

*políticas de inserción
de los jóvenes en
los mercados de trabajo
en la Unión Europea*

Lorenzo Cachón Rodríguez

Las publicaciones de la Oficina Internacional del Trabajo están protegidas por el copyright de conformidad con las disposiciones del protocolo núm. 2 de la Convención Universal sobre Derecho de Autor. No obstante, podrá reproducirse breves extractos de las mismas sin necesidad de autorización previa, siempre que se indique la fuente. En todo lo referente a la reproducción o traducción, de dichas publicaciones, deberá dirigirse la correspondiente solicitud a Cinterfor/OIT, Casilla de correo 1761, Montevideo, Uruguay. Cinterfor/OIT acoge con beneplácito tales solicitudes.

Primera edición: Montevideo, 1997

ISBN 92-9088-063-2

Cachón Rodríguez, L.
Políticas de inserción de los jóvenes en los mercados
de trabajo en la Unión Europea. Montevideo :
Cinterfor, 1997.
138 p. (Papeles de la Oficina Técnica, 4)

/DESEMPLEO JUVENIL/ /INSERCIÓN PROFESIONAL/
/POLÍTICA SOBRE LA JUVENTUD/ /MERCADO DE
TRABAJO/ /JUVENTUD/ /EMPLEO DE JOVENES/ /CE/
/PUB CINTERFOR/



El Centro Interamericano de Investigación y Documentación sobre Formación Profesional (Cinterfor/OIT) es un servicio técnico de la OIT, establecido en 1964 con el fin de impulsar y coordinar los esfuerzos de las instituciones y organismos dedicados a la formación profesional en la región. La responsabilidad de las opiniones expresadas en los artículos, estudios y otras colaboraciones firmadas, incumbe exclusivamente a sus autores y su publicación no significa que Cinterfor/OIT las apruebe. Las denominaciones empleadas en publicaciones de la OIT, de concordancia con la práctica seguida en las Naciones Unidas, y la forma en que aparecen presentados los datos en esta publicación no implican juicio alguno por parte de la Oficina Internacional del Trabajo sobre la condición jurídica de ninguno de los países o territorios citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras.

Las publicaciones del Centro pueden obtenerse en las oficinas locales de la OIT en muchos países o pidiéndolas a Cinterfor/OIT, Casilla de correo 1761, Casilla electrónica: 62916194, Fax: 92 13 05, Montevideo, Uruguay. Puede solicitarse un catálogo y lista de nuevas publicaciones a la dirección anteriormente mencionada.

Hecho el depósito legal núm. 301.046 /97

Presentación

La problemática del desempleo juvenil, y las posibles respuestas al mismo constituyen aspectos de innegable actualidad. La crisis en materia de empleo, y sus efectos acentuados en el caso de la población joven son situaciones que afectan a la casi totalidad de los países en la actual coyuntura, más allá de sus diferentes grados de desarrollo económico y social.

La búsqueda de construir estrategias exitosas de formación e inserción laboral de jóvenes en América Latina y el Caribe obliga, por una parte, a profundizar el conocimiento de las realidades nacionales y regionales sobre las cuales se debe actuar. Por otra parte, el conocer los caminos ensayados en otros países y regiones constituye un aporte de especial valor para esta tarea. Si se asume esto último, al pensar en los elementos a incorporar en la discusión sobre las políticas de capacitación y empleo juvenil en América Latina, surge la necesidad de contar con información acerca de los procesos experimentados en otros contextos regionales.

3

La convocatoria realizada por la Organización Iberoamericana de Juventud (OIJ) a un Encuentro Internacional sobre Juventud, Educación y Empleo en Iberoamérica (Río de Janeiro, 8 al 10 de julio de 1997), constituye para Cinterfor/OIT una ocasión propicia para encarar la tarea de volcar en ese ámbito, y a partir del mismo al conjunto de las personas e instituciones de la región interesadas en la materia, un aporte actualizado relativo a experiencias extrarregionales. La confluencia de esta voluntad del Centro con un similar interés del Instituto de la Juventud (INJUVE) del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales de España, aunados a través del apoyo brindado por la Oficina de la OIT de Madrid, permitió concretar la realización del estudio que aquí se presenta.

La valiosa contribución de Lorenzo Cachón, Profesor Titular de Sociología de la Universidad Complutense de Madrid, brinda un exhaustivo panorama de las políticas de inserción laboral de jóvenes que se llevan a cabo en los países de la Unión Europea. La información y el análisis que de estas políticas y sus contextos realiza el autor, acercan elementos de gran utilidad para quienes en América Latina se encuentran involucrados con la temática.

—

INDICE

Introducción	7
I Empleo y paro de los jóvenes europeos	9
1. Empleo y paro en la Unión Europea	9
2. Actividad, empleo y paro entre los jóvenes europeos	13
II Políticas de la Unión Europea en apoyo de la inserción laboral de los jóvenes	29
III Políticas de inserción de los jóvenes en el mercado de trabajo en los Estados miembros	35
1. Políticas de empleo “activas” y “pasivas” en la Unión Europea	35
2. Panorama general de las políticas de empleo juvenil de los Estados miembros	36
3. Políticas de empleo juvenil en Alemania, Francia, Reino Unido y Suecia	41
IV Las políticas de empleo juvenil en España	51
1. Los jóvenes en el mercado de trabajo en España	53
2. Evolución de las políticas de empleo juvenil (1976-1997)	56
2.1 El quinquenio centrista (1977-1982)	60
2.2 La primera década socialista (1983-1994)	63
2.3 La reforma del mercado de trabajo de 1994	69
2.4 Los acuerdos interconfederales de 1996 y 1997	70
3. Resultados y efectos de las políticas de empleo juvenil en España ...	77
V Enseñanzas de la experiencia europea	87
Bibliografía	92
Anexo: Dispositivos de la política de empleo para los jóvenes en los Estados miembros de la Unión Europea	95

Introducción

7

La «juventud» debe ser entendida como un fenómeno social que va más allá de su delimitación estadística formal que incluye bajo el epígrafe «jóvenes» a la población de 15 (o 16) a 25 (o 30) años. La «juventud» es un proceso de transición por el cual se pasa de la dependencia completa que caracteriza a la infancia en una serie de aspectos a la plena autonomía que es propia de la vida adulta. La transición desde la dependencia hacia la autonomía personal se desarrolla a través de un conjunto de transiciones concretas, diferenciables entre sí, que llevan al joven a desarrollar plenamente su personalidad, a incorporarse a la vida activa, a tener independencia económica, a constituir un hogar propio y a establecer un emparejamiento estable. Las formas concretas que adoptan estos procesos típicos de la transición en los diversos países, así como los ritos de iniciación con que se formalizan, vienen condicionadas por la sociedad y el tiempo en que se producen: por la sociedad porque, por ejemplo, la estructura de clases produce unos modos de transición específicos (y ritos y rituales diferenciados) para los distintos grupos o clases sociales; por el tiempo porque, por ejemplo, el período histórico de la crisis económica ha producido también —como era de esperar— un impacto considerable sobre las transiciones que forman la juventud como fase de la vida humana; el mayor tiempo que los jóvenes pasan en el sistema escolar, las dificultades para encontrar un puesto de trabajo, el retraso en la edad de contraer matrimonio, la prolongación del tiempo de estancia en el hogar familiar, etc. permiten hablar de «juventud prolongada» en buena medida como efecto de la crisis económica que comienza en los años setenta.

En este proceso de transición desde la infancia (y la dependencia y los estudios) hacia la edad adulta (y la autonomía y el trabajo), juega un

papel fundamental el proceso de inserción en el mercado de trabajo por la incidencia que tiene en todas las demás transiciones propias de la juventud y en el modo de vida de los jóvenes y de la sociedad en su conjunto.

En este campo hay que resaltar el papel estructurador que tienen las políticas y en concreto las políticas de empleo orientadas a encauzar esos procesos de inserción de los jóvenes en el mercado laboral.

Este informe analiza las grandes líneas de estas políticas de inserción en los distintos Estados miembros de la Unión Europea con especial referencia al caso de España.

8 El informe se ha estructurado en cinco capítulos: en el primero se analiza la situación del empleo y el paro del conjunto de la población y de los jóvenes europeos. El segundo capítulo revisa las grandes líneas de las políticas comunitarias (de la Unión Europea) para el apoyo de la inserción de los jóvenes. El tercero examina las políticas de empleo de los diversos Estados miembros (que se complementa con el anexo sobre “Los dispositivos de la política de empleo para los jóvenes en los Estados miembros de la Unión Europea”), analizando con más detalle las que se desarrollan en Alemania, Francia, Reino Unido y Suecia. El cuarto capítulo estudia cómo han evolucionado las políticas de empleo juvenil en España desde 1977 hasta los recientes acuerdos entre las organizaciones sindicales y patronales. El quinto y último capítulo sintetiza algunas enseñanzas que se pueden obtener de la experiencia europea (y española) en este campo.

Empleo y paro de los jóvenes europeos

1. Empleo y paro en la Unión Europea

Europa contaba en 1995 con unos 148 millones de personas ocupadas de las cuales 87 millones (el 59%) eran varones y 61 millones (el 41%) mujeres. Contaba también con cerca de 18 millones de parados: 9 millones de varones (el 51%) y 8,8 millones de mujeres (el 49%) (véase Cuadro 1.1)

9

A esta situación se ha llegado tras dos décadas de profundas transformaciones en los mercados de trabajo europeos. La primera (1975-1985) fue en conjunto un período de estancamiento del empleo: el volumen de ocupados apenas creció en un 0,1% de media anual en dicho período. Los varones vieron descender su volumen de empleo en un 0,4% anual (lo que supuso la pérdida de cerca de 4 millones de empleos) mientras que el empleo de las mujeres aumentaba en un 1,1% anual (en más de 5 millones para el período). La segunda década (1985-1995) ha estado dividida en una fase de notable recuperación del empleo (hasta 1991) y otra de recesión (hasta 1994). En 1995 el empleo ha aumentado (en cerca de 1 millón de personas respecto a 1994) por primera vez desde 1991. En el conjunto de esta segunda década el empleo en Europa se ha incrementado en cerca de 14 millones a una media anual del 1%. Han aumentado tanto el empleo masculino como femenino, pero mientras aquel lo hizo a un ritmo medio anual del 0,4% (creándose menos de cuatro millones de empleos en el conjunto de la década: con lo cual no alcanza a recuperar el nivel del empleo masculino de 1975), el femenino lo hace con tasas de incremento anual del 1,9% (aumentando su volumen de empleos en más de 10 millones). Esta evolución ha hecho que la estructu-

ra por género del empleo en Europa pase de un 65/35% entre varones y mujeres en 1975 al 59/41% en 1995.

Como consecuencia de estos cambios, las tasas de ocupación (medidas como proporción de ocupados entre la población de 15-64 años) para el conjunto de la UE han sufrido una notable transformación en estos veinte años. Aunque para “ambos sexos” las variaciones sean pequeñas (pasando del 64% en 1975 al 60% de 1985 y 1995), las tasas de los varones han disminuido en 15 puntos (pasando del 86% en 1975 al 71% en 1995) mientras que las de las mujeres han aumentado en 7 puntos (del 44% en 1975 al 50% en 1995). La distancia de las tasas de ocupación entre varones y mujeres que en 1975 era de 42 puntos se ha reducido a la mitad (21 puntos en 1995).

10 Estos procesos de evolución del empleo difieren considerablemente entre los distintos Estados miembros de la UE, tanto en sus magnitudes como en los períodos de los ciclos del mercado de trabajo. Si se analiza, por ejemplo, las tasas de ocupación de los Estados miembros (véase Cuadro 1.4) pueden verse las notables diferencias que existen entre ellos. Para “ambos sexos” se producen diferencias de 27 puntos. Mientras que en Dinamarca y Suecia superan valores del 70%, en España la proporción de población de 15-64 años que tiene un empleo es de sólo el 46% y en Italia del 52%. Por encima de la media se encuentran todos los países nórdicos, Alemania, Austria, Países Bajos, Reino Unido y Portugal; por debajo todos los países mediterráneos, Bélgica, Luxemburgo e Irlanda. En los veinte últimos años se han agrandado las diferencias entre estos grupos de países porque, en general, los del primero han mantenido unas tasas elevadas (en el caso de Austria y Países Bajos incluso han aumentado) mientras que los segundos han visto reducir las suyas de modo significativo (en 14 puntos en el caso de España). Estas diferencias son menores entre los varones que entre las mujeres. En estas últimas la tasa de ocupación de Suecia (en 1995) es del 70% mientras en España es el 31%: casi 40 puntos de distancia.

Entre las numerosas transformaciones que se han producido en los mercados laborales europeos a lo largo de estos veinte últimos años, señalaremos tres: el incremento del empleo a tiempo parcial, el aumento del trabajo temporal y el crecimiento del empleo en el sector servicios (véase Cuadro 1.1). El trabajo a tiempo parcial ha pasado del 12,5% en 1985 al 16% diez años después; un rasgo fundamental es que afecta al 5% de los varones y al 31% de las mujeres (en 1995), es decir, está muy marcado

desde el punto de vista del género. El empleo temporal (es decir, contratos de trabajo con una duración determinada) también ha aumentado en la última década, pasando del 9 al 12%. En este caso el elemento diferencial es la edad: la temporalidad afecta más a los colectivos más jóvenes en el mercado de trabajo (y, en conjunto, afecta más a las mujeres porque las mujeres activas son más jóvenes que los varones). La terciarización sectorial del mercado laboral ha sido continua a lo largo de los veinte últimos años y la proporción de población ocupada en el sector servicios ha pasado del 50% en 1975 al 65% en 1995: en la primera década ese incremento se produjo a un ritmo medio de 1 punto por año mientras que en la segunda fue de tan sólo el 0,5. Si casi el 80% de las mujeres trabajan en el sector servicios frente al 54% de los varones, la progresiva terciarización afecta a ambos sexos.

En 12 de los 15 Estados miembros ha aumentado el empleo a tiempo parcial entre 1983 y 1995. Pero más relevante es señalar las diferencias que se producen entre ellos (véase Cuadro 1.6): cinco tienen una proporción de empleo a tiempo parcial superior a la media del conjunto de la UE y los cinco están en el grupo con tasas de ocupación más altas: Países Bajos (donde un 37% del empleo es a tiempo parcial en 1995), Suecia y Reino Unido (24% en ambos), Dinamarca (22%) y Alemania (16%). También son estos cinco países los que tienen proporción de mujeres a tiempo parcial por encima de la media comunitaria, alcanzando del 67% en el caso de las mujeres holandesas y superando el 40% entre las suecas y británicas. Pero es importante señalar que en tres de estos países la proporción de varones a tiempo parcial es muy significativa: el 17% en Países Bajos y en torno al 10% en Dinamarca y Suecia.

11

Aunque las comparaciones internacionales de trabajo temporal son bastante complejas (véase Cachón 1995b y OCDE, 1996), las diferencias entre los Estados miembros de la UE son también muy notables. La media de trabajo temporal del período 1983-1994 varía entre el 28% de España y el 6% de Bélgica, Italia o Reino Unido (dejando aparte el 4% de Luxemburgo). Lo que reflejan estas diferencias con pautas distintas de organizar el mercado de trabajo en su conjunto aunque estos datos “midan” sólo las pautas de las contrataciones. El Cuadro 1.7 permite apuntar el hecho de que las situaciones de temporalidad afectan sobre todo a los grupos de edad más jóvenes.

La transformación sectorial del mercado de trabajo de los Estados miembros ha sido muy notable y con pautas similares aunque con dife-

rente intensidad. El peso del empleo agrario ha descendido en todos ellos, pero este descenso ha sido muy notable en Portugal y España (con una caída de 12 y 10 puntos respectivamente entre 1983 y 1994); también se ha producido un descenso general del peso del empleo industrial, descenso que ha alcanzado los 7 puntos en el caso del Reino Unido y de Francia y los 6 puntos en Austria. El incremento del peso del empleo del sector servicios ha sido, en consecuencia, general: no sólo ha aumentado el peso relativo sino que en la mayoría de los Estados miembros ha sido el único sector en el que se ha creado empleo neto en este período (véase Cuadro 1.5).

12

Las tasas de actividad agregadas (de la población de 15-64 años) para el conjunto de la UE se han mantenido muy estables a lo largo de los veinte últimos años (en torno al 67-68%). Pero bajo esta estabilidad se esconde una considerable transformación de la relación de la población con la actividad económica. En primer lugar, transformación en función del género ya que a lo largo de estos años la tasa de actividad masculina se ha reducido en 11 puntos (pasando del 89% en 1975 al 78% en 1995), mientras que la femenina aumentaba en una cuantías similar (pasando del 46% en 1975 al 57% en 1995). La distancia de las tasas por género se recortaba desde los 43 puntos de 1975 a los 21 de 1995. En segundo lugar, diferencias entre los Estados miembros. Frente a la pauta más común que ha sido la de aumentos (en general ligeros) de la actividad, en cuatro Estados miembros se ha producido un descenso: España, Francia, Irlanda y Luxemburgo. En todos, sin embargo, se reproduce la pauta de la diferencia por género: incremento de la actividad femenina y descenso de la masculina (véase Cuadro 1.3). Esto ha producido un incremento notable del peso de las mujeres en la población activa en todos los Estados miembros: en dos (Suecia y Dinamarca) las mujeres superan el 46% de la población activa y sólo en cinco el peso de las mujeres es inferior al 40 % (situándose para estos cinco en torno al 37%): España, Grecia, Irlanda, Italia y Luxemburgo (véase Cuadro 1.2.).

El paro ha crecido considerablemente en la Unión Europea desde 1975. En las dos últimas décadas sólo el quinquenio 1985-1990 y el año 1995 han sido positivos en la evolución del desempleo. En conjunto se ha pasado de 5 millones de parados en 1975, con una tasa de paro del 3,7%, a cerca de 18 millones en 1995, con una tasa de paro del 10,7%. De aquellos 5 millones, 3 eran varones y 2 mujeres; en 1995 la mitad de los parados son de cada género pero la tasa de paro de las mujeres europeas alcanza el 12,5% mientras la de los varones es del 9,4% (véase Cuadro

1.1). Cuatro Estados miembros superan la tasa de paro media de la UE: España (con una tasa de paro del 23%), Finlandia (17%), Irlanda (13%) e Italia (12%). Otra característica que diferencia notablemente el paro entre los Estados miembros es la mayor o menor presencia del paro de larga duración (parados que llevan en esa situación más de 12 meses). Los cuatro países en que es menor el peso de los parados de larga duración son Suecia (donde los parados de larga duración suponen el 16% del paro total), Austria (el 17%) y Dinamarca y Finlandia (en torno al 30%). Por el contrario los países en que el paro de larga duración tiene un mayor peso son los del sur de Europa (Italia, donde el 63% de los parados llevan más de 12 meses en esa situación; España, con el 57%; Grecia, con el 51% y Portugal, con el 49%) y Bélgica, con el 62% de paro de larga duración (véase Cuadro 1.8).

2. Actividad, empleo y paro entre los jóvenes europeos

Existen enormes diferencias en las tasas de actividad de los jóvenes (entre 15-24 años) en los distintos Estados miembros de la UE. Esto es una primera señal de las importantes diferencias en los dispositivos nacionales (institucionales e históricos) de transición desde el sistema educativo al mercado laboral. En 1995 la tasa de actividad de los jóvenes europeos oscila entre el 73% en Dinamarca y el 30% en Francia. Junto al primero de estos países se encuentran (con tasas de actividad superiores al 60%) Países Bajos, Reino Unido y Austria. Junto al segundo, con tasas menores del 40% se hallan Bélgica, Grecia e Italia. En el resto de los Estados miembros los jóvenes tienen tasas de actividad entre el 40-50%. Esta división se vuelve reproducir tanto para los varones como para las mujeres. Para los primeros, las tasas de oscilan entre el 77% de Dinamarca y el 33% de Francia para los jóvenes varones y el 69% y el 27% para las mujeres en dichos países. Por otra parte, también la tendencia en los últimos doce años ha sido dispar: mientras en unos países ha aumentado la tasa de actividad de los jóvenes de ambos sexos (Dinamarca y Países Bajos, en que la tasa de actividad de ambos sexos aumenta en 8 y 13 puntos respectivamente), en la mayoría la tendencia ha sido descendente y en muchos países en una cuantía importante de más de 10 puntos: es el caso de países como Francia, España, Finlandia, Irlanda, Luxemburgo, Portugal o Suecia (véase Cuadro 1.9).

Las tasas de ocupación juvenil (proporción de ocupados sobre la población de 15-24 años) muestran también notables diferencias entre

los Estados europeos. Las tasas de ocupación de los adolescentes (de 15-19 años) oscilan en 1995 entre el 60% para los varones y el 54% para las mujeres de Dinamarca (y el 49% tanto para varones como para mujeres en el Reino Unido) y el 6% para los adolescentes varones en Bélgica (y el 7% en Francia) y el 3% para las mujeres en Francia (y el 4% en Bélgica). Las diferencias no son tan grandes para los jóvenes de 20-24 años que oscilan entre el 69% para los varones y el 64% para las mujeres en Dinamarca (y el 68 y 63 respectivamente en Reino Unido) y el 42% para los varones de ese grupo de edad en Francia y el 31% para las mujeres en España. La tendencia de las tasas de ocupación de ambos grupos de jóvenes y para los dos sexos en los últimos doce años ha sido, en general, descendente. Las excepciones vuelven a ser Dinamarca y los Países Bajos (donde las tasas de ocupación aumentan, excepto para las mujeres de 20-24 años en Dinamarca) (véase Cuadro 1.10).

Entre 1985 y 1995 la tasa de paro juvenil sufrió una ligera mejoría, pasando del 21,9 al 21,5% a pesar de que la tasa de paro general aumentó en casi un punto en dicho período (hasta alcanzar el 10,7 en 1995). Pero sigue siendo, para el conjunto de la UE, el doble de la tasa de paro general. Esta evolución y esta diferencia con la tasa general se reproduce tanto para los varones como para las mujeres jóvenes, aunque la de éstas es superior en tres puntos a la de los varones: un 23% frente al 20% (véase Cuadro 1.1.). Este comportamiento no se reproduce en los Estados miembros. En la mayoría, las tasas de paro juvenil han aumentado en la última década, pero su efecto ha venido compensado por el descenso que se ha producido en otros países. Es el caso, especialmente de Dinamarca, que ha reducido la tasa de paro juvenil desde el 18,9% de 1983 hasta un 9,9% en 1995 (a menos de tres puntos de la tasa general de paro que es del 7,1%). Han descendido también en Países Bajos (en 12 puntos, hasta el 13%) Alemania, Bélgica y Portugal. Frente a este positivo comportamiento, los mayores incrementos de las tasas de paro (entre 1983 y 1995) tienen lugar en Finlandia (con una subida de 17 puntos de la tasa de paro juvenil, hasta alcanzar el 27%), Suecia (que para del 8 al 15%), Francia, España y Grecia (con incrementos de 5 puntos) (véase Cuadro 1.11).

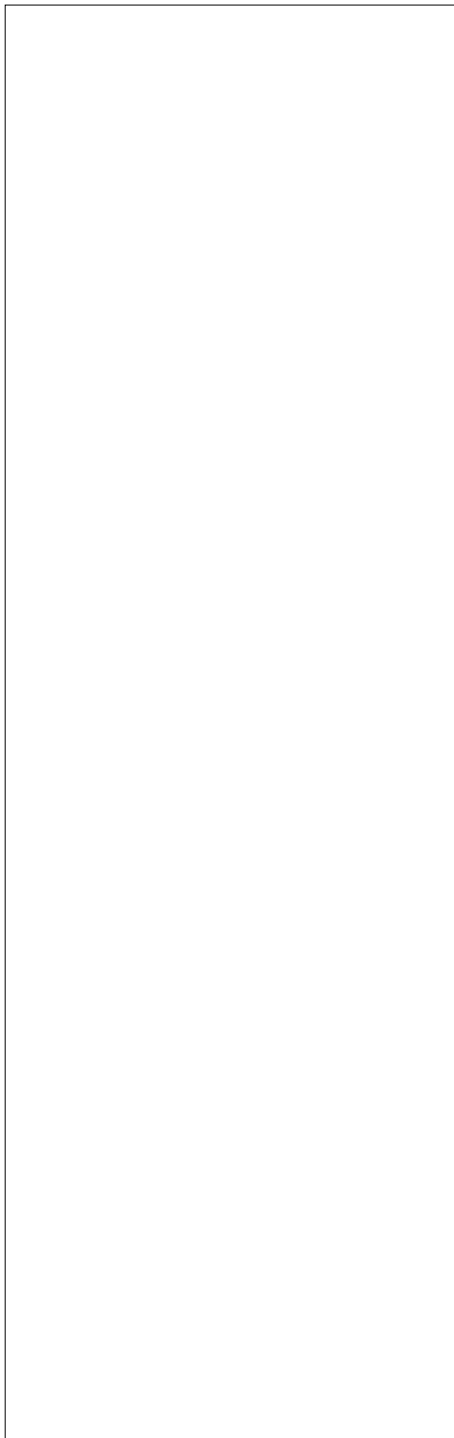
Seis Estados miembros tienen tasas de paro juvenil superiores a la media comunitaria: España (que duplica la media comunitaria con una tasa del 43%), seguida de Italia (33%), Grecia (28%), Finlandia (27%) Francia (26%) y Bélgica (22%). En sentido contrario hay que señalar los cuatro Estados miembros con tasas inferiores al 10%: Austria (6%),

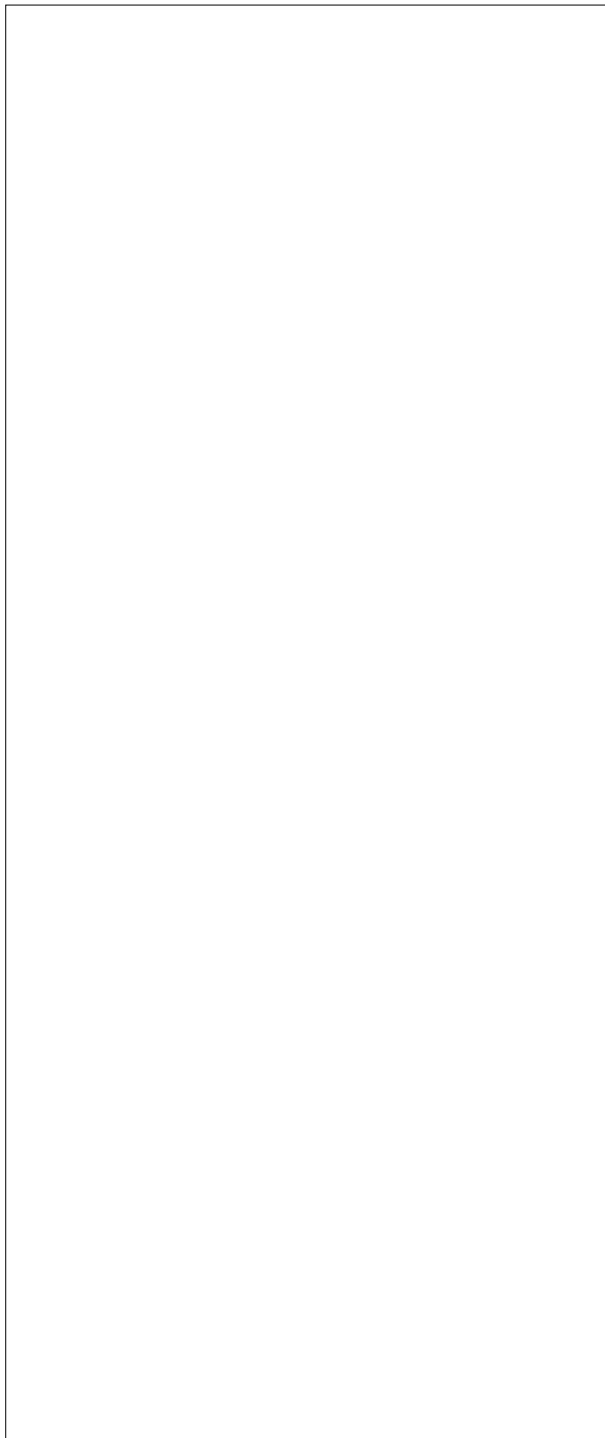
Luxemburgo (7%), Alemania (9%) y Dinamarca (10%, conseguido en este país tras un rápido descenso del paro juvenil en el período 1984-85). La tasa de paro de las mujeres jóvenes es tres puntos superior a las de los varones de su misma edad para el conjunto de la UE, pero esto no se produce en todo los Estados miembros. En cinco (Alemania, Finlandia, Irlanda, Reino Unido y Suecia) el paro juvenil femenino es algo menor que el masculino. Por el contrario en los países mediterráneos es notablemente mayor: la diferencia entre la tasa de paro masculina y femenina alcanza los 18 puntos en Italia, los 17 en Grecia y los 13 en España. En este último país la tasa de paro de las mujeres de 16-24 años casi alcanza en 1995 el 50% de la población activa (véase Cuadro 1.11).

