

Políticas de empleabilidad en Europa

Las políticas de empleabilidad no crean puestos de trabajo. No obstante, pueden ayudar a que los jóvenes consigan empleo. Sin embargo, esas políticas difieren mucho entre sí. En algunos casos, su repercusión puede ser discutible, especialmente en lo concerniente a la calidad de los empleos. Es necesaria una cuidadosa combinación política, con plena participación de los interlocutores sociales.

Amparo Serrano Pascual

Instituto Sindical Europeo y
Universidad Complutense de Madrid

Las crisis de los mercados laborales, la creciente cantidad de obstáculos que hay en el camino hacia el empleo y la segmentación y polarización del empleo, que afectan especialmente a las trabajadoras y trabajadores jóvenes, han hecho que les resulte más difícil encontrar trabajo. En algunos países, esos problemas también han hecho que la transición de los estudios al trabajo sea más larga, pero también más variada y compleja. Dicha transición tiene lugar actualmente en una especie de tierra de nadie entre trabajo y desempleo, una especie de limbo creado, en gran medida, por las políticas de empleo. La transición se caracteriza en la actualidad por la incertidumbre, la vulnerabilidad y la reversibilidad (Du Bois-Reymond y López Blasco, 2003). Esto explica el elevado porcentaje de cambios de empleos que se registra entre los jóvenes, lo que constituye un fenómeno reciente (Martín Criado, 1997), como así también la lentitud y la desarticulación de su transición hacia el trabajo.

Las evaluaciones de las políticas de empleabilidad destinadas a los jóvenes europeos constituyen una base excelente para examinar este concepto, la eficiencia de los distintos enfoques y el potencial para mejorarlas.

¿Qué implica una evaluación?

En las evaluaciones se analiza en qué medida las políticas han alcanzado sus metas, como así también su adecuación a las necesidades sociales. Pero ¿cómo se deben definir los términos «eficacia» y «necesidades»? La manera en que diversos gobiernos europeos han concebido las medidas relativas a empleabilidad refleja la interpretación predominante sobre cuáles son los principales problemas sociales, qué papel deben desempeñar las instituciones, a qué instancias competen las distintas responsabilidades, etcétera. La interpretación predominante de la exclusión social tiende, sobre todo, a reforzar su dimensión económica. De allí que el principal enfoque utilizado para evaluar las políticas de empleabilidad haya sido predominantemente cuantitativo y económico. Tal es el caso, por ejemplo, cuando el indicador utilizado para evaluar el éxito de un programa es el *desempeño del mercado laboral* (empleo, actividad y capacitación). En tales casos, lo averiguado va, a menudo, acompañado de un perfil de los participantes del programa (en términos de género, referente social y edad).

Con este indicador cuantitativo hay diversos problemas, por ejemplo, la necesidad de efectuar una distinción ente los efectos vinculados con el proceso macroeconómico y los atribuibles a las políticas de empleo, como así también las tendencias de

los efectos de desplazamiento, peso muerto y sustitución¹. Además, el indicador de desempeño del mercado laboral se concentra exclusivamente en la integración en dicho mercado, pero no brinda información con respecto a la *calidad* de dicha integración, la cual reviste una importancia enorme. En efecto, al tiempo que se considera que el empleo es un requisito indispensable para la integración social, la medida en la que realmente brinda tal oportunidad depende de la *calidad* de los puestos de trabajo. El trabajo constituye una vía para la integración social cuando el mismo comporta tareas significativas que posibilitan una empleabilidad sostenible. Merecen también tomarse en cuenta los efectos a largo plazo – además de los indirectos o no intencionales – ya que las políticas pueden producir efectos diametralmente opuestos a los declarados o buscados, como, por ejemplo, estigmatización, desmotivación o exclusión social (Alaluf, 2004; Walther, 2003).

