

LAS POLÍTICAS DE INSERCIÓN EN LA UNIÓN EUROPEA: UNA COMPARACIÓN FRANCIA-REINO UNIDO-ESPAÑA

IDOIA MARTÍN ARANAGA

Profesora en la Escuela Universitaria de Trabajo Social de la Universidad del País Vasco,
Departamento de Sociología, Área de Trabajo Social y Servicios Sociales.

INTRODUCCIÓN.

Pese a los avances en la integración europea, no se puede hablar de una política comunitaria de empleo hasta la reforma del Tratado de la Unión Europea, aprobada en el Consejo Europeo de Amsterdam en junio de 1997. La política social europea ha existido desde los inicios de la Comunidad, pero no incluía los temas referentes al empleo, a no ser como un resultado que se esperaba de la correcta aplicación de las otras políticas comunes (Bustamante, 1999). Por tanto, Amsterdam marca el final de un proceso y el inicio de otro, el de Luxemburgo, que desarrolla una estrategia europea por el empleo. Así, en este artículo, se pretende llevar a cabo un recorrido a través de los hitos recientes más significativos en materia de incorporación del empleo como objetivo prioritario en el entramado comunitario, que culmina con la identificación de los cuatro pilares y las consiguientes directrices para el empleo, que cada Estado miembro debe tener en cuenta en la elaboración de su “Plan Nacional de Empleo”. Para, a continuación, realizar un análisis comparativo de los “Planes Nacionales de Empleo” de tres países de la Unión Europea (Francia, Reino Unido y España), en lo que respecta a sus actuaciones en materia de inserción.

I. LA POLÍTICA DE EMPLEO EN LA UNIÓN EUROPEA: HACIA UNA ESTRATEGIA COORDINADA EN MATERIA DE EMPLEO A NIVEL COMUNITARIO.

En materia de empleo, los gobiernos de los Estados miembros han cooperado desde 1958 —el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea se firma en Roma en 1957—, y el papel de la Comisión Europea consistía en promover dicha cooperación, realizar el seguimiento de

las tendencias de empleo y efectuar un trabajo analítico, sin que el Tratado ofreciese una base legal sólida para una acción supranacional (Bustamante, 1999). No obstante, la firma del Acta Única Europea en 1986 va a dar un nuevo impulso a la política social comunitaria, y es por esta razón que situamos el inicio de nuestro recorrido por el entramado comunitario en ese momento histórico.

1.1. Del Acta Única Europea al Tratado de la Unión Europea.

El Acta Única Europea, firmada en 1986 y por la que se modifica el Tratado de Roma o Tratado constitutivo de la CEE, confirma el objetivo de completar el mercado único europeo en 1992 (*Proyecto del 92*), lo que desembocará en el Tratado de la Unión Europea firmado en Maastricht en febrero de 1992.

El Tratado constitutivo de la Comunidad Europea se ve enriquecido con la aportación que hace el Acta Única Europea de nuevos artículos que dan un nuevo impulso a la política social, y en especial de aquellos que insisten en la necesidad de la “cohesión económica y social” de los doce Estados miembros (Scadplus, 1999). Así, mediante los artículos 130 A a 130 E, el Acta Única introduce una finalidad adicional: “*promover un desarrollo armonioso del conjunto de la Comunidad (...) y en concreto desarrollar y proseguir una acción encaminada a reforzar la cohesión económica y social*” (art. 130 A). Para lograrlo, se precisa una mejor coordinación y racionalización de los fondos estructurales existentes: el Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agraria (FEOGA, sección “orientación), el Fondo Social Europeo y el Fondo Europeo de Desarrollo Regional. De hecho, esta voluntad de movilizar los recursos y acciones de los distintos organismos de la Comunidad tiene por fin “*reducir las diferencias entre las diversas regiones y el retraso de las regiones menos favorecidas*” (art. 130 A).

En la línea de esta disposición, en junio de 1988 se reforman ampliamente los fondos estructurales y en diciembre de 1989 se aprueba la “Carta comunitaria de los derechos sociales fundamentales de los trabajadores”, suscrita por todos los Estados miembros a excepción del Reino Unido¹, país que la adoptará en 1998 tras la elección de Tony Blair. Esta Carta establece los grandes principios sobre los que se

¹ Desde finales de los años setenta, se ha podido apreciar una clara división entre los países continentales y el gobierno británico acerca del desarrollo de un sistema europeo de regulación del mercado de trabajo y de las relaciones laborales. Como apunta M. Rhodes (1997), esto no se explica sólo por las diferencias entre las tradiciones legales anglosajona y romano-germánica, sino también por las diferentes nociones de soberanía nacional y las distintas filosofías de la organización económica.

basa el modelo europeo de derecho laboral y, de manera más general, el lugar que ocupa el trabajo en la sociedad, pero carece de vinculabilidad jurídica, en el sentido de que no puede ser alegada en los tribunales de justicia (ni comunitarios ni nacionales) como base exclusiva para cualquier tipo de pretensión (Alarcón, 1997). Contiene los siguientes apartados (Comisión de las Comunidades Europeas, 1990): libre circulación; empleo y retribución; mejora de las condiciones de vida y trabajo; protección social; libertad de asociación y negociación colectiva; formación profesional; igualdad de trato entre hombres y mujeres; información, consulta y participación de los trabajadores, protección de la salud y de la seguridad en el medio de trabajo; protección de los niños y de los adolescentes; personas de edad avanzada y personas con discapacidad. Además, en el capítulo sobre “empleo y retribución” se recogen tres derechos básicos: la libertad de elección y de ejercicio de una profesión, el de obtener un empleo justamente remunerado y el de disponer de servicios públicos de colocación gratuitos.

Con el desarrollo del proceso de integración europea se irá afianzando la necesidad de la cohesión económica y social y se irán estableciendo una serie de derechos básicos que conforman la política social comunitaria (Cachón y Palacio, 1999). El Tratado de la Unión Europea (firmado en Maastricht el 7 de febrero de 1992) resalta la importancia de la política social en el proceso de construcción europea, incluyendo entre sus objetivos básicos “*promover el progreso económico y social y un alto nivel de empleo*” (art. 2) y dedicando un anexo (Protocolo nº 14) al “*Acuerdo sobre la política social celebrado entre los Estados miembros de la Comunidad Europea a excepción del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte*” (Unión Europea, 1997a). De esta manera, en el art. 1 del citado Acuerdo se mencionan como objetivos de la Comunidad y de los Estados miembros “*el fomento del empleo, la mejora de las condiciones de vida y trabajo, una protección social adecuada, el diálogo social, el desarrollo de los recursos humanos para conseguir un nivel de empleo elevado y duradero y la lucha contra las exclusiones*”. A continuación del Protocolo nº 14, se aprueba —esta vez por todos los Estados miembros— un Protocolo nº 15, que insiste nuevamente “*sobre la cohesión económica y social*”, cuyo contenido fundamental consiste en la creación de un nuevo “Fondo de Cohesión” destinado a ayudar a los Estados miembros que tengan un producto nacional bruto per cápita inferior al 90% de la media comunitaria y, por otra parte, en la decisión de flexibilizar las normas de aplicación de los fondos estructurales existentes (Alarcón, 1997).

Sin embargo, y como señala C. Abenza (1996; citado en L. Cachón y J. I. Palacio, 1999, p. 278), en el Tratado de la Unión Europea se

aprecia cierto desequilibrio entre una política económica y monetaria bien definida y la ausencia de una política social y de empleo, desequilibrio que se verá acentuado en posteriores debates y actuaciones de las instituciones europeas. Según M. Rhodes (1997), ello puede deberse a que la gran mayoría de las medidas que aparecen bajo el epígrafe de “política social” europea han estado más ligadas al concepto de “hacer mercado” (por medio de incentivos a la libertad de movimientos) que al concepto de “modificar mercado” (es decir, rompiendo el monopolio del mercado en términos de distribución del poder, rentabilidades y recursos). Por tanto, a nivel europeo no ha fructificado un proyecto de “integración positiva” (construcción de instituciones del Estado del Bienestar) que contrarreste al de “integración negativa” (la eliminación de barreras para el comercio y la libertad de movimientos, por ejemplo) que ha caracterizado el proceso de convergencia. Lo que no significa que las iniciativas reguladoras europeas hayan sido desarrolladas en vano. Significa simplemente que han de ser consideradas como políticas supranacionales de tipo secundario y débilmente institucionalizadas que complementan, y en ocasiones refuerzan, los derechos y obligaciones que se hallan mejor consolidados a nivel nacional y donde se desarrolla la principal pugna por mantenerlos.