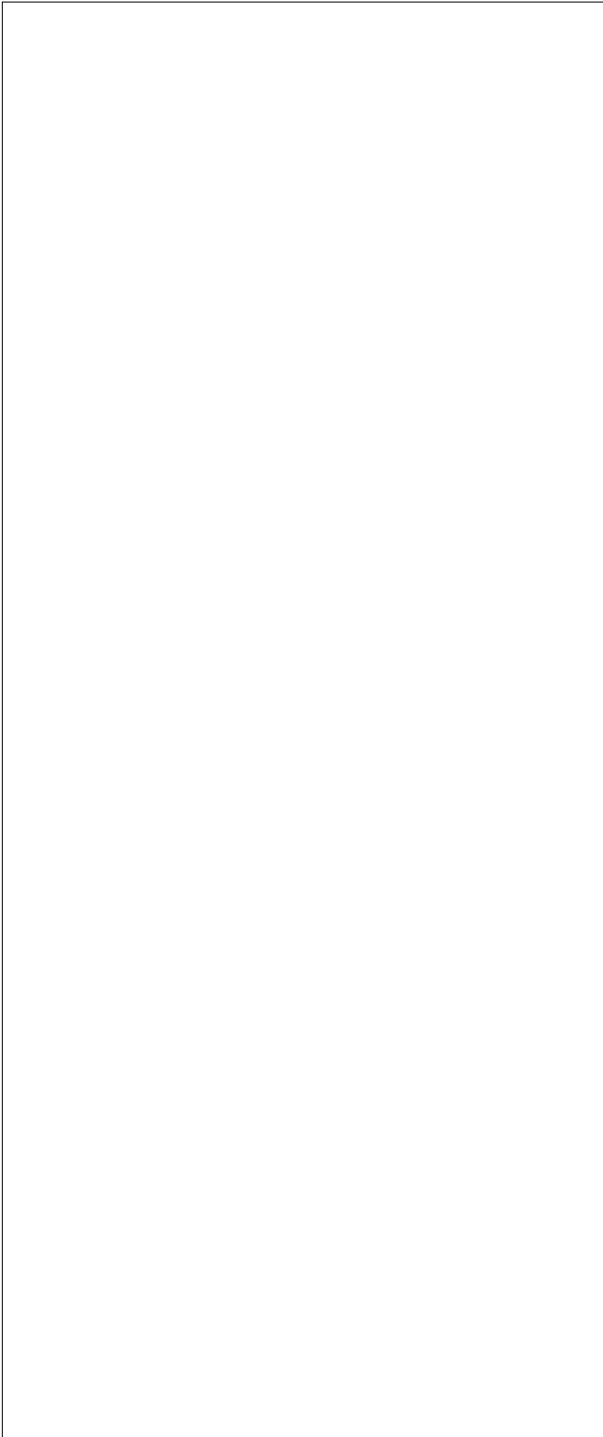
La proporción de jóvenes que prosiguen estudiando, tanto entre los de 15-19 años como entre los de 20-24, para varones y mujeres, es un indicador relevante de los mecanismos de inserción en el mercado de trabajo que cada sistema institucional nacional pone en marcha. Para los dos grupos de edad y para los dos sexos, entre 1987 y 1995 ha aumentado notablemente la proporción de jóvenes que siguen cursando estudios con la característica añadida de que para el conjunto de la UE (y en muchos Estados miembros) las mujeres jóvenes siguen estudiando en mayor proporción que los varones, lo que indica que ya no son clasificables como “ni activas ni estudian” que equivalía a las que se dedicaban a tareas domésticas. Pero apunta también a una progresión de la incorporación de la mujer al mercado de trabajo, dada la fuerte relación positiva que existe en las mujeres entre mayor nivel educativo y mayor tasa de actividad.

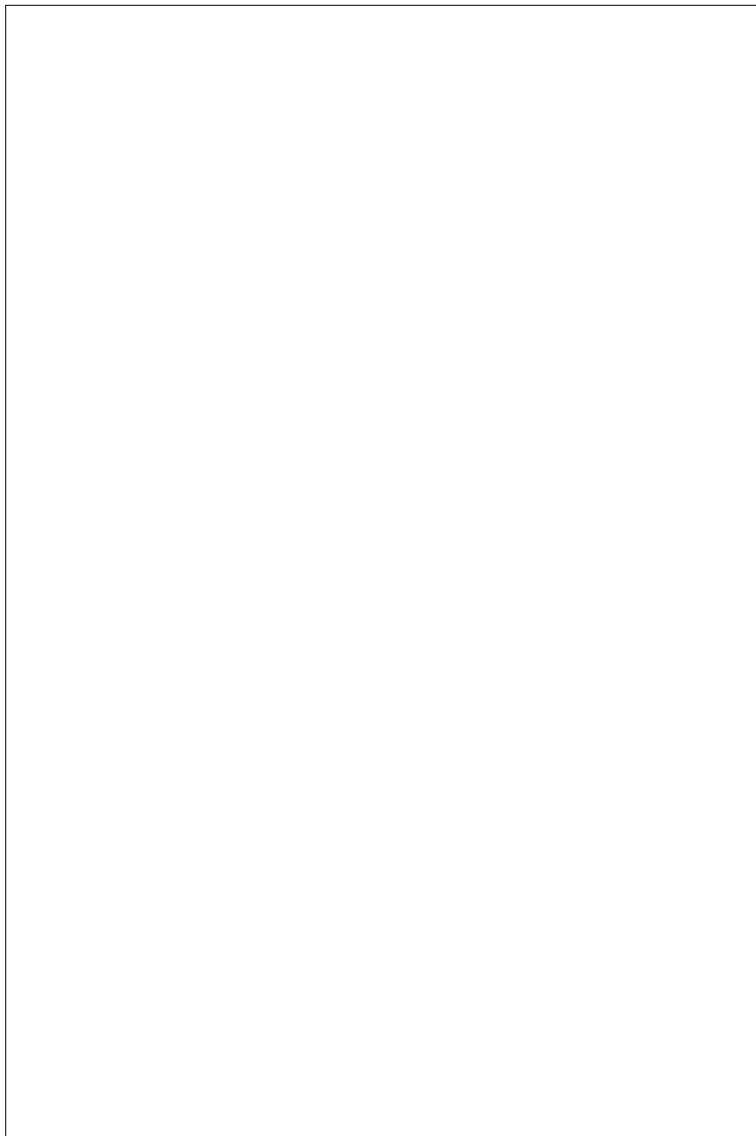
15

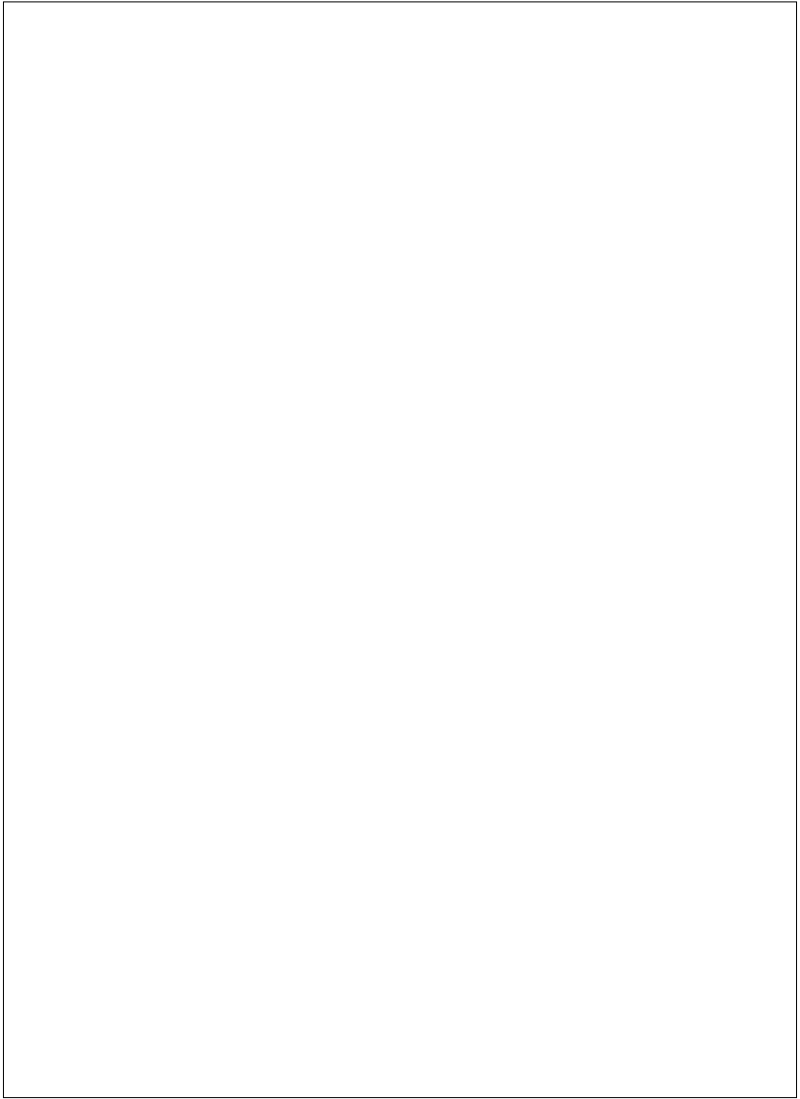
En 1995 por encima del 82% de los varones de 15-19 años y casi el 83% de las mujeres de ese grupo de edad siguen estudiando. El incremento de escolarización de estos jóvenes ha sido general entre los Estados miembros entre 1987 y 1995 (con la sola excepción de Dinamarca). Dicho nivel oscila entre el 93% de Francia y el 71% del Reino Unido, el 73% de Portugal, el 74% de Italia y el 79% de España. El ranking de Estados según el nivel de escolarización del colectivo de 15-19 años no coincide con el de 20-24. En éste último grupo los países con mayor proporción de estudiantes son Dinamarca y Países Bajos (con el 50%), seguidos de Finlandia, Francia y España (con el 42-43%) y Portugal con el 40%. (véase Cuadro 1.12).

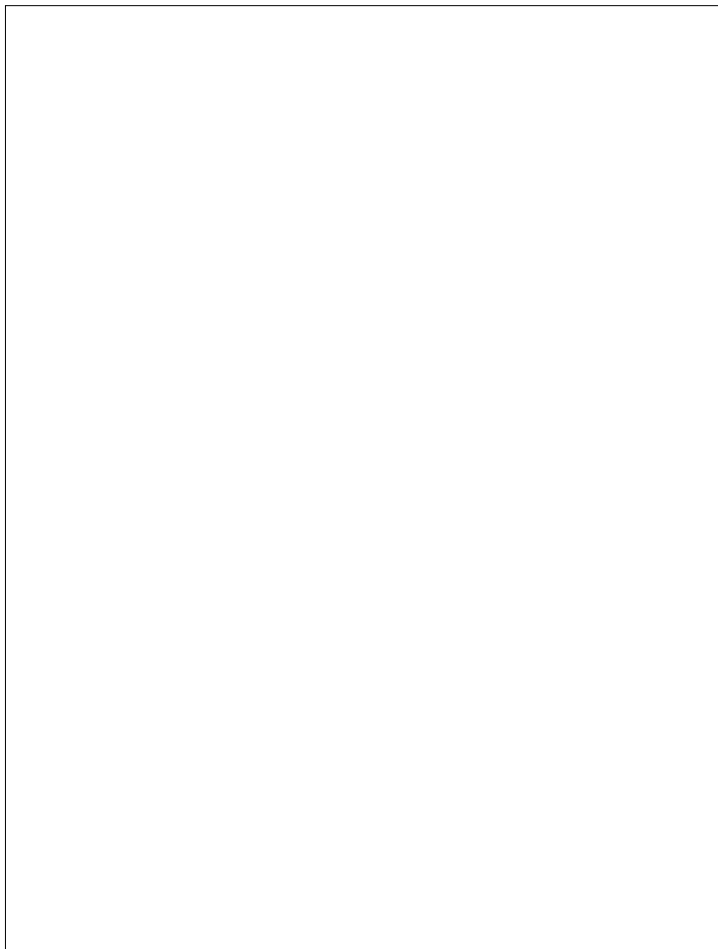


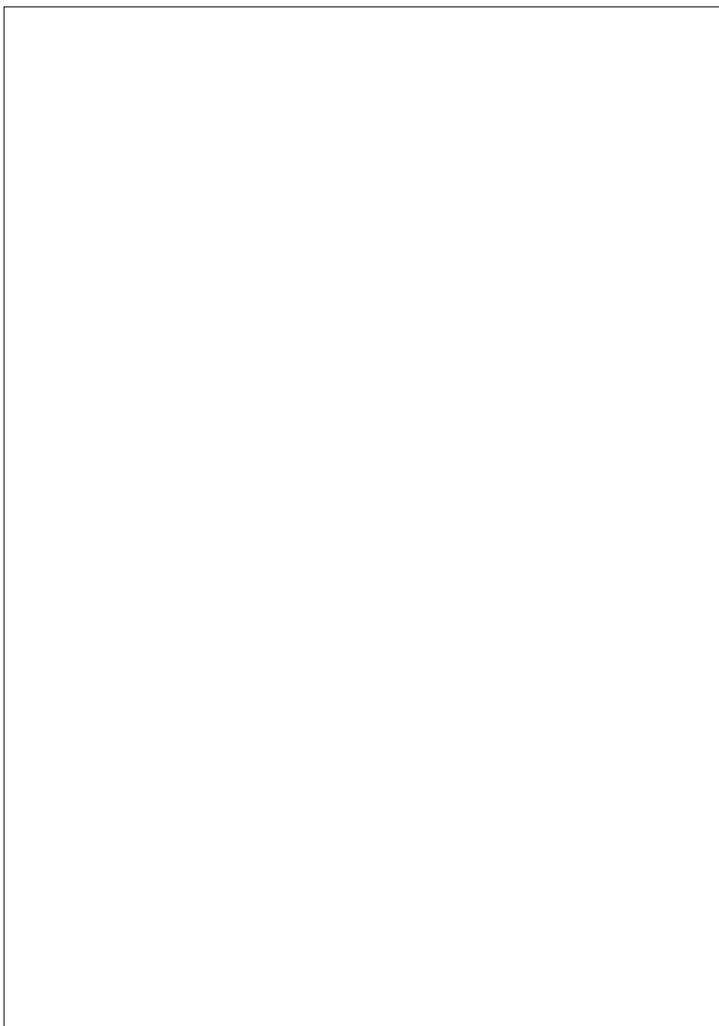


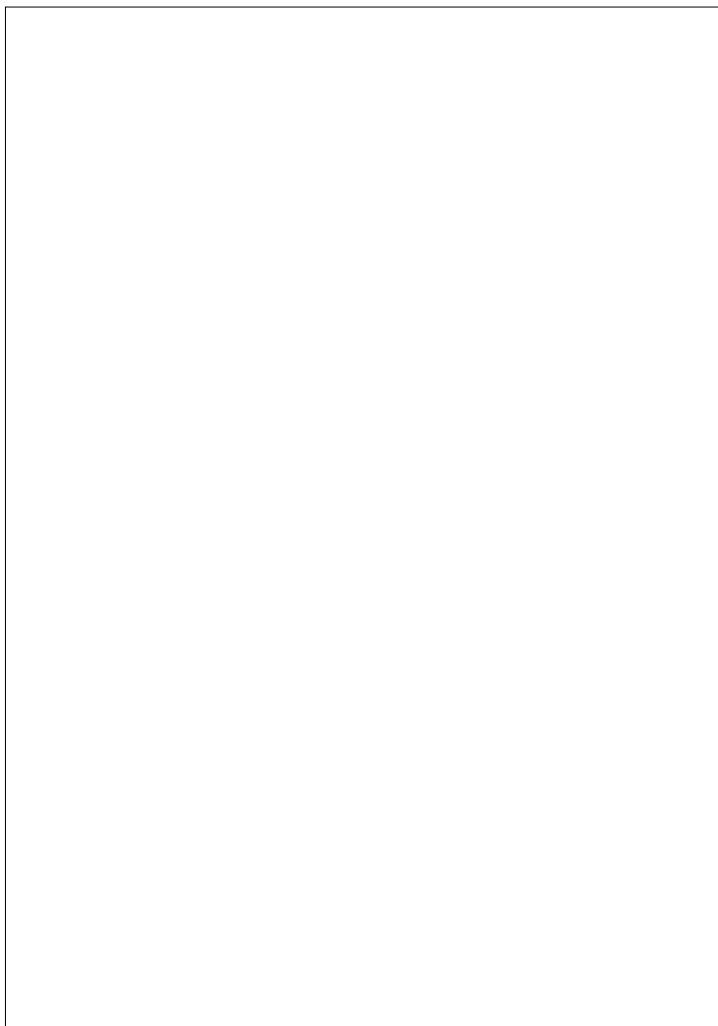


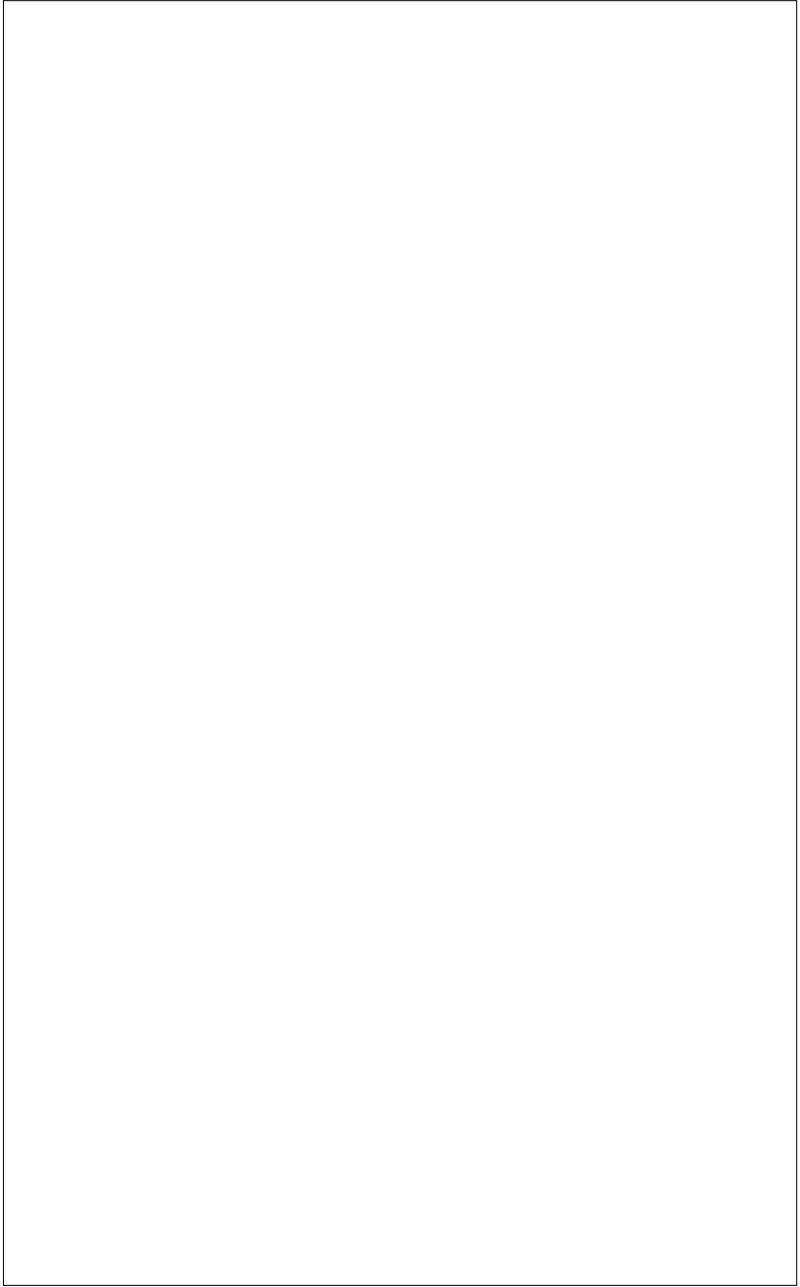


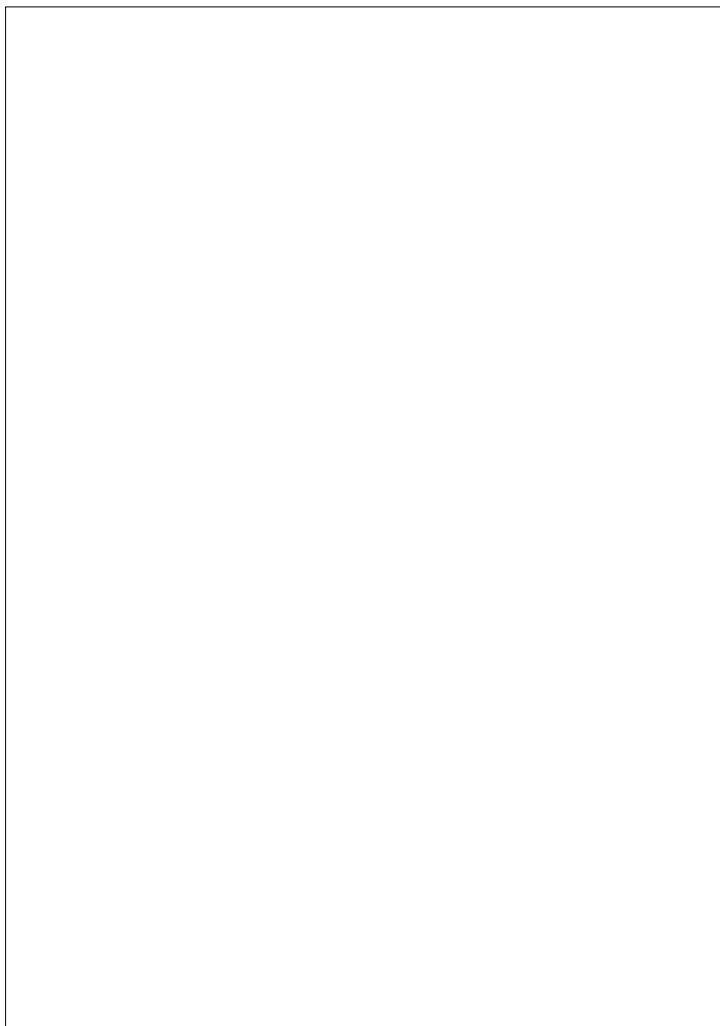


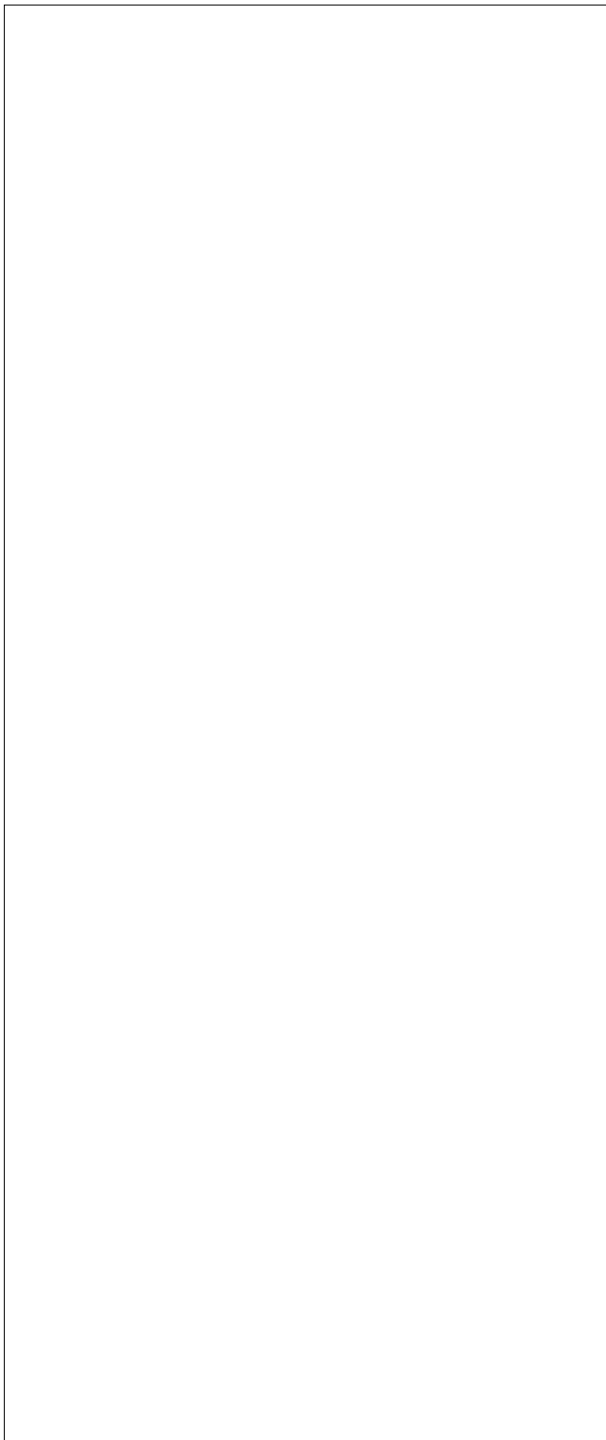












Políticas de la Unión Europea en apoyo de la inserción laboral de los jóvenes

Dentro de las políticas comunitarias orientadas a apoyar a los colectivos desfavorecidos, además de las establecidas en favor de las mujeres y los minusválidos, existen una serie de intervenciones en favor de los jóvenes.

Se pueden diferenciar cuatro líneas de actuación de la UE cuyo objetivo es el apoyo a la inserción laboral de los jóvenes. No carece de interés centrarlas cronológicamente porque indican las prioridades de distintos momentos históricos. La primera de esas líneas es una Recomendación de la Comisión adoptada en 1967 relativa a la protección de los jóvenes ante el trabajo. La segunda iniciada con anterioridad (en 1964), expresa una preocupación fundamental en los orígenes mismos de las Comunidades Europeas como era la libre circulación de trabajadores y son las políticas de intercambio de jóvenes en el interior de la Comunidad. La tercera, iniciada en la primera fase de la crisis económica, es la política de formación profesional para los jóvenes. Y la cuarta es el apoyo a políticas de promoción del empleo de los jóvenes adoptada ya en los años ochenta. A esto hay que añadir el hecho de que la reforma de los fondos estructurales comunitarios ha incluido la inserción profesional de los jóvenes como uno de sus objetivos prioritarios.

29

La primera línea de acción de apoyo a los jóvenes se adopta con la Recomendación de la Comisión de 31 de enero de 1967 dirigida a los Estados miembros, relativa a la protección de los jóvenes ante el trabajo. Esta Recomendación comienza reconociendo que esta protección “que empezó a desarrollarse en los Estados miembros hace más de un siglo (...) constituye una pieza clave de la política social y un índice del nivel

de progreso social”. La Recomendación que dicta la Comisión es un típico ejemplo de legislación proteccionista avanzada, que persigue mejorar substancialmente las condiciones de vida y de trabajo de los jóvenes mediante el establecimiento de unos derechos mínimos que garanticen el respeto a las especiales características del adolescente en el trabajo y que le ofrezcan unas conquistas sociales que no todos los Estados miembros habían reconocido (y aplicado) a sus trabajadores en 1967.

30

La segunda línea de actuación es la promoción del intercambio de jóvenes trabajadores al amparo del art. 50 del Tratado de la Comunidad Económica Europea que establece que “los Estados miembros favorecerán en el marco de un programa común, el intercambio de jóvenes trabajadores”. Con esta finalidad, el Consejo puso en marcha en 1964 un primer programa común tendente a favorecer el intercambio de jóvenes trabajadores en el seno de la Comunidad; tras la experiencia de este primer programa se han puesto en marcha sucesivos programas que pretenden ofrecer a los jóvenes trabajadores oportunidades para ampliar su formación profesional o sus conocimientos culturales, lingüísticos o humanos, con estancias de diferente duración en un Estado miembro diferente al de su residencia habitual. Las últimas actuaciones de la Comunidad en este área son las Decisiones 818/95/CE y 819/95/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de marzo, por las que se adopta el programa “La juventud por Europa” (tercera fase) y se crea el programa de acción comunitaria SOCRATES.

La tercera línea de actuación comunitaria que incide sobre los jóvenes son las políticas que estimulan el desarrollo de la formación profesional. La intervención de las instituciones comunitarias en este área ha sido temprana (comienza en los años sesenta), permanente, sin rupturas y progresiva, hasta elaborar un acervo de notable importancia. La evolución de esta doctrina comunitaria ha ido en buena medida paralela a las reformas del Fondo Social Europeo. Orientadas a los jóvenes se han adoptado numerosas disposiciones, unas de carácter general, otras de tipo experimental y otras de tipo específico (por ejemplo en apoyo de la formación en alternancia).

En la estela marcada por los Libros blancos *Crecimiento, competitividad y empleo* (Comisión Europea, 1993) y *Enseñar y aprender* (Comisión Europea, 1995) se inscriben las actuaciones comunitarias más recientes en el campo de la formación profesional, donde los jóvenes son un colectivo de actuación clave. Entre ellas cabe señalar la Resolución

del Consejo de 5 de diciembre de 1994 sobre la calidad y el atractivo de la formación profesional y la Decisión del Consejo de 6 de diciembre del mismo año por la que se establece un programa de acción para la aplicación de una política de formación profesional en la UE para el período 1995-1999 llamado “Leonardo da Vinci”. La Resolución parte de la consideración de que la formación profesional puede aportar una importante contribución al pleno empleo, al crecimiento económico y a la capacidad de innovación, a la competitividad de la economía europea y, al mismo tiempo, contribuye al desarrollo personal. Establece los diez principios siguientes, que son la “doctrina” comunitaria actual en el campo de la formación profesional y en los que puede verse la posición central de los jóvenes en las preocupaciones comunitarias en este área:

- Todos los jóvenes de uno u otro sexo debería tener acceso a una formación profesional inicial reconocida. Hombres y mujeres deberían de tener garantizadas las mismas oportunidades al pasar de la formación inicial a la vida profesional.

- Una formación profesional de calidad debería preparar a los jóvenes para el ejercicio de una actividad profesional cualificada, abrir oportunidades en el mercado laboral, corresponder a las preferencias y actitudes de los jóvenes y estimular en ellos la disposición y capacidad para seguir una formación profesional continuada durante toda su vida profesional. Dicha formación debería concebirse de forma amplia, proporcionar competencias transferibles y ampliar la educación general de los jóvenes.

