op.cit., pág.180 en relación con pág.186; PÉREZ MUÑOZ C Y REY PÉREZ J.L.: “¿Garantías del ingreso para garantizar el trabajo? Revista de Ciencia Política vol.27, nº 1, 2007, pág. 93.



*de trabajo era una condición de la dignidad social, era signo no solo de que una persona era capaz de cuidar de sí misma sino que también reflejaba que estaba cumpliendo con su parte de la carga social; el trabajo era un elemento esencial de la ciudadanía, pues la participación social y la integración venían de la mano del empleo*<sup>48</sup>. En la actualidad, la existencia cada vez mayor de trabajadores pobres muestra que el acceso a un empleo no libera, en todo caso, al individuo de caer en la pobreza. De ahí la necesidad de ser reformulado.

Desde esta óptica se defiende una concepción extensa del término trabajo, entendido como algo más que un sinónimo de empleo remunerado, sin que quede reducido a una vertiente mercantil ausente de función social y política. Trasciende de ella y se concibe como el instrumento que, encaminado a la satisfacción de las necesidades vitales, se orienta a la consecución del bienestar social<sup>49</sup>.

Esta ampliación terminológica permite incluir dentro del concepto a otras tareas o actividades que no son valoradas por el mercado y, por lo tanto, no están remuneradas.

De este modo el trabajo es productivo cuando se presta con la motivación dominante de obtener los medios necesarios para garantizar la subsistencia y que permite la integración social del individuo, a la vez que resulta socialmente productivo para la comunidad. Dicho de otro modo, se habla de un trabajo con productividad individual y social<sup>50</sup>. Así entendido el trabajo se resignifica, dignifica y enriquece al dotársele de contenido social<sup>51</sup>.

Respecto a la cuestión de cómo el Estado articula su deber positivo de garantizar el derecho al trabajo la doctrina ha sido discrepante. Discrepancias que hacen que el derecho al trabajo sea interpretado de forma diferente. Hay quienes entienden el derecho al trabajo como un principio, es decir como un mandato dirigido a los poderes públicos para que orienten su actividad a la satisfacción del mismo. En cambio, otros lo consideran como deber, como una obligación de los poderes públicos para con todos los ciudadanos y, por

48. Vid. PÉREZ REY J.L.: "El Derecho al Trabajo y el Ingreso Básico", op. cit., págs. 191-192.

49. Vid. GUAMÁN A. Y TRILLO F.: "Desempleo y precariedad: repensar el trabajo" en la obra colectiva "El Trabajo Garantizado. Una propuesta necesaria frente al desempleo y la precarización", op.cit., pág. 24.

50. Autores como ALONSO OLEA interpretan que la productividad social del trabajo de los bienes y servicios que genera y de los recursos que consume, conserva, no malgasta, no destruye o generan sin degradar el medio ambiente. Vid. en "Introducción al Derecho del Trabajo", 7ª, edic. revisada, renovada y ampliada al cuidado de CASAS BAAMONDE M.E. y ALONSO GARCIA E, edit. Civitas, Thomson Reuters Aranzadi, Navarra 2013, pág. 59.

51. Vid. GUAMÁN A. Y TRILLO F.: "Desempleo y precariedad: repensar el trabajo" en la obra colectiva "El Trabajo Garantizado. Una propuesta necesaria frente al desempleo y la precarización", op.cit., pág. 63.

lo tanto, jurídicamente exigible por éstos cuando el acceso al empleo no resultase posible.

Desde el primero de los posicionamientos el cumplimiento del derecho al trabajo quedaría garantizado con actuaciones públicas dirigidas a este fin, aunque no se llegase a alcanzar el pleno empleo. Desde el segundo, que entiende el derecho al trabajo como regla, el cumplimiento del derecho al trabajo se garantizaría con la consecución del pleno empleo. Es en esta segunda interpretación donde se sitúa la teoría del trabajo garantizado. En ella se defiende el derecho al trabajo como el derecho de todo ciudadano a ser empleado, en el entendimiento que este derecho "implica más que la libertad frente al trabajo forzoso y que la oportunidad de competir por los empleos disponibles. Es en realidad el derecho a ser empleado"<sup>52</sup>.

De ello resulta la obligación del Estado de crear puestos de trabajo a todo aquel que no consigue uno en el mercado<sup>53</sup>. Es decir, el derecho al trabajo quedaría garantizado con la creación pública de empleo para todo aquél que lo demandase.

Hay quienes opinan que esta forma de garantizar el derecho el trabajo, tal y como se concibe en el trabajo garantizado, solo sería posible para con la nacionalización de la economía, ya que de otro modo atentaría el ejercicio de otro derecho como es el de la libertad de empresa. Sin embargo, la posición del trabajo garantizado se ha justificado en el sentido de que el trabajo que se crea no lleva a cabo no desde una vis competitiva que reduce los espacios en los que el sector privado puede intervenir generando empleos<sup>54</sup>.

Se trata, según esta teoría, de trabajos complementarios en el sentido que no desplaza a la oferta de empleos que se crean en el mercado, ni desde el sector privado ni desde el sector público, sino en la medida que se orientan a la cobertura de las lagunas o espacios dejados por aquellos. Es decir, el programa de trabajo garantizado actúa a modo de depósito de oportunidades de empleo para quienes quieran ser partícipe de él y con independencia de su situación en el mercado (inactivo, subempleado o desempleado). Y tampoco desplazaría a los programas existentes, de manera que su implementación no supondría la eliminación de la protección por desempleo que contemplase el sistema de Seguridad Social<sup>55</sup>.

52. Vid la cita de HARVEY P. en PÉREZ REY J.L.: "El Derecho al Trabajo y el Ingreso Básico", op.cit., pág.166-167.

53. Vid. PÉREZ REY J.L.: "El Derecho al Trabajo y el Ingreso Básico", op.cit., pág. 167.

54. Vid. PÉREZ REY J.L.: "El Derecho al Trabajo y el Ingreso Básico", op.cit., pág.182.

55. Vid. LABORDA J.: "Frente al desempleo, los beneficios del trabajo garantizado (III)", artículo publicado el 25-11-2018 en el blog de la Red MMT en el sitio web <http://www.redmmt.es/frente-al-desempleo-los-beneficios-del-trabajo-garantizado-iii/>

## 4.- La tipología de los empleos

Determinar la tipología de empleos que encajarían dentro de una propuesta de trabajo garantizado exige conocer cuáles son las preferencias presentes y futuras del mercado.

Atendiendo al impacto que se espera que los cambios económicos, tecnológicos, demográficos, sociales y medioambientales proyecten sobre la demanda de ocupaciones, algunos estudios pronostican un mercado laboral desigual, en el que crecen los empleos en profesiones con alto nivel de cualificación y se reducen en aquellas de menor cualificación y con tareas más rutinarias. Otras investigaciones, en cambio, vaticinan un incremento del empleo tanto en profesiones muy cualificadas, como también en las de menor cualificación. Pero, en ambos casos, e incluso también en las encuestas realizadas, son coincidentes en señalar un horizonte laboral polarizado<sup>56</sup>.

En líneas generales, la demanda crece en determinados sectores de actividad y en profesiones muy cualificadas que, entendemos, al no existir situaciones de desempleo quedarían fuera de los márgenes de un programa de trabajo garantizado. En concreto, en el sector de las TICs quedarían excluidos los denominados “empleos emergentes”, considerados como tales por haber surgido a raíz del desarrollo de las nuevas tecnologías de la comunicación y de la información y de su aplicación al ámbito empresarial. Como decimos, se tratan de empleos altamente cualificados y remunerados y gozan de un elevado porcentaje de contratación. La mayor demanda se concentra en las profesiones digitales, en particular aquellas que conectan a las personas y les ayudan en su proceso de toma de decisiones. También aquellas que optimizan el tratamiento de datos y transforman las organizaciones para hacerlas más ágiles y competitivas (especialistas en inteligencia artificial, desarrolladores de salesforce, especialistas en ciberseguridad, ingeniero de robótica, científico de datos, entre otras)<sup>57</sup>.

Igualmente gozan de una amplia demanda en el sector servicios los empleos que derivan del proceso de globalización de la económica, (entre otros, expertos en comercio exterior e internacionalización de las empresas, fiscalidad y legislación internacional, etc.) que tampoco encajarían en un programa de trabajo garantizado.

56. Vid. un interesante estudio de ALÓS R. sobre los futuros empleos en España en “El empleo en España en un horizonte 2025” en la obra colectiva “Economía digital y políticas de empleo”, Miguelez F. (Coord.), Obra Social la Caixa, Centre D’Estudis Sociològics sobre la Vida Quotidiana, Quit i el Treball, Barcelona, Junio 2019, pag. 13 y ss. Versión on line disponible en el sitio web [https://ddd.uab.cat/pub/lilibres/2019/205104/205104\\_Miguelez-Introduccion\\_def.pdf](https://ddd.uab.cat/pub/lilibres/2019/205104/205104_Miguelez-Introduccion_def.pdf)

57. Vid. “Informe de Empleos Emergentes 2020”, Estudio anual, 3ª edición, elaborado por LinkedIn a partir de los datos obtenidos en su red social profesional y publicado on line en el sitio web [https://business.linkedin.com/content/dam/me/business/en-us/talent-solutions/emerging-jobs-report/Emerging\\_Jobs\\_Report\\_112119\\_SP.pdf](https://business.linkedin.com/content/dam/me/business/en-us/talent-solutions/emerging-jobs-report/Emerging_Jobs_Report_112119_SP.pdf).

En similar sentido, las actividades destacables por su alto nivel de empleo relacionadas con el medioambiente (por ejemplo, ingeniero en energías renovables, especialista en eficiencia energética, técnico en nanotecnología, etc.) y las relacionadas con la protección de la salud (médicos, biomédicos, enfermeros, fisioterapeutas, etc.)<sup>58</sup>.