Por lo tanto, el análisis cuantitativo debería complementarse con un examen cualitativo donde se tomen en cuenta los efectos múltiples (intencionales o no) de las políticas: no solamente la integración de las personas en el trabajo, sino también la medida en que las políticas ayudan a consolidar la posición de los jóvenes, a romper el círculo vicioso de inactividad e impotencia y a preparar a los jóvenes a hacer frente a la incertidumbre. O bien, por el contrario, la medida en que llevan a «socializar» (es decir, disciplinar) la fuerza laboral y en que contribuyen a eludir reglamentaciones o hacen que se deterioren las condiciones de trabajo, etcétera.

Entre los indicadores que se utilizan para un enfoque cualitativo de la integración del mercado laboral se cuentan los vínculos con proyectos personales y con la experiencia previa, el tipo de calificaciones brindadas, los niveles salariales, el bienestar individual, el índice de rotación de trabajos, etcétera. No obstante, en este tipo de programas reviste similar importancia considerar la manera en que se determinan los problemas y las necesidades (creación de conciencia, determinación de los términos del debate, fomento de pausas

para reflexión, etcétera); la medida en que se realzan las «capacidades» (suministro de recursos políticos y sociales a grupos sociales o personas); y el sector del mercado laboral (primario/secundario) al cual están dirigidas las políticas. Todos esos indicadores pueden ayudar a evaluar en qué medida las políticas pueden alcanzar una empleabilidad sostenida a largo plazo y prevenir la marginación y la segregación de grupos sociales específicos.

Una mirada sobre algunos resultados

Las políticas de empleabilidad son la esencia de los principales programas destinados a los jóvenes, en particular desde la institucionalización de la estrategia europea sobre el empleo. A pesar de que gozan de mucha popularidad, hay cierto consenso en el sentido de que sus resultados han sido bastante modestos y contradictorios (Lind y Hornemann Moller, 2004; Walther, 2003). Además, los estudios sobre los efectos de las medidas de activación son muy controvertidos y difíciles de comparar. En general, resulta difícil demostrar, sin que queden razonables dudas, los efectos positivos o negativos de la política de mercado laboral. Pero esto se aplica más especialmente a las políticas de «empleabilidad», debido a la imprecisión de este concepto.

En efecto, el término ha venido siendo utilizado en el ámbito político de tres maneras. Se lo puede entender como la promoción de las medidas destinadas a mejorar las *capacidades técnicas* de los jóvenes adaptando la formación a las necesidades de la industria. Este enfoque sugiere que escasean las competencias y las calificaciones básicas para satisfacer las necesidades de la industria.

Una segunda versión de «empleabilidad» tiene que ver con el proporcionar *competencias metodológicas y de actitudes*, implicando con ello que los jóvenes carecerían de tales calificaciones. En distintos países ya se han tomado medidas de respaldo, como asesoramiento y orientación para los jóvenes carenciados, a fin de mejorar sus calificaciones psicosociales (deter-

minación de las metas personales y desarrollo de un sentido de independencia).

El tercer concepto de «empleabilidad» se basa en el principio de activación. En este caso se contempla el desempleo juvenil como resultante de una falta de *cualidades éticas/motivación* entre los jóvenes (una actitud negativa hacia el trabajo). Esto se ilustra con la utilización tanto directa como indirecta de incentivos como parte de las políticas.

Primer enfoque: la empleabilidad como formación

En algunos países se está viendo actualmente un crecimiento exponencial de la cantidad de programas de formación para jóvenes, con una serie ininterrumpida de cursos (a veces muy mal concebidos) en la que efectivamente puede calificarse de «industria de formación».

Sin embargo, las nuevas condiciones del mercado laboral parecen exigir que las personas tengan cada vez mayores calificaciones en materia de metodología y procedimientos (adaptabilidad, capacidad para manejar los imprevistos, aptitudes para el aprendizaje, creatividad, etcétera) más que calificaciones técnicas específicas (OIT, 1999). Dentro de este contexto, la formación tiende a hacerse en el trabajo, más que a ser una prolongación indefinida de la educación de una persona en un entorno separado de la realidad del lugar de trabajo. Sin embargo, la prolongación institucionalizada de los estudios al ámbito del trabajo puede responder a otras finalidades. Puede ayudar a los jóvenes a llenar el largo período de espera para el empleo y escapar así de la exclusión social, aunque sea temporalmente. No obstante, mantener a los jóvenes dentro del sistema educativo de esta manera no hace sino postergar el problema (Baudelot y Establet, 1999).