31

- El mercado laboral requiere la existencia de un extenso abanico de ofertas diferenciadas de formación profesional, suministradas en el marco de un sistema flexible y abierto de educación y de formación inicial y continua, que responda, al mismo tiempo, a las necesidades de los jóvenes.

- La perspectiva de un puesto de trabajo satisfactorio es un aliciente fundamental para que los jóvenes inicien una formación profesional.

- Para garantizar un suministro constante de personal especializado de alta calidad con amplia experiencia práctica, la formación profesional debería resultar más atractiva para los jóvenes más capacitados y motivados y, con ello, perder la reputación de alternativa de formación de segunda categoría a los ojos de los jóvenes que en la actualidad, en número cada vez mayor, desean cursar estudios universitarios o superiores. Ello

supondría la existencia de una formación profesional de alta calidad, estrechamente relacionada con la práctica y próxima a la realidad empresarial.

- El atractivo de la formación profesional y su prestigio social dependen ampliamente del reconocimiento de la equivalencia de los sistemas de formación general y de formación profesional, así como del reconocimiento social de las profesiones que requieren mano de obra especializada.

- La posibilidad de ascenso profesional para los trabajadores cualificados gracias a la formación profesional continuada contribuye de manera especial a hacer atractiva la formación profesional.

- En el mercado interior europeo, un número creciente de puesto de trabajo requiere para el ejercicio de una profesión cualificada una capacidad de comunicación y cooperación más allá de las fronteras nacionales. Por tanto, la enseñanza de una aptitudes adaptadas a puestos de trabajo de carácter europeo e internacional constituye cada vez más otro importante criterio para valorar la calidad y el atractivo de la formación profesional.

32

La política de formación profesional debería contribuir de manera importante a hacer efectiva la libre circulación y a estimular la movilidad de los trabajadores dentro del mercado interior europeo.

- El medio adecuado para establecer dicha transparencia será elaborar e introducir certificados y títulos profesionales que puedan ser comprendidos en los demás países, destinados a los trabajadores que deseen aspirar a empleos en otros Estados miembros.

El programa “Leonardo da Vinci” racionaliza y simplifica en un programa único diferentes programas comunitarios en materia de formación profesional existentes con anterioridad. Las medidas que establece giran en torno a cuatro líneas de actuación:

- apoyo a la mejora de los sistemas y dispositivos de formación profesional de los Estados miembros;
- apoyo a la mejora de las acciones de formación profesional, incluso mediante la cooperación universidad-empresa, relativas a la empresas y los trabajadores;

-
- apoyo al desarrollo de las competencias lingüísticas, de los conocimientos y de la difusión de las innovaciones en el ámbito de la formación profesional;
 - medidas de acompañamiento.

La promoción del empleo juvenil constituye el cuarto bloque de las intervenciones comunitarias orientadas a los jóvenes. La Resolución del Consejo de 23 de enero de 1984 tendente a promocionar el empleo juvenil ha sido especialmente importante. En ella el Consejo recomienda a los Estados miembros poner en marcha las seis líneas de acción siguientes:

Estimular a las partes sociales a favorecer la contratación de jóvenes en los acuerdos que tengan repercusión sobre el empleo, incluidos los relativos a la reorganización y reducción del tiempo de trabajo.

- Promover la inserción profesional de los jóvenes con ayudas a la contratación.

- Examinar, para su eliminación, las rigideces que puedan constituir obstáculos injustificados para el reclutamiento de jóvenes trabajadores.

33

- Ayudar a los jóvenes a crear empresas, incluyendo cooperativas, o a participar en la creación de las mismas.

- Estudiar las posibilidades de empleo y de formación en los servicios públicos o en los trabajos de utilidad colectiva.

- Ayudar a los jóvenes a desarrollar sus capacidades y sus centros de interés profesional y tener en cuenta sus motivaciones e intereses fuera del trabajo.

En la reforma de los fondos estructurales de 1988 se incluyó, como uno de los cinco objetivos prioritarios de los mismos, el de “facilitar la inserción profesional de los jóvenes” (objetivo 4). El Fondo Social Europeo (FSE) era el encargado de financiar las actividades de los Estados miembros que se adaptaran a las orientaciones comunitarias en este objetivo. Las modificaciones introducidas en los fondos estructurales en 1993 han establecido las normas de éstos para el sexenio 1994-1999. Para este período se han modificado los objetivos de estos Fondos. Los dos que afectan al FSE quedan definidos de la siguiente manera:

-
- Objetivo 3: combatir el paro de larga duración y facilitar la inserción profesional de los jóvenes y de las personas expuestas a la exclusión del mercado laboral.
 - Objetivo 4: facilitar la adaptación de los trabajadores y trabajadoras a las mutaciones industriales y a la evolución de los sistemas de producción.

Las políticas de empleo (para los jóvenes) lo mismo que la formación profesional, son competencia de los Estados miembros. Pero estas disposiciones y actuaciones comunitarias estimulan determinada orientación de aquellas políticas. Las orientaciones y los recursos del FSE que la Comisión pone a disposición de los Estados miembros para cofinanciar determinadas actividades han contribuido a que se desarrollen estas políticas nacionales.

Políticas de inserción de los jóvenes en el mercado de trabajo en los Estados miembros

1. Políticas de empleo “activas” y “pasivas” en la Unión Europea

Una primera aproximación a las políticas de mercado de trabajo de (algunos de) los Estados miembros de la UE nos la puede proporcionar la información del Cuadro 3.1. que recoge el gasto público en políticas de mercado de trabajo en algunos países (calculado en proporción del PIB). Los países europeos que en él aparecen se podrían agrupar en tres bloques: aquellos en los que el gasto supera el 5% del PIB (Suecia), los que el gasto está en torno al 3% del PIB (Alemania, España y Francia) y aquellos en los que el gasto ronda el 2% (Italia y Reino Unido). Estados Unidos y Japón no gastan en políticas de mercado de trabajo mas que un 0,5% de su PIB. Detrás de las diferencias que estas cuantías apuntan hay todo un sistema institucional y unas tradiciones históricas difíciles de resumir en las líneas de este informe. Pero cabe señalar no sólo estas diferencias sino la distinta composición de esos gastos en mercado de trabajo. De los países europeos considerados, sólo Suecia gasta más en políticas “activas” que en políticas “pasivas”. En los otros cinco los gastos en políticas “pasivas” superan a los de políticas “activas” y entre estos países destaca España por el peso que tienen las políticas “pasivas” (el 2,60% del PIB) ligado al elevado nivel de desempleo que padece y a la importancia de las prestaciones por desempleo.

35

El análisis del gasto en las políticas “activas” a partir de la OCDE que recogemos en el Cuadro 1.12 hay que examinarlo con cierta prudencia. Pero pueden apuntarse algunos aspectos de interés. En primer lugar la importancia que tiene en Suecia y Alemania el gasto en “servicios públi-

cos de empleo y administración de programas” (en torno al 0,25% del PIB); en segundo lugar, la importancia de (el gasto en) la formación profesional y las medidas destinadas a jóvenes en algunos países: en Suecia consumen más del 1% del PIB, en Italia un 0,8%, en Francia un 0,7% y en Alemania y España un 0,4%; en tercer lugar, la gran diferencia que se produce en estos países en el gasto en subvenciones a la creación directa de empleo y a la contratación y en las medidas en favor de los discapacitados (destacando, de nuevo, el caso de Suecia, que gasta cerca del 1% del PIB en cada uno de estos epígrafes de la política de empleo, seguido de Alemania).

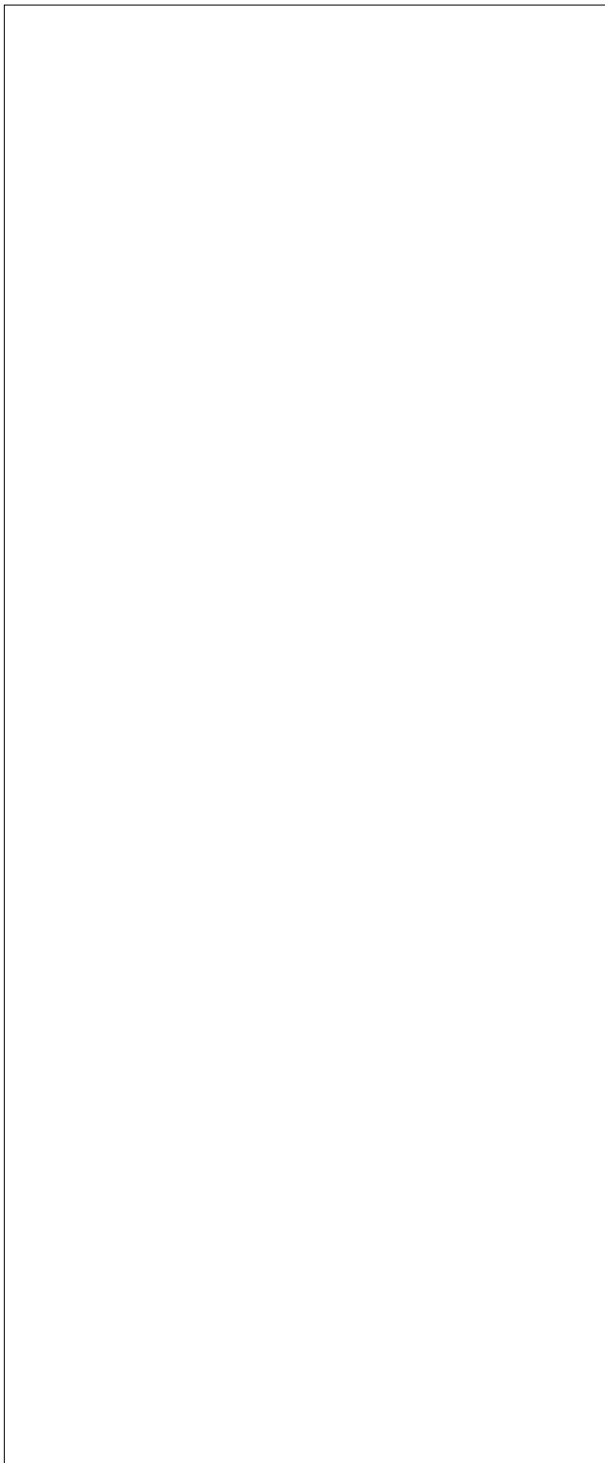
Muchas de estas medidas de gasto vienen complementadas a nivel comunitario con ayudas financieras del Fondo Social Europeo y otros Fondos y ayudas comunitarias.

De las medidas que se incluyen en el cuadro 3.1. el epígrafe tercero recoge el gasto de las directamente orientadas a los jóvenes. Hay que señalar, sin embargo, que, además de no recoger el gasto privado, que tiene gran importancia en algunos países como Alemania, en algunos casos puede no recoger todos los gastos públicos por las dificultades que existen para conocer los gastos de las autoridades regionales o locales en estas áreas.

36

2. Panorama general de las políticas de empleo juvenil de los Estados miembros

Al ser la política de empleo competencia de los Estados miembros, son éstos los que ponen en marcha diversos dispositivos para apoyar o facilitar la inserción de los jóvenes en el mercado de trabajo. Se podría hacer un comentario de *todas* la medidas vigentes en los Estados miembros, pero esto no ayudaría a *comprender* el funcionamiento de estos dispositivos en los mercados de trabajo nacionales. Su simple enunciación puede ser suficiente para comprobar la variedad de los dispositivos y, sin embargo, el hecho de que la mayor parte de esos mecanismos inciden sobre una serie de aspectos comunes: formación profesional (inicial y posterior a la entrada en la vida activa), estímulos a la creación de empresas, estímulos a la contratación de jóvenes y, sobre todo, diversas fórmulas que combinan formación y trabajo, empleo y formación. Entre estas últimas se podría hacer un ranking desde los dispositivos que fomentan las prácticas en empresas de los estudiantes en el sistema escolar



reglado, hasta los contratos en prácticas para jóvenes con titulación profesional, pasando por los contratos de aprendizaje o de formación.

La descripción de estas medidas se podría abordar desde distintas perspectivas. Sólo haremos una enumeración siguiendo los *Informes de base sobre política de empleo* del Sistema comunitario MISEP¹ (Véase el anexo de este informe: “Dispositivos de la política de empleo para los jóvenes en los Estados miembros de la Unión Europea”). Los programas que los propios Estados dicen desarrollar para apoyar la inserción de los jóvenes en el mercado laboral son los siguientes:

Alemania

- Formación profesional en el sistema dual
- Promoción de medidas de formación preparatoria al empleo para los jóvenes
- Promoción de enseñanza profesional de los jóvenes extranjeros o alemanes en situación de dificultad

Austria

- Formación profesional en el sistema dual
- Promoción de la formación de aprendizaje y preparación profesional
- Orientación profesional para jóvenes

Bélgica

- Formación e inserción profesional de los jóvenes
- Empleo/formación en alternancia
- Empleo “trampolín”

¹ El Sistema MISEP (*Mutual Information System of Employment Politics: Sistema Mutuo de Información sobre Políticas de Empleo*) es un mecanismo administrativo de intercambio de información sobre políticas de empleo entre los Estados miembros de la Unión Europea organizado por la Comisión. Entre los diversos instrumentos que el MISEP ha puesto en marcha están los *Informes de base sobre instituciones, procedimientos y medidas de política de empleo*. Estos informes recogen periódicamente, para cada uno de los Estados miembros, una descripción de las instituciones responsables de la política del mercado de trabajo (ministerios de trabajo y servicios públicos de empleo, entre otros), el marco legal de las relaciones laborales y el procedimiento de las colocaciones, una descripción esquemática de las diferentes medidas de política de empleo vigentes en un momento determinado y, por último, algunas referencias sobre las fuentes estadísticas y sobre los análisis del mercado de trabajo. Los informes son elaborados por las autoridades de los Estados miembros siguiendo indicaciones de la Comisión. Se publican en inglés, francés y alemán y algunos Estados miembros lo publican en su propio idioma. Dentro del capítulo de medidas, se incluye un apartado sobre “medidas en favor de categoría específicas de trabajadores” con un subepígrafe de “jóvenes”.

- Jóvenes desfavorecidos
- Incitación a los jóvenes para instalarse como independientes
- Contrato de inserción en empresas (Región Valona)
- Plan comunal para el empleo (Región Valona)
- Plan de garantía de empleo para jóvenes (Región Flamenca)

Dinamarca

- Formación profesional elemental
- Formación profesional individual

España

- Plan nacional de formación e inserción profesional (Plan FIP)
- Programas de Escuelas-Taller y Casas de Oficio
- Contrato de aprendizaje (Contrato para la formación)
- Contrato en prácticas
- Contratos por tiempo indefinido de trabajadores jóvenes y de jóvenes desempleados de larga duración
- Transformación en indefinidos de los contratos en prácticas, de aprendizaje o para la formación

Finlandia

- Promoción de formación de aprendizaje
- Empleo rotatorio
- Suplemento de pago por tiempo parcial
- Servicios de información profesional
- Orientación profesional
- Subsidio de empleo para empresarios
- Asistencia de empleo para demandantes de empleo
- Formación para el mercado de trabajo

39

Francia

- Contrato de aprendizaje
- Contrato de adaptación al empleo
- Contrato de cualificación
- Contratos de orientación
- Contrato de trabajo comunitario
- Contrato de empleo-consolidado
- Crédito de formación para jóvenes
- Ayuda al primer empleo de los jóvenes

Grecia

- Promoción de los demandantes de primer empleo
- Sistema de aprendizaje
- Formación profesional acelerada
- Subvención para la creación de empresas
- Subvenciones para el permiso de formación suplementaria remunerada para estudiantes y alumnos asalariados
- Programa de cualificación permanente de empresas
- Formación técnica y profesional
- Subvención para la creación de empresas

Irlanda

- Programas de formación comunitaria para jóvenes
- Programas de colocación de licenciados
- Talleres de formación comunitaria y talleres de formación para desplazados
- Plan de trabajo de verano para estudiantes
- “Impulso juvenil”

Italia

- Aprendizaje
- Plan extraordinario para el empleo de los jóvenes parados de larga duración
- Contrato de formación y trabajo
- Promoción y desarrollo de la creación de empresas por los jóvenes
- Planes para la reinserción profesional de los jóvenes parados

Países Bajos

- Ley sobre la garantía del empleo de los jóvenes
- Centros regionales de prestación de servicios
- Reglamentación marco de la inserción en la vida activa

Portugal

- Creación de empleo para jóvenes por exenciones de las cotizaciones a la seguridad social
- Programa de empleo/formación (Las Azores)
- Integración en el mercado de trabajo para jóvenes (Las Azores)
- Medidas especiales de fomento de empleo (Las Azores)

Reino Unido

- Formación para jóvenes
- Créditos para jóvenes
- Aprendizaje moderno y aprendizaje moderno acelerado
- Educación inicial técnica y profesional
- Asociación Educación-Empresa
- “1-2-1”
- Programa vinculado al trabajo
- Trabajo cualificado (Irlanda del Norte)

Suecia

- Plan de formación juvenil
- Integración en el trabajo/Inserción juvenil
- Responsabilidad municipal de seguimiento juvenil
- Centros informáticos/centros activos

Pero ni la enumeración de las medidas ni su descripción ayudarían a comprender las lógicas de las políticas de empleo orientadas a los jóvenes. En el epígrafe siguiente se examina con más detalle las políticas de cuatro Estados miembros (Alemania, Francia, Reino Unido y Suecia) y en el capítulo 4 se analizará la experiencia española en este campo.

41

3. Políticas de empleo juvenil en Alemania, Francia, Reino Unido y Suecia

Cuando se estudia la transformación de las instituciones que regulan el acceso de los jóvenes al mercado de trabajo en los países europeos en los últimos años se observa el impacto de cuatro factores (para este epígrafe puede verse Cachón, 1996): 1) el conjunto de cambios técnicos y organizativos que han producido una notable transformación de la estructura del empleo y de la naturaleza de las cualificaciones requeridas a los jóvenes; 2) el considerable alargamiento de la formación inicial de los jóvenes, 3) la transformación de las estrategias de las empresas para la selección de la mano de obra ligadas al endurecimiento de las condiciones de competencia en el mercado del trabajo, y 4) la intervención de los poderes públicos para establecer mecanismos especiales de inserción laboral de los jóvenes: así ha ido apareciendo un espacio nuevo entre la formación y el empleo que institucionaliza formas diversas de inserción en la vida activa (ver Lefresne, 1995). Estas cuatro tendencias son comunes a los países que analizamos. Pero su modo de articulación y sus mo-

dalidades varían sensiblemente entre ellos, pero sin que pueda hablarse –en este terreno, como en otros campos– de un determinismo de las especificidades nacionales.

Alemania

42 El «sistema dual» es el corazón de la formación profesional y el sólido y antiguo puente por donde pasan de la escuela al trabajo entre el 60% y el 70% de cada cohorte de alemanes no universitarios. Se regula por la Ley sobre formación profesional de 1969. Desde entonces ha sufrido algunas modificaciones que han venido a integrarlo más firmemente en el sistema educativo, haciéndolo más atractivo (Krais y Trommer, 1995). Se llama «sistema dual» porque hay dos marcos diferentes en que se desarrolla la formación: la empresa y el centro de formación profesional. El joven firma con la empresa un contrato de aprendizaje que tiene carácter laboral; el salario es fijado en los convenios colectivos (la media en 1993 rondaba los 1.000 DM mensuales, pero con notables diferencias entre unos sectores de actividad y otros). El tiempo del aprendizaje en el sistema dual dura unos tres años, dependiendo de cada especialidad (varía entre dos y tres años y medio). En el contrato se especifica el tipo de formación elegida entre las 373 especialidades reconocidas. Para cada especialidad existe un reglamento que fija el marco y los criterios cualitativos mínimos del contenido de la formación y la forma de los exámenes. En las empresas se desarrolla la parte práctica y una parte formativa de carácter teórico; en los Centros de Formación Profesional (*Berufsschule*) se organiza la parte teórica fundamental en uno o dos días por semana (unas 12 horas por semana). La formación en la empresa está regulada a nivel nacional (en el reglamento de cada especialidad) y la formación en los Centros depende de los *Länder*. El proceso de formación del sistema dual termina con un examen teórico y práctico que efectúan las Cámaras de Comercio competentes.

Alrededor de 600.000 jóvenes alemanes entran cada año en el sistema dual, lo que quiere decir que hay unos 1.800.000 jóvenes en él cada año. En 1990, el 77% de los varones y el 68% de las mujeres que terminaron la formación profesional deseaban entrar en el sistema dual. Pero sólo una quinta parte de las empresas alemanas participan en el sistema. A mediados de los 80 comenzó a haber escasez de plazas de aprendizaje (en 1984 hubo 706.000 plazas pero había cerca de 100.000 demandantes más que se quedaron sin plaza). Entre un 10 y un 15% de los jóvenes de cada cohorte o no pueden entrar en el sistema dual o no terminan su

período de aprendizaje. Esto ha llevado a la aparición de grupos que se pueden considerar «desfavorecidos», como son los jóvenes con bajo nivel escolar (los que abandonan la escuela después de los nueve primeros años de enseñanza general, con o sin diploma); las mujeres jóvenes o los jóvenes de nacionalidad no alemana. Para estos colectivos existen dispositivos especiales adoptados por el gobierno al amparo de la Ley de promoción del trabajo como son las «medidas de formación preparatoria al empleo de los jóvenes» o la «formación profesional para jóvenes extranjeros o alemanes con problemas de inserción o handicaps sociales». Estas medidas especiales han tenido relevancia desde mediados de los ochenta; sin embargo, siguen siendo marginales con respecto al sistema dual ya que afectan a unos 100.000 jóvenes anualmente.

Las críticas que recibe el sistema dual son básicamente tres: la insuficiente oferta de plazas de aprendizaje por parte de las empresas; la distancia entre los contenidos del aprendizaje y la estructura probable del empleo; y el hecho de que, con la crisis, el diploma obtenido tras el aprendizaje, no garantiza un empleo: en 1993, se inscribieron en el desempleo el 17% de los diplomados en el sistema dual en los *Länder* del Oeste y el 25% en los *Länder* del Este (Schober, 1994).

El sistema dual se consolida en un entramado social donde la escuela, los agentes sociales (sindicatos y empresarios) y las Administraciones públicas (Federal y Regional) han de actuar corresponsablemente. Sin esta vertebración social es difícil entender sus resultados y desde esta perspectiva se puede apuntar que plagiar los aspectos más formales del sistema dual olvidándose del tejido social que los fecunda es una operación abocada al fracaso. No se trata de que en Alemania los sindicatos y la patronal y otros interlocutores estén siempre de acuerdo, lo que no es el caso: se trata más bien de la existencia de un consenso fuerte sobre ciertas ideas básicas y sobre el modo de encarar las diferencias de posición que pueda haber entre ellos.

Francia

Desde mediados de los años setenta los poderes públicos franceses han ido creando un complejo entramado de dispositivos de inserción y de formación profesional que institucionalizan el proceso de inserción de los jóvenes en el mercado de trabajo como una «transición profesional» (Rose, 1987): un proceso institucionalizado, que se produce a lo largo del tiempo y que se extiende entre la salida del sistema de formación

inicial a tiempo pleno y el acceso a un empleo sometido a las normas laborales comunes. Según la *Enquête-Emploi* del INSEE de 1994, la mayoría de los jóvenes de 16-17 años (el 87%) se encuentran escolarizados y la mayor parte de los que han terminado la escuela son aprendices (el 7%); a los 24-25 años la mayor parte de los jóvenes dispone de un empleo de derecho común (el 60%) y el resto o está en paro (el 14%), sigue en el sistema escolar (el 10%) o se beneficia de una medida de inserción (el 7%). La «transición profesional» designa el proceso entre estos dos límites que tienden a desplazarse como consecuencia de la prolongación de la escolarización inicial y el proceso de inserción mismo.

La intervención del Estado en este campo ha sido prolífica, inestable y heterogénea (tanto en las modalidades adoptadas como en el estatuto atribuido a sus beneficiarios): la redefinición de las políticas de empleo para los jóvenes con los cambios de mayorías parlamentarias o simplemente los cambios de gobierno hacen que desde 1975 se hayan adoptado más de cincuenta medidas (Lefresne, 1995).

44

En Francia coexiste el tradicional contrato de aprendizaje con nuevos dispositivos de formación en alternancia. Pervive también una singular (e histórica) forma de aprendizaje: la institución del *compagnonage*, que echa sus raíces en los artesanos constructores de catedrales de los siglos XII y XIII. El contrato de aprendizaje, es un contrato de trabajo de tipo particular dirigido a jóvenes de 16 a 25 años que no tienen una cualificación que dé acceso a un empleo; incluye una formación (un mínimo de 400 horas/año) que se imparte en los «centros de formación de aprendices»; desde 1987 se pueden hacer contratos sucesivos con una duración de uno a tres años (generalmente dos años). La remuneración es pagada por la empresa y es una proporción del SMIC que varía con la edad y el año del contrato, oscilando entre el 30% (16-17 años y primer año de contrato) y el 75% (más de 21 años y segundo año de contrato). Con cierta implantación en sectores artesanales (en stock suponen 218.300 en 1993), menos de la mitad alcanzan el diploma (CAP) que es el objetivo del aprendizaje.

Además del aprendizaje, existen en Francia varias fórmulas de formación en alternancia, dos de las cuales (contrato de cualificación y contrato de adaptación) son relaciones laborales, mientras que el resto son diversas modalidades de «stages de inserción» en las empresas, «trabajos de utilidad colectiva» (TUC), o «contratos empleo-solidaridad» (CES) que se desarrollan en economías no mercantiles. En estas modalidades los

jóvenes no tienen la consideración de asalariados, sino de *stagiaires* de la formación profesional. Los stages han comenzado a tener importancia desde 1980 y los TUC y los CES desde 1985. En 1993 había 129.600 jóvenes en TUC o CES y 92.500 en stages.

Los contratos de cualificación y de adaptación vinieron a sustituir al contrato «Empleo-formación» vigente entre 1976 y 1987. El contrato de cualificación se puede establecer con jóvenes de 16 a 25 años sin diploma de nivel V (CAP o BEP) o con un diploma obsoleto; tiene una duración de 6 meses a 2 años y al menos una cuarta parte del tiempo de duración del contrato se pasa en un organismo de formación. Es más flexible que el contrato de aprendizaje y puede terminar en un diploma o en un certificado profesional homologado por los convenios colectivos. Además la empresa está exonerada de las cotizaciones patronales a la Seguridad Social y recibe una subvención por la formación impartida. El salario lo paga la empresa y lo establece la Administración (entre un 30 y un 75% del SMIC según la edad y la antigüedad del contrato). En 1993 había 136.100 jóvenes acogidos a este tipo de contrato.

El contrato de adaptación al empleo se establece con jóvenes de 16-25 años que tienen una cualificación suficiente para ocupar un empleo; puede tener una duración determinada (entre 6 y 12 meses) o tener carácter indefinido (pero sólo los 12 primeros meses son «de adaptación»); un mínimo de 200 horas al año están destinadas a formación que se puede impartir en la empresa y el salario debe ser al menos el 80% del mínimo establecido en convenio colectivo. La empresa recibe una subvención por hora de formación. En 1993 había 44.000 jóvenes acogidos a esta modalidad.

45

Del sistema francés que ha ido institucionalizando múltiples dispositivos para la inserción laboral de los jóvenes se ha dicho que parece una «nebulosa de contornos indefinibles que más parece bricolage tecnocrático a merced de las circunstancias que grandes políticas públicas fuertemente estructuradas» (Le Goff, 1994). Pero es posible que bajo esa nebulosa exista mayor orden del aparente. Si la política de empleo se analiza como un sistema de orientación y de selección de la mano de obra (Aucouturier, 1992), se podría apuntar que las diversas medidas contribuyen a construir modos diversos de acceso al empleo para diferentes colectivos, creando así diferentes itinerarios y trayectorias sociales de inserción (Lefresne, 1995).

En 1977 el Gobierno laborista puso en marcha el *Youth Opportunities Programme* (YOP) que buscaba proporcionar a los jóvenes una experiencia profesional con diversos elementos formativos. Este dispositivo se asimiló rápidamente con un instrumento de reducción del coste salarial. En 1982 había más de 500.000 jóvenes en programas YOP, es decir, la mitad de los que terminaban su escolaridad a pleno tiempo. En 1983, con M. Thatcher como primer ministro, se introduce en el Reino Unido el *Young Training Scheme* (YTS): todos los jóvenes que dejaban el sistema educativo a la edad mínima (16 años) y no tenían empleo se beneficiaban de una garantía de 12 meses de formación profesional con 13 semanas de formación general. En 1986 la permanencia en el YTS se alargó a dos años. En el YTS participaron en torno a 400.000 jóvenes por año. Las críticas que se hacían al YTS eran las mismas que al YOP: bajo nivel de resultados formativos (sólo el 40% obtenía una cualificación reconocida), elevadas tasas de abandono, la utilización de los jóvenes en YTS como mano de obra barata, etc. (Balchin y Ashton, 1995).