1.2. El Libro Blanco sobre Crecimiento, Competitividad y Empleo.

Publicado en diciembre de 1993, el Libro Blanco sobre Crecimiento, Competitividad y Empleo, también conocido como el Libro Blanco de J. Delors, fue concebido en plena fase de recesión económica². Precisamente, uno de los grandes méritos del Libro Blanco ha consistido en situar el empleo en el centro de las prioridades de la Unión Europea³, al reconocer el carácter estructural del desempleo en la Comunidad. Entre sus mensajes, se pueden recoger tres (Baglio, 1995): a) el crecimiento económico, incluso sostenido, no parece ser capaz por sí sólo de producir un número suficiente de nuevos empleos para reabsorber el paro; b) progreso económico y progreso social deben ir a la

² Es preciso recordar que en el espacio de 3 años (1991-93), la Unión Europea había perdido más de 5,5 millones de empleos, es decir, más del 60% del conjunto de empleos creados durante la fase precedente de expansión económica (1986-1990) (Baglio, 1995).

³ El contenido del Libro Blanco comienza señalando el problema del desempleo como el desequilibrio más grave del proyecto europeo y su principal reto en el futuro, trazando el objetivo de crear 15 millones de puestos de trabajo hasta final del siglo para reducir la tasa de paro a la mitad. Un objetivo subrayado por la magnitud de la tasa de paro que alcanzaba en ese momento el 11% en la UE –claramente superior al 6,7% de Estados Unidos y al 2,5% de Japón– y que manifestaba una tendencia creciente (Gabinete Técnico Confederado de CC.OO., 1994).

par; el empleo no puede ser considerado como factor residual del crecimiento, sino que debe situarse en el corazón mismo del desarrollo económico; y c) es indispensable tratar los problemas del empleo según una lógica de sistema y no a partir de un enfoque sectorial. En concreto, el Libro Blanco señala seis prioridades que deben tener las acciones al servicio del empleo (Comisión de las Comunidades Europeas, 1993): garantizar que el crecimiento económico se plasme en la creación de nuevos puestos de trabajo; aumentar la flexibilidad interna y externa; reducir el coste relativo del trabajo de baja cualificación; anticipar y acelerar la creación de empleo en las nuevas actividades y en las PYMEs; aumentar la inversión comunitaria en recursos humanos; e intensificar los esfuerzos para integrar o reintegrar a aquellos que se encuentran en una situación de desventaja en el mercado laboral. Y todo ello en un marco de concertación social en cada uno de los Estados miembros (Cachón y Palacio, 1999).

Siguiendo las orientaciones del Libro Blanco, el Consejo Europeo de Essen de diciembre de 1994 invitó a los Ministros de Asuntos Sociales y de Trabajo y al ECOFIN, así como a la Comisión, a que realizaran un atento seguimiento de la evolución del empleo, examinaran las políticas correspondientes de los Estados miembros e informaran anualmente al Consejo Europeo sobre los progresos realizados en el mercado de trabajo. Asimismo, el Consejo Europeo estableció cinco sectores de actuación prioritarios en el mercado de trabajo (Comisión Europea, 1995): refuerzo de las inversiones en formación profesional; aumento de la intensidad en empleo del crecimiento; reducción de los costes laborales indirectos; mejora de la efectividad de las políticas referidas al mercado de trabajo y, por último, medidas en favor de los grupos que sufren un riesgo de exclusión del mercado de trabajo. Sin embargo, ni los sucesivos Consejos Europeos ni la iniciativa "Acción para el empleo en Europa: un Pacto de confianza", presentada en junio de 1996 por el entonces Presidente Santer, con el triple objetivo de movilizar a todos los actores interesados en una verdadera estrategia para el empleo, hacer del empleo una cuestión de interés común a nivel europeo e inscribir la lucha contra el paro en una visión de la sociedad a medio y largo plazo (Scadplus, 1999), lograrán establecer una estrategia coordinada a nivel comunitario en materia de empleo. Habrá que esperar para ello hasta la aprobación de la reforma del Tratado de la Unión Europea en Amsterdam (junio de 1997) y la celebración de la Cumbre Extraordinaria sobre el empleo en Luxemburgo (noviembre de 1997).

1.3. *Los Consejos Europeos: Amsterdam, Luxemburgo, Cardiff y Viena.*

En el Consejo Europeo de Amsterdam (16-17 de junio de 1997), los Jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembros de la Unión Europea se reafirmaron en la importancia concedida al fomento del empleo y a la reducción del nivel de desempleo en la Unión (Scadplus, 1999). Consideraron también la necesidad de adoptar un enfoque positivo y coherente en materia de creación de empleo que incluya un marco macroeconómico estable, la realización del mercado único, políticas activas en materia de empleo y la modernización de los mercados de trabajo.

Además, en el Consejo Europeo de Amsterdam se concluyó la Conferencia Intergubernamental, con un acuerdo sobre el proyecto de Tratado de Amsterdam⁴, que convierte al fomento del empleo en una “cuestión de interés común” de los Estados miembros y en uno de los objetivos de la Comunidad. Esto supone un nuevo punto de partida de las políticas de empleo, ya que si bien la responsabilidad principal de la decisión y la aplicación de las políticas de empleo continúa en manos de los Estados miembros, el nuevo Tratado insiste en la necesidad de una actuación conjunta y coordinada a escala comunitaria (Cachón y Palacio, 1999). El nuevo Título sobre el empleo, incluido en el Tratado justo después del Título VI, precisa estos objetivos y los medios para alcanzarlos (Unión Europea, 1997b):

- la consideración del empleo en la definición y la aplicación de las políticas y acciones comunitarias;
- la creación, a nivel comunitario, de mecanismos de coordinación que incluyan:
 - un informe anual conjunto del Consejo y de la Comisión sobre el empleo, a partir del cual el Consejo Europeo adoptará sus conclusiones (a imagen del seguimiento de la estrategia de Essen);
 - la aprobación por el Consejo, por mayoría cualificada y a propuesta de la Comisión, de líneas directrices para el empleo, que deben ser compatibles con las grandes orientaciones de la política económica;
 - un mecanismo de vigilancia de aplicación de las líneas directrices que tenga algunas semejanzas con el previsto para las políticas económicas;
 - la creación del Comité de Empleo, encargado de fomentar la coordinación de las políticas de empleo realizadas por los Esta-

⁴ El Tratado de Amsterdam fue aprobado el 2 de octubre de 1997 y entró en vigor el 1 de mayo de 1999.

dos miembros y de formular dictámenes en la materia.

- la posibilidad de que el Consejo adopte por mayoría cualificada medidas incentivadoras, en particular en forma de proyectos piloto.

Así, el 1 de octubre de 1997, la Comisión presenta la propuesta de “directrices” para las políticas de empleo de los Estados miembros en 1998. Estas directrices se centran en cuatro líneas de actuación principales (Comisión Europea, 1997): el espíritu empresarial, la empleabilidad o capacidad de inserción profesional, la adaptabilidad y la igualdad de oportunidades. La Comisión propone asimismo que se fijen objetivos ambiciosos, es decir, un aumento del índice de empleo desde el 60,4% al 65% y una reducción del índice de desempleo hasta llegar al 7% en 5 años.

Estas directrices, que se basan a su vez en el “Informe conjunto sobre el empleo”⁵, se presentaron al Consejo Europeo extraordinario que se celebró en Luxemburgo los días 20 y 21 de noviembre de 1997. El acuerdo que se alcanzó en la Cumbre asume en gran medida las propuestas de la Comisión; en particular (Scadplus, 1999):

- ofrecer una nueva oportunidad a todos los desempleados jóvenes antes de que lleven seis meses en paro y a todos los desempleados adultos antes de que lleven doce meses en paro; estos objetivos deberán alcanzarse en un plazo de cinco años, que podrá ser mayor en los Estados miembros con un índice de desempleo especialmente alto;
- aumentar en al menos el 20% el número de desempleados a los que se ofrece formación.