Sin embargo, los cambios en los métodos y en la tecnología de producción no necesariamente hacen que aumente la demanda de mano de obra calificada (Alaluf y Stroobants, 1994; Ursinov, 1999). Es más, no existe ninguna relación clara entre

las calificaciones educativas y el riesgo de desempleo, especialmente en ciertos países, como España, y esto se aplica especialmente a los jóvenes. Por ejemplo, en muchos países europeos las mujeres tienen mejor formación y calificaciones más altas que los hombres, no obstante lo cual entre ellas se observan niveles más elevados de desempleo y de inactividad económica.

En efecto, una mejor formación para los jóvenes, a veces, tiene repercusiones previsible. Diversos estudios han mostrado que cada vez se toma a más trabajadores altamente cualificados para realizar tareas que requieren bajas calificaciones, eliminándose a los solicitantes con menos calificaciones. Los jóvenes con mejores calificaciones no solamente se enfrentan a un entorno intensamente competitivo «en la cúspide», sino también a la perspectiva de ver naufragar sus altas expectativas (Baudelot y Establet, 1999; Walther, 2003). Entre tanto, las perspectivas de empleo de los jóvenes con menor o ninguna cualificación son peores que nunca. Dado que aumenta la cantidad de personas que estudian y que disminuyen los índices de fracaso estudiantil, aumenta la cantidad de personas calificadas. Por lo tanto, los empleadores dan menos importancia a las calificaciones y esto crea una situación donde las personas están sobrecualificadas para sus puestos de trabajo (Martín y Lope, 1999). Como se expone en el informe *Empleo en Europa 2001*, «cuando se les pide que evalúen sus calificaciones con respecto al trabajo actual, el 58 por ciento de todas las personas empleadas en Europa declaran tener calificaciones para realizar un trabajo más exigente, por lo que parecería que están sobrecualificados para sus trabajos o que ambicionan realizar tareas más difíciles» (Comisión Europea, 2001). Esos trabajadores insatisfechos pueden convertirse en un instrumento para reducir los costos laborales ya que permiten que se dé una situación en la que hay trabajadores subremunerados (Rose, 1998). Por supuesto, es muy discutible si el recortar costos laborales de esta manera resulta o no una estrategia ventajosa, ya que es poco probable que los trabajadores que realizan tareas para

las cuales están sobrecualificados se sientan motivados.

Al afirmarse que se necesita más formación en un momento en el que, paradójicamente, la formación está más difundida que nunca, se está culpando a los jóvenes de su incapacidad para encontrar trabajo. Además, al basarse en principios altamente selectivos, el sistema de capacitación prepara a los jóvenes para puestos de trabajo y categorías sociales que no pueden absorber la cantidad de personas que aspiran a ingresar a ellos.

La mayoría de las evaluaciones de los programas de formación ponen el acento en los limitados resultados. Esto se debe, en parte, a la falta de coordinación de los programas y al hecho de que no responden a las necesidades individuales de las personas que asisten a los cursos de formación (tanto los cursos como las colocaciones, a menudo, están mal organizados, son reiterativos o están completamente desvinculados con la formación anterior). Si bien dichos cursos pueden ser eficaces cuando son de alta calidad, tienden a ser demasiado caros (Robinson, 1997). Finalmente, si no se crean asimismo nuevos puestos de trabajo, la formación sirve entonces solamente para poner cierto orden en la «fila del desempleo», sin terminar con ella.