46 En 1990 se modifica el YTS para dudarle de mayor flexibilidad formativa y pasa a denominarse *Young Training* (YT). A diferencia del YOP, (el YTS y) el YT no se concibe como una medida coyuntural orientada a solucionar el desempleo de los jóvenes, sino como un dispositivo normalizado que permita establecer un puente entre la escuela y el empleo a los jóvenes de 16 y 17 años que salen del sistema escolar. Su objetivo es proporcionar a todos los jóvenes participantes una cualificación al menos equivalente al nivel 2 del nuevo sistema nacional de cualificaciones profesionales (NVQ). Para ello, los jóvenes acogidos al YT combinan el trabajo en una empresa con una formación fuera del trabajo de al menos 20 semanas en dos años (13 durante el primer año y 7 durante el segundo), es decir, unas 800 horas en dos años. No tienen relación laboral con la empresa, pues se les atribuye el status de *trainee* y, por tanto, no reciben un salario sino una indemnización que es fijada por el Estado para todos los jóvenes acogidos al YT. Desde 1988 todas las organizaciones participantes en el YT han de obtener un «Certificado de Cualificación» (*Approved Training Organisation Status*) para lo que se exige cumplir determinadas garantías sobre la formación que van a recibir los *trainees*. A cambio las empresas reciben del Estado una serie de subvenciones. El YT está puesto bajo la tutela de los TECs (*Training and Enterprise Councils*), dirigidos por representantes de las grandes empresas locales. La financiación proporcionada por el Estado a los TECs se ha

reducido considerablemente desde 1988 y está exclusivamente en función del número de beneficiarios formados: ahí que la oferta se concentre en las formaciones menos caras y que los TECs tengan poca inclinación a ofrecer formaciones más caras en campos más cualificados (Felstead, 1994).

El YT está basado en una «lógica de la intercambiabilidad» (Appay, 1988) entre profesiones y/o sectores que cuestiona el sistema tradicional de los oficios vigente en el Reino Unido, desligándolo, además, de las competencias que en este terreno tenían los sindicatos. En esa misma dirección han ido algunos de los cambios institucionales que se han producido en este país (como la configuración y competencias de los TECs).

En 1992 había alrededor de 300.000 jóvenes en el YT. (En 1987 el 12,4% de los jóvenes de 16 a 18 años estaban en el programa, es decir, una proporción similar a la de parados que eran el 12,4% de todos los jóvenes de esas edades, variando desde el 27,1% en los 16 años, el 10,3% en los de 17 y el 0,2% en los de 18 y más años); los varones se benefician algo más que las mujeres de este programa que, según declaran los empresarios, constituye una importante vía de reclutamiento de trabajadores para las empresas. Según estimaciones oficiales, de los más de 3,5 millones de jóvenes que han pasado por el YT (y el YTS), el dos tercios partes tienen un empleo, pero sólo el 40% ha obtenido una cualificación profesional NVQ 2 y sólo el 5% alcanzan un nivel NVQ 3.

47

Está prevista la creación de un «moderno aprendizaje» (*Modern Apprenticeships*) para jóvenes de hasta 19 años; el aprendizaje estaría basado en un plan de formación acordado por escrito entre el aprendiz y el (o los) empleador(es) y debería permitir al aprendiz alcanzar el nivel NVQ 3.

Tanto este nuevo sistema de aprendizaje como el YT deberán financiarse a partir de los Créditos-formación (*Training Credits*) desde 1996. Estos Créditos, introducidos en 1991 en programas piloto, tienen un valor monetario que corresponde a un derecho de participación en una formación de nivel NVQ 2 por lo menos. El poseedor del Crédito lo presenta a un empleador u organismo a cambio de la formación escogida. Aunque la política de los Créditos-formación pretende proporcionar a los jóvenes «todos los medios para tomar decisiones racionales en cuanto a su carrera, a su empleo y a su programa de formación», parece existir una gran distancia entre estos designios que parten del «*homo oeconomicus*»

y la realidad: un estudio sobre 11 programas piloto ha mostrado que los jóvenes participantes aplican una «racionalidad pragmática» que toma en cuenta las influencias sociales y culturales locales y se distancian del modelo racional puro que se les supone cuando se les conceden los Créditos (Hodkinson y Sparkes, 1994 y Balchin y Ashton 1995).

Tras el reciente triunfo electoral del laborismo británico el pasado 1 de mayo, es previsible que en los próximos meses se produzcan cambios significativos en los mecanismos de inserción en el mercado de trabajo, comenzando por el sistema escolar mismo.

Suecia

48 Hasta 1990 el mercado de trabajo sueco aparecía como la excepción europea: su tasa de paro era del 1,2% con la tasa de actividad más alta de los países desarrollados (82,4% para la población de 16-64 años). Al margen de otras peculiaridades del «modelo sueco», uno de sus rasgos distintivos ha sido, desde la década de los cincuenta, la existencia de una política activa de empleo que perseguía, por decirlo con uno de sus inspiradores, «una especie de planificación que pusiera en práctica lo que el libre mercado pretendía, pero que no podía cumplir: a saber, un ajuste continuo y no traumático del mercado de trabajo a los incesantes cambios de la situación» (Rehn, 1990). Además, el pleno empleo ha sido «una especie de religión oficial» en Suecia (*Ibíd.*).

Esta concepción de la política de empleo ponía el acento en las medidas «activas» y en su carácter marcadamente anticíclico. Suecia estaba dotada de un marco en el que podía afrontar los incipientes problemas de paro juvenil que se le presentan a mediados de los años setenta. Y en ese marco se colocaba a los jóvenes en paro en programas públicos de formación o en empleos temporales públicos o privados (en 1978-79 alrededor del 7% de los jóvenes activos estaban afectados por estas medidas). Como el paro continuó aumentando, sobre todo entre los menores de 20 años, a principios de los ochenta se adoptaron una serie de medidas específicas orientadas a estos colectivos con problemas de inserción (en 1984 el 12% de los jóvenes activos se beneficiaban de estas medidas; la cifra se redujo considerablemente a partir del año siguiente como consecuencia de la mejora de la economía). Desde 1990, como consecuencia de la degradación del mercado de trabajo (la tasa de paro en 1993 superaba el 9% y se había reducido la tasa de actividad), se han adoptado nuevas medidas y el número de afectados por las mismas alcanzó en 1993 la

cifra récord del 18% de los jóvenes activos. La política de empleo juvenil se caracteriza por una gran flexibilidad y una gran capacidad de reacción a las variaciones coyunturales de la demanda global (Bourdet y Persson, 1995).

La estructura y la adaptabilidad mostrada por el sistema educativo y de formación profesional sueco es uno de los elementos clave de las políticas de apoyo a los jóvenes. A ello hay que añadir la importancia que tiene la Agencia Pública de Empleo, tanto por sus recursos (en 1988 tenía 1 empleado por cada 14 demandantes de empleo, frente a los 713 que correspondían a cada empleado en España: OCDE, 1991) como por sus actividades, por la relevancia que tienen la información, la orientación y la colocación. De ahí que las primeras medidas adoptadas cuando el paro juvenil comienza a crecer en los ochenta sea potenciar el sistema educativo (incluso poniendo bajo su tutela los «empleos jóvenes» garantizados de seis meses de duración en el sector público o privado) e intensificar las actividades de asesoramiento y de cursillos de orientación profesional de corta duración que estimulaban a los jóvenes que habían abandonado prematuramente el sistema educativo a reingresar en él. Junto a ello se crean (en sustitución de los antiguos trabajos temporales) los «trabajos de utilidad colectiva» en el sector público (cambiados en 1989 por los «stages especiales de inserción») para jóvenes de 18-19 años con empleos a media jornada y remunerados con salarios especiales negociados. Junto a estas medidas se establecen subvenciones a la contratación para el sector privado (50% del salario por un período máximo de 6 meses).

49

Con la degradación del mercado laboral del inicio de los noventa se reforman estas medidas y en 1992 se introduce un «programa de formación de jóvenes» (que sustituye a los «stages especiales de inserción»). Este programa está abierto a los jóvenes de 18-24 años, se desarrolla a pleno tiempo en una empresa y es remunerado sólo con una prestación de formación, ya que no tiene la consideración de relación laboral. La Agencia de empleo, la empresa y el joven deben establecer un acuerdo para fijar el programa individual de formación. Tiene una duración de seis meses prorrogables por otros seis. Está concebido como una medida de urgencia y deberá ser progresivamente suprimido con la reactivación económica y del empleo.

En resumen, según Bourdet y Persson (1995), la política de empleo sueca ha reaccionado al aumento del paro de los jóvenes con la creación de diferentes tipos de empleos temporales. Pero esto no significa que se

haya acordado la prioridad a estos empleos temporales. Esta se pone sobre todo en las actividades de información, de orientación y de ayuda a la búsqueda de empleo y, si con ello no se consigue encontrar un empleo en el mercado de trabajo regular, se proponen diversos tipos de formación profesional. Si han aparecido problemas de formación de carácter más estructural, se han introducido cambios en el sistema educativo. El contenido de las medidas puestas en marcha muestra el elevado nivel de flexibilidad y adaptación de la activa política de empleo sueca.

Las políticas de empleo juvenil en España

En España nunca ha habido tantos jóvenes ni nunca la juventud ha tenido el peso demográfico como el que tuvo al inicio de la década de los noventa. Además, esta situación no se repetirá en el futuro previsible. El que la actual generación de jóvenes entre 16 y 30 años sea la más numerosa de la historia de España es consecuencia del «boom» demográfico que tuvo lugar en los años sesenta y setenta. La coincidencia de las llegadas al mercado de trabajo de cohortes de población muy numerosas en el inicio de la crisis económica de los años setenta, con la destrucción de empleo que se produjo en España entre 1975 y 1985 (en esa década el empleo descende en cerca de 2 millones de puestos de trabajo: el 20% del empleo al inicio del período), explica en gran medida la dificultad que encontraron los jóvenes en esos años para incorporarse al mercado laboral. La situación actual arrastra todavía los efectos de ese período (Cachón, 1988).

51

De la juventud española actual (como de la europea en general) se pueden predicar muchas características: que tiene más estudios que las cohortes anteriores; que tiene un mayor nivel de información; que practica una mayor igualdad entre mujeres y varones; que en ella predominan los valores consumistas y «privados»; que es menos ideológica que la generación precedente (la generación de 1968). Pero además, es relevante señalar los tres rasgos siguientes: ha vivido la expansión masiva de los sistemas educativos en la Europa del desarrollo; comienza a acceder al mercado de trabajo justamente cuando comienza la crisis económica a mediados de los 70 y, por tanto, en el momento en que se produce un frenazo en la creación de empleo; llegan al mercado laboral después de una generación –la anterior– que era también numerosa (aunque no tanto como ella), que tenía un buen nivel de estudios (aunque menor que la

cohorte de jóvenes de la crisis) y que ocupa los últimos empleos creados antes de comenzar la crisis.

Las políticas orientadas a facilitar la inserción de los jóvenes en el mercado de trabajo en España en los últimos veinte años se han producido, por tanto, en un contexto marcado por una grave crisis económica, pero además, en el entorno de la transición política desde la dictadura a la democracia y de los acuerdos sociales y de los conflictos sociales que han caracterizado estas décadas. En la política de empleo juvenil en España se pueden distinguir cuatro grandes etapas:

- La primera (hasta 1982) se caracteriza por la desaparición del «contrato de aprendizaje» vigente (aunque casi en desuso) durante el tardofranquismo y por unos «planes de empleo juvenil», siempre con carácter experimental y, por tanto, inestables, que establecen contratos temporales con reducción de los costes salariales (vía reducción de cuotas empresariales a la Seguridad Social) para los jóvenes.

52

- La segunda etapa es la primera década socialista (1983-1994); en ella se establecen los contratos «para la formación» y «en prácticas», además de extender los contratos temporales con la creación del «contrato temporal de fomento del empleo»; la política de empleo juvenil se complementa con medidas de formación y estímulos para su integración estable en el mercado de trabajo. Estos dispositivos han sido utilizados de diferente manera por y para distintos segmentos del mercado de trabajo. A estas actuaciones habría que añadir las políticas de formación desarrolladas sea en el sistema educativo (especialmente la aprobación de la Ley de Reforma Universitaria y la Ley Orgánica General del Sistema Educativo) y la puesta en marcha del Plan Nacional de Formación e Inserción Profesional (Plan FIP) y del programa de «Escuelas-Taller y Casas de Oficios».

- La tercera etapa se inaugura en 1994 cuando, en el marco de una profunda reforma de las instituciones laborales, se crea el «contrato de aprendizaje» sustituyendo al contrato para la formación.

- La cuarta etapa comienza en 1997 cuando los interlocutores sociales firman una serie de acuerdos interconfederales, uno de los cuales (el “Acuerdo Interconfederal para la Estabilidad del Empleo”) reorganiza los contratos formativos con la introducción de un nuevo “contrato para la formación” (y la supresión del contrato de aprendizaje”). Pero es

sobre todo el hecho de que la reforma del mercado de trabajo sea una reforma acordada por los interlocutores sociales lo que confiere una radical novedad a esta etapa que comienza.

1. Los jóvenes en el mercado de trabajo en España

El comportamiento del mercado de trabajo en España en el período 1977-1996 puede dividirse desde el punto de vista de los jóvenes (que reflejan a grandes rasgos el comportamiento general del mercado laboral) en cuatro grandes fases: un largo proceso recesivo de pérdida de empleo (1977-1985), un quinquenio de recuperación (1986-1990), un cuatrienio de recesión (1991-1994) y el inicio de una fase de recuperación (desde finales de 1994). Para analizar la situación de los jóvenes en el mercado laboral en España, es necesario ver su comportamiento en estos diferentes momentos.

El empleo de los jóvenes ha seguido estrictamente estos movimientos cíclicos: el cómputo global arroja, sin embargo, un descenso del empleo juvenil (de 16-24 años) del 40% entre 1977 y 1996, pasando de 2,5 millones de jóvenes ocupados en 1977 a 1,5 millones en 1996. El peso del empleo juvenil sobre el empleo total ha descendido del 20% en 1977 al 12% en 1996. Esta presencia relativa del empleo juvenil se ve muy afectada por el ciclo económico: desciende rápidamente en las fases recesivas y aumenta en las fases de expansión.

53

La población activa juvenil (de 16-24 años) fue descendiendo entre 1977 y 1985, en paralelo con un descenso de la tasa de actividad juvenil desde el 55,5% en 1977 hasta el 48,6% en 1985; sin embargo, a lo largo de ese período la población activa juvenil representa de modo prácticamente constante en torno a un 22% de la población activa total, lo que indica que el volumen de activos jóvenes y adultos evolucionaban paralelamente durante ese período. En el quinquenio de recuperación del empleo aumenta tanto la población activa juvenil como las tasas de actividad y ambas comienzan a descender rápidamente con la recesión de los noventa. Desde 1992, con la llegada al mercado de trabajo de cohortes de población notablemente más reducidas, comienza a producirse una notable reducción de la población activa juvenil (que desciende regularmente en un 2% anual desde 1992 a 1995), a pesar de que la tasa de actividad juvenil se mantiene en torno a un 45%.

El paro juvenil (16-24 años) se multiplicó por cuatro entre 1977 y 1987 (pasando de 0,3 millones de parados en 1977 a 1,4 millones en 1987); la tasa de paro juvenil que en 1977 era del 12%, alcanzó un 48% en 1985, desciende en 18 puntos en los seis años siguientes (hasta 1991), para aumentar hasta el 46% en 1994 y descendiendo 4 puntos en 1996. La tasa de paro juvenil muestra, por tanto, una gran sensibilidad al ciclo económico. Pero desde 1977 a 1996, de modo prácticamente constante, se va produciendo un descenso del peso del paro juvenil sobre el paro total (pasando de suponer el 55% en 1977 al 31% en 1996): el adjetivo «juvenil» que tenía el paro en España en 1977, ha ido suavizándose progresivamente a pesar de que el colectivo de los jóvenes siga siendo el que padece el problema del paro con mayor intensidad (como muestran sus mayores tasas de paro). Otra manera de comprobar la pérdida del carácter juvenil que el paro tuvo en España hasta mediados los años ochenta es la pérdida de peso del paro juvenil de larga duración sobre el total de parados que llevan en esa situación 12 meses o más: del 57% que suponía en 1981 se ha pasado a sólo un 26% en 1996.

Las transformaciones del mercado de trabajo han llevado a los jóvenes de una situación predominante de paro a una situación donde lo más numeroso son situaciones de temporalidad: contratos temporales, sean formativos o de carácter general.

Describir los grandes rasgos de la estructura del mercado de trabajo de los jóvenes en 1977, 1986 y 1996 nos permitirá observar los cambios producidos en dicho mercado en tres momentos significativos desde el punto de vista de las políticas de empleo puesta en marcha para apoyar la inserción laboral de los jóvenes y de los efectos que el mercado y dichas políticas han ido produciendo sobre la situación de los jóvenes en el mercado de trabajo.

En 1977 había en España 7,4 millones de jóvenes de 16-30 años; de ellos, el 24% eran estudiantes y el 18% se dedicaban a «sus labores» (eran en su práctica totalidad mujeres, suponiendo más de la tercera parte del colectivo femenino). Los activos representaban el 58% del total de los jóvenes de 16 a 30 años y la mayoría de estos activos (el 90%) estaban ocupados. Las tasas de actividad de varones y mujeres jóvenes se distanciaban en 29 puntos (del 72,5% para los varones al 43,4% para las mujeres) (véase Cuadros 4.1 y 4.2). La tasa de paro de los jóvenes era del 10%, oscilando entre el 15% para los de 16-19 años y el 6% para los de 25-29 y con pequeñas diferencias para varones y mujeres. Los parados

jóvenes se dividían en dos mitades según su experiencia laboral: la mitad habían trabajado con anterioridad y la otra mitad buscaban su primer empleo; entre los parados varones predominaban los que habían trabajado con anterioridad y entre las mujeres las que buscaban su primer empleo. La mitad de los parados llevaban menos de seis meses en paro, teniendo las mujeres en paro un tiempo ligeramente mayor de permanencia en esa situación (véase Cuadro 4.3).

Entre 1977 y 1986 hay un elemento del mercado de trabajo juvenil que cambia radicalmente: la tasa de paro de los jóvenes se multiplica por cuatro, pasando a ser del 38,8% (el 36% para los varones y el 43% para las mujeres). Este incremento de las tasas de paro se produce en todos los grupos de edad oscilando entre el 52% para los jóvenes de 16-19 años y el 26% para los de 25-29; en todos los grupos las tasas de paro de las mujeres son muy superiores a las de los varones (entre un 10 y un 20% mayores). El 60% de los parados jóvenes buscan su primer empleo (el 67% en el caso de las mujeres jóvenes paradas), frente al 40% que han trabajado con anterioridad y más del 50% de llevan más de 12 meses en paro (véase Cuadro 4.3). En el resto de los rasgos estructurales se han producido variaciones significativas pero no de esa intensidad (excepto, lógicamente, en la tasa de ocupación) y es entre el colectivo de mujeres donde se producen los cambios significativos: la población juvenil ha aumentado en 883.100 personas (un 12% para el conjunto del período); aumenta ligeramente la proporción de estudiantes y disminuido la de «sus labores» en aproximadamente 1 punto porcentual al año (véase Cuadros 4.1 y 4.2).

55

Frente a lo ocurrido en la década anterior, el cambio que se produce en la estructura del mercado de trabajo juvenil *entre 1986 y 1996* es muy notable. Los elementos más significativos de los cambio que se han producido en la última década son los siguientes:

- El número de jóvenes de 16-29 años aumenta en 623.000 personas, alcanzando los 8.866.600. Es la consecuencia de la llegada al mercado de trabajo de las cohortes de jóvenes más numerosas de la historia de España, resultado del boom demográfico de los años sesenta y primeros setenta. Este fenómeno ha comenzado a perder fuerza aceleradamente desde 1992 (véase Cuadro 4.1).

- El incremento de la población activa juvenil en sólo 64.500 personas en este período va ligado al descenso de la tasa de actividad masculina

na (que se reduce en más de 10 puntos en la década) frente a un aumento de la tasa de actividad de las mujeres de 16-29 años de 4 puntos en el mismo período. Este fenómeno va íntimamente ligado al aumento del nivel educativo de las mujeres que ha sido espectacular (véase Cuadro 4.2).

- El incremento muy notable del nivel educativo de la población activa juvenil: en 1977 el 87% de los varones y el 76% de las mujeres tenían estudios inferiores a los secundarios; en 1996 son sólo el 16 y el 9% respectivamente.

- La mayor incorporación de la mujer al mercado de trabajo y a los estudios ha producido un descenso radical de las jóvenes que “ni son activas ni estudian”.

- El empleo juvenil ha aumentado en este período en 172.300 de personas, que prácticamente en su totalidad corresponden a mujeres.

56

- El tipo de contratos de trabajo que tienen los jóvenes asalariados (16-29 años) son, en su mayoría, contratos de duración determinada, como son los contratos en prácticas, para la formación (o aprendizaje), el temporal de fomento del empleo (que se podía hacer hasta mediados de 1994) o contratos temporales “causales” de obra o servicio o por circunstancias de la producción. El resultado es que en 1996, mientras que para el total de la población asalariada la proporción de temporales es del 34%, para los jóvenes es del 63%: sólo el 37% de los jóvenes asalariados tiene un contrato de trabajo de carácter indefinido.

- Las tasas de paro juvenil han descendido (del 39% en 1986 ha pasado al 36% en 1996) aunque se ha producido un incremento de las diferencias entre los diferentes grupos de edad de los jóvenes por género (que oscila entre el 58% para las mujeres de 16-19 años y el 25% para los varones de 25-29) (véase Cuadro 4.3).

2. Evolución de las políticas de empleo juvenil (1976-1997)

Las políticas orientadas a facilitar la inserción de los jóvenes en el mercado de trabajo en España en los últimos veinte años se han producido, por tanto, en un contexto marcado por una grave crisis económica pero, además, tiene lugar en el proceso de transición política desde la

dictadura a la democracia y en medio de los (grandes) acuerdos sociales y de los (importantes) conflictos sociales que han caracterizado estas décadas².

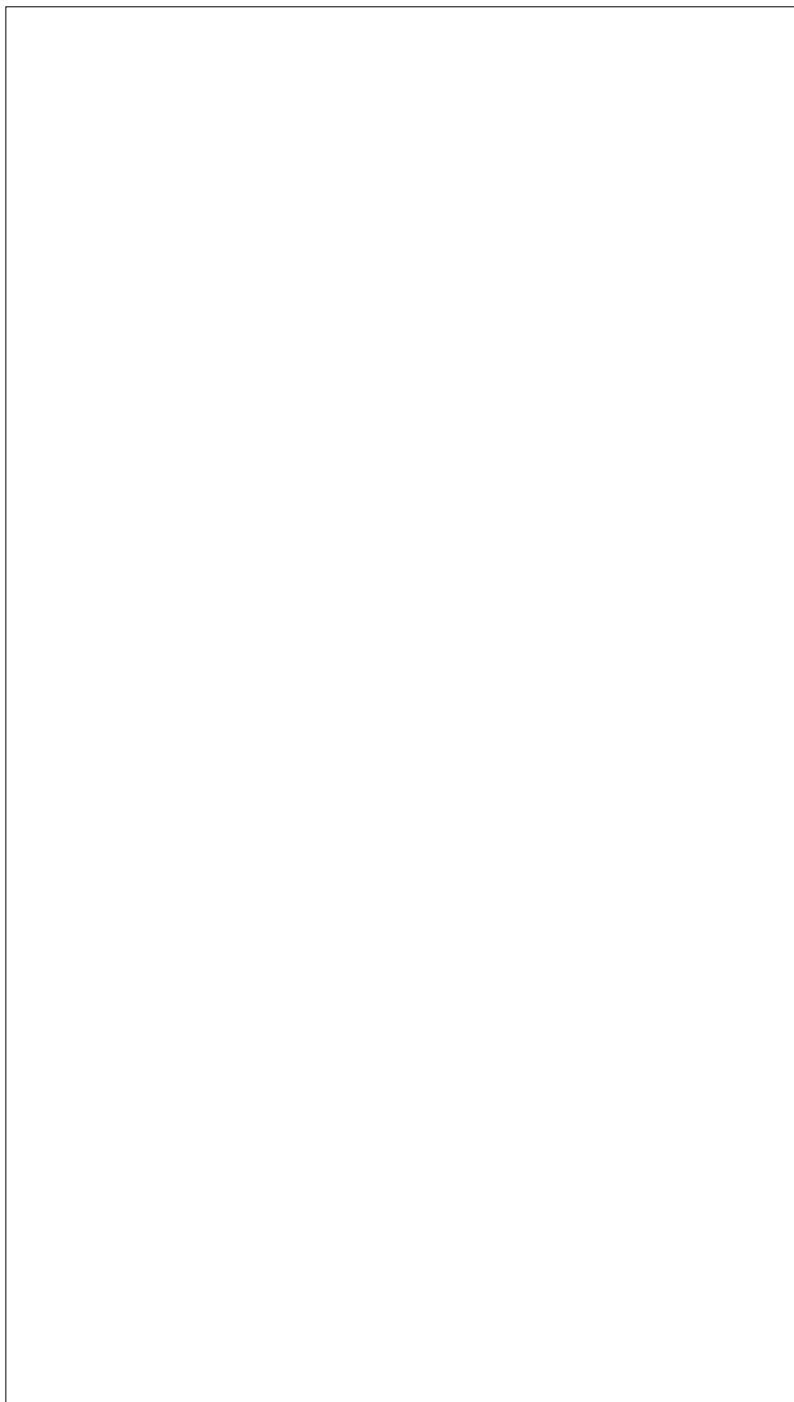
En 1975, al inicio de la transición democrática y de la crisis económica, el único dispositivo específico para la inserción de los jóvenes en el mercado de trabajo en España era un ambiguo y poco utilizado «contrato de aprendizaje». Con la aprobación de los Pactos de la Moncloa se pondrán en marcha programas (de corta duración) de empleo juvenil que no lograrán incidir eficazmente en el mercado de trabajo. La aprobación del Estatuto de los Trabajadores (1980), desarrollado fundamentalmente a partir del Acuerdo Nacional de Empleo (ANE), amplía los supuestos de contratación temporal y regula las figuras del contrato en prácticas y del contrato para la formación.

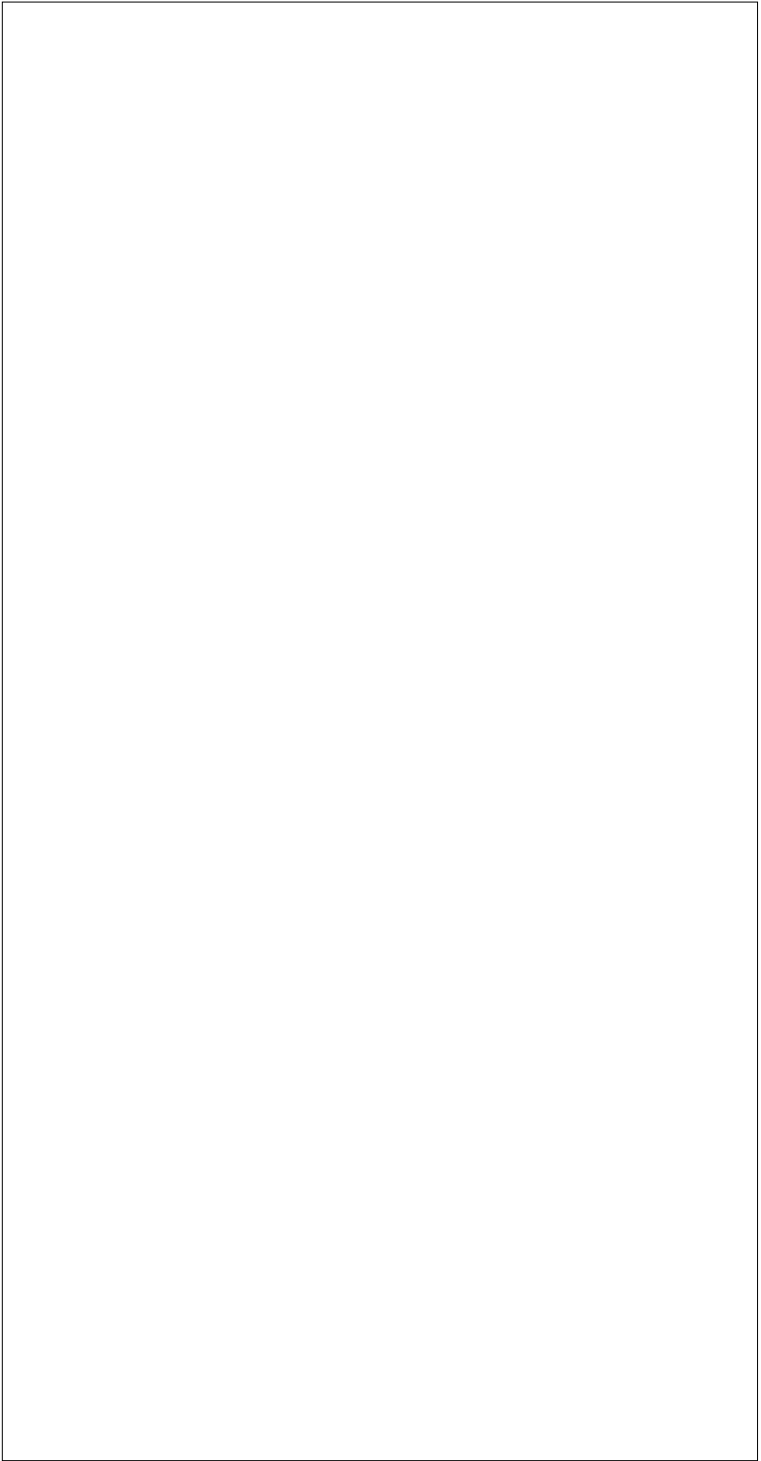
Con la llegada de los socialistas al Gobierno (a finales de 1982) se producirá una importante la reforma del Estatuto de los Trabajadores (en 1984) y a partir de ella comenzará a articularse una «política de empleo juvenil» estable (ya que dura una década sin cambios sustantivos en sus dispositivos) articulada en torno a «tres ejes»: «mejorar la formación, favorecer la inserción y facilitar la integración» de los jóvenes en el mercado de trabajo; entre sus instrumentos fundamentales hay que incluir el plan de formación e inserción profesional (Plan FIP), los contratos en prácticas y para la formación y, aunque no fuera un instrumento «específico» para jóvenes, la contratación temporal (de carácter no causal) que ha marcado el proceso de incorporación de los jóvenes españoles al mercado de trabajo.