Excluidas todas las anteriores, entendemos que podría tener cabida en un programa de trabajo garantizado aquellas ocupaciones con menor demanda de empleos y con menor nivel de cualificación. Al situarnos en ese plano, la bolsa de desempleados existentes en esas ocupaciones podrían ser contratados y de ser necesario, recibir formación, a través de los citados programas, de manera que sus anteriores ocupaciones pudiesen ser adaptadas, reconvertidas o dotadas de niveles específicos de especialización en función de las exigencias del mercado y/o de las necesidades locales<sup>59</sup>. Por ejemplo, y por las previsiones de futuro, para afrontar el envejecimiento de la población o la protección del medioambiente<sup>60</sup>. De ser posible esta opción, se ha propuesto que la mejor fórmula para regular estos empleos y evitar el posible estigma social de sus beneficiarios sea la norma laboral y no la administrativa<sup>61</sup>. Desde los parámetros laborales la relación empleador-empleado, más en concreto, Estado-desempleado se propone sea articulada como una relación laboral de carácter especial, con las adaptaciones que precise su adecuación en el ordenamiento laboral<sup>62</sup>.

Uno de esos posibles ajustes habría de realizarse a la hora de establecer la relación laboral de empleo garantizado en los supuestos en los que se compatibilizase empleo y formación para aquellos desempleados que la necesitasen. En estos casos, creemos que

58. Vid. “Informe EURES sobre el mercado laboral español. Datos 2018”, Observatorio de las Ocupaciones, Edit. Servicio Público de Empleo Estatal, Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social, Madrid 2019, pag. 5.

59. Respecto de algunos trabajos especializados con mayor demanda en el mercado vid. SÁNCHEZ SILVA C.: “Estos son los trabajos sin paro en España”, noticia del Diario digital El País publicada el 2-2-2020 en el sitio web [https://elpais.com/economia/2020/01/31/actualidad/1580471100\\_132319.html?prm](https://elpais.com/economia/2020/01/31/actualidad/1580471100_132319.html?prm) o la titulada “La Fundación Adecco expone los diez empleos más demandados en España para el 2020”, publicada en el Blog Comunicae.es el 29-1-2020 y recuperada del sitio web <https://www.bolsamania.com/nota-de-prensa/empresas/la-fundacion-adecco-expone-los-10-empleos-mas-demandados-en-espana-para-2020--7272380.html>

60. Vid. el estudio de ALÓS R. sobre los futuros empleos en España en “El empleo en España en un horizonte 2025” en la obra colectiva “Economía digital y políticas de empleo”, op.cit., pag. 23.

61. Vid. GARZÓN ESPINOSA E.: “Perspectiva económica del trabajo garantizado” en la obra colectiva “El Trabajo Garantizado. Una propuesta necesaria frente al desempleo y la precarización” op.cit., págs.115-116.

62. Vid. ILLUECABALLESTER H.: “Perspectiva jurídica del trabajo garantizado” en la obra colectiva “El Trabajo Garantizado. Una propuesta necesaria frente al desempleo y la precarización”, op.cit., pág.116.

sería dos las posibles opciones según cuál fuese el nivel de formación exigido: un curso previo a la contratación si el nivel formativo a alcanzar fuese mínimo. En el caso de una formación más prolongada podría plantearse una adaptación de los contratos formativos actuales a las particularidades de estos supuestos, lo que implicaría una modificación de los requisitos exigibles (edad, tiempo de formación, duración y remuneración).

Pero la creación de empleo garantizado no agota aquí sus posibilidades. Este modelo de empleo permite que podamos situarnos al margen del mercado y buscar yacimientos en otros espacios en los que tienen su encaje trabajos considerados como improductivos<sup>63</sup>. Y no porque dichos trabajos no tengan productividad real, que sí la tienen aunque ésta sea indirecta o con traducción no económica o no monetaria, sino porque resultan “invisibles” al mercado. En unos casos, porque se sitúan en el plano de la informalidad y sus efectos no recaen o repercuten sobre aquél. En otros, por realizarse a título no lucrativo (por razones familiares, de amistad o de voluntariado). Pero tanto en uno como en otro supuesto se tratarían de trabajos que, en muchos casos, suelen tener, en mayor o menor medida, cierto grado de utilidad social (el caso, por ejemplo, de los trabajos que se concentran en el sector de cuidados).

La propuesta no está exenta de polémica. Sus teóricos valedores reconocen la oportunidad que estos empleos brindan de obtener un ingreso mientras se aprende y se desarrollan experiencias que permitirán la transición hacia otras formas de empleo, porque, en definitiva, la propuesta *“trata de poner a las personas y sus necesidades a la vanguardia de las políticas públicas para empoderarlas y apoyarlas”*<sup>64</sup>.

Sus detractores la critican y tildan de paternalista el hecho de empujar a las personas ociosas a realizar trabajos no cualificados y con peor salario. El trabajo garantizado sería una opción, que para este sector crítico se realizaría, en muchos supuestos, de forma poco diligente<sup>65</sup>. Hay quienes no los consideran como verdaderos empleos, sino como empleos “ficticios”<sup>66</sup>. E incluso hay quien entiende que tales empleos supondrían

63. Vid. ALONSO OLEA M. “Introducción al Derecho del Trabajo”, 7ª, edic. revisada, renovada y ampliada al cuidado de CASAS BAAMONDE M.E. y ALONSO GARCIA E, edit. Civitas, Thomson Reuters Aranzadi, Navarra 2013, pág. 72; BORRAJO DACRUZ E.: “Introducción al Derecho del Trabajo”, 10ª edic. revisada y actualizada, edit. Tecnos, Sa, Madrid 1999, pág. 30.

64. Vid. LABORDA J.: “Frente al desempleo, los beneficios del trabajo garantizado (III)” citando a TCHERNEVA P.: “El trabajo garantizado: diseño, trabajos e implementación”, op.cit., pág. 58;

65. Vid. BARNÉS H.G.: “Empleo garantizado para todos: la propuesta de moda entre la izquierda (y su lado oscuro), artículo de opinión publicado el 13-9-2018 en el Confidencial, sección ACV, diario on line y disponible en la web [https://www.elconfidencial.com/alma-corazon-vida/2018-09-13/empleo-garantizado-izquierda-propuesta\\_1614432/](https://www.elconfidencial.com/alma-corazon-vida/2018-09-13/empleo-garantizado-izquierda-propuesta_1614432/)

66. Vid. PÉREZ MUÑOZ C., REY PÉREZ J.L.: “Garantías del ingreso para garantizar el trabajo”, op. cit., pág. 94-95.

un estigma para sus destinatarios al considerarse como empleos de “segundo nivel” por entenderse como una última opción para aquellos que no han tenido acceso a un puesto de trabajo en el mercado<sup>67</sup>.

## 5.- El perfil de los destinatarios

Otro aspecto a determinar son las personas o colectivos que pueden incorporarse a un programa de trabajo garantizado. Un análisis de los últimos datos disponibles del mercado de trabajo relativos al primer trimestre del 2020 y publicados en el Informe Trimestral de Análisis del Mercado de trabajo nº133/junio 2020 nos permitirá identificar un perfil de la población actualmente desempleada.

Como ya anticipamos en las notas introductorias de este trabajo la tasa de desempleo continuaba siendo muy elevada antes de la pandemia (el 13,9%), equivalente en cifras a 3.214.400 personas. Meses después, agosto finaliza con la cifra de 3.802.814 desempleados...

Son éstas personas, las personas que están en desempleo, las que poseen la tasa de riesgo de pobreza más elevada. Pese a que los datos relativos al número de personas desempleadas en riesgo de pobreza muestran un descenso durante el año 2018, esta disminución parece no estar directamente relacionada con la mejora de sus condiciones de vida, sino con otras realidades que las cifras esconden e identificadas en el último Informe de seguimiento del indicador AROPE (9º Informe 2019). Por un lado, el pase de una parte de esta población desempleada en riesgo de pobreza a la inactividad, especialmente desempleados de larga duración, cuyo desánimo ante por la dificultad de obtener un nuevo empleo abandonan el mercado de trabajo. Ello explicaría el incremento de la tasa AROPE en la población inactiva no jubilada.

Por otro, la salida del mercado de trabajo de parte de la población extranjera que, ante la dificultad de obtener un empleo deciden retornar a su país de origen, -población que, a mayor abundamiento, presenta una tasa AROPE muy elevada (56,1%).

Esta situación de cronicidad no solo se manifiesta respecto de la tasa de desempleo, sino también se constata en los colectivos más vulnerables al desempleo, presentando similar panorama antes y después de la crisis. Las políticas de empleo dispuestas y otras

67. Vid. PÉREZ MUÑOZ C., REY PÉREZ J.L.: “Garantías del ingreso para garantizar el trabajo”, Revista de Ciencia Política, Vol. 27, nº 1, 2007, pág. 94. En sentido similar, GARZÓN ESPINOSA E. citando a Wray en: “Perspectiva económica del trabajo garantizado” en la obra colectiva “El Trabajo Garantizado. Una propuesta necesaria frente al desempleo y la precarización” op.cit. pág. 116.

medidas transversales conexas no han conseguido poner freno a esa situación de inercia que refleja el mercado de trabajo español. El desempleo sigue afectando, en mayor medida, a las mujeres, a los jóvenes, a las personas con bajo nivel de estudio y a los parados de larga duración<sup>68</sup>. Los mismos colectivos que presentan un mayor nivel de pobreza según los datos estadísticos obtenidos publicados en el Informe de seguimiento del indicador AROPE (9º Informe 2019), donde se observa que la tasa de mujeres en riesgo de pobreza (27%) resulta superior al de los varones (25%), contabilizándose en el año 2018 6,4 millones de mujeres frente a 5,7 millones de hombres<sup>69</sup>.