No obstante, con las observaciones que preceden no se pretende sugerir que no se debería utilizar la formación como medida para promover el empleo. La formación realmente beneficia a la industria, puede servir para aumentar la competitividad y como tal tiene también un efecto positivo en el empleo (Duthil y Paquet-Vaultier, 1999). Puede, además, contribuir a mejorar la calidad del trabajo, permitiendo que más personas accedan a puestos de trabajo que exigen cierto grado de creatividad. Permite asimismo que las personas obtengan trabajos mejor remunerados y más valorados, además de aumentar el poder de negociación con sus empleadores y de hacerlos más independientes en su trabajo. Además, la formación puede revestir especial importancia para los jóvenes carenciados ya que les permite romper el círculo vicioso donde su referente social los lleva a fracasar en los

estudios y que, a su vez, termina en una situación de inestabilidad en el empleo. En efecto, la formación podría ser muy importante para todos los grupos sociales, ya sea que se trate de jóvenes o de adultos. Esto se debe a que no solamente desarrolla las calificaciones requeridas sino porque da poder a los trabajadores para defender sus derechos en lo referente a las condiciones de los contratos y del trabajo.

Las medidas que se toman en materia de formación son especialmente eficaces si se las hace a medida del perfil y de los intereses de las personas y si se las combina con una experiencia laboral práctica. Este último elemento ha sido un componente muy en boga en la política de empleo debido al éxito que tuvo la formación en el trabajo en ayudar a los jóvenes a ingresar al mercado laboral de países como Alemania, Austria y Dinamarca. En efecto, distintos países europeos han pasado a considerar dicho sistema dual como un modelo. Sin embargo, hay una serie de problemas relacionados con este tipo de sistema. En primer lugar, el éxito alcanzado en esos países no se puede atribuir únicamente a sus programas de formación, sino también a factores institucionales y sociales que, combinados, producen los resultados que se han visto. Una de las principales razones del éxito del sistema dual en países como Alemania es la cultura de participación y negociación que comparten los interlocutores sociales, como así también el marco institucional que proporciona vínculos entre ellos. Es muy difícil establecer el sistema dual en países que carecen de una tradición de vínculos y cooperación fuerte entre gobierno, empleadores y sindicatos (Bowers, Sonnet y Bardone, 1999).

Se han hecho otras críticas al sistema dual. Por ejemplo, la falta de formación permanente, la falta de profesionalismo de las personas implicadas en ella y la insuficiencia de los recursos asignados a tales intentos de ayudar a los jóvenes vulnerables. Han faltado asimismo adecuadas colocaciones de aprendices y reconocimiento o validación de algunas de las medidas de formación en el trabajo (Heidemann, 2000; Leschke, Schömann y Schömann, 2004).

Los programas de aprendizaje también se basan en la experiencia laboral. Los sistemas de acceso y de selección de esos programas crean nuevas desventajas y nuevas categorías de discriminación. Existe asimismo el riesgo de que durante el aprendizaje se explote a los jóvenes. En realidad, los contratos de aprendizaje brindan a las empresas una fuente de mano de obra barata, un hecho que hace que se pierdan cualificaciones y que perjudica la imagen del sistema de aprendizaje.

En muchos casos, ese tipo de medidas han sido complementadas con programas descentralizados que brindan respaldo y orientación individual. Como afirmó Robinson (1997), los empleadores valoran más comportamientos como la actitud hacia el trabajo, la motivación y la capacidad de comunicarse que las cualificaciones formales, especialmente en el caso de los trabajadores de bajas cualificaciones. La formación local y personalizada en el trabajo que brinda esas cualificaciones informales, con un respaldo multisectorial, ha sido entonces más eficaz que las medidas de capacitación profesional. Esto ha llevado a la creación de una etapa intermedia donde se emplea a los jóvenes a prueba: la participación en esos programas podría indicar disposición a trabajar y una actitud positiva (Pérez Sánchez, 1997). El éxito de muchas de esas medidas, a menudo, se debe a su capacidad de superar los prejuicios de los empleadores hacia los jóvenes (OIT, 1999) suministrando un «certificado» que garantiza que los empleados potenciales reúnen los requisitos morales buscados.