57

Tras el frustrado intento de introducir un «contrato de inserción» con el Plan de empleo juvenil, la reforma del mercado de trabajo de 1994 removi6 muchas de las instituciones laborales fundamentales españolas y, entre ellas, las que afectan a la inserción de los jóvenes con la introducción de un nuevo «contrato de aprendizaje» y la modificación del «contrato en prácticas». Los acuerdos interconfederales de 1997 (en el campo que nos ocupa sobre todo el “Acuerdo Interconfederal para la Estabilidad del Empleo”) introducen cambios muy relevantes y, sobre todo, un clima nuevo en las reformas del mercado laboral en España.

² Entre la numerosa literatura que existe sobre los acuerdos y los conflictos sociales en la España de la transición puede verse Espina (1990), Palacio (1989), Roca (1993) y Zaragoza (1988).





2.1 *El quinquenio centrista (1977-1982)*

El período inicial de la transición y de la crisis económica, bajo diversos Gobiernos centristas de la Unión del Centro Democrático (UCD), se puede dividir en dos subperíodos: antes y después del Estatuto de los Trabajadores.

La primera norma relevante en el campo laboral durante la transición fue la Ley de Relaciones Laborales (LRL) de 1976; en ella se mantiene formalmente el principio de la contratación por tiempo indefinido; la LRL introduce la edad mínima de ingreso en el trabajo a los 16 años cumplidos, aumentando así en un año dicha edad, e incluye entre las «relaciones laborales especiales» el contrato de «aprendizaje en la artesanía»; prevé el contrato en prácticas y normas específicas para reserva de puestos de trabajo para jóvenes con bonificaciones en la Seguridad Social.

60

Sin embargo, hasta 1977, cuando el paro afecta ya al 15% de los jóvenes menores de 25 años, no existe en España una política de empleo juvenil, porque las previsiones de la LRL respecto a los contratos en prácticas y de aprendizaje no se ponen en marcha; sólo en 1977 comienzan a aprobarse una serie de normas que se sucederán con gran rapidez modificándose unas a otras sin tiempo prácticamente de producir efectos en el mercado de trabajo y que irán en una línea de progresiva flexibilización del mercado de trabajo. La primera de estas normas es el Decreto-Ley 18/1976, que permitirá a título experimental la contratación temporal (por un plazo no superior a 6 meses) de trabajadores desempleados y de jóvenes demandantes de primer empleo, cualquiera que fuera la naturaleza del trabajo que tuvieran que realizar.

En los «Pactos de la Moncloa» (octubre 1977) se autoriza, dentro de un programa experimental, la contratación temporal por un plazo máximo de dos años para los empleos de nuevos puestos de trabajo, siempre que se cubran con personas que desempeñen por primera vez un trabajo. Para estos empleos el Estado aportaría el 50% de las cotizaciones sociales. Un Decreto-Ley de noviembre de 1977 establece el primer programa (experimental) de empleo juvenil, que será reformado por otras normas de 1978 y 1979. Aquel Decreto-Ley fijaba dos características de dicho programa: la temporalidad de los contratos (que no podían ser superiores a dos años) y que el Estado asumiría el 50% de las cotizaciones sociales patronales.

Estos sucesivos planes de empleo juvenil iban dirigidos a fomentar la contratación de jóvenes parados de 16 a 26 años, inscritos con cierta antelación en las Oficinas de Empleo del Servicio Público de Empleo (entre 15 días y un mes), con contratos temporales de 6 meses a dos años de duración y con bonificaciones de las cuotas empresariales a la Seguridad Social (de entre el 50 y el 70%); todas estas características sufrieron variaciones de un programa a otro.

Cuatro notas se pueden poder de relieve de la política de promoción del empleo juvenil en este primer período de la transición política que deriva de los «Pactos de la Moncloa»: a) el hecho de que sea precisamente una política de «promoción del empleo» para los jóvenes, sin preocuparse de los problemas relacionados con la formación y la transición entre formación y trabajo; b) su carácter experimental y altamente inestable; c) el carácter temporal de la contratación para los jóvenes; d) la disminución de los costes laborales de estos trabajadores por medio de la reducción de las cuotas empresariales a la Seguridad Social.

Tras la firma del Acuerdo Marco Interconfederal, la aprobación del Estatuto de los Trabajadores (ET) y de la Ley Básica de Empleo (LBE) y la firma del ANE, se produce un importante cambio en las instituciones del mercado laboral español y en concreto en el diseño de los dispositivos de acceso al mercado de trabajo por parte de los jóvenes. Entre las razones que se han alegado para explicar este cambio de orientación en la política de empleo juvenil, se pueden señalar entre otras, el costo económico de las bonificaciones, la incidencia negativa sobre otros colectivos más necesitados, el hecho de que no cubrieran el flanco de la formación profesional, el no beneficiar a los jóvenes no inscritos en las Oficinas de empleo y la inestabilidad de los programas anteriores.

61

La orientación que busca el ET en este área es la flexibilización de la contratación laboral, a partir de tres instrumentos: 1) ampliación de los supuestos de contratación temporal de trabajo; 2) contratación en prácticas y para la formación y 3) contratación de trabajo a tiempo parcial. Pero sólo la firma del Acuerdo Nacional de Empleo (ANE) en junio de 1981 va a permitir el desarrollo de estas figuras contractuales diseñadas en el ET. En este contexto, la política de empleo juvenil se va a articular fundamentalmente sobre los contratos en prácticas y para la formación aunque va a contar también con otros instrumentos: por una parte, dos modalidades contractuales de carácter general pero que tendrán especial incidencia en los jóvenes, como son el contrato temporal de fomento del

empleo y el contrato a tiempo parcial y por otra, con en Acuerdo firmado entre el INEM y la CEOE sobre cuestiones formativas en aplicación directa del ANE.

62 Los *contratos en prácticas y para la formación*: Estos contratos, que implican una verdadera relación laboral, son la columna vertebral del nuevo modelo de política de empleo juvenil que se diseña a partir de el ET. El *contrato en prácticas* va dirigido a jóvenes de 16 a 26 o 28 años con titulación académica, profesional o laboral y persigue el perfeccionamiento y adecuación de los conocimientos adquiridos; la contratación debe efectuarse dentro de los dos años siguientes a la obtención de la titulación exigida; la duración del contrato será de 3 a 12 meses; la remuneración será acordada en pacto o convenio pero inferior al 80% de la base mínima del grupo de cotización a la Seguridad Social que corresponda. Los empresarios cuentan con bonificaciones de la cuota empresarial a la Seguridad Social. El *contrato para la formación* va dirigido a jóvenes de 16 a 18 años que no tienen titulación y busca proporcionarles una capacitación laboral completa; parte de la jornada (entre 1/3 y 2/3 de la misma) debe ser dedicada a la adquisición de conocimientos teóricos; la remuneración será determinada en razón del número de horas efectivas trabajadas a partir del SMI correspondiente; la duración del contrato no puede ser superior a los dos años. Los empresarios cuentan con bonificaciones de la cuota empresarial a la Seguridad Social.

Además se ponen en marcha otras medidas de fomento del empleo juvenil. El ET preveía que «el Gobierno podrá regular medidas de reserva, duración o preferencia en el empleo, que tengan por objeto facilitar la colocación de trabajadores de edad avanzada, con capacidad laboral disminuida, desempleados y de quienes accedan al primer empleo»; para ello el Gobierno podía otorgar subvenciones para fomentar el empleo de esos grupos, previa consulta con las organizaciones sindicales y patronales. Al amparo de esta disposición, se establece la *contratación temporal como medida de fomento del empleo*, es decir, la posibilidad de contratar temporalmente a determinados trabajadores (de edad avanzada con capacidad laboral disminuida, desempleados y quienes accedan al primer empleo) sin que el trabajo que deben desarrollar tenga naturaleza temporal (lo que da razón a la contratación temporal «estructural» o «causal»); se trata de una contratación temporal no causal; la duración de los contratos iba desde 3 meses a 3 años; se establece la vigencia de esta norma hasta el 31 de diciembre de 1982, pero sucesivas disposiciones irán prolongando su vigencia hasta finales de 1994. Es una fórmula contractual

general que afecta particularmente a los jóvenes. El ET regula también el *contrato de trabajo a tiempo parcial*, cuyo ámbito subjetivo se reduce, «en tanto persistan las actuales circunstancias de empleo», a determinados colectivos entre los cuales se encuentran los jóvenes menores de 25 años.

El ANE establecía que «promulgadas las disposiciones sobre contratos en prácticas y para la formación, la CEOE se compromete a firmar con el INEM un convenio de colaboración, para la creación de nuevos puestos de trabajo en prácticas o en formación, orientados fundamental y básicamente a jóvenes sin primer empleo. El costo de estos convenios para el INEM será financiado por las empresas, mediante la afectación a estos programas del 0,1 puntos de la cuota de formación profesional». El acuerdo se firma en marzo de 1982. Entre otros aspectos, establece las titulaciones que podrán acogerse al contrato en prácticas y una serie de compensaciones económicas para los empresarios que contraten acogiendo a estas fórmulas.

Si los «programas de empleo juvenil» anteriores a la aprobación de el ET habían tenido carácter experimental, con el ET y su desarrollo tras la firma del ANE, aparece ya un esquema de política de inserción de los jóvenes en el mercado de trabajo, que va tener a la contratación temporal como norma; esa temporalidad se limita a determinados colectivos porque los contratos «atípicos» que aparecen con el ET lo hacen (salvo el contrato en prácticas y para la formación) con un carácter difuso y de excepción.

63

2.2 La primera década socialista (1983-1994)

El gobierno socialista que se constituye a finales de 1982, tras conceder un año de prórroga a la política de empleo centrista, lleva a cabo en 1984 una importante modificación del ET: se opta por una flexibilización a fondo de los mecanismos de contratación pero «compensada» por el mantenimiento de los dispositivos de salida del empleo (es decir los despidos); sus normas de aplicación se dictan también a lo largo de 1984 y se mantendrán en vigor en sus aspectos fundamentales durante una década, hasta finales de 1993.

Para el Gobierno socialista la finalidad de la reforma del ET en 1984 perseguía maximizar el número de nuevos puestos de trabajo que se creen con un crecimiento económico determinado, reduciendo el umbral nece-

sario de crecimiento del PIB para crear empleo, y disminuir las distorsiones y segmentaciones del mercado de trabajo; para ello «el objetivo central de estas modificaciones es dotar al marco legal de una mayor claridad y estabilidad para reducir la incertidumbre empresarial de las actuaciones que conducen a la creación de nuevos puestos de trabajo y en el necesario ajuste de la demanda a las características de la oferta de trabajo. Al mismo tiempo se persigue facilitar la inserción de los jóvenes trabajadores y la vuelta de trabajadores desempleados a puestos de trabajo generados por el proceso productivo» (Exposición de motivos de la Ley 32/1984). La reforma persigue, según este enunciado, tres objetivos generales: a) reducir incertidumbres empresariales y obstáculos a la contratación; b) crear un cuadro de figuras claras, estables y flexibles; y c) favorecer el necesario ajuste de las fórmulas contractuales diseñadas a las características de los requerimientos del sistema productivo, es decir, de las empresas. Además, pone el acento en la importancia que concede a la inserción de los jóvenes trabajadores en el mercado de trabajo.

64

Complementada la reforma del ET con otras disposiciones, se configura así una «política de empleo juvenil» articulada en torno a tres ejes encadenados, complementarios y, de alguna manera, sucesivos: a) Mejorar la formación ocupacional de los jóvenes; b) Favorecer la inserción laboral de los trabajadores, aunque sea temporal, con el objetivo de que los jóvenes y desempleados más desfavorecidos obtengan una primera experiencia profesional; y c) Facilitar la integración estable de los trabajadores en el empleo.

A cada uno de estos ejes conducían una serie de dispositivos:

- Para mejorar la formación de los jóvenes formación profesional: unas de tipo ocupacional: se ponen en marcha el Plan de Formación e Inserción Profesional (Plan FIP) y el Programa de Escuelas-Taller y Casas de Oficios; otras de carácter general: se reforma el sistema educativo en su conjunto con una serie de leyes que culminan con la Ley de Reforma Universitaria (LRU) y la Ley de Ordenación General del Sistema Educativo (LOGSE), que reforma las enseñanzas medias incluyendo una reordenación global de la formación profesional.

- Para favorecer la inserción laboral de los jóvenes: contrato para la formación; contrato en prácticas; contrato temporal de fomento del empleo; contrato a tiempo parcial y contrato de relevo; apoyo salarial a los contratos para la formación y en prácticas de determinados colectivos.

- Para facilitar la integración estable de los jóvenes en el mercado de trabajo: medidas de apoyo a la contratación indefinida de jóvenes.

La LOGSE y el Plan FIP

A partir de lo acordado en el Acuerdo Económico y Social (AES), en 1985 se pone en marcha el Plan FIP (Plan de Formación e Inserción Profesional) y se crea el Consejo General de Formación Profesional; a este Consejo, que tiene carácter consultivo y tripartito, se le encomienda, entre otras tareas, la de elaborar y proponer al Gobierno, para su aprobación, el Plan FIP y hacer el seguimiento del mismo.

El Plan FIP persigue tres finalidades generales: a) atender, con carácter prioritario, a aquellos colectivos con especiales dificultades a la hora de encontrar empleo, como son los jóvenes, etc.; b) impulsar en los sistemas formativos la introducción de enseñanzas sobre nuevas tecnologías y técnicas de gestión empresarial; c) expansionar la formación dirigida al reciclaje y cualificación profesional. Se articula en torno a grupos de programas, algunos de los cuales van específicamente dirigidos a desempleados jóvenes. Tras el ingreso de España en la Comunidad Europea en 1986, el Plan FIP se ha ido adaptando a los requisitos del Fondo Social Europeo.

65

Un programa específico es el de “Escuelas-Taller” y “Casas de Oficios”. Las Escuelas-Taller son centros de formación ocupacional y empleo, fundamentalmente para jóvenes que, aprovechando una obra (generalmente de rehabilitación del patrimonio histórico, artístico, cultural o natural) promovida por alguna institución, se inserta en ella con objeto de conseguir una formación integrada del joven, combinando el trabajo efectivo en la obra con la formación teórica, que le capacite para la obtención de un puesto de trabajo estable; se combinan en ella los tres momentos del proceso de formación-inserción del joven en el mercado de trabajo y diversos de los dispositivos existentes. El programa comenzó a funcionar en 1985 y en 1988 se crearon las Casas de Oficios.

La Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo (LOGSE) ha supuesto un cambio radical en el marco normativo del sistema educativo en general pero muy en particular en la formación profesional. Ese marco se va completando con las normas de desarrollo de la LOGSE y con los acuerdos entre los interlocutores

sociales sobre la formación continua y el Acuerdo de Bases sobre la Política de Formación Profesional.

66

La LOGSE ha unificado en una sola vía formativa y en un modelo integrado los dos itinerarios formativos hasta entonces vigentes (desde la Ley General de Educación de 1970): el antiguo BUP que conducía la universidad y la formación profesional de primer y segundo grado que tenía un carácter claramente marginal y que estaba muy devaluada en el mercado laboral. La formación profesional ocupacional funcionaba al margen de este sistema y sin conexión con él. Algunos de los cambios planteados en la LOGSE que tienen una importancia notable en la política de empleo son los siguientes: en primer lugar, establece que “la formación profesional (...) comprenderá el conjunto de enseñanzas que, dentro del sistema educativo reguladas por esta ley, capaciten para el desempeño cualificado de las distintas profesiones” y añade –y esta es la novedad de la LOGSE en este campo– “incluirá también aquellas otras acciones que, dirigidas a la formación continua en las empresas y a la inserción y reinserción laboral de los trabajadores, se desarrollen en la formación profesional ocupacional que se regulará por su normativa específica. Las Administraciones públicas garantizarán la coordinación de ambas ofertas de formación profesional” (art. 30.1). Por tanto, el sistema de formación profesional se configura con tres subsistemas: la FP en el sistema educativo, la formación continua (de los trabajadores ocupados) y la formación profesional ocupacional (para trabajadores en paro o en reconversión profesional); en segundo lugar, crea la distinción entre formación profesional de base y formación profesional específica e introduce en los currículos de la Enseñanza Secundaria Obligatoria (ESO) y de los bachilleratos áreas o materias de carácter profesionalizador (en la ESO con la creación de un área de Tecnología que tiene carácter obligatorio los tres primeros años de esta etapa formativa y en el bachillerato con la introducción de materias nuevas como “economía”, “organización de empresas”, etc.); en tercer lugar, introduce en la formación profesional específica la obligación de desarrollar una parte importante de la misma en situaciones productivas reales; en cuarto lugar, introduce la organización modular de los ciclos formativos, lo que facilita, entre otras cosas, que el sistema educativo juegue un papel en la formación continua de la población trabajadora: se prevé incluso el reconocimiento de los logros y conocimientos profesionales adquiridos en la práctica laboral mediante la convalidación y capitalización de estos aprendizajes; en quinto lugar, la LOGSE reconoce y fomenta la participación de los agentes sociales en el diseño y planificación de la formación profesional.

La puesta en marcha de las reformas introducidas por la LOGSE en este terreno está dando un notable impulso a la “profesionalización” ocupacional y al cambio en la certificación de las cualificaciones en España. Está muy avanzada la publicación del “Catálogo de Títulos de Formación Profesional” por parte de la administración educativa (desarrollando el RD 676/1993 de 7 de mayo por el que establecen directrices generales sobre títulos y las correspondientes enseñanzas mínimas de formación profesional) y del “Repertorio de Certificados Profesionalidad”, competencia de la administración laboral (tras el RD 797/1995, de 19 de mayo, por el que se establece directrices sobre los certificados de profesionalidad y los correspondientes contenidos mínimos de formación profesional ocupacional). Sobre todo es importante que se haya puesto en marcha un dispositivo que permita adaptar las competencias profesionales a los requerimientos cambiantes del sistema productivo.

Por otra parte, la LOGSE prevé que el curriculum de las enseñanzas de formación profesional específica incluya una fase de formación práctica en los centros de trabajo, a cuyos efectos las Administraciones educativas deben arbitrar los medios necesarios para incorporar a las empresas e instituciones al desarrollo de estas enseñanzas. Tras diversas experiencias en este área, tanto desde el campo educativo como desde el Plan FIP, el establecimiento de «prácticas en centros de trabajo» como parte integrante obligatoria del curriculum de la formación reglada, supone un importante cambio en la tradicional distancia y separación entre el sistema educativo y el sistema productivo.

67

Una serie de acuerdos entre los sindicatos UGT y CCOO y las organizaciones patronales CEOE y CEPYME por una parte y de estas organizaciones con la administración por otra han ido organizando la formación profesional de los trabajadores activos en dos subsistemas: la formación continua (dirigida a trabajadores ocupados) y la formación profesional ocupacional (dirigida a trabajadores en situación de desempleo) (*Cf. infra*).

Los contratos para la formación y en prácticas

Los contratos para la formación y en prácticas son las piedras clave donde bascula el peso de la política de inserción y de fomento del empleo juvenil tras la reforma del ET en 1984. La exposición de motivos de la Ley 32/1984 resume las principales modificaciones introducidas; el Gobierno espera que estos contratos «se facilitarán al ampliar su duración

máxima hasta tres años en ambos casos, al ampliar también a cuatro años el período posterior a la obtención del título durante el cual se puede celebrar el contrato de trabajo en prácticas, al elevar hasta los veinte años el límite máximo de edad para celebrar contratos de formación y eliminar este límite para el trabajador minusválido y, finalmente, al disminuir la parte de jornada destinada a enseñanza en este último tipo de contratos». Si antes de la reforma de 1984 los contratos formativos habían tenido un impacto muy reducido sobre el mercado de trabajo en España, después de la reforma su incidencia será considerablemente mayor, coincidiendo con un período expansivo de la economía y muy expansivo del empleo como es el quinquenio 1985-1990; pero este crecimiento no lo tendrán como contratos formativos, sino como dispositivos de contratación temporal de gran interés para el empresariado, por sus ventajas en términos de costes y/o porque se configuran como instrumentos de selección de mano de obra más estable para determinados tipos de jóvenes.

68

Además de estos contratos específicamente «juveniles», la reforma de 1984 viene a normalizar otras figuras contractuales que sin ser específicamente diseñadas para los jóvenes van a tener una gran incidencia en este colectivo: son el contrato temporal de fomento del empleo, el contrato a tiempo parcial y una modalidad del mismo como es el contrato de relevo. El primero de estos dispositivos pasará a tener un papel preponderante en el mercado de trabajo en España incluso entre los jóvenes.

Junto a estos dispositivos de carácter general, se establecieron preferencias para diversos colectivos (de primer empleo, de primer empleo de 25-30 años, de primer empleo titulados superiores, etc.) que se acogían a los contratos en prácticas o para la formación. Era una manera de dar preferencia a diversos colectivos por medio de incentivos económicos adicionales a los que esos contratos tenían con carácter general. Pero además, se establecieron incentivos (en forma de reducción de las cuotas empresariales a la Seguridad Social) si las empresas transformaban los contratos en prácticas o para la formación en contratos indefinidos.

En 1992 se produce un giro significativo. Siguiendo una de las recomendaciones del «Informe Segura» (Segura y otros, 1991) se suprimen las exenciones y bonificaciones de las cuotas empresariales de Seguridad Social de que se beneficiaban los contratos en prácticas y para la formación, reorientando los estímulos económicos hacia medidas de empleo estable de los jóvenes.

2.3 *La reforma del mercado de trabajo de 1994*

El documento presentado por el Gobierno al CES en 1993 comenzaba con estas palabras: «La entrada en vigor del Mercado Único en la Comunidad, el proyecto de creación de la Unión Monetaria Europea, así como la más reciente evolución del empleo en nuestro país ponen claramente de manifiesto que ha llegado el momento de abordar una reforma en profundidad del marco institucional que regula el mercado de trabajo». La reforma del mercado de trabajo se mueve en una doble dirección: por una parte, «potenciar el desarrollo de la negociación colectiva, como elemento regulador de las relaciones laborales y las condiciones de trabajo», trasladando «espacios hasta ahora reservados a la regulación estatal al terreno de la negociación colectiva»; y, por otra, «introducir mecanismos de adaptabilidad equilibradamente repartidos entre las distintas fases del desarrollo de la relación laboral» para conseguir «una gestión más flexible de los recursos humanos en la empresa». En el área de los dispositivos de inserción en el mercado de trabajo la necesidad de introducir modificaciones en el sistema vigente deriva de la conveniencia de «facilitar la inserción laboral de los jóvenes, cuya falta de formación específica o experiencia laboral constituye siempre el más serio obstáculo para su acceso al empleo» (Exp. mot. Ley 10/1994).

69

Los «contratos formativos»: de aprendizaje y en prácticas

La reforma del mercado de trabajo de 1993-1994 ha introducido en el Derecho del Trabajo español la expresión «contratos formativos», paraguas bajo el que se acogen el contrato de aprendizaje (que se crea en esta reforma y que estará vigente hasta 1997) y el contrato en prácticas.

El *contrato de aprendizaje* «tiene por objeto la adquisición de la formación teórica y práctica necesaria para el desempeño adecuado de un oficio o puesto de trabajo cualificado»; se puede celebrar con jóvenes de 16 a 25 años que no tengan titulación para formalizar un contrato en prácticas; la duración del contrato puede ir desde los 6 meses a los 3 años (salvo que un convenio colectivo fije duraciones diferentes); el trabajo efectivo que realice el trabajador en la empresa deberá estar relacionado con las tareas propias del nivel ocupacional u oficio objeto del aprendizaje; el tiempo dedicado a formación teórica no puede ser inferior al 15% de la jornada máxima prevista en convenio colectivo pero se puede alternar con períodos de trabajo efectivo o acumularse en determinados períodos; si el aprendiz no ha terminado la educación obligatoria la forma-

ción teórica tendrá por objeto inmediato completar dicha educación; la retribución del aprendiz será la fijada en convenio colectivo, sin que pueda ser inferior al 70, al 80 o al 90% del SMI durante el primer, segundo o tercer año de contrato respectivamente; la protección social de los aprendices sólo incluye algunas prestaciones de la Seguridad Social (quedan excluidos de la prestación por desempleo, de la incapacidad laboral transitoria y de la invalidez común); las cotizaciones sociales lo son por una cantidad fija notablemente menor que la cotización normal a la Seguridad Social; las empresas pueden contratar un número máximo de aprendices en función de la plantilla y deben designar un tutor del aprendiz; al finalizar el contrato, el empresario debe entregar al aprendiz un certificado en el que conste la duración del aprendizaje y el nivel de formación adquirida.

El *contrato en prácticas* se puede concertar con quienes tengan un título universitario o de formación profesional de grado medio o superior, que habilite para el ejercicio profesional, dentro de los cuatro años siguientes a la obtención del título; el puesto de trabajo deberá permitir la obtención de la práctica profesional adecuada al nivel de estudios cursados; la duración del contrato oscila entre los 6 meses y los 2 años, pudiendo los convenios sectoriales determinar dicha duración; la retribución será fijada en convenio sin que pueda ser inferior al 60 o al 75% (en el primer o segundo año de vigencia del contrato respectivamente) del salario fijado en convenio para un trabajador que desempeñe un puesto de trabajo equivalente.

La concepción del contrato de aprendizaje parecería girar en torno a la recuperación de su carga «formativa»; sin embargo, en su definición normativa, las posibilidades de formación han disminuido cuantitativamente respecto al anterior contrato para la formación; no existe concreción legal de los contenidos formativos, ni control sobre la preparación de los tutores ni de los resultados. Por el contrario, el contrato en prácticas vio reforzado su carácter formativo, ya que el trabajador debe tener determinados títulos que habiliten para el ejercicio de una profesión y el trabajo que deben desempeñar debe adecuarse al título por el que es contratado porque debe permitir la obtención de la práctica profesional adecuada al nivel de estudios cursados.

2.4 Los acuerdos interconfederales de 1996 y 1997

A finales de 1996 se han firmado una serie de acuerdos que consolidan las políticas de formación profesional que arrancan de la LOGSE y

en abril de 1997 los sindicatos CCOO y UGT y las organizaciones empresariales CEOE, CEPYME han firmado una serie de acuerdos interconfederales que marcan el inicio de una nueva etapa en las políticas del mercado de trabajo. De los tres acuerdos firmados el “Acuerdo Interconfederal por la Estabilidad en el Empleo” (AIEE) tiene una especial relevancia en este campo.

La formación profesional

Al amparo de la nueva concepción de la formación profesional que se plantea en la LOGSE, se han producido una serie de acuerdos entre los interlocutores sociales y de éstos con el gobierno que han reconfigurado radicalmente la formación continua e, indirectamente, la formación profesional ocupacional. Varios acuerdos de 1992 pusieron en marcha el sistema de formación continua bajo la responsabilidad de los interlocutores sociales creando la Fundación para la Formación Continua (FORCEM). En 1996 se han firmado tres acuerdos para consolidar esta línea política: el Acuerdo de Bases sobre Política de Formación Profesional (19 diciembre), el II Acuerdo Nacional de Formación Continua y el Acuerdo Tripartito de Formación Continua. Los dos últimos se ocupan de la formación continua, es decir, del “conjunto de acciones formativas que se desarrollen por las empresas, los trabajadores o sus respectivas organizaciones, a través de las modalidades previstas (en el Acuerdo), dirigidas tanto a la mejora de competencias y cualificaciones como a la recualificación de los trabajadores ocupados, que permitan compatibilizar la mayor competitividad de las empresas con la formación individual del trabajador” (art. 1 del II Acuerdo) y establecen los diversos tipos de iniciativas de formación que se podrán llevar a cabo y ser financiadas en el marco de estos acuerdos.

71

En el Acuerdo de Bases sobre Política de Formación Profesional, el Gobierno, los sindicatos CCOO y UGT y las organizaciones empresariales CEOE y CEPYME establecen los objetivos generales y las grandes líneas de actuación para el II Programa Nacional de Formación Profesional que deberá concretarse en el Consejo General de Formación Profesional en 1997. Los objetivos que el Acuerdo marca para este II Programa son los seis siguientes:

- Vertebrar los tres subsistemas de formación profesional. El que este sea el primer objetivo supone el reconocimiento implícito de que la vertebración buscada por la LOGSE dista de haberse conseguido. Los

firmantes del Acuerdo señalan que “para que tal vertebración se produzca es necesario articular en un sistema las cualificaciones ofrecidas por dichos subsistemas, lo que serviría además como referencia para la orientación profesional y la calificación de los demandantes de empleo, así como para la homologación, en su caso, de la cualificación profesional derivada de la experiencia laboral”.

- Propiciar la interrelación funcional entre los sistemas de clasificación profesional surgidos de una renovada negociación colectiva, y el Sistema Nacional de Cualificaciones; para ello las diferentes ofertas de formación, públicas y privadas, deberán ir adecuando sus repertorios de cursos a dicho Sistema Nacional.

- Contribuir a la transición escuela-empresa con el propósito de facilitar la primera inserción laboral, posibilitando la realización de prácticas no laborales en las empresas y “articulando un contrato formativo que permita compatibilizar la preparación profesional y la inserción de los jóvenes, modificando el actual contrato de aprendizaje”. Esta es la intención que reiteran los interlocutores sociales, ya de un modo más articulada, en el AIEE.

72

- Mejorar la eficiencia de los procesos de formación continua y ocupacional.

- Garantizar la calidad de la oferta de los diferentes subsistemas en sus tres pilares: formación de formadores, dotación de infraestructuras y equipos y evaluación de los procesos de aprendizaje. Y, por último,

- Contribuir a la transparencia de las cualificaciones profesionales en el marco de la UE.