También resulta elevada la tasa AROPE en las personas adultas entre 45 y 64 años y con nivel formativo bajo, (21,3%). Pero donde mayormente se acusa el incremento de la tasa AROPE ha sido en el grupo de jóvenes entre 16 y 29 años (33,8%) creciendo 11 puntos porcentuales desde el año 2008.

Este último dato es importante subrayarlo porque pone de manifiesto otro fenómeno también preocupante que tiene lugar tras la crisis con tendencia al alza. El crecimiento de la tasa AROPE en el colectivo de los trabajadores (14,1% en 2018). Nos referimos a los denominados “trabajadores pobres”, es decir, personas que tienen un empleo cuyos ingresos no les permite cubrir todas sus necesidades vitales, producto entre otros factores, del aumento de la contratación a tiempo parcial -que en el 2018 ha superado en 10 puntos porcentuales a la cifra registrada en el 2008 (26%)-. Y, como decimos, este incremento del riesgo de pobreza en los trabajadores se observa, en mayor medida, en el colectivo de jóvenes entre 16 y 29 años (50,7%), aunque también lo sufren otros colectivos como los trabajadores discapacitados (17,1%) y las mujeres (éste último multiplicando en 3,5 veces la tasa de contratación a tipo parcial de los varones -en 2018, 24% mujeres y 6,8% varones ocupados a tiempo parcial respectivamente-) una diferencia entre ambos sexos que, según el informe se viene incrementando paulatinamente desde el año 2013<sup>70</sup>. Como ya se ha referido con anterioridad, el hecho de tener un empleo no libera al individuo de caer en la pobreza.

68. Vid. Informe Trimestral de Análisis del Mercado de Trabajo, nº 133, junio 2020, Secretaría General Técnica del Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social, disponible en el enlace [http://www.mites.gob.es/ficheros/ministerio/sec\\_trabajo/analisis\\_mercado\\_trabajo/numeros/133/Textoinforme.pdf](http://www.mites.gob.es/ficheros/ministerio/sec_trabajo/analisis_mercado_trabajo/numeros/133/Textoinforme.pdf)

69. Vid. los datos estadísticos en LLANO ORTIZ J.C.: “El Estado de la Pobreza. Seguimiento del indicador de pobreza y exclusión social en España 2008-2018”, op.cit., págs.31 y ss.

70. Vid. los datos estadísticos en LLANO ORTIZ J.C.: “El Estado de la Pobreza. Seguimiento del indicador de pobreza y exclusión social en España 2008-2018”, op.cit., págs.31 en relación con pág.92.

Gráfico 2. Valoración AROPE por grupos (2008-2018)



Fuente: LLANO ORTÍZ J.C.: “El Estado de la Pobreza. Seguimiento del indicador de pobreza y exclusión social en España 2008-2018”, op.cit., pág.16

Las circunstancias descritas no se manifiestan de forma homogénea en el conjunto del territorio español, apreciándose diferencias territoriales importantes tanto en lo que se refiere a la tasa de desempleo como a la tasa AROPE.

Siguiendo con los datos del Informe de seguimiento del indicador AROPE (9º Informe 2019) son las regiones del sur las que poseen las tasas de desempleo más elevada, superando la media nacional (13,9%) y con valores próximos al 21% en Andalucía, Canarias y Extremadura. Otras, en cambio, como Navarra o las Islas Baleares mantienen un nivel de desempleo en torno al 8%<sup>71</sup>. Diferencia que también se reproducen en el indicador AROPE. Las regiones del sur - Extremadura (44,6%) y Andalucía (38,2%) - son las que, en general, poseen las cifras más elevadas siendo las más bajas las regiones del norte, en particular País Vasco (12,1%) y Navarra (12,6%)<sup>72</sup>. De los datos anteriormente expuestos podría entenderse como colectivos destinatarios y/o prioritarios de un programa de empleo garantizado a las mujeres, los jóvenes, las personas con discapacidad y los parados de larga duración que acreditasen con niveles formativos medio bajo.

## 6.- Las cuencas de empleo garantizado

Atendiendo a la situación actual de desempleo, de precariedad laboral, de nivel de pobreza y, a la vez, de déficits en servicios públicos asistenciales y sociales los empleos que pueden generarse a través de los programas de trabajo garantizado son múltiples, tanto como necesidades existan. La creación de uno u otros empleos dependerá de las circunstancias socioeconómicas de cada país y de las variables que se pongan en juego (amplitud de objetivos, necesidades que se deseen cubrir, ámbito territorial en el que se aplique, colectivos destinatarios e incluso momento temporal concreto en el que se quiera poner en práctica).

Los teóricos de este modelo consideran que podrían crearse empleo garantizado en los ámbitos de la sanidad, dependencia, servicios sociales, infraestructura local, cultura, ocio y medioambiente<sup>73</sup>.

71. Vid. Informe Trimestral de Análisis del Mercado de Trabajo, nº 131, diciembre 2019, Secretaría General Técnica del Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social, pág.31.

72. Vid. LLANO ORTIZ J.C.: "El Estado de la Pobreza. Seguimiento del indicador de pobreza y exclusión social en España 2008-2018", resumen ejecutivo del 9º Informe anual de seguimiento del indicador AROPE de la Red Europea de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social, 2019, Edit. European Anti poverty Network-España (EAPN-ES), Madrid, Octubre 2019,pág. 12.

73. Vid. GUAMÁN A. Y TRILLO F.: "Desempleo y precariedad: repensar el trabajo" colectiva "El Trabajo Garantizado. Una propuesta necesaria frente al desempleo y la precarización", en la obra colectiva, op.cit., pág. 64; CRUZ HIDALGO E., MEDINA MILTIMORE S.,VILLEN A OLIVER A.: "Por qué RBU y Trabajo Garantizado no son complementarios", op. cit., pág.5.

Atención a mayores, discapacitados, menores, actividades de asistencia social, tareas complementarias en escuelas públicas, labores de seguridad en los espacios públicos, limpieza de parques y zonas vecinales, actividades de la flora y la fauna, habilitación de edificios para que sean más eficientes energéticamente, cuidado de infraestructuras urbanas en barrios de las localidades, rehabilitación de viviendas para permitir el acceso a personas con menor movilidad serían, pues, algunos ejemplos<sup>74</sup>.

Una ojeada retrospectiva hacia algunas de las macroexperiencias que han sido desarrolladas en distintos países muestran la variedad de empleos posibles según las circunstancias citadas. Por ejemplo, los programas que se ejecutaron en el marco del New Deal implantado por el gobierno Roosevelt durante los años treinta del siglo pasado se dirigieron a reducir las grandes bolsas de desempleo generadas tras la gran depresión económica de 1929 y se centraron, en mayor medida, a la construcción de grandes infraestructuras públicas<sup>75</sup>.

Para reducir el nivel de pobreza crónica de la población rural en la India los trabajos que se crearon en el programa Mahatma Gandhi (2005) se orientaron a resolver problemas como la sequía, el agotamiento del agua subterránea, la deforestación o la erosión del suelo. Y para ello se construyeron en zonas rurales bienes públicos como depósitos de agua o carreteras que contribuyeron a la mejora de la productividad de la tierra<sup>76</sup>.

En Argentina, el programa Jefes de hogar regulado por el Decreto 565/2002 de 3 de abril, para combatir el desempleo y la situación de pobreza generados a raíz de grave crisis política y económica de finales del año 2001, puso en práctica actividades orientadas a la mejora de la calidad de vida local en general y, en base a ello, se elaboró un "manual operativo" que se anexó a la norma y que contenía un amplio listado de actividades, permitiendo, además, la incorporación de cualesquiera otras que resultasen de interés por parte de los entes ejecutores del programa. Tales actividades se clasificaron en seis grupos, tal y como se exponen en los siguientes cuadros<sup>77</sup>.

74. LUQUE RUZ E. " Derecho al trabajo", artículo de opinión publicado el 14-11-2019 en el diario digital Montalban Digital, Buzón del lector y disponible on line en el sitio web <https://www.montalban-digital.com/2019/11/buzon-del-lector-derecho-al-trabajo.html>; PÉREZ MUÑOZ C., REY PÉREZ J.L.: "Garantías del ingreso para garantizar el trabajo", citando a Randall Way, 1999: 486), op. cit., pág.93.

75. GARZÓN ESPINOSA E.: "Perspectiva económica del trabajo garantizado" en la obra colectiva "El Trabajo Garantizado. Una propuesta necesaria frente al desempleo y la precarización" op.cit., pág.91.