De esta manera, el 15 de diciembre de 1997, el Consejo de Empleo y Asuntos Sociales aprobó formalmente estas directrices en una Resolución (*Directrices para el empleo en 1998*) que los Estados miembros incluyeron en sus “Planes Nacionales de Acción para el Empleo” (PNAE).

Los compromisos adoptados en materia de política de empleo en la Cumbre de Luxemburgo y que se encuentran recogidos en las “Directrices para 1998”, antes mencionadas, no son –como lo han sido otros documentos comunitarios anteriores– simples orientaciones para los Estados miembros (Cachón y Palacio, 1999). Cada Estado miembro debe tener en cuenta los objetivos marcados por las Directrices en el “Plan Nacional de Empleo” que debe presentar a la Comisión. Ade-

⁵ Tercer Informe conjunto sobre el empleo (1997) para el Consejo Europeo extraordinario sobre el empleo de Luxemburgo (20/21 de noviembre de 1997) (adoptado el 17 de noviembre de 1997 por el Consejo de Empleo y Asuntos Sociales y el Consejo de Asuntos Económicos y Financieros).

más, el Consejo revisa cada año el cumplimiento de las Directrices por parte de cada uno de los Estados miembros, y puede formular “recomendaciones” que pueden ser consideradas como críticas políticas y sanciones morales del Consejo al Estado miembro. En este sentido, puede decirse que la Cumbre Extraordinaria sobre Empleo, celebrada en Luxemburgo en noviembre de 1997, ha supuesto el nacimiento de la nueva política de empleo de la Unión Europea, anticipando, de esta manera, la puesta en marcha del nuevo título sobre empleo del Tratado de Amsterdam (Consejo Económico y Social, 1999).

Más adelante, el Consejo Europeo de Cardiff (15 y 16 de junio de 1998) realizó un examen de los Planes de Acción Nacional de cada Estado miembro (Comisión Europea, 1998c, 1998d) y, si bien reconoció el esfuerzo general realizado por todos los Estados de la Unión, sus conclusiones no pueden considerarse excesivamente entusiastas en relación a los resultados que se pueden esperar de esta política. En Cardiff se decidió que los Consejos de Asuntos Sociales y de Economía y Finanzas debían continuar trabajando conjuntamente durante el segundo semestre de 1998 para desarrollar la evaluación de los Planes de Acción de los Estados miembros, y para establecer las Directrices para el Empleo de 1999, que deberían ser adoptadas en el Consejo Europeo de Viena de diciembre (Consejo Económico y Social, 1999).

Así, con la finalidad de preparar la Cumbre de Viena, en el mes de octubre la Comisión presentó la Comunicación con las propuestas de líneas directrices para las políticas de empleo de los Estados miembros para 1999 (Comisión Europea, 1998e), como dispone el nuevo Tratado de Amsterdam. También se presentó el “Informe sobre la tasa de empleo en 1998” (Comisión Europea, 1998f) –cuyo objeto es presentar un breve análisis de la evolución del empleo en la Unión en los últimos años y extraer conclusiones sobre las contribuciones que cada uno de los Estados miembros podría realizar para lograr un aumento significativo de la tasa media de empleo–, y el Informe conjunto Comisión/Estados miembros que evalúa lo ocurrido en 1998.

El análisis conjunto de los Planes de los diferentes Estados miembros, reflejado en el “Informe Conjunto sobre el Empleo 1998” (Comisión Europea, 1999a), muestra que a lo largo de 1998 se han producido algunos avances en lo que respecta a la nueva estrategia. El debate sobre la política de empleo ha ganado en transparencia y su dimensión política se ha afirmado en muchos Estados miembros y a nivel de la Unión Europea. Por otro lado, ha mejorado la coordinación de la política de empleo en los Estados miembros y se han establecido nuevas estructuras interministeriales, a veces incluso a nivel regional. Además, tanto los interlocutores sociales como las autoridades locales y regionales han participado y contribuido en la formulación y segui-

miento de los PNAE, lo que ha dado lugar a nuevas iniciativas conjuntas.

Sin embargo, también se han apreciado algunas dificultades y lagunas del proceso, como la complejidad que conlleva el gran número de participantes, tanto en la Unión Europea como en los países implicados, las dificultades de coordinación entre los mismos, la carencia de indicadores comunes apropiados para el seguimiento y la evaluación, la brevedad de los plazos para la preparación de los Planes Nacionales de Empleo o la dificultad para traducir políticas de empleo a presupuestos.

Precisamente, con el objeto de mejorar la estrategia europea para el empleo así como su aplicación más eficaz, en el Consejo Europeo de Viena (11 y 12 de diciembre de 1998) se adoptaron las Directrices para el empleo en 1999 (Consejo de la Unión Europea, 1999), que modifican las aprobadas en Luxemburgo a partir de los cuatro pilares que componen su estructura básica. Algunas modificaciones de las Directrices para 1999 son (Consejo Económico y Social, 1999):

- mayor énfasis en las medidas activas;
- mejora de las condiciones de aprendizaje a lo largo de toda la vida, principalmente para las personas mayores;
- apertura del mercado de trabajo a todos los colectivos, en particular los discapacitados y las minorías étnicas;
- conciliación de la vida laboral con la vida profesional, optimización del Sistema de Seguridad Social para los jóvenes y mejora de la participación de las mujeres en el mercado de trabajo.

También durante 1998 se presentaron trabajos que reflejan la necesidad de reformar algunos sectores y propiciar su desarrollo con el objeto de crear empleo. Es el caso, por ejemplo, del “Informe sobre las oportunidades de empleo en la sociedad de la información”, y la “Comunicación de la Comisión Europea relativa a la modernización de los servicios públicos de empleo” (Comisión Europea, 1998g).

Para terminar, señalar que a lo largo de 1999 gran parte de las discusiones en materia de política europea de empleo se están centrando en lo que se conoce como “Pacto Europeo para el Empleo”. Su filosofía consiste en avanzar en la coordinación de las políticas fiscales y salariales de los Estados miembros, al ritmo de la política monetaria común. En concreto, se proponen medidas que puedan asegurar un crecimiento fuerte y no inflacionista, profundizar en la aplicación de las directrices europeas para el empleo y acelerar la realización de las reformas económicas necesarias para asegurar la competitividad. En lo que respecta a su contenido, las propuestas hacen referencia a cuestiones tales como salarios mínimos europeos, armonización fiscal, pro-

tección mínima europea en caso de despido, creación de indicadores comparables de paro, política salarial, medidas concretas para colectivos especiales, reformas estructurales, políticas macroeconómicas, innovación, etc. (Consejo Económico y Social, 1999).

II. LAS POLÍTICAS DE INSERCIÓN EN LOS PLANES NACIONALES DE ACCIÓN PARA EL EMPLEO: UNA COMPARACIÓN FRANCIA-REINO UNIDO-ESPAÑA.

Si las políticas de empleo se definen como un conjunto de intervenciones públicas cuyo objeto consiste, por una parte, en atenuar los efectos sociales ligados a la degradación de la coyuntura económica (medidas pasivas, como por ejemplo, las prestaciones por desempleo) y, por otra, en mejorar el funcionamiento del mercado de trabajo (medidas activas, de ayuda a las empresas o de formación de los parados), en los años 80, y frente a el aumento de un desempleo masivo y a la aparición del desempleo de exclusión, el aspecto activo de las políticas de empleo se ha desarrollado considerablemente, a través de las políticas denominadas de inserción (Wuhl, 1996). En este apartado, se van a analizar las actuaciones más significativas llevadas a cabo en materia de inserción en tres países de la Unión Europea (Francia-Reino Unido-España), tal y como aparecen recogidas en sus "Planes Nacionales de Empleo" de 1998 y 1999.

2.1. *La creación de actividades y de empleos para jóvenes y la lucha contra las exclusiones en Francia.*

En 1997, la tasa de paro de los jóvenes en la Unión Europea era casi del 20%, siendo este problema particularmente grave en Francia donde esta tasa superaba el 24%. Parecía, por tanto, existir una clara desventaja para este colectivo en lo que respecta a su inserción en el mercado de trabajo. Además, los que lograban insertarse lo hacían mediante contratos temporales, a menudo de corta duración, viviendo situaciones particularmente precarias.