Sin necesidad de entrar en el análisis de las líneas concretas de actuación que el Acuerdo se marca para cada uno de los subsistemas, se puede señalar que los cambios que se han producido en el sistema de formación profesional en España desde la entrada en vigor de la LOGSE son un elemento positivo de dinamización del mercado de trabajo que pueden contribuir a potenciar el componente más profesional de dicho mercado haciendo girar parte del mismo en torno a la competencia (desde la óptica formativa) y la cualificación (desde la perspectiva laboral). Por otra parte, buena parte de los contenidos concretos de los que se va dotando esta transformación de la formación profesional están inspirados en directri-

ces comunitarias, en las realizaciones de otros Estados miembros y en la necesidad de hacer reconocibles en el resto de la UE y de dotar de transparencia a las competencias y cualificaciones que se establezcan en España.

El “Acuerdo Interconfederal para la Estabilidad del Empleo” de 1997

El día 28 de abril de 1997 los sindicatos Comisiones Obreras y Unión General de Trabajadores y las organizaciones patronales Confederación Española de Organizaciones Empresariales y Confederación Española para la Pequeña y Mediana Empresa firmaron los tres acuerdos interconfederales que habían acordado tras casi un año de negociaciones: el Acuerdo Interconfederal para la Estabilidad en el Empleo (AIEE), el Acuerdo Interconfederal sobre Negociación Colectiva (AINC) y el Acuerdo sobre Cobertura de Vacíos (ACV). Estos dos últimos tienen un carácter obligacional para las partes. El AINC pretende ser un pacto que ordene la extraordinaria complejidad que tiene la negociación colectiva en España y propone los contenidos básicos que deberían abordar los convenios colectivos nacionales de rama de actividad. El ACV viene a “cubrir los vacíos de contenidos producidos por la desaparición de las ordenanzas laborales” y entrará en vigor el 1 de enero de 1998. Establece las condiciones de trabajo mínimas para los 23 sectores o subsectores donde se puede producir estos vacíos normativos en ámbitos fundamentales de las relaciones laborales (Estructura profesional, Promoción de los trabajadores, Estructura salarial y Régimen disciplinario)

73

A diferencia de los estos dos acuerdos, el AIEE implica la modificación de numerosos aspectos del Estatuto de los Trabajadores (ET) (cuyo texto refundido fue aprobado el 24 de marzo de 1995 tras la reforma de 1994)³. El contenido del AIEE se puede agrupar en cuatro bloques: los mecanismos de inserción de jóvenes en el mercado de trabajo, los dispositivos tendentes a reducir la temporalidad y la rotación del mercado laboral, otras cuestiones del sistema normativo que regula los contratos y

³ El Real Decreto-Ley 8/1997, de 16 de mayo, de medidas urgentes para la mejora del mercado de trabajo y el fomento de la contratación indefinida (BOE, 17 mayo 1997) recoge los cambios normativos del Estatuto de los Trabajadores y de la Ley 14/1994 que regula las empresas de trabajo temporal propuestos por los interlocutores sociales en el AIEE. Para el contenido de este informe lo más relevante de dicha norma es el nuevo texto del art. 11 del ET sobre los “contratos formativos”.

los despidos y, por último, el establecimiento de mecanismos de seguimiento del Acuerdo y la intervención de la negociación colectiva en su puesta en práctica. El dispositivo general de seguimiento es una “Comisión mixta de seguimiento del Acuerdo” constituida por seis representantes por cada una de las cuatro organizaciones firmantes que deberá reunirse cuatro veces al año.

74

Respecto a los dispositivos de inserción de los jóvenes en el mercado de trabajo, el AIEE plantea el mantenimiento del *contrato en prácticas* tal como ha sido diseñado en la reforma de 1994 y la sustitución del contrato de aprendizaje creado dicho año por un nuevo *contrato para la formación*. Este contrato para la formación “tendrá por objeto –según el AIEE– la adquisición de formación teórica y práctica necesaria para el desempeño adecuado de un oficio o de un puesto de trabajo que requiera un determinado nivel de formación”. Se podrá efectuar a jóvenes de 16 hasta 21 años que carezcan de la titulación requerida para realizar un contrato en prácticas (formación profesional o titulaciones universitarias); los convenios colectivos (preferentemente de ámbito sectorial estatal) establecerán el número máximo de contratos para la formación que se pueden realizar en función del tamaño de la plantilla así como los puestos de trabajo objeto de este tipo de contrato; la duración del contrato será de 6 meses a 2 años (o un máximo de tres, si así se establece en convenio); el salario se fijará en convenio y no puede ser menor al SMI excepto para los menores de 18 años en que podrá ser del 85% del SMI. Se pretende que los trabajadores estén cubiertos contra la incapacidad temporal. Los cambios más significativos se producen, sin embargo, en la definición de las características de la formación que deben proporcionar estos contratos laborales: al finalizar el contrato el empresario deberá entregar al trabajador un certificado en el que conste la duración de la formación y el nivel de la formación práctica adquirida y el trabajador podrá solicitar a la Administración que, previas las pruebas necesarias, le expida el certificado de profesionalidad (las partes firmantes instan al Gobierno a que, a través del Consejo General de la Formación Profesional, se articulen los procedimientos que permitan la expedición de estos certificados); el período de formación variará según los puestos de trabajo y podrá ser fijado por convenio colectivo pero nunca podrá ser menor al 15% de la jornada prevista; la financiación de las acciones formativas se establecerá a través de políticas activas; cuando la empresa no cumpla en su totalidad sus obligaciones en materia de formación teórica, el contrato se entenderá efectuado en fraude de ley.

El contrato en prácticas, reformado en 1994 para acentuar sus aspectos formativos, se mantiene en el AIEE, añadiendo que a través de convenio colectivo (preferentemente de carácter sectorial estatal) se podrá determinar los puestos de trabajo, grupo, nivel y/o categoría profesional que pueden ser objeto de este tipo de contrato.

Por otra parte, el AIEE solicita al Gobierno que se establezcan los “oportunos incentivos” para apoyar la conversión de contratos formativos en contratos indefinidos y señala que en la negociación colectiva se podrán establecer compromisos de conversión de los contratos formativos en indefinidos. El Decreto-Ley 9/1997⁴ ha establecido estos incentivos en forma de bonificaciones de la cuota empresarial a la Seguridad Social por contingencias comunes durante 24 meses; en lo que a los jóvenes se refiere, estas bonificaciones tendentes a incentivar su contratación con carácter indefinido quedan de la siguiente manera:

- la contratación indefinida a jóvenes desempleados menores de treinta años: bonificación del 40%;
- la transformación en indefinidos de contratos en prácticas, para la formación o de aprendizaje: bonificación del 50%
- si son mujeres (jóvenes) paradas de larga duración contratadas en profesiones u oficios donde las mujeres se encuentren subrepresentadas: bonificación del 60%.

75

El entramado de dispositivos de inserción de los jóvenes en el mercado laboral que queda definido tras el AIEE es más adecuado que los que han existido con anterioridad: las dos figuras contractuales se dotan de un alto contenido formativo y el contrato para la formación se concibe como un contrato laboral que sirve para adquirir una formación teórica y práctica, se estructura con ese fin y se da a la negociación colectiva un papel importante en la definición de sus contenidos y se exige al Gobierno que establezca los mecanismos para poder reconocer (por medio de un diploma con valor formal en el mercado: el certificado de profesionalidad) la formación adquirida. Tres condiciones para que estos contratos acaben teniendo la aceptación que merecen en el mercado laboral son: su estabilidad a lo largo del tiempo, la asunción de los interlocutores socia-

⁴ Real Decreto-Ley 9/1997, de 16 de mayo, por el que se regulan incentivos en materia de Seguridad Social y de carácter fiscal para el fomento de la contratación indefinida y la estabilidad en el empleo (BOE, 17 mayo 1997).

les de la problemática de la formación de los trabajadores en estas dos fórmulas contractuales en la negociación colectiva y en la realidad cotidiana de las empresas y la estructuración de la oferta formativa complementaria y de las certificaciones adecuadas por parte de las administraciones. Sin una de estas tres patas, el uso que puede seguir haciendo el mercado laboral de las figuras contractuales formativas (especialmente del nuevo contrato para la formación) no se corresponderá con el diseño que parece que se les quiere dar en el AIEE.

76

La extensión de la temporalidad en el mercado de trabajo español, temporalidad que afecta especialmente a los jóvenes (*Cf. supra*), ha conducido a los sindicatos a incluir en el AIEE la concreción de las causas por las que se pueden efectuar contratos temporales “causales” (por obra o servicio y por circunstancias de la producción). Pero también ha llevado a la propuesta de creación de una figura contractual nueva: el “*contrato para el fomento de la contratación indefinida*”: de carácter indefinido pero con una indemnización inferior a la establecida para el resto de los contratos indefinidos en caso de despido objetivo improcedente y que está orientada a determinados (aunque amplios) colectivos. Estos son los dos principales dispositivos que aborda el AIEE para reducir la temporalidad y la rotación del mercado laboral, es decir, tendentes a amortiguar la segmentación del mercado de trabajo. El AIEE propone que este que este nuevo contrato esté vigente durante cuatro años, al cabo de los cuales se estudiaría la conveniencia de prorrogar su vigencia. Este contrato, que habría que efectuar por escrito, podrá hacerse a los siguientes colectivos: en primer lugar, a desempleados de uno de los siguientes grupos: jóvenes de 18 a 29 años, parados de larga duración (más de un año inscritos como demandantes de empleo), mayores de 45 años o minusválidos; y en segundo lugar, a los trabajadores con contrato temporales. Quedan, por tanto, excluidos de esta medida los (parados) jóvenes menores de 18 años y los adultos de 30 a 44 años que no sean parados de larga duración o minusválidos. Estos contratos tendrán una indemnización por despido improcedente por causas objetivas de 33 días de salario por año trabajado hasta un máximo de 24 mensualidades (frente a los 45 días y el máximo de 48 mensualidades que establece el art. 56 del ET para los despidos improcedentes por causas objetivas). Se introduce la cautela de que no puedan acogerse a esta figura contractual las empresas que en los 12 meses anteriores hubieran realizado despidos objetivos improcedentes o un despido colectivo en la categoría o grupo y en el centro de trabajo para el que se pretende llevar a cabo el contrato.

Es presumible que los cambios introducidos en las estructuras del mercado laboral español con el AIEE incidan de un modo muy especial sobre los jóvenes.

3. Resultados y efectos de las políticas de empleo juvenil en España

De los resultados ...

Los «programas de empleo juvenil» puestos en marcha entre 1977 y 1980, que estuvieron vigentes hasta 1981, tuvieron unos resultados muy limitados aunque crecientes y, tras la aprobación del Estatuto de los Trabajadores, fueron sustituidos por otros tipos de contratos. Pero estos contratos —mas allá de los resultados recogidos en el Cuadro 4.4— tienen otra característica: el 40% de los contratos se concentraron en los sectores Comercio, Hostelería y Construcción, sectores con un marcado componente estacional en su actividad y donde el empleo eventual tiene mayor entidad. La constatación precedente sugiere que el “programa de empleo juvenil”, tuvo un elevado efecto de sustitución, es decir, que se realizaron acogiendo a bonificaciones en las cuotas de la Seguridad Social un buen numero de contrataciones que hubiesen tenido lugar en ausencia de las mismas. Es decir, se produjo una sustitución notable de los contratos estacionales o temporales tradicionales de estos sectores por los nuevos contratos de los «programas de empleo juvenil» debido a la reducción de costes laborales que éstos llevaban consigo por la reducción de las cuotas empresariales a la Seguridad Social.

77

En 1981 comienzan a aplicarse las figuras contractuales creadas en el Estatuto de los Trabajadores. Hasta 1983 se rigen por normas aprobadas en el «quinquenio centrista». A partir de 1984, tras la aprobación de la reforma del Estatuto de agosto de 1984, estos contratos, aunque no cambien su denominación, ven cambiar profundamente su configuración y, como consecuencia, su uso dentro del mercado laboral.

De 1981 a 1984 los contratos específicos puestos en marcha para los jóvenes (contratos en prácticas, contratos para la formación y contrato de relevo) o los contratos de carácter general (a tiempo parcial o temporales de fomento del empleo) van a tener un impacto muy escaso en el mercado: los primeros apenas sobrepasan los 30.000 en 1983 (cuando en el INEM se registraban más de 3,8 millones de contratos al año) (véa-

se Cuadro 4.4). Este es el hecho básico que va a llevar a la reforma de las características legales de estos contratos en 1984. El uso (aunque escaso) que hacen las empresas de estos contratos se atribuye fundamentalmente al abaratamiento de los costes laborales, sobre todo de la mano de obra menos cualificada y experimentada (Lorente, 1986).

Tras la reforma del Estatuto en 1984 y coincidiendo con una fase expansiva de la economía y del empleo que se inicia en 1985, las figuras contractuales que más afectan a los jóvenes comienzan un proceso de despegue que alcanzará su cenit en el bienio 1989-1990. A partir de 1992 inician una clara tendencia descendente (véase Cuadro 4.4) a la que contribuye, no sólo el inicio de la fase recesiva del ciclo económico, sino también la reforma introducida por la Ley 22/1992 que suprime las exenciones y bonificaciones de las cuotas empresariales de Seguridad Social de que se beneficiaban los contratos en prácticas y para la formación, reorientando los estímulos salariales exclusivamente hacia medidas de empleo estable de los jóvenes. En 1993 se registran sólo 110.000 contratos en prácticas o para la formación, frente a los 560.000 que se registraron en 1989.

78

El Cuadro 4.5 recoge algunas características de los contratos en prácticas y para la formación en 1986 (primer año en plena expansión) y 1993 (último año en vigor antes de la reforma de 1994). A grandes rasgos puede señalarse que las características de ambos contratos no varían significativamente entre esos dos años (ni a lo largo de la década en que han estado vigentes). El contrato para la formación es un contrato más masculino (2/3) que femenino (1/3), de menores de 20 años, con estudios primarios, en las ramas de «comercio, restaurantes y hostelería» (casi la mitad), «Otras industrias manufactureras» o «Construcción», que se producen en empresas de menos de 25 trabajadores y con contratos de hasta seis meses de duración inicial. El contrato en prácticas es un contrato que afecta tanto a varones como a mujeres pero con un peso creciente de estas, con jóvenes de 20-29 años, con estudios secundarios o superiores, en las ramas «Comercio, restaurantes y hostelería», «Otros servicios» o «Finanzas y seguros», preferentemente en pequeñas empresas pero con una presencia no desdeñable de las medianas (de 26 a 500 trabajadores), entre «Profesionales y técnicos» y «Administrativos y asimilados» y con contratos de hasta seis meses de duración inicial.

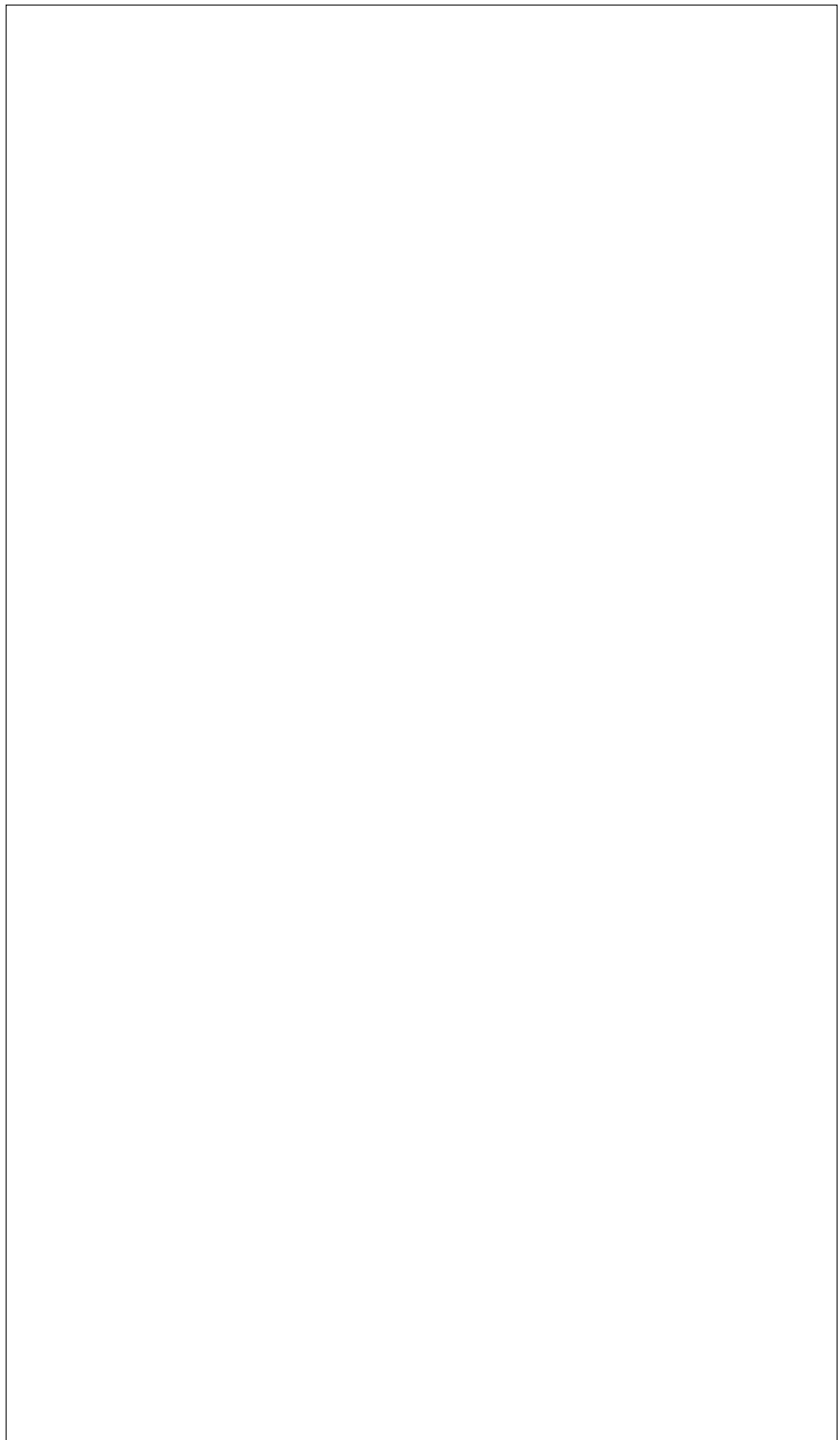
Los analistas han puesto el acento en el importante crecimiento de las cifras de los beneficiarios de los programas a raíz de la reforma del

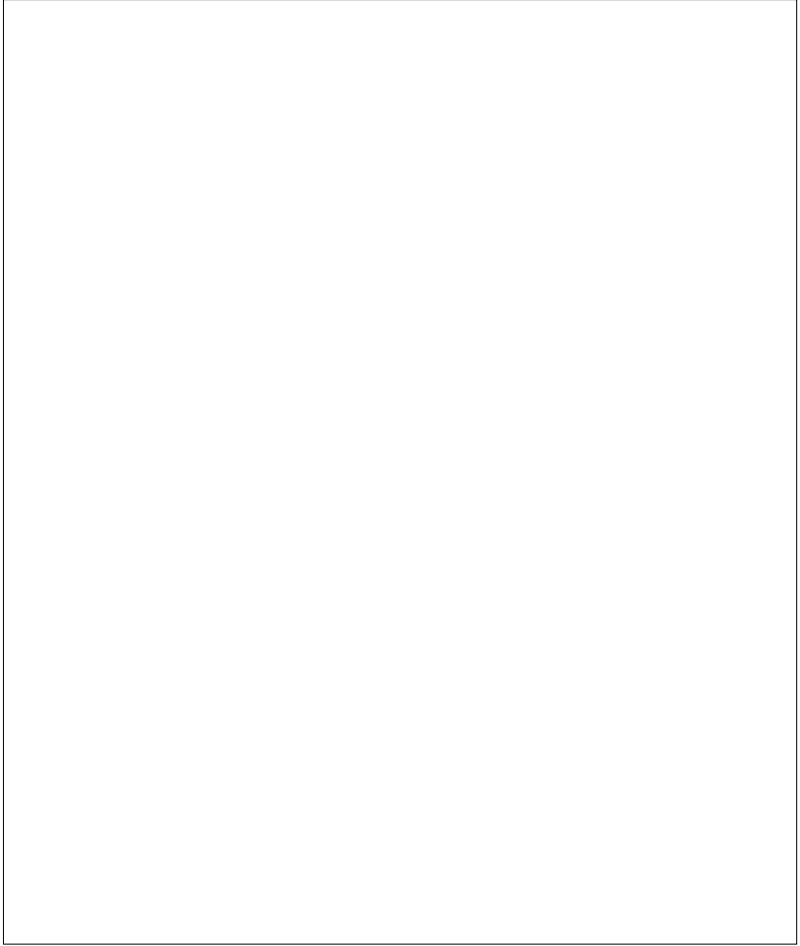
Estatuto de los Trabajadores en 1984 (en vísperas de la expansión económica y del empleo que se produce en España en el sexenio 1985-1991 (Espina, Lorente, Pérez Infante). Se han analizado otros efectos de los dispositivos para la inserción de los jóvenes en el mercado de trabajo, entre los que cabe señalar el cambio en la elasticidad de la demanda de trabajo, efectos de desplazamiento del empleo entre grupos de población o el uso empresarial de los diferentes dispositivos para seleccionar mano de obra.

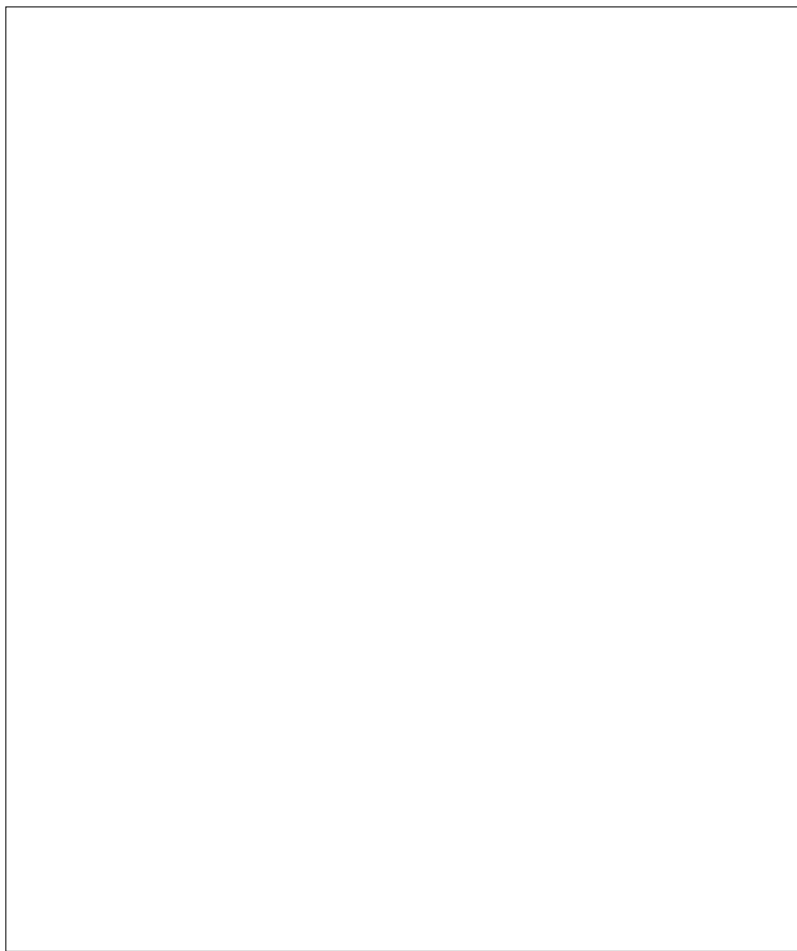
Sáez y Vera (1988), a partir de una función explicativa de la demanda de trabajo, han puesto de relieve que los programas de fomento del empleo juvenil «han debido ejercer influencia positiva sobre el valor de la elasticidad de la demanda de trabajo respecto al volumen de producción», debido más al carácter temporal de los contratos que a la reducción directa de los costes de la mano de obra. Los mismos autores apuntan que la información existente «parece apuntar hacia la existencia de efectos reales de redistribución» del empleo entre los diferentes grupos de edad. En la misma línea Lorente (1988) ha señalado que como era lógico esperar, la difusión de la contratación temporal ha favorecido especialmente a los menores de 25 años.

La Encuesta sobre Política de Contratación y Formación de las empresas españolas en 1987 (véase Ministerio de Trabajo, 1988) permitió poner de relieve la relevancia que los distintos dispositivos de las políticas públicas de empleo tienen para las prácticas de gestión de la mano de obra en las empresas: hay fórmulas contractuales temporales (sobre todo los contratos temporales de carácter estructural: por obra o servicio e interinos) que son utilizadas para adecuar el stock de trabajadores a las necesidades de las empresas. Otros contratos temporales (sobre todo los que afectan a los jóvenes: contratos en prácticas y para la formación) cumplen en mayor medida otra función: son instrumentos de selección de mano de obra.

En el área de los dispositivos para la inserción de los jóvenes en el mercado de trabajo, la reforma del mercado de trabajo que se efectuó en 1993 y 1994, suprimió el contrato para la formación, creó el contrato de aprendizaje y reformó el contrato en prácticas. El contrato en prácticas se ha mantenido en los niveles alcanzados tras la supresión de las bonificaciones de las cuotas empresariales a la Seguridad Social y sólo la leve recuperación económica parece haber estimulado su utilización por parte de las empresas a lo largo de 1995 y 1996. El contrato de aprendizaje,







que contaba con ventajas de costes salariales para las empresas, ha recuperado el nivel de utilización (cerca de los 200.000 contratos al año) que tuvo el contrato para la formación mientras contó (hasta 1992) con reducción de costes de Seguridad Social (véase Cuadro 4.4).

Se podría decir que el contrato de aprendizaje ha venido a ocupar la posición del contrato para la formación no sólo desde el punto de vista legal sino también en el mercado laboral. Esto es notorio si se estudian las características de los contratos de aprendizaje en 1996 en comparación con los contratos para la formación. Como ocurría con éstos, el contrato de aprendizaje es más masculino (2/3) que femenino (1/3); cambia la edad de los trabajadores como consecuencia de la reforma legal que permite hacer contratos de aprendizaje hasta los 25 años, pero siguen siendo en su inmensa mayoría contratos para trabajadores con estudios primarios y se concentran en las mismas ramas de actividad que los contratos para la formación; otro tanto ocurre con los grupos ocupacionales y con el tamaño de las empresas.

Desde 1992 (hasta 1997) las reducciones de las cuotas empresariales a la Seguridad Social se han reservado para los contratos en prácticas, para la formación o de aprendizaje que se transformaban en indefinidos. Su volumen se recoge en el Cuadro 4.6.

Cuadro 4.6
Contratos en prácticas, para la formación, de aprendizaje
o de relevo convertidos en contratos indefinidos

Años	Número de contratos convertidos en indefinidos
1992	21.048
1993	30.922
1994	32.329
1995	27.063
1996	26.428

Fuente: INEM

... a sus efectos sobre el mercado de trabajo

El impacto que han tenido los diferentes dispositivos de apoyo a la inserción laboral de los jóvenes sobre el mercado de trabajo juvenil es difícil de evaluar porque en España no se han hecho estudios que permitan diferenciar el efecto de las «políticas» del efecto del «mercado». Por ello sólo a partir de la reconsideración de los algunos de los datos recogidos en este informe se puede intentar hacer una aproximación a la importancia que han tenido las medidas de empleo juvenil para modificar tendencias pasadas o para influenciar los desarrollos del mercado de trabajo.

En el período 1977-1985 puede calificarse como muy débil el impacto de los dispositivos de inserción. Ni fue muy significativos el volumen de contratos realizados, ni se logró cambiar ninguna de las tendencias (muy negativas) del mercado de trabajo juvenil en el período. Y esto parece válido tanto para el período de los «programas de promoción del empleo juvenil» (1977-1981) como en la primera etapa (1981-1983) de implantación de las figuras contractuales establecidas por el Estatuto de los Trabajadores.

84

Es muy diferente lo que acontece en el período 1986-1996. Se puede sintetizar en tres aspectos la incidencia de las políticas sobre la situación de los jóvenes en el mercado laboral en esta década:

- El empleo de los jóvenes se ha visto favorecido a consta del empleo de los trabajadores adultos: se produce un efecto de sustitución que viene «facilitado» por la destrucción de empleo (adulto) que se ha producido en la década anterior. La utilización de los contratos específicos de jóvenes es muy importante en este período, sobre todo mientras cuentan con incentivo económico (desde 1984 a 1992, período que coincide con una fase muy expansiva del empleo). Pero hay que señalar que los jóvenes son también el colectivo más afectado por los contratos a tiempo parcial y temporales de fomento del empleo.
- El empleo juvenil se fragiliza: Si la tercera parte del conjunto de los ocupados tienen un empleo temporal, esta proporción es de dos tercios en el caso de los jóvenes. Esto hace que el empleo juvenil sea más sensible al ciclo económico: si se les contrata (temporalmente) más que a los adultos en las fases expansivas, su contrato laboral se puede extinguir con mayor facilidad en las fases recesivas.

-
- Los dos contratos orientados específicamente a los jóvenes funcionan como vías diferentes de acceso al mercado laboral (o conducen «típicamente» a mercados laborales diferentes): el contrato de aprendizaje (y su antecesor el contrato para la formación) es la vía no cualificada, predominantemente masculina, de acceso a un mercado secundario; el contrato en prácticas es una vía cualificada, predominantemente femenina, de acceso a un mercado laboral primario.