El análisis que precede y los resultados de las distintas medidas de formación puestas en práctica en Europa nos permiten sacar las conclusiones siguientes. En primer lugar, la formación se ha de hacer a la medida de las necesidades, las expectativas y el historial de la persona. Con respecto a esto, es importante que la formación sea una alternativa entre otras opciones, ya que no es una panacea. En segundo lugar, organismos independientes deben supervisar la calidad de la formación. En tercer lugar, la formación se debe complementar con algún tipo de respaldo

u orientación individual donde se evalúen las necesidades de los jóvenes, permitiéndoles elegir el tipo de formación más adecuada a sus exigencias personales y laborales, asumiéndose que la formación sea, efectivamente, la opción adecuada.

Es también importante elaborar mecanismos que garanticen que los empleadores cumplan plenamente la parte que les corresponde, en lugar de dejarla librada a su mera voluntad. El caso del Reino Unido demuestra la importancia de este punto ya que el sistema de financiamiento voluntario que se introdujo tras la abolición de las juntas laborales de formación (Industrial Training Boards) fue un gran fracaso y originó una considerable reducción de las inversiones en formación (Jones, 1997).

Finalmente, la formación se debe complementar con algún tipo de experiencia práctica, a fin de que el conocimiento teórico de los jóvenes se pueda adaptar a las exigencias específicas del trabajo. Podría ser importante que hubiera una supervisión sindical de tales programas para evitar los efectos no deseados mencionados anteriormente. Además, el reconocimiento social de la formación complementaria a la educación que se brinda a los jóvenes es importante para su integración social (Walther, 2003). En todo caso, los programas de empleabilidad han ayudado a dar a los jóvenes la sensación de que controlan su propio futuro, algo especialmente importante en el caso de los jóvenes con desventajas.

Segundo enfoque: empleabilidad y orientación de la carrera laboral

La orientación de la carrera laboral y los programas de respaldo, tales como las medidas que brindan ayuda a quienes buscan empleo, han tenido en Europa una acogida especialmente positiva. Están concebidos para brindar a los jóvenes las competencias metodológicas que les permitirán controlar sus propias vidas y su futuro. Esto implica no solamente calificaciones cognitivas (información sobre el mercado laboral, evaluación de la propia

situación, cómo redactar un curriculum, etcétera) sino también calificaciones relativas al comportamiento (perseverancia, autodisciplina, etcétera). Al brindarse esta orientación como parte de una gama más amplia de medidas se puede hacer de ello un instrumento para ayudar a hacer frente a la cultura de inseguridad en el empleo entre los jóvenes.

No obstante, es discutible si este enfoque es eficaz cuando hay poquísimos puestos de trabajo. Quizás pueda entonces, simplemente, enseñar al futuro trabajador a ser adaptable y, en algunos casos, sumiso. Por esta razón, es importante distinguir entre el trabajo psicológico que hacen algunas personas con los jóvenes, destinado meramente a alentarlos en la adaptación a las exigencias del trabajo, y el trabajo psicológico que promueve el sentimiento de mayor poder (Miles, 2003; Serrano, Ouali y Desmarez, 1999).

La orientación de la carrera laboral y los sistemas de respaldo revisten especial importancia cuando se los complementa con otras medidas, pero no hay que olvidar evitar el peligro de que se conviertan en poco más que instrumentos para que los empleadores disciplinen la fuerza laboral. En este sentido, los programas daneses, por ejemplo, presentan un interés especial porque están basados en contratos que fueron negociados por los propios interlocutores sociales.

Tercer enfoque: empleabilidad y activación

El tercer enfoque se basa en la teoría de que las políticas con las que se busca brindar a las personas desempleadas un ingreso básico les quitan el incentivo de buscar trabajo («incitación del bienestar social: la trampa de pobreza, dependencia y desempleo»).