Por otro lado, el Gobierno francés era consciente en ese momento de que la economía francesa presentaba una relativa pobreza en actividades de servicio, aún cuando existían necesidades que quedaban sin satisfacer y otras estaban emergiendo.

Precisamente, para hacer frente a este doble problema (penuria de servicios y paro de los jóvenes) el Gobierno francés decide poner en marcha el programa "Nuevos Servicios, Empleos para Jóvenes" (*Nouveaux Services, Emplois Jeunes*), con la aprobación de la "Ley de

16 de octubre de 1997, relativa al desarrollo de actividades para el empleo de los jóvenes” (Van Lerbergue, 1999).

El programa “Nuevos Servicios, Empleos para Jóvenes” nace con la finalidad de favorecer la creación de empleos en actividades nuevas, que respondan a necesidades emergentes todavía no satisfechas por el mercado, principalmente en actividades culturales, educativas, deportivas, de medio ambiente y de proximidad (Comisión Europea, 1999c). Sus objetivos responderían a la línea directriz 10 (promover la creación de empleo a nivel local) para 1998, que marca la nueva política de empleo de la Unión Europea.

Por tanto, se trata de un programa de desarrollo local que pretende la creación de actividades consideradas de “utilidad social”, previendo para ello una subvención⁶ que el Estado concede a los organismos⁷ que las crean. Esta ayuda del Estado es otorgada mensualmente, durante un período de 5 años, lo que permite (Comisión Europea, 1999c):

- un verdadero lanzamiento de la actividad, y su estructuración, así como la emergencia de una verdadera demanda;
- una experiencia profesional real para los jóvenes así contratados.

Entre los nuevos servicios que han sido creados con la puesta en marcha de este programa, pueden citarse (Van Lerbergue, 1999):

- En primer plano, aparecen los servicios que contribuyen al *reforzamiento de la cohesión social y al desarrollo de la solidaridad* (15,5%): este sector ha sido objeto de numerosas iniciativas tendentes a mejorar la atención de las personas mayores, prevenir situaciones de exclusión o rupturas familiares y profesionales, favorecer el derecho y acompañamiento socio-educativo de las personas más desfavorecidas, desarrollar una ayuda multiforme en la vida de las personas discapacitadas;
- Sector igualmente caracterizado por la importancia y la diversidad de los servicios es el *sector del medio ambiente* (15,5%), el cual ha permitido responder a la aspiración de una mejor calidad de vida en una sociedad de consumo. Se pueden mencionar aquí actividades tales como el tratamiento de los desechos, la protec-

⁶ Para alcanzar el objetivo de creación de empleos para los jóvenes, esta subvención es concedida para cada empleo creado en el seno de esta actividad, y ocupado por un joven (con edad comprendida entre 18-25 años cualquiera que sea su situación, o entre 26-29 años si carece de empleo o no se beneficia de un subsidio de paro (Van Lerbergue, 1999). Esta subvención representa actualmente la cantidad de 93.843 F (14.214 euros) por año, lo que equivale al 80% del salario mínimo (Comisión Europea, 1999c).

⁷ Los organismos elegibles son esencialmente las asociaciones, las colectividades locales y los establecimientos públicos.

ción del medio ambiente, la prevención de la contaminación, las economías de energía y la protección del patrimonio.

- El desarrollo de servicios en el *sector de la cultura* (10,9%) es particularmente significativo. Conciernen principalmente el desarrollo y el acceso a las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, el acceso a la lectura o a otras prácticas culturales en los barrios desfavorecidos o en el medio rural y, en relación con el sector del turismo (4,8%) y del medio ambiente, la valorización y la promoción del patrimonio.
- La creación de servicios para el desarrollo del *deporte* (9,9%) en numerosas disciplinas y abriéndolos a nuevos públicos, a menudo con una dimensión de animación y de prevención en los barrios desfavorecidos, ha sido objeto de numerosas iniciativas de asociaciones y de clubes deportivos así como de colectividades locales.
- En el sector de la *vivienda y de la vida en los barrios desfavorecidos* (8,9%), los servicios han respondido a necesidades en materia de mediación social, de mejora de las relaciones entre los usuarios y las instituciones y servicios administrativos, pero igualmente de apoyo al desarrollo de la vida asociativa.
- El desarrollo de servicios en el campo de *las actividades extraescolares, del tiempo del menor y del tiempo libre* (8,5%) ha sido realizado por asociaciones de educación popular y por las colectividades locales, completando la acción del Ministerio de Educación Nacional.
- En el seno mismo del Ministerio de Educación Nacional, el apoyo aportado a los alumnos por los ayuda-educadores (*aide-éducateurs*) ha contribuido a la mejora de la vida escolar en los establecimientos y al desarrollo de las actividades de animación. Ha permitido asimismo facilitar el acceso de los alumnos a las nuevas tecnologías de la información y comunicación, desarrollar las actividades de documentación y reforzar el apoyo a los alumnos en situación de fracaso escolar.

En cuanto a los resultados obtenidos hasta el momento, hay que señalar que el objetivo incluido en el PNAE de 1998 (Comisión Europea, 1998a), de crear 150.000 empleos mediante este programa, ha sido superado notablemente puesto que a finales de 1998 se habían creado 160.000 empleos (Comisión Europea, 1999c). El desarrollo de estas actividades ha permitido a los jóvenes –de los cuales más del 70% estaban desempleados– encontrar un empleo. Por otro lado, los empleos ocupados han sido casi en su totalidad a tiempo completo y el 79% con contrato temporal, remunerados generalmente ligeramente

por encima del salario mínimo (sobre todo en las asociaciones donde los jóvenes presentan mayor cualificación). Sólo las asociaciones utilizan de manera significativa los contratos de duración indefinida (Comisión Europea, 1999a). Asimismo, durante 1999 se prevé la creación de 100.000 empleos suplementarios gracias a este programa.

Sin embargo, a pesar de los buenos resultados alcanzados, también se mencionan algunas críticas que comentamos a continuación. Así, la creación de empleos para jóvenes a través de esta medida no parece haber invertido la tendencia hacia la exclusión de los no diplomados, provocada ya antes por la carencia de empleos, obligando así a los más desaventajados escolarmente a recurrir a medidas antiguas y temporales (contrato empleo-solidaridad, contrato de adaptación, contrato de cualificación) (Pariat y Allouche-Benayoun, 1998).

En cualquier caso, la acción gubernamental con respecto a este programa se prosigue actualmente en tres direcciones (Van Lerbergue, 1999):

- continuar con el apoyo a la emergencia de nuevos servicios;
- favorecer una verdadera profesionalización de las actividades y de los jóvenes que las ejercen,
- ayudar a los organismos subvencionados a encontrar las vías para que su actividad perdure más allá de los 5 años que dura la ayuda del Estado.

Pero, además del programa "*Nouveaux services-emplois jeunes*" –el cual está considerado el programa "estrella"– en el Plan Nacional de Acción para 1999, Francia ha elegido conjugar una política de tratamiento del paro de larga duración y de la exclusión, construida hace ya un tiempo pero reforzada significativamente con el programa y la Ley contra las exclusiones (*LOI n° 98-657 du 29 juillet 1998 d'orientation relative à la lutte contre les exclusions / J.O. num. 175 du 31 juillet 1998*), con una política de prevención, a partir del programa "nuevo comienzo" (*nouveau départ*) (Comisión Europea, 1999c).

Así, en 1999, se van a promover soluciones duraderas de inserción profesional y social para las personas adultas en situación de exclusión social, cuya intención es romper con la precariedad de las soluciones excesivamente provisorias, privilegiando el empleo antes que las medidas de asistencia, y tratando igualmente de aportar una respuesta global a los problemas sociales, de salud, vivienda, etc. Es por ello que el "programa de prevención y de lucha contra las exclusiones" (*programme de prévention et de lutte contre les exclusions*), presentado por el Gobierno francés en marzo de 1998, y la "Ley contra las exclusiones", aprobada en julio de ese mismo año, presentan como primer principio la afirmación del derecho al empleo y la voluntad de traducirlo a la

realidad (Comisión Europea, 1999c). Según el Artículo 1 de la citada Ley: “*La lucha contra las exclusiones es un imperativo nacional fundado en el respeto de la igual dignidad de todos los seres humanos y una prioridad del conjunto de las políticas públicas de la nación. La presente ley tiende a garantizar en el conjunto del territorio el acceso efectivo de todos a los derechos fundamentales en los dominios del empleo, la vivienda, la protección de la salud, la justicia, la educación, la formación, la cultura y la protección de la familia y de la infancia*”.