Enseñanzas de la experiencia europea

87

Cuando se repasan las políticas de empleo puestas en marcha en los distintos Estados miembros de la Unión Europea para facilitar la inserción de los jóvenes en el mercado de trabajo, lo primero que llama la atención es su diversidad. Pero esto no es de extrañar. Estamos en presencia de 15 Estados que, aunque vistos desde fuera de la UE o comparados con (o desde) otros espacios político-económicos compartan grandes rasgos históricos, e incluso por el hecho de formar parte de la UE tengan en común una serie de importantes elementos institucionales, son muy diferentes entre sí, sus mercados de trabajo tienen rasgos diferentes significativos y las instituciones laborales y de las políticas de mercado de trabajo se han producido y continúan desarrollándose desde lógicas que tienen rasgos diferenciados. El análisis llevado a cabo en este informe ha tenido un carácter comparativo y comparativo “interno” por cuanto el análisis sólo se ha llevado a cabo (salvo algunas referencias marginales) entre países de la UE. Toda comparación tiende a resaltar precisamente esos rasgos o elementos diferenciales, los caracteres de los “distintos modelos nacionales”. De ahí que sea complejo elaborar unas “enseñanzas de la experiencia europea” en este área.

Así, de los cinco países para los que se han analizado con más detalle las políticas de empleo juvenil, cabe decir que existen modelos muy diferentes de políticas de inserción de los jóvenes en la vida activa. Tan diferentes que en algunos casos las lógicas desde las que se elaboran esas políticas son opuestas. A) El «sistema dual» alemán: regido por una «lógica de profesionalidad», con participación activa de Estado y sociedad civil (sindicatos, patronal e instituciones), históricamente consolidado y

socialmente estable. B) El francés, regido por una «lógica de la diversidad», donde el Estado institucionaliza formas diversas de selección de la mano de obra para diferentes colectivos y donde se introducen modificaciones en el modelo según cambian los gobiernos, las prioridades políticas o la necesidad de hacer pasar «mensajes» a la sociedad. C) El británico, que aplica una «lógica de intercambiabilidad» profesional, en un contexto políticamente muy marcado hasta 1997 (contra los sindicatos), y que ha regulado la «deslaborización» de los jóvenes; modelo estable sólo en la medida en que lo fue el «liberalismo tacherista» en el Reino Unido. D) El sueco, con una «lógica de la profesionalidad» forjada desde el sistema educativo y con una política activa de empleo que se concibe como un elemento del «modelo sueco» tendente a facilitar el ajuste permanente del mercado de trabajo en la búsqueda del pleno empleo. E) El español, marcado por una «lógica de la diversidad» con rasgos que le aproximan al modelo francés ya que desde el Estado se crean diversas instituciones que sirven para encauzar en el mercado laboral diferentes colectivos de jóvenes trabajadores; instituciones que han pasado por fases de experimentación e inestabilidad y otras de estabilidad.

88

Si hubiera que resumir las diferencias fundamentales entre estos cinco países se podría decir que en Alemania y Suecia existe un compromiso social fuerte que se manifiesta en la *estabilidad* de los principios que rigen las políticas tendentes a facilitar la transición de la educación a al empleo estable y en la *flexibilidad* que muestran sus estructuras y sus contenidos para adaptarse a las cambiantes condiciones del mercado de trabajo (tanto estructurales como coyunturales). Por el contrario, en Francia, Reino Unido y España no parece existir un compromiso social fuerte en este campo y esto se manifiesta por la *mutabilidad* permanente de los principios (continuamente sometidos a discusión) y por la *rigidez* que las instituciones y los contenidos muestran a los cambios.

A partir de estas consideraciones se pueden plantear *un primer paquete* de enseñanzas desde la experiencia europea, enseñanzas obtenidas en unos casos en términos positivos (desde lo que se hace y cómo se hace) y en otros en términos negativos (por contraste con lo que se hace y cómo se hace).

Podríamos decir que las grandes líneas de la política de empleo, especialmente en el (a veces largo) puente que une el sistema educativo con la integración estable de los jóvenes en el mercado de trabajo, ha de re-

unir ciertas características que, aunque parezcan «simples» principios que deben inspirar las políticas, deberían ser elementos claves del sistema, que puedan ser formalizados a través de compromisos políticos e instrumentos jurídicos. Los cinco principios son los siguientes:

- *Estabilidad* de las instituciones de inserción de los jóvenes en el mercado laboral.
- *Adaptabilidad* a las cambiantes necesidades y requerimientos del sistema productivo.
- *Participación* de los agentes sociales tanto en su formulación como en su aplicación.
- *Transparencia y control* de los dispositivos para la inserción de los jóvenes en el mercado laboral, en sus aspectos formativos, laborales y financieros.
- Prioridad a los *aspectos formativos* del joven trabajador.

Los dos primeros principios no están reñidos entre sí; por el contrario, se apoyan mutuamente y exigen un sistema que sea ampliamente aceptado y con voluntad de permanencia por parte de los agentes sociales, fuerzas políticas y expertos educativos y laborales. Desde ese consenso en las características básicas de las instituciones de la política de empleo juvenil y en sus objetivos, se podrá llevar a cabo más fácilmente su adaptabilidad a los cambiantes requerimientos del sistema productivo. Y si esta exigencia de adaptabilidad era cierta para los tiempos pasados, es mucho más clara en el presente y previsiblemente lo será aún más en los próximos tiempos. Los principios de participación y transparencia y control están relacionados con los anteriores y son una garantía de los mismos. Por último, todos los dispositivos que se pongan en marcha para apoyar la inserción de los jóvenes en el mercado de trabajo deben tener como rasgo básico poner el acento en la formación del joven.

89

Estos cinco principios deberían inspirar las medidas específicas que se pongan en marcha para ayudar a los jóvenes europeos para lograr su integración estable en el mundo laboral.

Se puede señalar *un segundo paquete* de enseñanzas desde las experiencias europeas. Los países donde parece que mejores resultados tienen las políticas de empleo para los jóvenes (aunque esto sea difícilmente cuantificable) son aquellos donde las instituciones que se ponen en marcha, además de hacerlo desde determinados “principios”, tienen determinados contenidos que podríamos calificar de básicos. Estos contenidos

se podrían esquematizar en orden “cronológico” según sean más próximos al sistema educativo, se sitúen entre éste y el mercado de trabajo o sean ya característicos de éste último.

- Sistema educativo que además de transmitir valores y cultura sea capaz de formar profesionales de diferentes niveles con capacidad para adaptarse a un mundo y un mercado en cambio permanente
- Sistema de formación profesional que integre la formación profesional inicial (que se imparte en el sistema educativo, tanto dentro de las ramas generales como en las ramas específicas de formación profesional) con la que se imparte a los trabajadores, sea en las empresas sea a los parados por distintas instituciones fuera de la empresa.
- Orientación profesional personalizada, tanto en el sistema educativo como en el mercado laboral.
- Contactos continuos del sistema educativo con el mundo de la empresa; estos contactos deben ser más notables e intensos a medida que avanza el sistema escolar.
- Prácticas profesionales de carácter no laboral de los estudiantes de los diferentes ciclos educativos en las empresas. Estas prácticas deberían ser un requisito obligatorio en todos los ciclos formativos finales que preparan para el ejercicio de una profesión.
- Dispositivos (de carácter laboral) de aprendizaje para los trabajadores que salen de los sistemas educativos sin una preparación adecuada para el ejercicio de una profesión. Estos dispositivos deben estar volcados en la obtención de una cualificación profesional (tanto teórica como práctica) que habilite para una profesión.
- Dispositivos de contratos laborales (con plenitud de derechos laborales) de carácter temporal para dotar de experiencia laboral en la profesión a los jóvenes con titulaciones para ejercer una profesión.
- Dispositivos de apoyo a la integración de los jóvenes en el mercado laboral con contratos estables.
- Dispositivos de garantía de una cualificación mínima garantizada a los jóvenes que accedan sin ella al mercado laboral.
- Dispositivos de garantía de empleo (temporal, privado o público) para los jóvenes que encuentren problemas especiales o graves para insertarse en el mercado laboral.
- Dispositivos de apoyo a las iniciativas empresariales de los jóvenes.

Pero no se debe olvidar que estos contenidos de las políticas de inserción de los jóvenes en el mercado de trabajo se pueden complementar desde lógicas diversas. Si priman lógicas de profesionalidad y además se llevan a cabo desde políticas de amplio consenso entre las fuerzas sociales, se estará construyendo una herramienta que puede contribuir a crear mercados de trabajo profesionalizados, en los que las competencias de los trabajadores sea valorada como un elemento clave en la competitividad de la economía; mercados de trabajo más estables, porque han mejorado su capacidad de adaptarse a los cambiantes requerimientos económicos; y mercados de trabajo donde los trabajadores encuentren también mejores posibilidades de inserción y de desarrollo profesional y personal.

BIBLIOGRAFIA

- Appay, B. (1988): «Quelle main-d'oeuvre pour demain? Etude comparative France/Gran Bretagne», *Revue Française de Sociologie*, n° XXIX, pp. 81-115.
- Aucouturier, A.L. (1992): «Contribution à la mesure de l'efficacité de la politique de l'emploi», *Travail et emploi*, n° 53, pp. 20-29.
- Balchin, A. y Ashton, D. (1995): «Les dispositifs d'insertion des jeunes au Royaume-Uni», *Revue de l'IREs*, n° 17, hiver, pp. 135-164.
- Bilbao, A., Cachón, L. y Prieto, C. (1987): «Rapport sur la sociologie de la jeunesse en Espagne», *Les jeunes face à l'emploi, Contributions Nationales*, Bruselas, Comisión de la CE, 37 pp.
- Bourdet, Y. y Persson, I. (1995): «Le mode d'insertion professionnelle des jeunes en Suède», *Revue de l'IREs*, n° 17, hiver, pp. 165-197.
- Cachón, L. (1986): «L'insertion professionnelle des jeunes en Espagne pendant la crise: du chômage à l'institutionnalisation de la temporalité». *Problèmes de la jeunesse, marginalité et délinquance juveniles. Problèmes de jeunesse et régulations sociales. Volumen I*, Centre de Recherche Interdisciplinaire de Vancresson, 1986, pp. 183-197.
- . (1988): *Europa y los jóvenes*, Fundación Universidad-Empresa, Madrid.
- . (1989): "Grandes líneas de actuación de la política de empleo comunitaria", *Revista de Economía y Sociología del Trabajo*, n° 4/5, junio, pp. 82-94.
- . (1995a): «Dispositifs d'insertion professionnelle des jeunes en Espagne (1975-1995)», *Revue de l'IREs*, n° 17, hiver, pp. 67-95.
- . (1995b): "La contratación temporal en España: mercado de trabajo y prácticas empresariales", *Ekonomiaz*, n° 31-32, 1º y 2º cuatrimestre, pp. 208-235.
- . (1996): Las políticas de empleo juvenil en Alemania, Francia, Reino Unido y Suecia", en AA.VV., *Los horizontes del empleo*, Círculo de Empresarios Vascos, Bilbao, pp. 141-156.
- Comisión Europea (1993): *Crecimiento, competitividad y empleo. Retos y pistas para entrar en el Siglo XXI*, Bruselas.
- . (1995): *Enseñar y aprender. Hacia una sociedad del conocimiento*, Bruselas.
- . (1996): *L'emploi en Europe 1996*, DG V Empleo, relaciones industriales y asuntos sociales, (COM(96) 485, Bruselas.
- Durán, F. y otros (1994): *La formación profesional en España*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- Espina, A. (1990): «Un balance de la etapa de implantación de las políticas activas de mercado de trabajo en España: 1983-1989», en *Empleo, democracia y relaciones industriales en España*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, pp. 469-526.
- . (1990): *Empleo, democracia y relaciones industriales en España*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid.
- Felstead, A. (1994): «Funding Government Training Schemes: mechanisms and consequences», Centre for Labour Market Studies, Working Paper, n° 2, marzo.
- Fina, L.L. (1991): *El problema del paro y la flexibilidad del empleo. Informes sobre un debate*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid.
- Garrido, L. y Requena, M. (1996): *La emancipación de los jóvenes en España*, Instituto de la Juventud, Madrid
- Hodkinson, P. y Sparkes, A. (1994): «Training Credits in Action», ESRC, junio.
- Krais, B. y Trommer, L. (1995): «Integration des jeunes au marché du travail en Allemagne», *Revue de l'IREs*, n° 17, hiver, pp. 39-65.
- Le Goff, J. (1994): «Des gadgets contre le chômage», *Le Monde Diplomatique*, abril, pp. 1-3.

- Lefresne, F. (1995): «Les dispositifs d'insertion professionnelle des jeunes en France», *Revue de l'IRES*, nº 17, hiver, pp. 97-133.
- Lorente, J.R. (1986): «La política de fomento del empleo juvenil», *Papeles de economía española*, nº 26, pp. 298-310.
- . (1988): «El paro juvenil: causas, evaluación y políticas», *Revista de Economía y Sociología del Trabajo*, nº 1 y 2, diciembre, pp. 30-41.
- Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (1988): «Encuesta sobre política de contratación y formación en las empresas españolas (1987)», *Coyuntura Laboral*, nº 25, abril.
- . (1995): *La política de empleo en España. Informe de base sobre instituciones, procedimientos y medidas de política de empleo*, Madrid.
- MISEP (varios años): *Basic Information Report: Institutions, Procedures and Measures*: informes para cada Estado miembro de la UE, Comisión Europea, Bruselas.
- OCDE (1991): *Políticas de mercado de trabajo en los noventa*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid.
- . (1996): *Perspectivas de empleo 1996*, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid.
- Palacio, J.I. (1989): “Relaciones laborales y tendencias organizativas de los trabajadores y los empresarios”, en J.L. García Delgado (dtor), *España, economía*, Espasa Calpe, Madrid, pp.561-594.
- Pérez Infante, J.I. (1988): «La política de empleo juvenil en España: regulación y resultados», --. (1996): «La política de empleo en España a partir de 1984. Análisis y Resultados”, *Hacia una nueva Europa. Reflexiones sobre las relaciones laborales y política de empleo*, Fundación Friedrich Ebert, Madrid, pp. 43-60.
- Planas, J., Casal, J. y Masjuan, J.M. (1989): *La inserción profesional y social de los jóvenes. Los itinerarios de transición entre los 14 y los 25 años*, Barcelona, ICE de la UAB.
- Prieto, C. (1994): «Los jóvenes y su transición al trabajo», en *Los trabajadores y sus condiciones de trabajo*, Madrid, HOAC, pp. 105-140.
- Rehn, G. (1990): *Ensayos sobre política de empleo activa*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid.
- Roca, J. (1993): *Pactos sociales y políticas de rentas. El debate internacional y la experiencia española (1977-1988)*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid.
- Rose, J. (1987): *En busca del empleo. Formación, paro, empleo*, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Madrid.
- Sáez, F. y Vera, J. (1988): «Programas de fomento del empleo y reasignación del empleo», *Revista de Economía y Sociología del Trabajo*, nº 1 y 2, diciembre, pp. 61-71.
- Schober, K. (1994): «Duales System. Nur durch Arbeit trägt Ausbildung Früchte», *IAB Kurbericht*, nº 5, marzo.
- Segura, J., Durán, F., Toharia, L. y Bentolilla, S. (1991): *Análisis de la contratación temporal en España*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- Zaragoza, A. (comp.) (1990): *Pactos sociales, sindicatos y patronal en España*, Siglo XXI, Madrid.

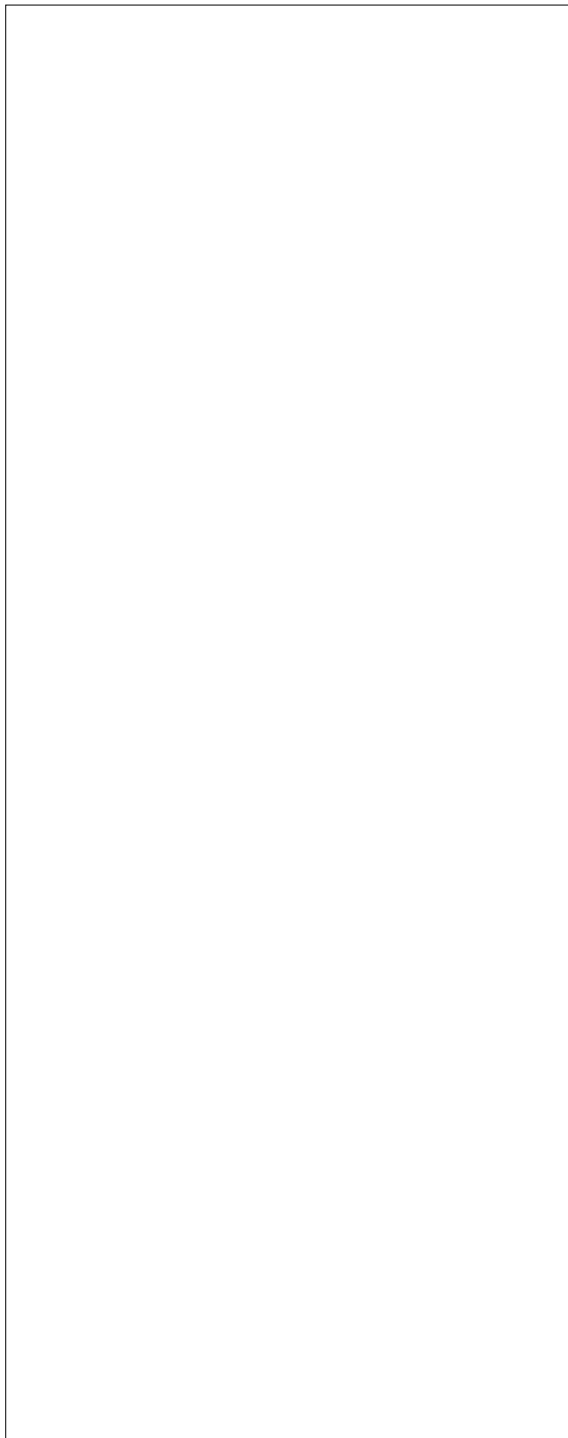
Dispositivos de la política de empleo para los jóvenes en los Estados miembros de la Unión Europea

95

El Sistema MISEP (*Mutual Information System on Employment Policies: Sistema Mutuo de Información sobre Políticas de Empleo*) es un espacio de intercambio de información sobre políticas de empleo entre los Estados miembros de la Unión Europea organizado por la Comisión. Entre los diversos instrumentos que el MISEP ha puesto en marcha están los "Informes de base sobre instituciones, procedimientos y medidas de política de empleo". Estos informes recogen periódicamente para cada uno de los Estados miembros una descripción de las instituciones responsables de la política del mercado de trabajo (ministerios de trabajo y servicios públicos de empleo, entre otros), el marco legal de las relaciones laborales y el procedimiento de las colocaciones, una descripción esquemática de las diferentes medidas de políticas de empleo vigentes en un momento determinado y, por último, algunas referencias sobre las fuentes estadísticas y sobre los análisis del mercado de trabajo. Los informes son elaborados por las autoridades de los Estados miembros siguiendo indicaciones de la Comisión. Se publican en inglés, francés y alemán y algunos Estados miembros lo publican en su propio idioma.¹ Dentro del capítulo de medidas, se incluye un apartado sobre "medidas en favor de categorías específicas de trabajadores" con un subepígrafe de "jóvenes". Los dispositivos que se resumen en este anexo recogen los que cada Estado miembro ha incluido en ese epígrafe en la última edición publicada de los *Informes de base* respectivos (excepto Luxemburgo).

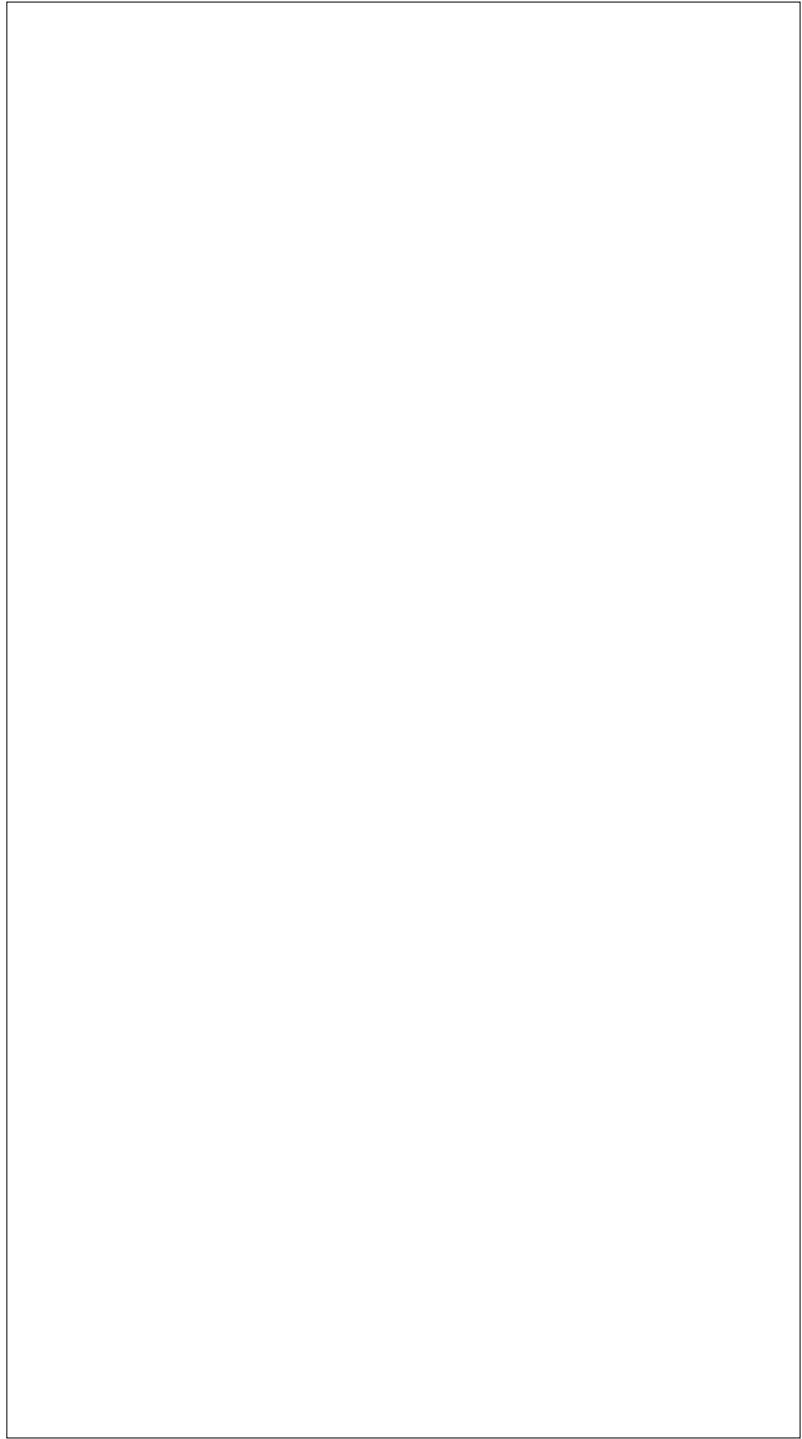
¹ Por ejemplo, en el caso de España, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social lo publicó en 1995: *La política de empleo en España. Informe de base sobre instituciones, procedimientos y medidas de política de empleo*, Madrid (167 págs.)

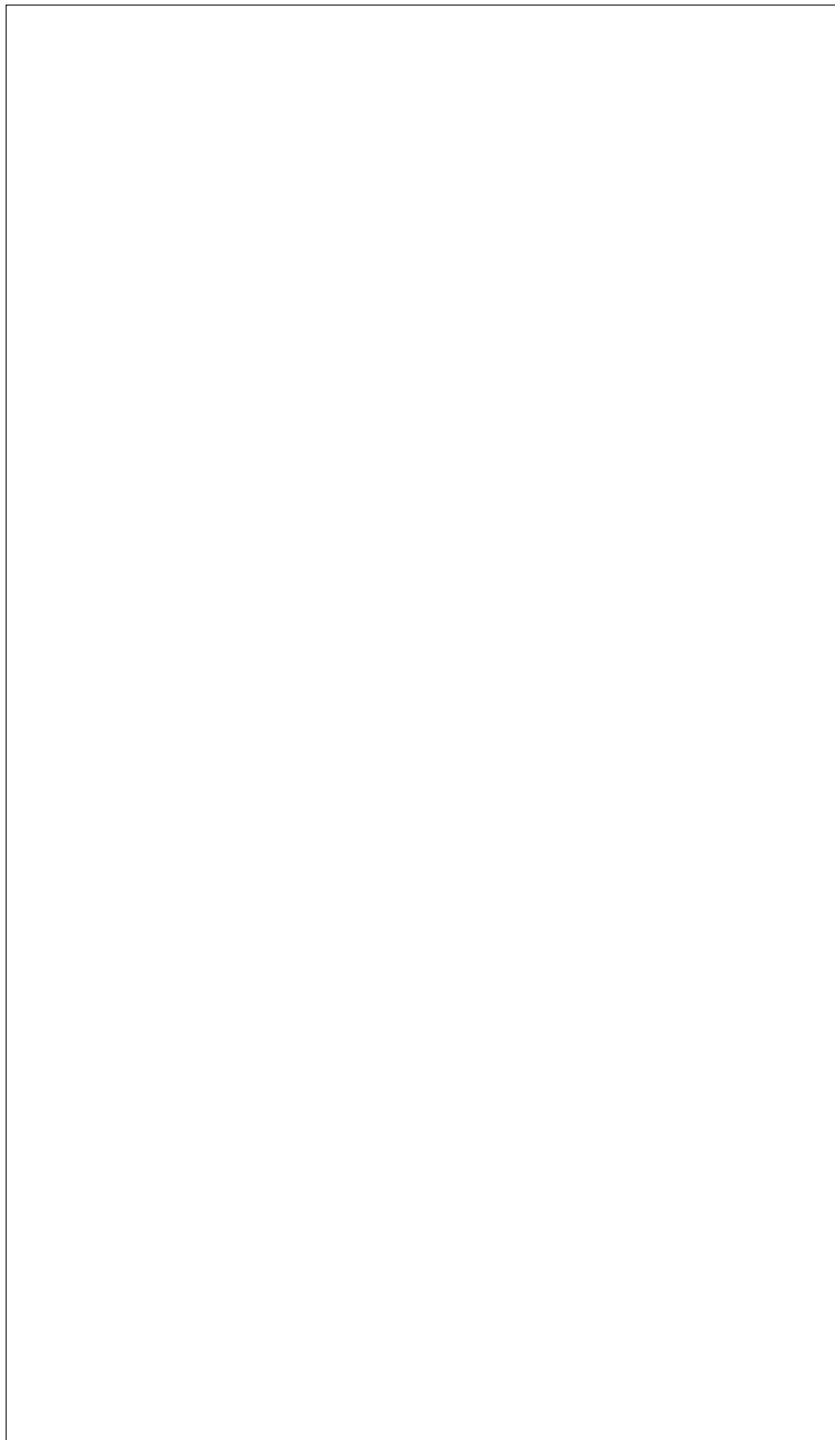
Alemania (edición de 1994)	97
Austria (edición de 1995)	99
Bélgica (edición de 1996)	101
Dinamarca (edición de 1996)	105
España (edición de 1995)	106
Finlandia (edición de 1996)	109
Francia (edición de 1996)	113
Grecia (edición de 1995)	117
Irlanda (edición de 1996)	122
Italia (edición de 1996)	125
Países Bajos (edición de 1996)	128
Portugal (edición de 1997)	130
Reino Unido (edición de 1995)	132
Suecia (edición de 1995)	135