76. Un estudio del caso en "MGNREA (India): Ley nacional de Garantía del Empleo rural Mahatma Gandhi", Observatorio de Ciudades Inclusivas, Comisión de Inclusión Social, Democracia Participativa y Derechos Humanos de CGLU, págs.4 y 5, en el sitio web [https://www.uclg-cisdp.org/sites/default/files/India%20MGNREA\\_2010\\_es\\_FINAL.pdf](https://www.uclg-cisdp.org/sites/default/files/India%20MGNREA_2010_es_FINAL.pdf)

77. Cuadros obtenidos del manual operativo inserto en el Anexo del D. 565/2002, de 3 de abril y publicado en la web INFOLEG, (Información legislativa y Documental ) del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos del Gobierno de Argentina, en el sitio <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/75000-79999/75049/texact.htm>

Listado orientativo de Actividades	
1.— Apoyo a actividades sociales y comunitarias	<ol style="list-style-type: none"> <li>Producción y distribución de servicios y bienes: Comedores Comunitarios y escolares/Huertas comunitarias/escolares. Roperos comunitarios</li> <li>Atención de niños: Guarderías/apoyo escolar/estimulación temprana/Centros de Atención familiar</li> <li>Ayuda en situación de emergencia social/climática, etc.</li> <li>Reparación de material bibliográfico y didáctico</li> <li>Servicios de Promoción sanitaria</li> <li>Actividades recreativas y culturales con niños y adolescentes</li> <li>Atención de Ancianos/atención domiciliaria/Hogares</li> <li>Atención de Grupos Vulnerables/Discapacitados, enfermos crónicos/víctimas de violencia familiar</li> <li>Campañas de prevención primaria en salud</li> <li>Actividades recreativas y deportivas para distintos grupos de población</li> <li>Construcción, refacción, ampliación y/o mantenimiento de infraestructura de salud</li> <li>Construcción, refacción, ampliación y/o mantenimiento de infraestructura educativa</li> <li>Construcción, refacción, ampliación y/o mantenimiento de infraestructura asistencial</li> <li>Construcción, refacción, ampliación y/o mantenimiento de infraestructura cultural/comunitaria</li> <li>Construcción, refacción, ampliación y/o mantenimiento de infraestructura deportiva</li> </ol>
2.— Infraestructura y recursos para actividades productivas	<ol style="list-style-type: none"> <li>Construcción y/o recuperación de infraestructura productiva para generación de microemprendimientos</li> <li>Construcción, ampliación y/o recuperación de infraestructura para pabellones o parques industriales</li> <li>Construcción, ampliación y/o recuperación de infraestructura para la radicación de incubadoras de empresas</li> <li>Recuperación de tendidos ferroviarios y elementos de transporte por ferrocarril o fluvial</li> </ol>

Otros ejemplos históricos de microexperiencias de empleo fueron dirigidos a colectivos específicos como los programas de garantía juvenil que se desarrollaron en algunos países como el Future Jobs en Reino Unido, los YIEPP (proyectos pilotos de incentivos para jóvenes) en EEUU, o los programas de empleo directo localizados en distintas comunidades de EEUU para personas sin hogar o exconvictos<sup>78</sup>.

Como puede observarse, son los objetivos del programa en consonancia con las necesidades que se pretendan satisfacer los que sirvan de marco referencial para establecer la delimitación de empleos que resulten más adecuados a la consecución de los objetivos y fines propuestos.

78. Vid. TCHERNEVA P.: "El trabajo garantizado: diseño, trabajos e implementación", Documento de Trabajo n° 902, Levy Economics Institute, Annandale-on-Hudson, NY, L págs. 55 y ss.

3.— Desarrollo rural y urbano	<ol style="list-style-type: none"> <li>Sistemas de riego y canales de drenaje</li> <li>Infraestructura edilicia para la producción y comercialización de productos locales. Ferias artesanales</li> <li>Mataderos municipales - Corrales para comercialización de animales - Bañaderos</li> <li>Áreas recreativas y/o turísticas</li> <li>Señalización de calles y espacios públicos, señalización escolar, Señalización interna de unidades sanitarias, fabricación y colocación de carteles, pintura de cruces peatonales</li> <li>Construcción de lomos de burro</li> <li>Forestación urbana, construcción de canteros</li> <li>Construcción de pérgolas y de bancos para espacios públicos</li> <li>Fabricación y colocación de cestos de residuos</li> <li>Construcción de refugios para parada de colectivos</li> <li>Limpieza y desmalezado de baldíos y áreas fiscales</li> <li>Construcción de rampas para discapacitados</li> <li>Limpieza y profundización de desagües pluviales a cielo abierto</li> <li>Limpieza de arroyos</li> <li>Mejoramiento y limpieza de plazas, paseos y parques públicos</li> <li>Tareas de electrificación menor para espacios comunitarios</li> <li>Abastecimiento de agua</li> <li>Desagües cloacales</li> <li>Redes pluviales entubadas o revestidas</li> <li>Redes pluviales sin revestir</li> <li>Electrificación urbana/rural</li> <li>Defensas hidráulicas</li> <li>Caminos Secundarios/apertura de caminos rurales/obras de arte</li> <li>Vialidad urbana, construcción de veredas, senderos, ciclovías, cordón cuneta.</li> </ol>
4.— Proyectos ambientales	<ol style="list-style-type: none"> <li>Preservación y recuperación del medioambiente</li> <li>Procesamiento y reciclado de residuos</li> <li>Erradicación de basurales</li> <li>Recuperación de suelos/Forestación y reforestación de áreas</li> <li>Campañas de concientización de cuidado y recuperación del medio ambiente</li> <li>Cuidado y preservación de reservas naturales/parques nacionales</li> <li>Viveros municipales/producción de plantines</li> </ol>
5.— Turismo	<ol style="list-style-type: none"> <li>Apoyo y promoción de actividades turísticas</li> <li>Apertura y mejoramiento de caminos y senderos de acceso</li> <li>Conservación de áreas históricas y culturales</li> <li>Construcción, refacción, preservación y ampliación de áreas turísticas, Camping, balnearios, áreas recreativas, etc.</li> <li>Orientación y atención al turista</li> </ol>
6.— Vivienda de interés social	<ol style="list-style-type: none"> <li>Construcción, refacción, ampliación y mejoramiento de viviendas rurales y urbanas.</li> <li>Planes de vivienda social</li> <li>Núcleos húmedos, baños, letrinas</li> <li>Erradicación de ranchos</li> <li>Instalación, construcción y reparación de cañerías pluviales, cloacales, cámaras sépticas.</li> </ol>

## 7.- La atención a la dependencia como una propuesta de trabajo garantizado

Expuesto lo anterior las futuras cuencas de empleo garantizado pueden agruparse en torno a tres grandes áreas: el cuidado de las personas, el cuidado de la comunidad y el cuidado del medioambiente<sup>79</sup>.

Si nos llegamos a plantear como hipótesis una futura puesta en práctica de un programa de trabajo garantizado en nuestro país, creemos que, atendiendo a las circunstancias y necesidades existentes en la actualidad, sería posible admitir la creación de empleo garantizado en cualquiera de las tres macroáreas citadas. Limitando la propuesta a una sola de ellas, nos centramos en la primera y, en concreto, en una necesidad básica a cubrir presente en el seno de muchos hogares españoles y que difícilmente puede ser autoabastecida. Necesidad que es producto de los cambios estructurales en la que se encuentra inmersa nuestra sociedad (envejecimiento demográfico de la población, el aumento de la esperanza de vida y la cronicación de enfermedades) y que requiere la debida respuesta por parte de nuestro sistema público de protección social: la atención a las personas mayores, realidad que afrontan muchas familias y que difícilmente puede obtener respuesta adecuada desde el estricto ámbito familiar. Y máxime cuando a las anteriores circunstancias se añaden otras como la incorporación de la mujer al mercado de trabajo o la propia estructura de los hogares (en muchos casos hogares monoparentales con hijos a cargo, hogares de personas mayores de 65 años dependientes que viven solas o parejas mayores de 65 años con alguno de sus miembros dependiente que también viven solas). Aspectos todos ellos que convierten la atención a la dependencia en uno de los posibles yacimientos de empleo sobre los cuales estructurar un programa de trabajo garantizado.

Según los datos del INE referidos al 2019 un 19,4% de la población española es mayor de 65 años, o lo que es lo mismo 9.137.476 personas, en su mayoría mujeres. De la citada cifra más de un 6% superan los 80 años<sup>80</sup>. Porcentaje en crecimiento continuo, por la estructura de la demografía española y cuyas previsiones -elaboradas por el INE-

mantienen para el futuro y que convierten a España en uno de los países de la UE (28) con mayor número de personas mayores de 65 años (solo superado por Alemania, Italia,

79. Vid. TCHERNEVA P.: "El trabajo garantizado: diseño, trabajos e implementación", op.cit., pág. 15.

80. Vid los datos en la página web del Instituto Nacional de Estadísticas. Datos consultados el 15-2-2020 en sitio web <https://www.ine.es/jaxiT3/Tabla.htm?t=1488&L=0>

Francia y Reino Unido)<sup>81</sup>. Atendiendo a ellas se calcula que en el año 2068 la cifra podría superar los 14 millones de personas (29,4% de la población. Unos resultados en los que influyen la mejora en la expectativa de vida, en particular, superada la edad de 65 años<sup>82</sup>. De hecho las previsiones para el año 2040 realizadas en el estudio publicado por IHME Measuring what matters (2018) sitúa a España como el primer país del mundo en esperanza de vida (85,8 años), superando a Japón (85,7 años)<sup>83</sup>.

Cifra que también se encuentra en crecimiento es la de las personas mayores con necesidades de cuidados, en torno a un 3%, se encuentran en situación de dependencia, es decir, con necesidades para desarrollar las actividades básicas diarias<sup>84</sup>.

Los últimos datos publicados por el IMSERSO y referidos a 31-12-2019 indican que existen en España 1.385.037 personas que tienen reconocido el derecho a estar protegidas por el Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia (SAAD) de las que 917.739 lo son en Grado II y III (grandes y severos dependientes)<sup>85</sup>.

Sin embargo, en el mismo informe se muestra que la cobertura de la dependencia es deficitaria y que del total anterior existe casi un 20% de personas (más de 250.000) con derecho reconocido que se encuentran a la espera de recibir una prestación<sup>86</sup>. A ello hay que añadir un dato más: el número de personas pendientes de valoración, que a 31-12-2019, según el citado Informe ascendía a 159.193 personas<sup>87</sup>.

81. Vid. datos de la demografía de las personas de edad en el estudio realizado por ABELLÁN GARCÍA A. ACEITUNO NIETO, P., PÉREZ DÍAZ, J., RAMIRO FARIÑAS, D., AYALA GARCÍA, A. y PUJOL RODRÍGUEZ, R.: "Un perfil de las personas mayores en España.2019". Indicadores estadísticos básicos. Colección Informes Envejecimiento en Red, nº 22, marzo 2019, Madrid, pág.13.