2.2. La “Nueva Política” (*New Deal*) dirigida a los desempleados en el Reino Unido.

En la línea de la política de la “tercera vía” propuesta por A. Guiddens (1999), el Gobierno laborista de T. Blair en el Reino Unido se plantea como objetivo reconstruir el Estado del Bienestar en base al trabajo. De hecho, el nuevo Gobierno laborista pretende promover el trabajo a través de las siguientes medidas (VV.AA., 1998):

- ayudando a las personas desempleadas a pasar del bienestar al trabajo a través de las “Nuevas Políticas” (*New Deals*) y “Zonas de Empleo” (*Employment Zones*);
- desarrollando servicios flexibles y personalizados para que los desempleados encuentren trabajo;
- removiendo las barreras para que puedan acceder al trabajo los que pueden y quieren trabajar;
- haciendo que el trabajo merezca la pena, reformando el sistema fiscal y de pensiones, incluyendo un “Crédito para las Familias Trabajadoras” (*Working Families Tax Credit*), reformando los “Seguros Nacionales” (*National Insurance*) y el impuesto sobre la renta, e introduciendo un salario mínimo nacional; y
- asegurando que las responsabilidades y los derechos se encuentran justamente equilibrados.

La finalidad de su programa integral de bienestar para trabajar (*Welfare to Work*), inspirado en la experiencia estadounidense en relación a los programas de asistencia social (McGregor, 1999), es romper el molde del viejo sistema pasivo de subsidios, centrándose para ello en cinco aspectos de la “Nueva Política” (*New Deal*) dirigida a: jóvenes desempleados, familias monoparentales, discapacitados o enfermos crónicos y parejas de los parados. Junto a estos programas nacionales, se han puesto en marcha igualmente ayudas para áreas con altas tasas de desempleo de larga duración, a través de las nuevas “Zonas de Empleo” (*Employment Zones*).

De entre las nuevas políticas activas introducidas en el Reino Unido, la más importante es la “Nueva Política para los Jóvenes” (*New Deal for Young People*), experimentada primero en doce “zonas piloto” en enero de 1998, antes de extender su aplicación a nivel nacional en abril de 1998 (Comisión Europea, 1999a). La “Nueva Política para Jóvenes” constituye el elemento principal de la estrategia puesta en marcha en este país para luchar contra el paro juvenil. Se propone, de esta manera, ayudar a los jóvenes parados, de edades comprendidas entre los 18 y los 24 años, a encontrar empleos y a conservarlos (VV.AA., 1998). Sus objetivos coinciden entonces con los de la línea directriz 1 (combatir el desempleo juvenil). Además, el programa está financiado por el impuesto especial cargado sobre los “beneficios excesivos” de las industrias privatizadas del agua, electricidad y gas, que ha recaudado unos 650.000 millones de pesetas (Gurruchaga, 1999).

Si bien la “Nueva Política para Jóvenes” contiene elementos ya presentes en medidas aplicadas anteriormente en el Reino Unido, esta medida es innovadora por varias razones; en particular (Comisión Europea, 1999a):

- por su importancia (el gasto previsto asciende a la cantidad de 3.160 millones de £ para el período 1997-2002) y su carácter global: está dirigido a todos los jóvenes en edades comprendidas entre 18-24 años que perciben el subsidio de demandantes de empleo (*Jobseekers' Allowance - JSA*)⁸ desde hace como mínimo 6 meses. Además, varios colectivos pueden beneficiarse del *New Deal* antes de alcanzar los 6 meses en paro⁹;
- presenta elementos característicos de un “itinerario de inserción”: todos los participantes realizan un programa inicial denominado “Acceso” (*Gateway*), de una duración máxima de cuatro meses, que consiste en sesiones intensivas de orientación y asesoramiento. Este programa pretende ayudar al mayor número posible de participantes a encontrar empleos no subvencionados en el mercado ordinario de trabajo, y preparar al resto sobre las diferentes posibilidades propuestas por la fase principal del *New Deal*;
- al finalizar el programa *Gateway*, los jóvenes que no hayan encontrado empleo no subvencionado tienen, en función de la evaluación de sus competencias y necesidades, la posibilidad de ele-

⁸ En octubre de 1996, el JSA reemplazó los sistemas anteriores de subsidio de desempleo y de complementos de recursos (Comisión Europea, 1999a).

⁹ Los colectivos que pueden beneficiarse antes del *New Deal* incluyen a las personas discapacitadas, los ex-reclusos, las personas a cargo de las autoridades locales y aquellas que tienen dificultades para leer y escribir (Comisión Europea, 1999a).

gir entre cinco opciones¹⁰:

1. un empleo subvencionado durante seis meses en el mercado ordinario de trabajo, por el cual el empleador recibirá un subsidio por puesto de trabajo de hasta 60 £ a la semana;
 2. seis meses de trabajo en el Equipo de Trabajo de Medio Ambiente (*Environmental Taskforce*) (programa de creación de empleos en el sector del medio ambiente);
 3. seis meses de trabajo en una organización del sector voluntario;
 4. para los que no posean cualificaciones de nivel 2 NVQ (cualificaciones profesionales nacionales), una educación o formación a tiempo completo de una duración máxima de doce meses sin pérdida del subsidio;
 5. el acceso a una actividad no asalariada (subvencionada durante seis meses);
- el *New Deal* incluye un elemento importante de “activación”, en la medida en que los jóvenes que rehusan participar en alguna de las opciones propuestas se exponen a sanciones financieras como, por ejemplo, la pérdida del subsidio de demandante de empleo (*JSA*).

En lo que respecta a los resultados, y según las estadísticas oficiales, 35.000 empresas se han sumado al *New Deal for Young People*, al que han acudido 266.300 jóvenes, de los cuales alrededor de 100.000 han encontrado una ocupación gracias a este programa, que cumple un año de existencia (Gurruchaga, 1999).

Pero además de la “Nueva Política para jóvenes”, el Gobierno británico ha puesto en marcha otras medidas como la “Nueva Política para desempleados mayores de 25 años” (*New Deal for people Aged 25+*)¹¹ en junio de 1998, la “Nueva Política para familias monoparentales” (*New Deal for Lone Parents*)¹² en octubre de 1998, así como

¹⁰ En sus inicios, el programa preveía cuatro opciones (Comisión Europea, 1998b); la quinta (empleo no asalariado) fue añadida en julio de 1998 (Comisión Europea, 1999a).

¹¹ La “Nueva Política para desempleados mayores de 25 años” (*New Deal for people Aged 25+*) está dirigida a los desempleados de ese tramo de edad, que se encuentran en situación de desempleo desde hace 2 años como mínimo, y ofrece (Comisión Europea, 1998b, 1999d):

- un empleo durante seis meses por el cual el empleador recibe un subsidio de 75 £ a la semana;
- la posibilidad de que cerca de 10.000 personas, que carecen de las competencias básicas, puedan estudiar a tiempo completo durante un período máximo de un año, percibiendo una indemnización.

¹² Este programa pretende mejorar las perspectivas de empleo y la capacidad de inserción profesional de las familias monoparentales que perciben el ingreso mínimo de inserción (Comisión Europea, 1999d).

la “Nueva Política para Discapacitados” (*New Deal for Disabled People*)¹³, la “Nueva Política para las parejas de los desempleados” (*New Deal for Partners*)¹⁴, la “Nueva Política para las Escuelas” (*New Deal for Schools*) y la “Nueva Política para las Comunidades” (*New Deal for Communities*) (Comisión Europea, 1999d).

2.3. Las medidas en favor de la estabilidad en el empleo en España.

España no sólo es el país de la Unión Europea que presenta la tasa más elevada de desempleo¹⁵, sino también la tasa más alta de empleo temporal, esta última más o menos estable desde 1992 (Comisión Europea, 1999a). En 1997, estas tasas alcanzaron el 20,3% y 33,2% (Comisión Europea, 1999b), aproximadamente el doble y más del triple de la media europea, respectivamente, habiendo sufrido una cierta reducción en el último período hasta llegar en el segundo trimestre del año en curso al 15,6% y 32,7% (Alegre, 1999).