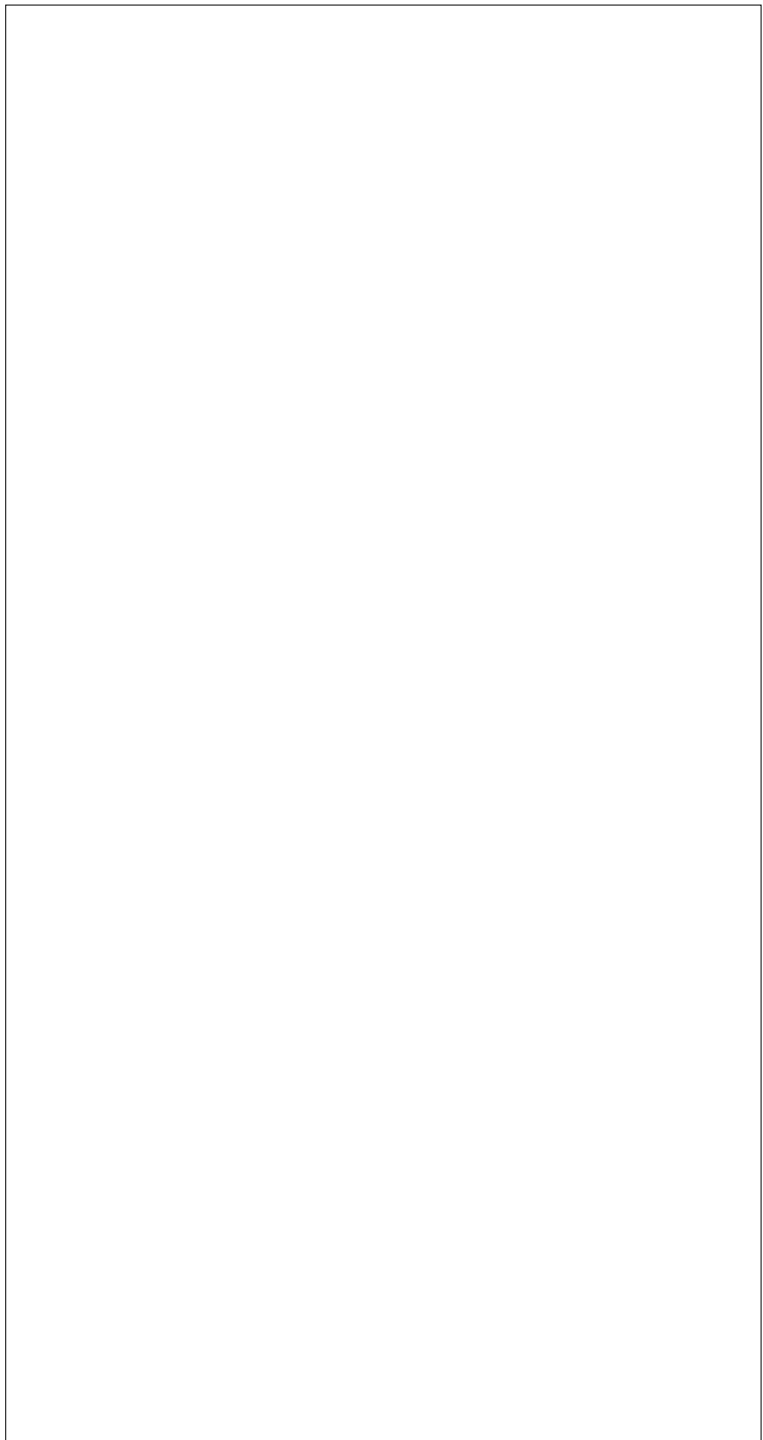
100

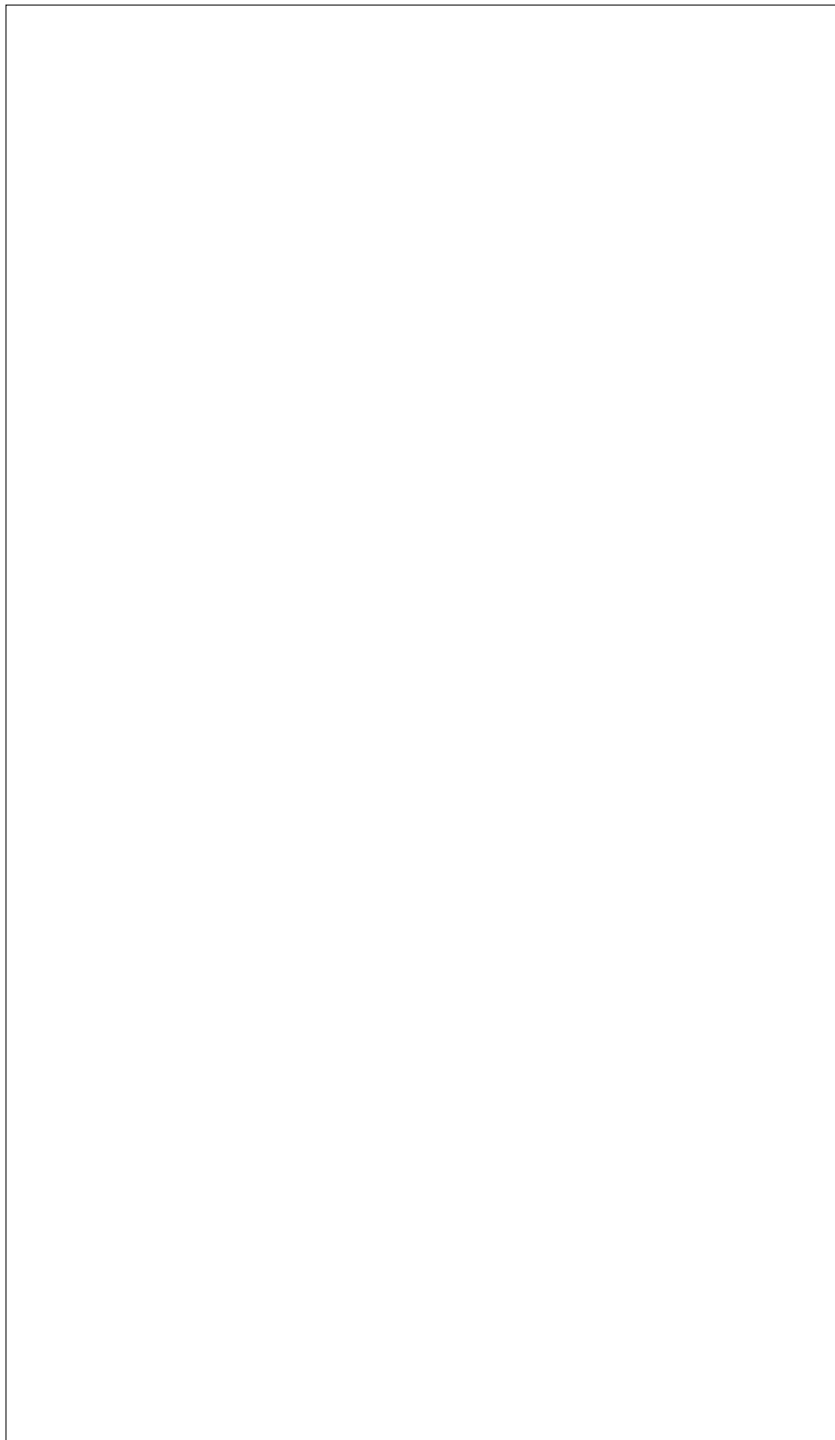


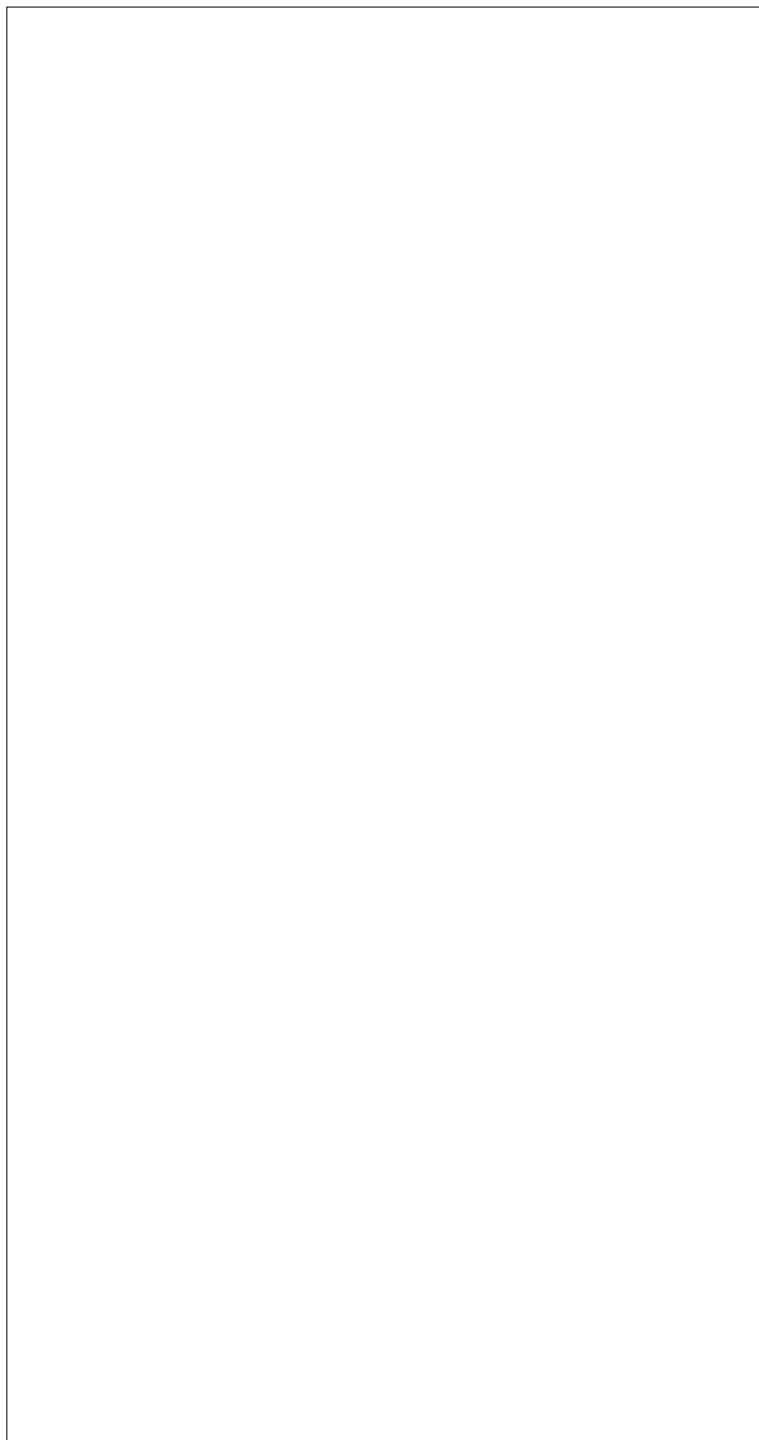




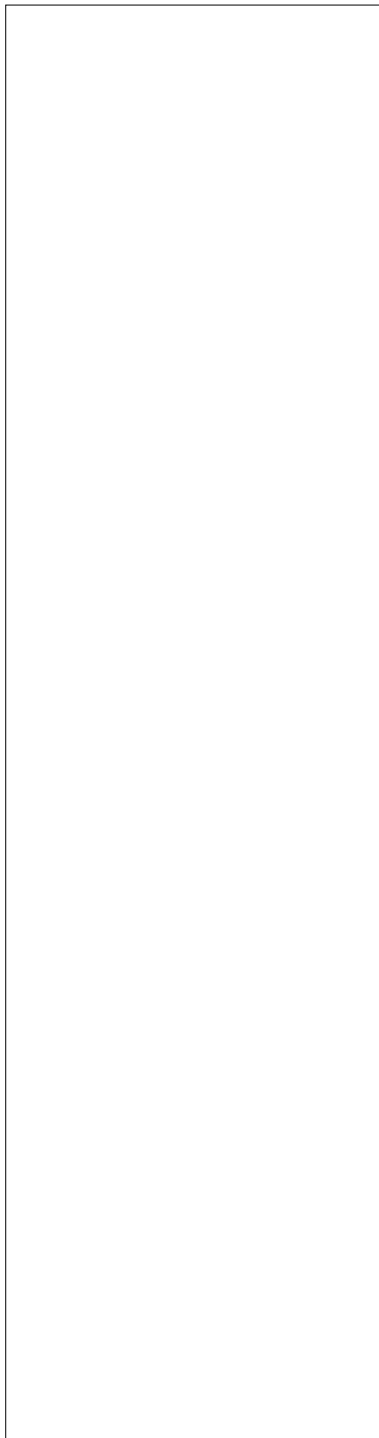


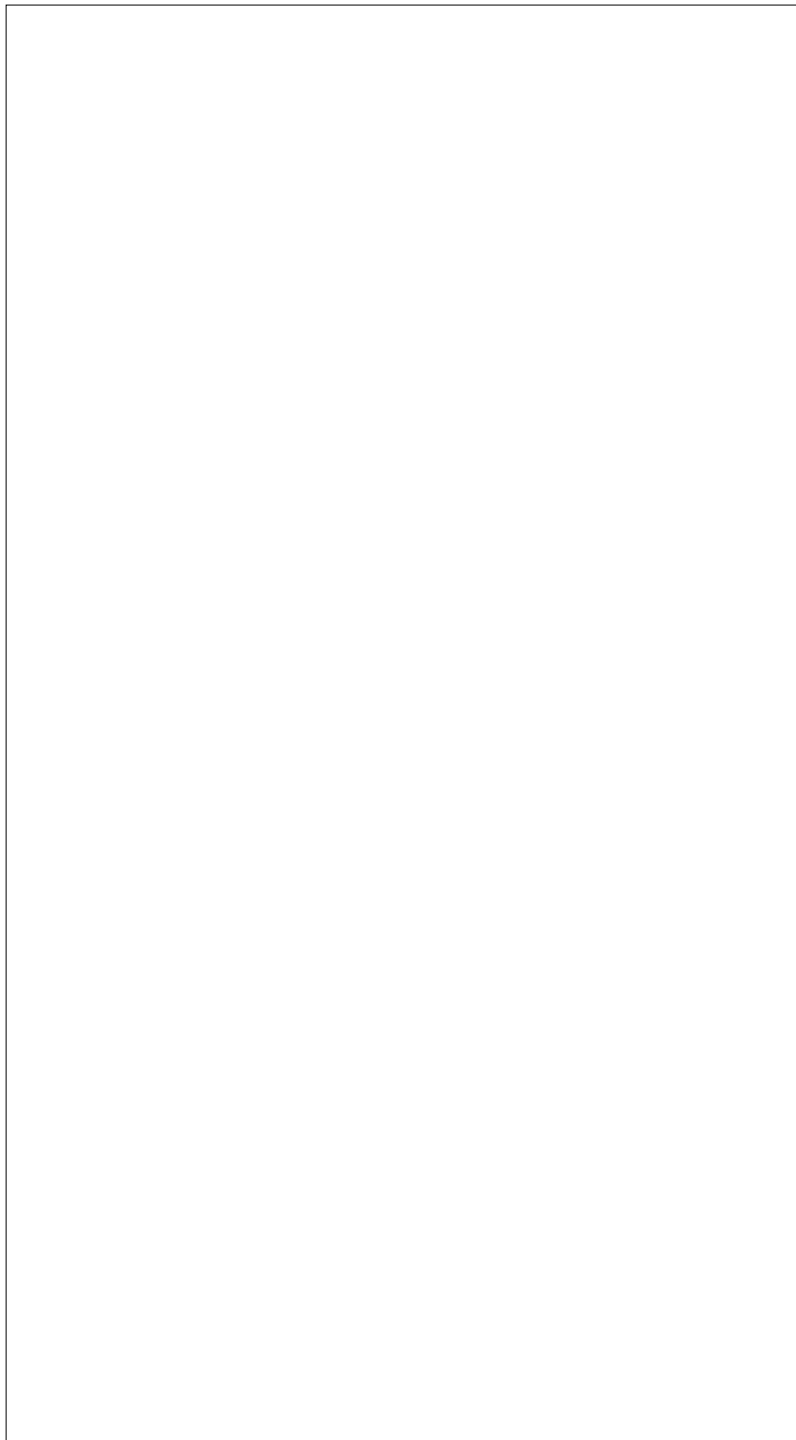


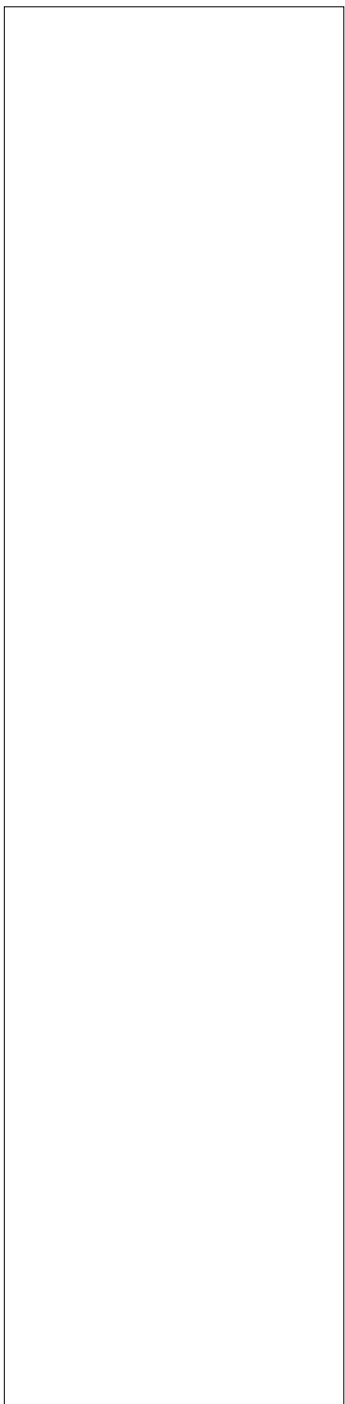




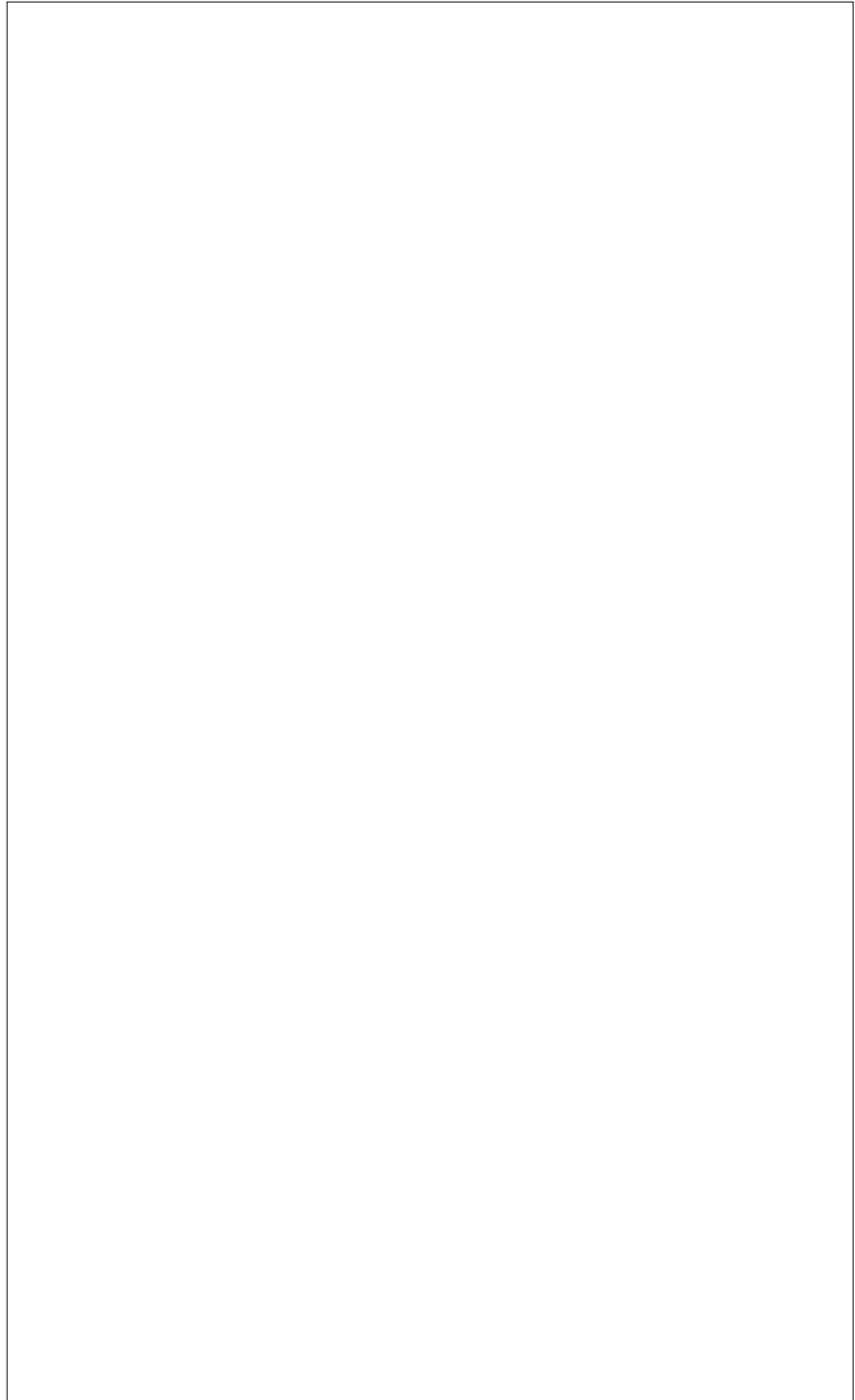
120

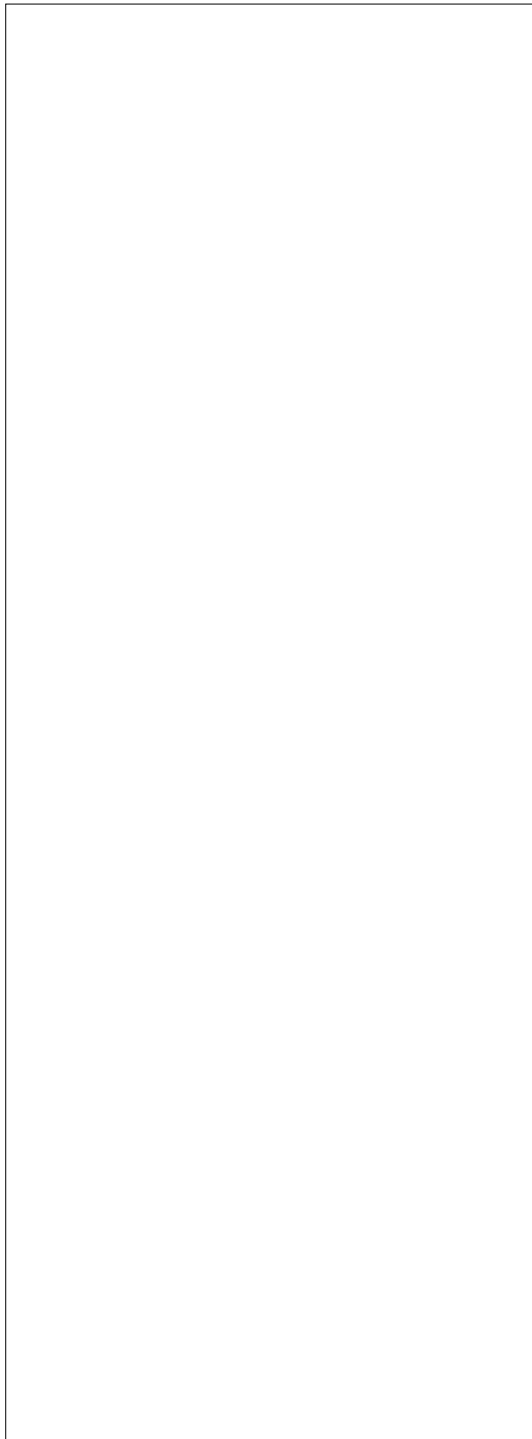




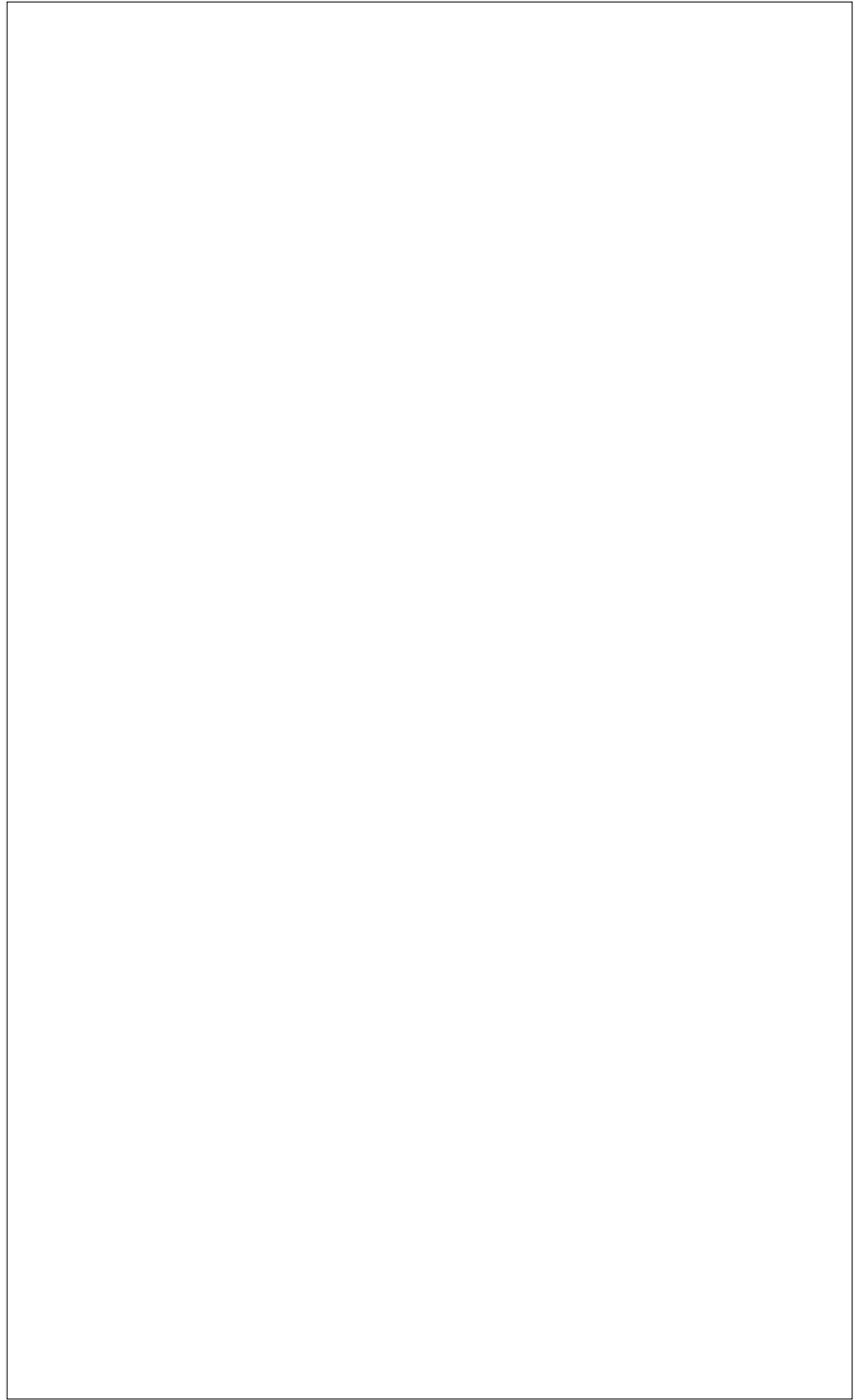


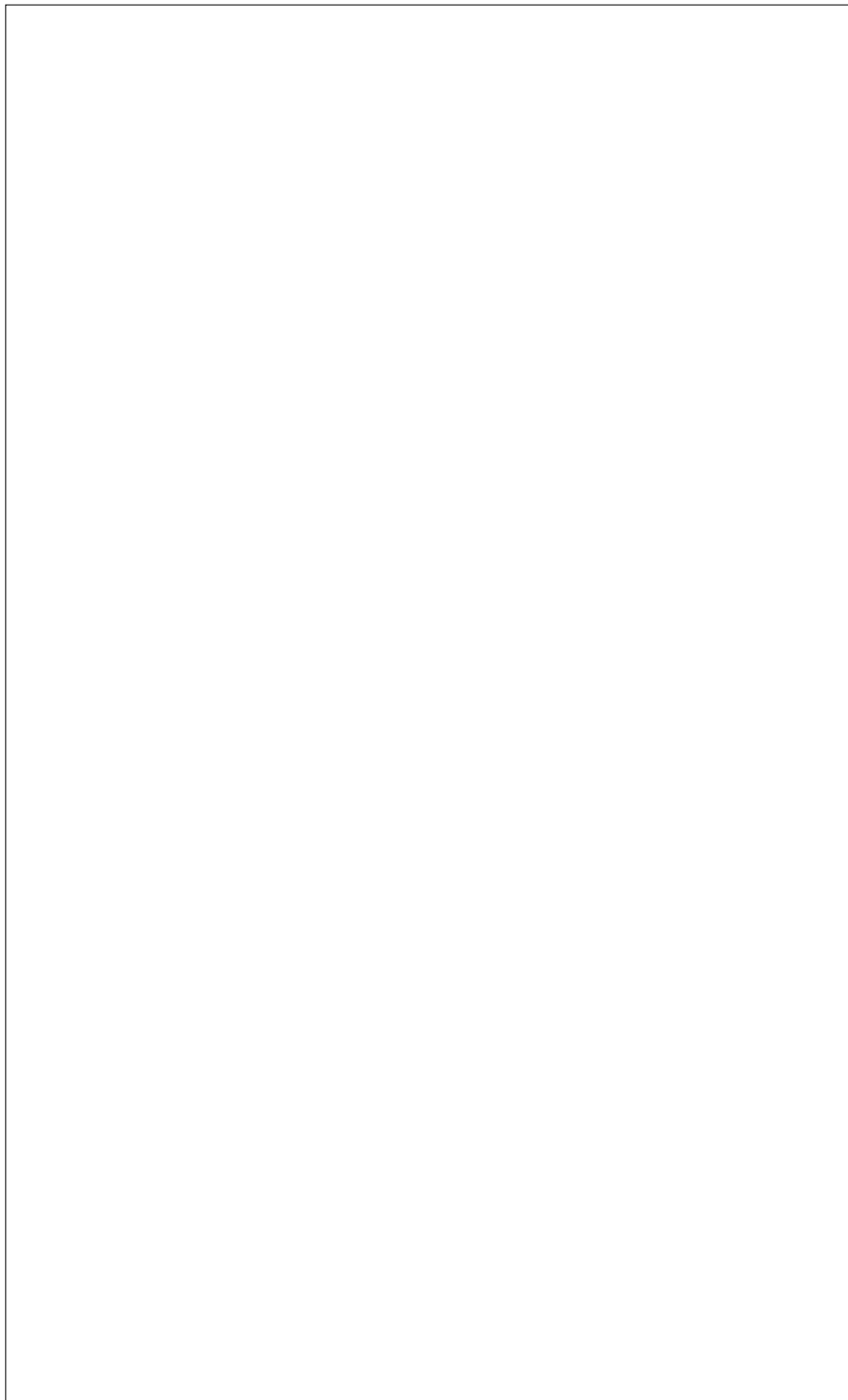
123











Este documento
se terminó de imprimir en el
Departamento de Publicaciones de Cinterfor
en Montevideo, junio de 1997

114 115 116 117 118 119

120 121 122 123 124 125

126 127 128 129 130 131

132 133 134 135 136 137

138