82. Según las proyecciones elaboradas por el Instituto Nacional de Estadística la esperanza de vida al nacimiento, alcanzaría los 82,9 años en los hombres y los 87,7 en las mujeres en el año 2033, lo que supone una ganancia respecto a los valores actuales de 2,5 y de 1,9 años respectivamente. Datos recuperados el 15-2-2020 y obtenidos en el sitio web [https://www.ine.es/ss/Satellite?L=es\\_ES&c=INESeccion\\_C&cid=1259926380048&p=1254735110672&pagename=ProductosYServicios/PYSLayout](https://www.ine.es/ss/Satellite?L=es_ES&c=INESeccion_C&cid=1259926380048&p=1254735110672&pagename=ProductosYServicios/PYSLayout)

83. Informe consultado en el sitio web <http://www.healthdata.org/news-release/how-healthy-will-we-be-2040> y recuperado el 17-2-2020

84. Vid. XX Dictamen del Observatorio de la Asociación Estatal de Directores y Gerentes en Servicios Sociales (diciembre-2019), pág. 1, recuperado el 3-9-2020 y disponible on line en el sitio web <https://www.directoressociales.com/documentos/dictamenes-observatorio.html>

85. Vid. XX Dictamen del Observatorio de la Asociación Estatal de Directores y Gerentes en Servicios Sociales (diciembre-2019), op.cit., pág. 13.

86. Vid. el Informe "Análisis explicativo de las estadísticas mensuales del sistema para la Autonomía y atención a la dependencia. Situación a 30 de noviembre de 2019", IMSERSO, Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, Ministerio de Sanidad, Consumo y bienestar Social, págs. 5 en relación con pág. 15.

87. Vid. los datos publicados en el XX Dictamen del Observatorio de la Asociación Estatal de Directores y Gerentes en Servicios Sociales (diciembre-2019), op., cit., pág.4.

Situación deficitaria conocida por la generalidad de la población española. Y no solo por el hecho de tener próximo a algún familiar, vecino, amigo, etc. que precise atención a la dependencia, sino también porque de ello se viene haciendo eco de forma reitera los medios de comunicación, de manera que comienza a percibirse como un hecho habitual la publicación de noticias en la prensa o en otros medios que ponen de manifiesto la tardanza en el reconocimiento de las ayudas a la dependencia y la dramática situación por la que atraviesan muchas personas de edad avanzada<sup>88</sup>. Circunstancias especialmente delicadas tienen lugar cuando se analizan algunos supuestos, como el de las personas mayores que viven en soledad, indicador en aumento (2017: 29,9% mujeres y 17,7% hombres), al igual que el de las parejas mayores de 65 años que viven solas<sup>89</sup>.

Por la nota de habitualidad que impera no resulta extraño el conocimiento de hogares de parejas de edad avanzada que viven solas en los que uno de sus miembros se dedica al cuidado del otro en situación de dependencia.

O también el de las personas mayores que viven en zonas rurales de escasa población. Por ejemplo en los municipios de 2.000 o menos habitantes, que concentra casi un 30% de las personas de edad y que pueden encontrarse a la espera de recibir alguna prestación o incluso no haberla solicitado<sup>90</sup>.

Según el dictamen de la Asociación Estatal de Directores y Gerentes en Servicios So-

88. Es el caso de la noticia publicada en el Diario ABC el 14-2-2020 por R. Pérez (formato papel) en la que se hacía eco de una señora de Almería con 101 años, con necesidad de asistencia en su domicilio de dos personas al día y que llevaba 12 meses esperando la resolución de su expediente para poder percibir la ayuda a la dependencia. A título de ejemplo, vid. otras noticias como la publicada por MORAL G.: "Casi dos años esperando la ayuda de la dependencia en la región" Diario El Periódico Extremadura, formato on line, recuperado el 13-2-2020 y disponible en el sitio web [https://www.elperiodicoextremadura.com/noticias/extremadura/casi-dos-anos-esperando-ayuda-ley-dependencia-region\\_1208485.html](https://www.elperiodicoextremadura.com/noticias/extremadura/casi-dos-anos-esperando-ayuda-ley-dependencia-region_1208485.html)

89. Vid. ABELLÁN GARCÍA A., ACEITUNO NIETO, P., PÉREZ DÍAZ, J., RAMIRO FARIÑAS, D., AYALA GARCÍA, A. y PUJOL RODRÍGUEZ, R.: "Un perfil de las personas mayores en España.2019". Indicadores estadísticos básicos. Colección Informes Envejecimiento en Red, nº 22, marzo 2019, Madrid, pág.29.

90. Vid. datos de la demografía de las personas de edad en el estudio realizado por ABELLÁN GARCÍA A., ACEITUNO NIETO, P., PÉREZ DÍAZ, J., RAMIRO FARIÑAS, D., AYALA GARCÍA, A. y PUJOL RODRÍGUEZ, R.: "Un perfil de las personas mayores en España.2019". Indicadores estadísticos básicos. Colección Informes Envejecimiento en Red, nº 22, marzo 2019, Madrid, pág.5. Vid. también los datos en el XX Dictamen del Observatorio de la Asociación Estatal de Directores y Gerentes en Servicios Sociales (diciembre-2019), recuperado el 13-2-2020 y disponible on line en el sitio web <https://www.directoressociales.com/documentos/dictamenes-observatorio.html>. Y en SOSA TROYA M. " Los dependientes esperan de media 426 días para ser atendidos", Noticia publicada el 19-12-2019 en el Diario on line El País y recuperada el 13-2-2020, disponible, en el sitio web <https://www.europapress.es/epsocial/igualdad/noticia-dependientes-esperan-media-426-dias-ser-atendidos-20191219120312.html>

ciales (diciembre-2019)<sup>91</sup> el tiempo medio de espera es de 426 días de media, muy superior a los 180 días fijados en la D.F. 1ª.2 de la L. 39/2006, de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia (BOE 15-12-2006). Especialmente grave resulta para algunas Comunidades Autónomas donde los períodos de espera superan los 600 días. Es el caso de Canarias (785 días), Extremadura (675 días) o Andalucía (621 días)<sup>92</sup>. Desigualdad que también se manifiesta si se atiende al volumen de personas que se encuentran en lista de espera por territorios, concentrándose el 56% en dos Comunidades Autónomas: Andalucía y Cataluña<sup>93</sup>.

Datos que reflejan los desajustes de nuestro sistema de protección social, y no solo en cuanto a la cobertura prestacional para las personas en situación de necesidad, sino también en cuanto al necesario equilibrio territorial que ha de existir entre las CC.AA. para garantizar la igualdad de derechos.

De la conexión de estos datos referidos a la demora en la percepción de las ayudas con el relativo al perfil por edad de los beneficiarios que, en su mayoría, son personas de 80 o más años (54,22%), no es difícil imaginar que muchas personas con derecho a protección fallezcan antes de haber percibido alguna atención. Lo corrobora los datos recogidos en el Dictamen de la Asociación Estatal de Directores y Gerentes en Servicios Sociales (diciembre-2019) que estima en 31.000 las personas fallecidas en el año 2019 a la espera de recibir alguna prestación o servicios<sup>94</sup>.

Desatención, desamparo y sufrimiento que genera un alto coste personal, económico y social.

91. Vid. los datos publicados en el XX Dictamen del Observatorio de la Asociación Estatal de Directores y Gerentes en Servicios Sociales (diciembre-2019), recuperado el 3-9-2020 y disponible on line en el sitio web <https://www.directoressociales.com/documentos/dictamenes-observatorio.html>

92. SOSA TROYA M. " Los dependientes esperan de media 426 días para ser atendidos", Noticia publicada el 19-12-2019 en el Diario on line El País y recuperada el 13-2-2020, disponible, en el sitio web <https://www.europapress.es/epsocial/igualdad/noticia-dependientes-esperan-media-426-dias-ser-atendidos-20191219120312.html>.

93. Vid. XX Dictamen del Observatorio de la Asociación Estatal de Directores y Gerentes en Servicios Sociales (diciembre-2019), op. cit., págs. 2, 9 y 27 y ss.

94. Vid. XX Dictamen del Observatorio de la Asociación Estatal de Directores y Gerentes en Servicios Sociales (diciembre-2019), op. cit., pág.1 en relación con pág. 30. En este informe el Observatorio pone de manifiesto que esta situación ha sido denunciada ante el Defensor del Pueblo y a la Fiscalía Especial de Mayores y que no se ha obtenido ningún resultado de las mismas. Vid. pág. 26.

En el caso de Andalucía y según los datos facilitados por la Consejera de Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación de la Junta de Andalucía, Rocío Ruíz, y publicados por VEGA A.R. en el Diario ABC, formato on line, más de 25 andaluces fallecen cada día esperando la ayuda a la dependencia. Noticia recuperada el 13-2-2020, disponible en el sitio web [https://sevilla.abc.es/andalucia/sevi-mas-25-andaluces-mueren-cada-esperando-ayuda-dependencia-201904032339\\_noticia.html](https://sevilla.abc.es/andalucia/sevi-mas-25-andaluces-mueren-cada-esperando-ayuda-dependencia-201904032339_noticia.html)



Personal para los afectados, privados de su derecho a recibir algún tipo de protección pública, con necesidades urgentes a cubrir que no admiten dilaciones, y que se ven afectados en su derecho a afrontar una vejez en condiciones dignas, derecho constitucional del que no reciben el necesario amparo de los poderes públicos (art. 10 Constitución).

Personal y económico para las familias, que se ven obligadas, las que económicamente pueden, a recurrir de forma privada a la contratación de servicios (con lo que ello supone, en muchos casos, del recurso a la economía informal para dar cobertura a estas necesidades)<sup>95</sup> y las que no, a enfocar sus proyectos vitales al cuidado directo del familiar/es dependientes, con las consecuencias que ello conlleva. En unos casos, privación y renuncia a la búsqueda de un empleo. Situación ésta que impacta, en mayor medida, en el sexo femenino, lo que se conoce como “feminización de los cuidados”<sup>96</sup>.