En nuestro país, la creciente utilización de la contratación temporal vino propiciada por la reforma del mercado de trabajo de 1984, que generalizó el uso de los llamados “contratos temporales de fomento del empleo” (contratos temporales no causales). La reforma de 1984 se inscribía abiertamente en la tendencia flexibilizadora del momento, moviéndose en torno a tres ejes o directrices fundamentales: la ampliación del ámbito de la contratación temporal “normal”; la flexibilización al máximo de la contratación temporal “coyuntural”; y la “normalización” del juego de otras modalidades de contratación (Durán *et al.*, 1987; citado en L. Cachón y J. I. Palacio, 1999, p. 285). Más adelante, dos reformas posteriores, la de 1992¹⁶, ligada a los recortes en el siste-

¹³ Consiste en un programa específicamente destinado a las personas que se benefician de prestaciones de invalidez y que desean encontrar un empleo o continuar trabajando (Comisión Europea, 1999a).

¹⁴ Se trata de un programa dirigido a las parejas de los desempleados que se encuentran también en situación de desempleo. Las parejas con edades comprendidas en el tramo de edad 18-24 están incluidas en la “Nueva Política para los Jóvenes”; sin embargo, las parejas con menores a cargo y las que son mayores de 25 años pueden recurrir a la “Nueva Política para las parejas” (*New Deal for Partners*) (Comisión Europea, 1999d).

¹⁵ En España, el desempleo ha estado caracterizado por los siguientes rasgos (Ródenas y Sánchez, 1998): un alto paro de larga duración, centrado sobre los jóvenes y las mujeres, con mayor incidencia en las personas sin estudios; con grandes diferencias entre Comunidades autónomas; que coexiste con una tasa de actividad inferior al 50% de la población en edad activa; y que persiste incluso en situaciones de crecimiento del PIB.

¹⁶ En 1992, se promulga el RDL 1/1992, después Ley 22/1992, de 30 de julio, de Medidas Urgentes sobre Fomento del Empleo y Protección por Desempleo, con el fin de fomentar la contratación indefinida y eliminar algunos incentivos económicos dirigidos hacia la contratación temporal (Flórez, 1994).

ma de protección por desempleo, y la reforma de 1994, han tratado de limitar, al menos formalmente, el auge de dicha contratación temporal (García Serrano, Garrido y Toharia, 1999). Pero, y como señalan los autores C. García Serrano *et al.* (1999), el análisis de la evolución de la temporalidad en España muestra que en 1992 se inicia una nueva etapa caracterizada por una mayor intensidad de uso de los contratos temporales, unida a una creciente rotación de la mano de obra¹⁷. Para A. Recio (1998), esta generalización de la temporalidad, con la consiguiente precarización del empleo, habría tenido como efecto el debilitar tanto a los sindicatos como a los trabajadores individuales, impidiendo además que una parte de la población pueda disfrutar de los mismos derechos laborales, así como de unas condiciones de trabajo que ofrezcan oportunidades para la formación, la realización personal y la estabilidad vital. De esta manera, han sido las reformas de mayo de 1997 y noviembre de 1998, que tratan de potenciar, respectivamente, la contratación indefinida y el trabajo a tiempo parcial estable (Comisión Europea, 1999b), las que han dado un nuevo impulso a la limitación de la contratación temporal, ante el fracaso evidente de las reformas anteriores.

En abril de 1997, se produce la firma de varios acuerdos interconfederales entre las organizaciones empresariales más representativas a nivel estatal (CEOE y CEPYME), y las igualmente más representativas centrales sindicales (UGT y CC.OO.). Estos acuerdos son tres: el “Acuerdo Interconfederal para la Estabilidad en el Empleo”, el “Acuerdo Interconfederal sobre Negociación Colectiva” y el “Acuerdo Interconfederal sobre Cobertura de Vacíos”. El primero de estos acuerdos ha sido asumido en gran medida por el Gobierno, promulgándose dos Reales Decretos Leyes, ambos de 16 de mayo (BOE del 17; corrección de errores BOE de 24 de mayo): el *RDL 8/1997, de medidas urgentes para la mejora del mercado de trabajo y el fomento de la contratación indefinida*; y el *RDL 9/1997, 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* (Albiol, Camps y Goerlich, 1997).

¹⁷ La desaparición legal de los “contratos temporales de fomento del empleo” tuvo como efecto un importante incremento de la rotación laboral de los contratados temporalmente. Ya que al eliminarse la posibilidad que tenían esos contratos de prorrogarse hasta cubrir tres años, la alternativa que se plantea una vez finalizados es convertirlos en indefinidos o el despido. Y la evolución de la temporalidad muestra que la opción mayoritaria ha sido el despido. Por lo que la defensa de la contratación indefinida durante el período 1992-1996 ha venido a convertir los contratos temporales en improrrogables, salvo pasándolos a indefinidos, lo que no parece haber resultado rentable para la mayoría de los empleadores (García Serrano, Garrido y Toharia, 1999).

La finalidad de estos Acuerdos es desarrollar un modelo de relaciones industriales más estable para aumentar la competitividad de las empresas, mejorar la capacidad de inserción profesional y reducir la rotación de la mano de obra así como la contratación temporal (Comisión Europea, 1999a). En este sentido, se pretende fomentar la estabilidad laboral suprimiendo ciertas modalidades de contratación temporal y diseñando un nuevo contrato indefinido al que puedan acogerse los colectivos de desempleados más desfavorecidos (Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 1998), es decir, los jóvenes de 18 a 29 años, los parados de larga duración, los desempleados mayores de 45 años, los minusválidos y los trabajadores con contratos 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. Además, estos contratos contemplan una indemnización por despido, cuando sea por causas objetivas y se le declare improcedente, de 33 días de salario por año trabajado hasta un máximo de 24 mensualidades, inferior a la establecida para el resto de los contratos indefinidos (de 45 días y el máximo de 48 mensualidades según el art. 56.a de la Ley del Estatuto de los Trabajadores para los despidos improcedentes y los 20 días de indemnización por año de servicio y tope de 12 mensualidades) (Cachón y Palacio, 1999). En su primer año de aplicación, cerca del 70% de los nuevos contratos indefinidos han recurrido a las nuevas medidas de fomento, en particular a la conversión de contratos temporales existentes en contratos indefinidos, beneficiado especialmente a los jóvenes trabajadores (59%) (Comisión Europea, 1999a).

Por su parte, el 13 de noviembre de 1998 se firmó el Acuerdo sobre trabajo a tiempo parcial y fomento de su estabilidad, que fue suscrito por el Gobierno y las organizaciones sindicales UGT y CC.OO.. La nueva regulación del trabajo a tiempo parcial a que da lugar el Acuerdo se ha llevado a cabo mediante la aprobación del *Real Decreto-Ley 15/1998, de 27 de noviembre, de medidas urgentes para la mejora del mercado de trabajo en relación con el trabajo a tiempo parcial y el fomento de su estabilidad*. El Acuerdo fue rechazado y criticado por los empresarios porque, según las organizaciones CEOE y CEPYME, convierte el contrato a tiempo parcial en un instrumento rígido, complejo y de difícil comprensión, lo que puede limitar su utilización en las empresas, en especial en las de menor dimensión. Sin embargo, las organizaciones sindicales UGT y CC.OO., firmantes del Acuerdo, consideran que la nueva regulación legal concede garantías laborales y de protección social a la contratación a tiempo parcial de las que carecía anteriormente y que eran necesarias para mejorar las condiciones del trabajo a tiempo parcial (Consejo Económico y Social, 1999).

Por todo lo anterior, en España, los Planes de Acción para el Empleo de 1998 y 1999 han incluido entre sus objetivos la potenciación de la estabilidad en el empleo y la reducción de la tasa de temporalidad. De hecho, en el PNAE de 1999, para cuya financiación general se han visto afectados 1.100.000 millones de pesetas, se han destinado a este apartado 300.000 millones. Así, tanto en la Directriz 4 (reestructurar el sistema de prestaciones y fiscalidad) como en las Directrices 14 (reducción de la carga fiscal sobre el trabajo) y 17 (tipos de contratos más adaptables), se contempla, entre sus actuaciones, la realización de un *nuevo programa de bonificaciones a la contratación estable de trabajadores*. Pero, además, el PNAE de 1999 ha establecido los siguientes objetivos generales (Comisión Europea, 1999b):

- consolidar la estrategia de actuación basada en el desarrollo de políticas activas de empleo;
- promover la actividad de las pequeñas y medianas empresas (PYMES), a través de la reforma de la fiscalidad (más favorable a la creación y mantenimiento del empleo), la simplificación administrativa y un mejor acceso a la financiación;
- conciliar la vida profesional y familiar para favorecer la mayor participación de la mujer en el mercado de trabajo.

Y como acciones innovadoras a desarrollar en 1999 en el marco del citado PNAE, conviene destacar las siguientes:

- facilitar, mediante una nueva ley, la *conciliación de la vida familiar y la vida profesional* de los trabajadores;
- preparación de una *Ley de Inserción Socio-Laboral*, con el fin de establecer un marco apropiado que favorezca y fomente la inserción laboral de personas en situación de exclusión social o de marginalidad;
- reducción de trámites para la *creación de PYMES*;
- dentro de la intensificación de la actuación en *políticas activas*, se pretenden abordar las siguientes iniciativas: la puesta en marcha del Programa "Talleres de Empleo"¹⁸; el Programa piloto de-

¹⁸ El programa de Talleres de Empleo y las bases reguladoras de la concesión de subvenciones públicas a dicho programa han quedado establecidas por el Real Decreto 282/1999, de 22 de febrero, y por la Orden de 9 de marzo de 1999, que desarrolla dicho Real Decreto. El programa de Talleres de Empleo está dirigido preferentemente a los parados de larga duración mayores de 25 años con especiales dificultades de inserción laboral, y su finalidad es proporcionar formación y práctica laboral mediante la realización de obras y servicios de utilidad pública o interés social. Tiene una duración entre 6 y 12 meses. Cada Taller se organiza por una entidad promotora que es habitualmente una Corporación Local o una entidad sin ánimo de lucro. Los recursos públicos financian los costes de formación y contratación de los desempleados (Comisión Europea, 1999b).

nominado “Compromiso Voluntario de Actividad”¹⁹, dirigido a los beneficiarios de las prestaciones por desempleo; y la puesta en marcha de un Programa de tutoría individualizada en favor de los desempleados que presentan dificultades de inserción;

- *promoción de las políticas de desarrollo local* desde una doble perspectiva: reforma del programa de “Iniciativas Locales de Empleo” y puesta en práctica de un Plan de Choque en 100 municipios afectados por altos índices de desempleo²⁰. En ambos casos se priorizarán las experiencias que incidan en actividades de servicios cuya demanda se constata insuficientemente satisfecha.

III. CONCLUSIONES.

El análisis de la política de empleo a escala europea ha mostrado los pasos -ciertamente lentos- que se han ido dando en la definición de dicha política, y que ha sido a partir del Consejo Europeo Extraordinario sobre el empleo, celebrado en Luxemburgo en noviembre de 1997, cuando se ha podido apreciar una nueva estrategia en materia de empleo a nivel comunitario. Partiendo de la reforma del Tratado de la Unión Europea aprobada en Amsterdam en junio de 1997, la mencionada cumbre del empleo ha fijado por primera vez un conjunto de medidas para el fomento del empleo, que constituyen sin lugar a dudas una incipiente política de empleo a nivel de la Unión Europea, con un carácter marcadamente activo (Cachón y Palacio, 1999).

Pero, las políticas de empleo siguen siendo competencia de los Estados miembros y, aunque los objetivos marcados por las “Directrices para el empleo”, aprobadas cada año por el Consejo de Empleo y Asuntos Sociales, deben ser tenidas en cuenta por cada Estado miembro en la elaboración de sus respectivos “Planes Nacionales de Acción para el Empleo”, que han de presentar a la Comisión, lo cierto es que se apre-

¹⁹ Consiste en la firma de un Convenio entre el Servicio Público de Empleo y el perceptor de prestaciones por desempleo, en el que ambas partes asumen la obligación de desarrollar un programa intensivo de actuaciones dirigidas a la mejora de la empleabilidad, organización de la búsqueda activa y acceso al empleo. Para los Servicios Públicos de Empleo supone un compromiso de oferta de un conjunto completo y suficiente de acciones de formación, orientación y empleo (Comisión Europea, 1999b).

²⁰ Este Plan de Choque consiste en la realización de planes de inserción experimentales dirigidos a colectivos específicos y diseñados de acuerdo a sus necesidades previamente detectadas. Ha sido elaborado en colaboración con la Federación de Municipios y Provincias, y será ejecutado en colaboración con éstos. Se contará además con la participación de otras entidades colaboradoras, principalmente interlocutores sociales y tercer sector (Comisión Europea, 1999b).

cion diferencias entre los países de la Unión Europea en cuanto a las actuaciones emprendidas y dotación presupuestaria en esta materia. Esto es lo que se ha pretendido mostrar al analizar –sin buscar la exhaustividad– algunas de las actuaciones llevadas a cabo en tres países de la Comunidad (Francia, Reino Unido y España), en lo que respecta a sus políticas de inserción. Tras la comparación de las políticas de inserción de estos tres países, se distinguen tres líneas de actuación:

- Evitar que los mecanismos de protección social frente al desempleo acaben desincentivando la búsqueda y aceptación de empleo. En este sentido, se posiciona el Gobierno laborista del Reino Unido con su “Nueva Política” (*New Deal*) en la que las ayudas concedidas están condicionadas a que el desempleado esté dispuesto a aceptar un empleo o un curso de formación.
- Para una parte importante de las personas desempleadas, especialmente los jóvenes y los parados de larga duración, el coste de la contratación no constituye el principal obstáculo (Romero, 1998). Influyen más en su situación de desempleo la falta de experiencia o de conocimientos adecuados a lo que demanda el mercado. Es por esta razón que iniciativas de contratación impulsadas desde los poderes públicos en torno a los nuevos servicios de proximidad y, en general, a los nuevos yacimientos de empleo, como la llevada a cabo por el Gobierno socialista francés a través del Programa “Nuevos Servicios, Empleos para Jóvenes” (*Nouveaux Services, Emplois Jeunes*) merecen una especial atención.
- La mayoría de las veces, cuando los parados (especialmente los jóvenes) logran insertarse en el mercado de trabajo lo hacen mediante contratos temporales, a menudo de corta duración, lo que les conduce a situaciones vitales particularmente precarias. Una forma de evitar la excesiva temporalidad del empleo, consiste en la aprobación de medidas que fomenten la estabilidad en el empleo y la contratación indefinida. Es por esta vía que ha optado, en gran medida, el Gobierno español, tras las reformas de 1997 y 1998, que tratan de potenciar, respectivamente, la contratación indefinida y el trabajo a tiempo parcial estable.

En definitiva, se constatan diferentes modelos de actuación en materia de inserción en los tres países objeto de la comparación, fruto de la diversidad de sus contextos socioeconómicos y de regulación de los mercados de trabajo y de las relaciones laborales. Cabría preguntarse, además, si a través de las diferentes medidas analizadas se están ofreciendo empleos de calidad o si, por el contrario, suponen el mantenimiento en la precariedad de los colectivos con dificultades de inserción en el mercado de trabajo. En este sentido, y con respecto al programa “Nueva Política para Jóvenes” en el Reino Unido, por ejemplo,

existe el peligro de que el salario subsidio, aliado con la coacción de la amenaza de reducción de subsidios, pueda conllevar un aumento del número de trabajos con bajos salarios (McGregor, 1999). Por otro lado, y como ya se ha mencionado anteriormente en relación al programa francés “Nuevos Servicios, Empleos para Jóvenes”, la creación de empleos para jóvenes a través de esta medida no ha sido capaz de invertir la tendencia hacia la exclusión de los no diplomados, obligando así a este colectivo a recurrir a medidas antiguas y temporales. Por último, las medidas de fomento de la contratación indefinida, aprobadas recientemente en España, parece que han dado buenos resultados en su primer año de aplicación. No obstante, y como resaltan M^a A. Davia y V. Hernanz (1999), habrá que esperar a ver la evolución de estos contratos en el futuro puesto que pueden estar generando un fuerte “peso muerto”, de manera que no se estén firmando más contratos de los habituales sino que se estén registrando más al amparo de las bonificaciones.