El mayor volumen de cuidados informales medido en horas de dedicación lo efectúan las mujeres de edad media entre los 45 y los 64 años: los hombres mayores dependientes son cuidados por su esposa y/o hija, mientras que las mujeres mayores dependientes son cuidadas, mayormente, por sus hijas. De ahí que se reconozca que la hija de edad intermedia suele ser el pilar del cuidado en España<sup>97</sup>.

En otros, a buscar soluciones intermedias para intentar una deficitaria y dificultosa conciliación de la vida familiar y profesional combinando empleos con jornadas reducida a tiempo parcial con el cuidado directo de la persona/s dependiente/s. Y tanto en uno como

en otro supuesto, y según los casos, con el auxilio de actividades benéficas o de voluntariado que prestan sus servicios a este sector de la población<sup>98</sup>.

Es el caso, por citar un ejemplo, de los bancos de tiempo, redes de cooperación y solidaridad entre los miembros de una comunidad que reciben el apoyo de las entidades públicas locales por el alivio que supone para las arcas públicas el recurso de estos mecanismos en la resolución de la problemática de la atención y cuidado de familiares dependientes (mayores y niños)<sup>99</sup>.

Alto coste para los beneficiarios que han de afrontar un copago cuando lo que reciben es una prestación vinculada al servicio (art. 17 L. 39/2006, de 14 de diciembre), cuantía que, por lo general, no alcanza a cubrir la totalidad del coste del servicio que reciben, importe estimado en un 20,7% del total del servicio<sup>100</sup>. Y máxime si se tiene en cuenta que dos tercios de los beneficiarios de las prestaciones a la dependencia son mujeres<sup>101</sup> y que son éstas las que tienen reconocidas las pensiones de cuantía más bajas (2019: pensión media de jubilación: 866,36 €/mes; pensión media de viudedad: 732,65 €/mes y pensión media por incapacidad permanente: 883,50 €/mes)<sup>102</sup>.

Y de forma indirecta, alto coste también para el país, en cuanto a la pérdida de oportunidad en la generación de nuevos puestos de trabajo orientados a paliar la situación descrita, con el consiguiente añadido incremento en la recaudación de cuotas a la Seguridad e impuestos<sup>103</sup>.

95. La economía informal en el ámbito de los cuidados es un hecho manifiesto del que se hace eco la Comisión Europea en el Documento de trabajo de los servicios de la Comisión sobre el aprovechamiento del potencial de empleo de los servicios personales y domésticos que acompaña al documento Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Comité de la Regiones “Hacia una recuperación generadora de empleo (COM2012, 173 final)”, Estrasburgo, 18-4-2012 SWD (2012) 95 final, págs.6, 8-9.

96. Según los datos recogidos en el estudio de la Sociedad Española de Geriátrica y Gerontología sobre cuidadores de personas mayores dependientes “Cuidadores”, Direcc. científica ARTAZA ARTABE I., RAMOS CORDERO E. (Madrid, 2018) el 88,5% de los cuidadores son mujeres y el 11,5% varones. También indica que el 36,5% de los cuidadores se dedican exclusivamente a los cuidados y a las tareas domésticas frente al 63,5% que compagina los cuidados con la actividad laboral Documento recuperado el 17-2-2020 y disponible en el sitio web <http://envejecimiento.csic.es/documentos/documentos/Estudio-Cuidadores-segg.pdf>, págs. 7-8.

97. Vid. ABELLÁN GARCÍA A. ACEITUNO NIETO, P., PÉREZ DÍAZ, J., RAMIRO FARIÑAS, D., AYALA GARCÍA, A. y PUJOL RODRÍGUEZ, R.: “Un perfil de las personas mayores en España.2019”. Indicadores estadísticos básicos, op.cit., pág.32. El fenómeno de la feminización de los cuidados también ha sido reconocido por la Unión Europea en el Documento de trabajo de los servicios de la Comisión sobre el aprovechamiento del potencial de empleo de los servicios personales y domésticos que acompaña al documento Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Comité de la Regiones “Hacia una recuperación generadora de empleo (COM2012, 173 final)”, Estrasburgo, 18-4-2012 SWD (2012) 95 final, pág. 5.

98. El informe de EUROFOUND Arrangements for workers with care responsibilities for sick or dependent relatives – the situation in the EU indica que el 80% del tiempo dedicado a atender a personas mayores o discapacitada en el hogar está cubierto por la familia, amigos o vecinos, actividad sin impacto en el gasto público. Vid el contenido del informe en el sitio web <http://www.eurofound.europa.eu/publications/htmlfiles/ef1093.htm>.

99. Vid. HERNÁNDEZ BEJARANO M: “Los sistemas de intercambio en moneda no oficial como instrumento para la mejora de las necesidades sociales” Revista Aranzadi Doctrinal, social, parte estudios, nº 3, año 2019, formato on line, BIB 2019\1501, págs.8-9.

100. Vid. XX Dictamen del Observatorio de la Asociación Estatal de Directores y Gerentes en Servicios Sociales (diciembre-2019), op. cit., págs. 2 y 42.

101. Vid. XX Dictamen del Observatorio de la Asociación Estatal de Directores y Gerentes en Servicios Sociales (diciembre-2019), op. cit., pág. 1.

102. Datos obtenidos del informe “Pensiones de la Seguridad Social. Septiembre de 2020”, Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social, recuperado el 15-2-2020, en el sitio web <file:///C:/Users/USER/Downloads/N%C3%B3mina-pensiones-diciembre.pdf>, pág. 6.

103. Según los datos que se recogen en el XIX Dictamen del Observatorio de la Asociación Estatal de Directores y Gerentes en Servicios Sociales (marzo-2019), se estima que la reducción de la financiación estatal a los servicios de atención a la dependencia entre 2012 y 2018 ha supuesto un pérdida de 1.243 millones de euros en recaudación por cuotas en Seguridad Social e impuestos (IVA, IRPF e Impuesto de Sociedades) y la oportunidad de haber creado durante ese período temporal 30.000 puestos de trabajo. Vid. op.cit., pág.2 en relación con págs. 40 y ss.

## 8.- Reflexión final

El crecimiento de la población envejecida, la esperanza de vida, la escalada del gasto sanitario y en servicios sociales, la sostenibilidad del sistema público de pensiones son algunos de los desafíos a afrontar en un futuro próximo a los que el trabajo garantizado podría contribuir generando empleo y reduciendo las cifras de desempleo e inactividad.

Los datos expuestos muestran la demanda creciente que existe en el ámbito referido a la atención y cuidado de las personas mayores. Las expectativas futuras de aumento, convierten a este sector en un yacimiento importante de nuevos empleos que demanda perfiles cada vez más especializados y orientados no solo a las actividades de cuidados, sino también a la prevención de las patologías y a la mejora de la calidad de vida.

Como ya expuso de relieve la Comisión Europea en el año 2012, los Estados miembros deben impulsar iniciativas de empleo en sectores con mayor potencial de empleo, encontrándose entre los citados los servicios personales y domésticos<sup>104</sup>.

Según datos de la OIT<sup>105</sup> las inversiones de cuidados pueden generar para 2030 más de 475 millones de empleo en todo el mundo de los que 30 millones serían servicios de

cuidados de larga duración. Pero se requieren políticas públicas por parte de los Estados dirigidas a inversiones en servicios públicos de calidad, políticas de trabajo decente para los cuidadores.

Pese a que no se trata de actividades estacionales como sí lo son en determinadas zonas de España la hostelería, el turismo, la agricultura o la pesca, la escasa productividad directa de los empleos en este sector ha favorecido que su crecimiento esté siendo predominantemente temporal y a tiempo parcial. Es decir, empleos precarios<sup>106</sup>.

El empleo garantizado brinda la oportunidad al Estado español, en el ámbito de su responsabilidad social para con el conjunto de la población, sin descuidar la necesaria y adecuada provisión de servicios públicos orientados a la dependencia, para crear empleo garantizado en estas actividades e incidir en el desarrollo local complementando las es-

104. Vid. Documento de trabajo de los servicios de la Comisión sobre el aprovechamiento del potencial de empleo de los servicios personales y domésticos que acompaña al documento Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Comité de la Regiones “Hacia una recuperación generadora de empleo (COM2012, 173 final)”, Estrasburgo, 18-4-2012 SWD (2012) 95 final, pág. 3.

105. Vid. el informe de la OIT “El trabajo de cuidados y los trabajadores de cuidado para un futuro con trabajo decente” OIT, 2018, resumen ejecutivo. De la OIT vid. también el documento de la Comisión mundial sobre el futuro del trabajo “Trabajar para un futuro más prometedor” OIT. Ginebra, 1ª edic. 2019, pág.39.

106. Vid. noticia publicada en el Diario on line El Confidencial, el 5-2-2020 por JAVIER J. GORRÍN: “El trabajo del siglo XXI: el 25% del nuevo empleo es de sanidad y cuidado de mayores”, recuperada el 17-2-2020. Disponible en el sitio web [https://www.elconfidencial.com/economia/2020-02-05/trabajo-sigloxxi-nuevo-empleo-sanidad-cuidado-mayores\\_2441708/](https://www.elconfidencial.com/economia/2020-02-05/trabajo-sigloxxi-nuevo-empleo-sanidad-cuidado-mayores_2441708/)

tructuras existentes en satisfacción a la actual demanda y la que se estima se presente en el futuro<sup>107</sup>.

Diferentes serían las medidas a tomar, las adaptaciones a realizar y los obstáculos a salvar para la puesta en práctica de un proyecto de este tipo.

Desde una perspectiva laboral, una de las distintas cuestiones a solventar sería el nivel formativo de la mano de obra a utilizar. La solución a este problema vendría de la mano de una mejora de las cualificaciones profesionales de sus destinatarios. Una vía posible para ello, como hemos indicado más arriba podría ser la adaptación a estos programas, de los contratos formativos existentes. Ello implicaría una modificación, de sus requisitos, entre otros, la supresión de la edad límite de acceso a esta tipología contractual a fin de facilitar a cualquier individuo poder alcanzar, por esta vía, la cualificación y/o grado de especialización y experiencia profesional necesaria de cara a su futura inserción en el mercado.

En esta formación las entidades de la economía social podrían desempeñar un papel importante como proveedoras de estos servicios, para los que también podrían utilizarse el trabajo garantizado bien contratando a desempleados con la experiencia y cualificación profesional necesaria para impartirla, o bien haciendo uso del potencial humano especializado que pudieran proporcionar las redes de voluntariado y otras organizaciones altruistas.

Creemos que el impacto de esta propuesta sería transversal. La creación de empleo contribuiría al bienestar de las personas dependientes y de sus familias y dignificaría el proceso de envejecimiento, garantizando el disfrute de sus derechos constitucionales; ayudaría a mejorar el clima de los hogares favoreciendo la conciliación de la vida personal y laboral en el entorno familiar; favorecería la integración al mercado laboral de las mujeres que han renunciado total o parcialmente a participar en él por dedicar todo o parte de su tiempo a los cuidados; contribuiría a reducir la economía informal que subyace en este conjunto de actividades mejorando la calidad de los servicios; reduciría las desigualdades territoriales que existen entre unas Comunidades Autónomas en el acceso a los servicios igualando el disfrute de los derechos al crearse empleo local según la demanda de necesidades que exista en cada territorio. Y finalmente, favorecería el retorno económico del coste invertido si se tiene en cuenta que las estimaciones realizadas indican que este sector genera una tasa media retorno o de recuperación del gasto a la Administración pública en torno al 0,404 (por cada 100 euros de gasto público en dependencia la Administración recupera unos 40 euros)<sup>108</sup>.

107. Según los datos del XX Dictamen del Observatorio de la Asociación Estatal de Directores y Gerentes en Servicios Sociales (diciembre-2019), “con una inversión equivalente a la dispuesta en el último proyecto de PGE (415 millones de euros) aplicada íntegramente al nivel mínimo de financiación se atendería a 68.000 dependientes más y se crearían ex-novo casi 20.000 puestos de trabajo”, op.cit., pág.2.en relación con pág. 51.

108. Según los datos estadísticos que se recogen en el XX Dictamen del Observatorio de la Asociación Estatal de Directores y Gerentes en Servicios Sociales (diciembre-2019), se estima que en el año 2019 la Administración recuperó 2.834 millones de euros de un total de gasto público invertido en dependencia de 7.050 millones, op. cit., págs. 48-49.

## Bibliografía

- ABELLÁN GARCÍA A. ACEITUNO NIETO, P., PÉREZ DÍAZ, J., RAMIRO FARIÑAS, D., AYALA GARCÍA, A. y PUJOL RODRÍGUEZ, R.: "Un perfil de las personas mayores en España.2019". Indicadores estadísticos básicos. Colección Informes Envejecimiento en Red, nº 22, marzo 2019, Madrid,
- ALONSO GARCÍA M.: "Curso de Derecho del Trabajo", edit. Ariel, Barcelona, 8ª edic. 1982
- ALONSO OLEA M.: "Introducción al Derecho del Trabajo", 7ª, edic. revisada, renovada y ampliada al cuidado de CASAS BAAMONDE M.E. y ALONSO GARCIA E, edit. Civitas, Thomson Reuters Aranzadi, Navarra 2013,
- ALÓS R.: "El empleo en España en un horizonte 2025" en la obra colectiva "Economía digital y políticas de empleo", Miguelez F. (Coord.), Obra Social la Caixa, Centre D'Estudis Sociologics sobre la Vida Quotidiana, Quit i el Treball, Barcelona, Junio 2019.
- BORRAJO DACRUZ E.: "Introducción al Derecho del Trabajo", 10ª edic. revisada y actualizad, edit. Tecnos, SA, Madrid 1999.
- CRUZ HIDALGO E., MEDINA MILTIMORE S., VILLENA OLIVER A.: "Por qué RBU y Trabajo Garantizado no son complementarios", artículo publicado el 25-10-2017 en la sección Tribuna de la Revista on line CTXT beta (Contexto y Acción), nº 40, octubre 2017, publicada en el sitio web <https://ctxt.es/es/20171025/Firmas/15811/RBU-teoria-monetaria-moderna-trabajo-garantizado-villena-medina-miltimore.htm>
- GARZÓN ESPINOSA E.: "Perspectiva económica del trabajo garantizado" en la obra colectiva "El Trabajo Garantizado. Una propuesta necesaria frente al desempleo y la precarización", Garzón A. y Guamán A. (coord.), edit. AKAL, S.A. 2015.
- HERNÁNDEZ BEJARANO M.: "Los sistemas de intercambio en moneda no oficial como instrumento para la mejora de las necesidades sociales" Revista Aranzadi Doctrinal, social, parte estudios, nº 3, año 2019, formato on line, BIB 2019\1501.
- ILLUECA BALLESTER H.: "Perspectiva jurídica del trabajo garantizado" en la obra colectiva "El Trabajo Garantizado. Una propuesta necesaria frente al desempleo y la precarización", Garzón A. y Guamán A. (coord.), edit. AKAL, S.A. 2015.
- LLANO ORTIZ J.C.: "El Estado de la Pobreza. Seguimiento del indicador de pobreza y exclusión social en España 2008-2018", Informe anual de seguimiento del indicador AROPE de la Red Europea de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social, 9º Informe 2019, Edit. European Anti poverty Network-España (EAPN-ES), Madrid, Octubre 2019.
- MORALES ORTEGA J.M.: "Empleo de calidad ¿realidad o ficción? en la obra colectiva "Transiciones laborales y reformas del mercado de trabajo: su influencia sobre el empleo de jóvenes y mayores", M.C Rodríguez-Piñero Royo (Dir.), Edit. Bomarzo, 1ª edic., Albacete, 2014.
- PÉREZ MUÑOZ C., REY PÉREZ J.L.: "Garantías del ingreso para garantizar el trabajo", Revista de Ciencia Política, Vol. 27, nº 1, 2007.
- PÉREZ REY J.L.: "El Derecho al Trabajo y el Ingreso Básico", Instituto de Derechos Humanos Bartolomé de las Casas, Universidad Carlos III de Madrid, Colección Derechos Humanos y Filosofía del Derecho, Edit. Dykinson, Madrid 2007.
- QUINTERO LIMA M.G.: "Las propuestas de Renta Básica y Empleo Garantizado desde una perspectiva de género: una aproximación sumaria", Revista Internacional y Comparada de relaciones Laborales y Derecho del Empleo, Vol.6, nº 4, octubre-diciembre 2018, Revista electrónica de acceso abierto, ADAPT University Press.
- GUAMÁN A. Y TRILLO F.: "Desempleo y precariedad: repensar el trabajo" en la obra colectiva "El Trabajo Garantizado. Una propuesta necesaria frente al desempleo y la precarización", Garzón A. y Guamán A. (coord.), edit. AKAL, S.A. 2015.
- RAVAILLON M. : "Guaranteed Employment or Guaranteed Income?", Working Paper nº 482, Center for Global Development, Washington, abril 2018.
- TCHERNEVA P.: "El trabajo garantizado: diseño, trabajos e implementación", Documento de Trabajo nº 902, Levy Economics Institute, Annandale-on-Hudson, NY.
- VIÑAS APAOLAZA A.: "Una fotografía de la temporalidad y parcialidad en el mercado laboral español", Servicios de Estudio de la confederación UGT. Estudios nº 3, 19 de noviembre de 2019.