BIBLIOGRAFÍA.

- ALARCÓN, M. R.: “La Carta Social Europea”, en L. MORENO (comp.), *Unión Europea y Estado del Bienestar*, CSIC, Madrid, 1997, pp. 169-218.
- ALBIOL, I.; CAMPS, L. M. y GOERLICH, J. M^a: *La reforma laboral de 1997*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1997.
- ALEGRE, M^a T.: “El paro cae el 10% en Álava y Guipúzcoa, mientras Vizcaya soporta más del 18%”, *Diario El Correo*, viernes 13 de agosto de 1999, p. 29.
- BAGLIO, A.: *Politiques de l’emploi en Europe*, Ponencia presentada en la Conferencia Internacional sobre “Redes de Colaboración para el empleo”, celebrada en Bilbao los días 15-16 de noviembre de 1995.
- BUSTAMANTE, J. I.: “El empleo: objetivo prioritario tras el Tratado de Amsterdam”, en VV.AA., *Políticas de Empleo en la Unión Europea: Presente y Futuro*, Federación de Cajas de Ahorros Vasco-Navarras, Vitoria-Gasteiz, 1999, pp. 39-46.
- CACHÓN, L. y PALACIO, J. I.: “Política de empleo en España desde el ingreso en la Unión Europea”, en F. MIGUÉLEZ y C. PRIETO (dir. y coord.), *Las relaciones de empleo en España*, Siglo XXI, Madrid, 1999, pp. 273-304.
- COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS: *Carta comunitaria de los derechos sociales fundamentales de los trabajadores*, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo, 1999.

- COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS: “Crecimiento, competitividad y empleo. Retos y pistas para entrar en el siglo XXI. Libro Blanco”, *COM* (93) 700 final, Bruselas, 5 de diciembre de 1993.
- COMISIÓN EUROPEA: “Comunicación de la Comisión al Consejo: seguimiento del Consejo Europeo de Essen sobre el empleo”, *COM* (95) 74 final.
- COMISIÓN EUROPEA: “Comunicación de la Comisión, de 1 de octubre de 1997: propuestas de orientaciones para las políticas de empleo de los Estados miembros en 1998”, *COM* (97) 497 final.
- COMISIÓN EUROPEA: Plan National d’ Action pour l’ Emploi France, 1998 (a).
- COMISIÓN EUROPEA: United Kingdom Employment Action Plan, March 1998 (b).
- COMISIÓN EUROPEA: *Des lignes directrices à l’ action concrète: évaluation préliminaire des PAN. Rapport d’ appui*, Bruxelles, 1998 (c).
- COMISIÓN EUROPEA: “Comunicación de la Comisión de las directrices a la acción: los Planes Nacionales de Acción para el Empleo”, *COM* (1998) 316 final, 13 de mayo de 1998 (d).
- COMISIÓN EUROPEA: “Comunicación de la Comisión relativa a las propuestas de directrices para las políticas de empleo de los Estados miembros en 1999”, *COM* (1998) 574 final, 14 de octubre de 1998 (e).
- COMISIÓN EUROPEA: “Informe de la Comisión sobre la tasa de empleo en 1998. Evolución del empleo en los Estados miembros”, *COM* (1998) 572 final, 14 de octubre de 1998 (f).
- COMISIÓN EUROPEA: “Comunicación de la Comisión Europea relativa a la modernización de los servicios públicos de empleo para apoyar la estrategia europea de empleo”, *COM* (1998) 641 final, 13 de noviembre de 1998 (g).
- COMISIÓN EUROPEA (1999a): *Politiques de l’ emploi dans l’ UE et dans les États membres. Rapport conjoint 1998*, Office des publications officielles des Communautés européennes, Luxembourg.
- COMISIÓN EUROPEA: Plan de Acción para el Empleo del Reino de España 1999, 21 de mayo de 1999 (b).
- COMISIÓN EUROPEA: Plan National d’ Action pour l’ Emploi pour 1999 et Bilan du Plan 1998 France. 1999 (c).
- COMISIÓN EUROPEA: Plan d’ Action du Royaume-Uni sur l’ emploi 1999 (d).
- CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL: *Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral de España en 1998*, CES, Madrid, 1999.

- CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA: “Résolution du Conseil sur les lignes directrices pour l’emploi en 1999”, *DO*, num. C 69/2, 12 mars 1999.
- DAVIA, M^a A. y HERNANZ, V.: “Políticas de empleo para jóvenes”, en VV.AA., *Políticas de Empleo en la Unión Europea: Presente y Futuro*, Federación de Cajas de Ahorros Vasco-Navarras, Vitoria-Gasteiz, 1999, pp. 301-315.
- FLÓREZ, I.: *La contratación laboral como medida de política de empleo en España*, CES, Madrid, 1994.
- GABINETE TÉCNICO CONFEDERAL DE CC.OO.: “Libro Blanco sobre el Empleo en Europa. El precio de la competitividad”, *Noticias Obreras* n^o 1.129/1-10-94/15-10-94.
- GARCÍA SERRANO, C.; GARRIDO, L. y TOHARIA, L.: “Empleo y paro en España: algunas cuestiones candentes”, en F. MIGUÉLEZ y C. PRIETO (dir. y coord.), *Las relaciones de empleo en España*, Siglo XXI, Madrid, 1999, pp. 23-50.
- GIDDENS, A.: *La tercera vía. La renovación de la socialdemocracia*, Taurus, Madrid, 1999.
- GURRUCHAGA, I.: “Blair canta victoria”, *Diario El Correo*, domingo 27 de junio de 1999, p. 58.
- McGREGOR, A.: “Políticas de Empleo en el Reino Unido”, en VV.AA., *Políticas de Empleo en la Unión Europea: Presente y Futuro*, Federación de Cajas de Ahorros Vasco-Navarras, Vitoria-Gasteiz, 1999, pp. 135-146.
- MINISTERIO DE TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES: *Plan de Acción para el Empleo del Reino de España*, 1998.
- PARIAT, M. y ALLOUCHE-BENAYOUN, J.: *Guide de l’insertion professionnelle et sociale*, Dunod, París, 1998.
- RECIO, A.: “La política laboral: acuerdo y conflicto en un contexto de reforma continua”, en R. GOMÀ y J. SUBIRATS (coords.), *Políticas públicas en España. Contenidos, redes de actores y niveles de gobierno*, Ariel, Barcelona, 1998, pp. 113-132.
- RHODES, M. (1997): “El futuro de la dimensión social europea”, en L. MORENO (comp.), *Unión Europea y Estado del Bienestar*, CSIC, Madrid, pp. 143-167.
- RÓDENAS, F. y SÁNCHEZ, S.: “Política social y empleo”, en C. ALEMÁN BRACHO y J. GARCÉS FERRER (coords.), *Política Social*, McGraw-Hill, Madrid, 1998, pp. 233-269.
- ROMERO, J.: “Prólogo” del libro *Un nuevo contrato para el bienestar. La propuesta laborista*, Fundación Tolerancia y Solidaridad, NAU llibres, Valencia, 1998, pp. 3-17.

- SCADPLUS: *Política de la Unión. Empleo y Asuntos Sociales*, 28 de abril de 1999.
- UNIÓN EUROPEA: “Tratado de la Unión Europea”, *Diario Oficial* C 340 de 10.11.1997 (a), pp. 145-172.
- UNIÓN EUROPEA: *Tratado de Amsterdam*, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo, 1997 (b).
- VAN LERBERGUE, R.-M.: *Los nuevos empleos para los jóvenes*, Conferencia presentada en el Congreso Internacional “El futuro del trabajo”, organizado por el Club de Roma/Unesco, y celebrado en Bilbao los días 9 al 12 de marzo de 1999.
- VV.AA.: *Un nuevo contrato para el bienestar. La propuesta laborista*, Fundación Tolerancia y Solidaridad, NAU llibres, Valencia, 1998.
- WUHL, S.: “Politiques de l’emploi et politiques d’insertion: quelques perspectives”, en S. PAUGAM (dir.), *L’exclusion. L’état des savoirs*, La Découverte, París, 1996.