## Informes y otros documentos

- Employment and Social Developments in Europe”, Annual Review 2018, European Commission, June 2018, resumen ejecutivo, recuperado el 10-1-2020 [https://ec.europa.eu/employment\\_social/empl\\_portalpublications/Esde2018/Index.html](https://ec.europa.eu/employment_social/empl_portalpublications/Esde2018/Index.html).
- Encuesta de Condiciones de Vida (ECV) 2018, publicado el 27-6-2019 por el Instituto Nacional de Estadística [https://www.ine.es/prensa/ecv\\_2018.pdf](https://www.ine.es/prensa/ecv_2018.pdf).
- Estrategia Nacional de Prevención y Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social 2019-2023, Gobierno de España, Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social, recuperado el 8-1-2020 [https://eapn.es/ARCHIVO/documentos/noticias/1553262965\\_estrategia\\_prev\\_y\\_lucha\\_pobreza\\_2019-23.pdf](https://eapn.es/ARCHIVO/documentos/noticias/1553262965_estrategia_prev_y_lucha_pobreza_2019-23.pdf)
- Documento de reflexión de la Comisión europea, de 30 de enero de 2019, “Hacia una Europa sostenible en 2030” (COM (2019) 22 final).
- Documento de trabajo de los servicios de la Comisión sobre el aprovechamiento del potencial de empleo de los servicios personales y domésticos que acompaña a la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Comité de la Regiones “Hacia una recuperación generadora de empleo” (COM2012, 173 final), Estrasburgo, 18-4-2012 SWD (2012) 95 final.
- Documento de la Comisión mundial sobre el futuro del trabajo “Trabajar para un futuro más prometedor” OIT. Ginebra, 1ª edic. 2019.
- Estudio de la Sociedad Española de Geriátrica y Gerontología sobre cuidadores de personas mayores dependientes “Cuidadores”, Direcc. científica ARTAZA ARTABEL, RAMOS CORDERO E. (Madrid, 2018), recuperado el 17-2-2020 <http://envejecimiento.csic.es/documentos/documentos/Estudio-Cuidadores-segg.pdf>,
- Informe EUROFOUND Arrangements for workers with care responsibilities for sick or dependent relatives – the situation in the EU, recuperado el 10-1-2020 <http://www.eurofound.europa.eu/publications/htmlfiles/ef1093.htm>.
- Informe de la OIT “El trabajo de cuidados y los trabajadores de cuidado para un futuro con trabajo decente” OIT, 2018, Resumen ejecutivo.
- Informe anual del Banco de España “La economía española ante el entorno global incierto. Evolución reciente, perspectivas y retos”, 2018.
- Informe Trimestral de Análisis del Mercado de Trabajo, nº 131, diciembre 2019, Secretaría General Técnica del Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social,
- Informe Trimestral de la Economía Española, publicado en el Boletín Económico del Banco de España nº 4/2019.
- Informe EURES sobre el mercado laboral español. Datos 2018, Observatorio de las Ocupaciones, Edit. Servicio Público de Empleo Estatal, Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social, Madrid 2019.
- Informe “Empleos Emergentes 2020”, Estudio anual, 3ª edición, LinkedIn, recuperado el 9-12-2020, [https://business.linkedin.com/content/dam/me/business/en-us/talent-solutions/emerging-jobs-report/Emerging\\_Jobs\\_Report\\_112119\\_SP.pdf](https://business.linkedin.com/content/dam/me/business/en-us/talent-solutions/emerging-jobs-report/Emerging_Jobs_Report_112119_SP.pdf)
- Informe “Pensiones de la Seguridad Social. Septiembre de 2020”, Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social, recuperado el 15-1-2020 <file:///C:/Users/USER/Downloads/N%C3%B3mina-pensiones-diciembre.pdf>,
- Informe de situación de la Economía Española 2018 del Ministerio de Hacienda, Julio 2018, recuperado el 15-1-2020 <https://www.hacienda.gob.es/CDI/estabilidad%20presupuestaria/situaci%C3%B3neconomia2018.pdf>
- Informe de Estrategia de inversión de Bankinter 1 trimestre 2020 “Estabilidad vulnerable. Más Europa y EE.UU., pero menos emergentes. Nada especialmente preocupante, salvo el miedo irracional” Departamento de Análisis de Bankinter, SA, [https://broker.bankinter.com/www/es-es/cgi/broker+binarios?secc=ASES&subs=TTTS&nombre=estrategia\\_inversion.pdf](https://broker.bankinter.com/www/es-es/cgi/broker+binarios?secc=ASES&subs=TTTS&nombre=estrategia_inversion.pdf)
- Informe “Análisis explicativo de las estadísticas mensuales del sistema para la Autonomía y atención a la dependencia. Situación a 30 de noviembre de 2019”, IM-SERSO, Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia, Ministerio de Sanidad, Consumo y bienestar Social
- Informes de afiliación de la Seguridad Social por CC.AA y provincias según regímenes referidos a diciembre de 2007 y diciembre de 2019 recuperado el 20-1-2020 <http://www.seg-social.es/wps/portal/wss/internet/EstadisticasPresupuestosEstudios/Estadisticas/EST8/EST167>
- Informe realizado por el Instituto Nacional de Estadística “La pobreza y su medición. Presentación de diversos métodos de obtención de medidas de pobreza <https://www.ine.es/daco/daco42/sociales/pobreza.pdf>
- Informe EURES sobre el mercado laboral español. 2018 recuperado el 11-1-2020 <https://ec.europa.eu/eures/main.jsp?catId=2627&Imi=Y&acro=Imi&lang=es&recordLang=es&parentId=&countryId=ES&regionId=ES1&nuts2Code=ES12&nuts3Code=null&mode=text&regionName=%C3%81mbito%20Nacional>
- XIX Dictamen del Observatorio de la Asociación Estatal de Directores y Gerentes en Servicios Sociales (marzo-2019), <https://www.directoressociales.com/prensa/439-xix-dictamen-del-observatorio-de-la-dependencia.html>

- Plan Director por un Trabajo Digno (2018-2019-2020), aprobado Acuerdo de Consejo de Ministros en su sesión de 29-6-2018, recuperado el 15-1-2020 [http://prensa.empleo.gob.es/WebPrensa/salamultimedia/documento\\_enlaces/PLAN-DIRECTOR-POR-UN-TRABAJO-DIGNO-27\\_07\\_2018.pdf](http://prensa.empleo.gob.es/WebPrensa/salamultimedia/documento_enlaces/PLAN-DIRECTOR-POR-UN-TRABAJO-DIGNO-27_07_2018.pdf)
- Plan de Choque por el Empleo Joven (2019-2021), aprobado Acuerdo de Consejo de Ministros el 7-12-2018, [https://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-2018-16793](https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2018-16793).
- Proyecciones macroeconómicas elaboradas por los expertos del Eurosistema para la zona del euro de diciembre de 2019. Contribución del Banco de España al ejercicio conjunto de proyecciones del Eurosistema de diciembre de 2019.
- Un estudio del caso en “MGNREA (India): Ley nacional de Garantía del Empleo rural Mahatma Gandhi”, Observatorio de Ciudades Inclusivas, Comisión de Inclusión Social, Democracia Participativa y
- Derechos Humanos de CGLU, [https://www.uclg-cisdp.org/sites/default/files/India%20MGNREA\\_2010\\_es\\_FINAL.pdf](https://www.uclg-cisdp.org/sites/default/files/India%20MGNREA_2010_es_FINAL.pdf)
- BARNÉS H.G.:” Empleo garantizado para todos: la propuesta de moda entre la izquierda (y su lado oscuro), artículo de opinión publicado el 13-9-2018 en el Confidencial, sección ACV, diario on line, recuperado el 10-2-2020 [https://www.elconfidencial.com/alma-corazon-vida/2018-09-13/empleo-garantizado-izquierda-propuesta\\_1614432/](https://www.elconfidencial.com/alma-corazon-vida/2018-09-13/empleo-garantizado-izquierda-propuesta_1614432/)
- CRUZ HIDALGO E., MEDINA MILTIMORE S., VILLENA OLIVER A.:” Por qué RBU y Trabajo Garantizado no son complementarios”, artículo publicado el 25-10-2017 en la sección Tribuna de la Revista on line CTXT beta (Contexto y Acción), nº 40, octubre 2017, recuperado el 10-2-2020 <https://ctxt.es/es/20171025/Firmas/15811/RBU-teoria-monetaria-moderna-trabajo-garantizado-villena-medina-miltimore.htm>
- JAVIER J. GORRÍN: “El trabajo del siglo XXI: el 25% del nuevo empleo es de sanidad y cuidado de mayores”, noticia publicada en el Diario on line El Confidencial, el 5-2-2020 recuperada el 17-2-2020. [https://www.elconfidencial.com/economia/2020-02-05/trabajo-sigloxxi-nuevo-empleo-sanidad-cuidado-mayores\\_2441708/](https://www.elconfidencial.com/economia/2020-02-05/trabajo-sigloxxi-nuevo-empleo-sanidad-cuidado-mayores_2441708/)
- LABORDA J.:” Frente al desempleo, los beneficios del trabajo garantizado (III)” artículo publicado el 25-11-2018 en el blog de la Red MMT <http://www.redmmt.es/frente-al-desempleo-los-beneficios-del-trabajo-garantizado-iii/>
- “La Fundación Adecco expone los diez empleos más demandados en España para el 2020”, Blog Comunicae.es el 29-1-2020, recuperado el 13-2-2020 <https://www.bolsamania.com/nota-de-prensa/empresas/la-fundacion-adecco-expone-los-10-empleos-mas-demandados-en-espana-para-2020--7272380.html>
- LUQUE RUZ E.:” El Derecho al Trabajo” artículo de opinión publicado el 14-11-2019 en el diario digital Montalban Digital, Buzón del lector <https://www.montalban-digital.com/2019/11/buzon-del-lector-derecho-al-trabajo.html>
- MORAL G.:” Casi dos años esperando la ayuda de la dependencia en la región” Diario El Periódico Extremadura, formato on line, recuperado el 13-2-2020 [https://www.elperiodicoextremadura.com/noticias/extremadura/casi-dos-anos-esperando-ayuda-ley-dependencia-region\\_1208485.html](https://www.elperiodicoextremadura.com/noticias/extremadura/casi-dos-anos-esperando-ayuda-ley-dependencia-region_1208485.html)
- SÁNCHEZ SILVA C.:” Estos son los trabajos sin paro en España”, noticia del Diario digital EIPais publicada el 2-2-2020, recuperado el 13-2-2020 [https://elpais.com/economia/2020/01/31/actualidad/1580471100\\_132319.html?prm](https://elpais.com/economia/2020/01/31/actualidad/1580471100_132319.html?prm)
- SOSA TROYA M. “ Los dependientes esperan de media 426 días para ser atendidos”, Noticia publicada el 19-12-2019 en el Diario on line El País y recuperada el 13-2-2020, <https://www.europapress.es/epsocial/igualdad/noticia-dependientes-esperan-media-426-dias-ser-atendidos-20191219120312.html>.
- VEGA A.R. “Más de 25 andaluces fallecen cada día esperando la ayuda a la dependencia” Diario ABC, formato on line, Noticia recuperada el 13-2-2020, [https://sevilla.abc.es/andalucia/sevi-mas-25-andaluces-mueren-cada-esperando-ayuda-dependencia-201904032339\\_noticia.html](https://sevilla.abc.es/andalucia/sevi-mas-25-andaluces-mueren-cada-esperando-ayuda-dependencia-201904032339_noticia.html)