Los jóvenes son uno de los principales blancos de las medidas basadas en la activación, en gran medida debido a que resulta más fácil hacerles aceptar lo que otros grupos podrían considerar una forma de intervención bastante cuestionable, dada su índole coercitiva y paternalista.

En distintos países se han tomado diversas medidas para evitar esas «trampas». Entre ellas se cuentan la utilización de sanciones para motivar a la gente (introducir pruebas más estrictas con respecto a la disposición para el trabajo, obligar a los beneficiarios a trabajar, reducir la duración de los pagos, aumentar la diferencia entre los ingresos de los desempleados y de las personas que trabajan) o el brindarle incentivos y opciones voluntarias (nueva formación profesional, experiencia laboral, etcétera). En la práctica, la mayoría de los países ha optado por combinar ambos enfoques (sanciones/incentivos), aunque la participación obligatoria sigue siendo más frecuente en los programas para los jóvenes que en los destinados a los adultos.

Existe una creciente tendencia a recurrir a la activación como mecanismo para conseguir una socialización «moral» de los jóvenes. Se trata de un enfoque selectivo que efectúa una distinción entre «gente con buenos y malos empleos» (los legítimos y merecidos, y los demás). Se aplican sanciones si una persona en busca de empleo se niega a participar en los programas de empleo o si se considera que no tiene disponibilidad para el trabajo. Los programas donde los pagos de seguridad social están supeditados a que se haga trabajo comunitario o cursos de formación, al promover amplias sospechas de abusos de las prestaciones y castigar a las personas por no haber encontrado trabajo, establecen una extraña dialéctica entre control y bienestar social. La reglamentación prescriptiva de la participación en los programas ha tenido algunos efectos muy negativos, como se vio en el Reino Unido, donde el retiro y el recorte de los subsidios de desempleo, medidas con las que se buscaba obligar a los jóvenes a encontrar trabajo, generaron un aumento de la exclusión y de la polarización social (Powell y Felstead, 1996). Ha disminuido el nivel de protección social de los grupos más vulnerables de desempleados. Por lo tanto, se puede considerar que esas políticas son un instrumento para reducir las normas laborales (Alaluf, 2004; Lefresne y Tuchsirer, 2004).

Es muy discutible el grado de eficacia que puede tener el imponer sanciones a

los desempleados con el fin de hacerlos participar en programas, como en el caso del Nuevo Trato del Reino Unido (INFORMISEP, 1998). Como declarara Robinson (1997), el valor de ciertas medidas, como la formación, depende en gran medida de la motivación de la persona desempleada en cuestión. Los empleadores se mostrarán asimismo reacios a emplear a personas a quienes se está obligando a trabajar. Un estudio realizado en el Reino Unido sobre la repercusión de las sanciones en el programa Restart muestra que, si bien aparentemente se estaba alentando a la gente a trabajar y salir del desempleo, esto probablemente se hacía a costa de que aceptaran trabajos de corto plazo sin futuro (Meager, 1998). Además, el énfasis que se puso en las sanciones ha contribuido a que aumentara la brecha existente en el mercado laboral entre los grupos vulnerables y quienes tienen escaso riesgo de caer en el desempleo (Leschke, Schömann y Schömann, 2004). Cualquier alternativa genuina al desempleo no debería tener que recurrir a sanciones para garantizar que la gente la utilice.

Además, como ha quedado demostrado por distintos estudios (Heikkilä, 1999), la teoría de que el subsidio de desempleo quita a la persona todo incentivo para trabajar pasa por alto el hecho de que los trabajadores buscan en sus empleos algo más que una justa remuneración monetaria (categoría social, participación y efectuar una contribución útil a la sociedad, etcétera). Gautié (1998) muestra que la desincentivación del trabajo originada por el derecho a una prestación estatal es particularmente débil en el caso de los jóvenes. No existe tampoco ninguna relación clara entre el nivel y la dimensión de las prestaciones estatales y el nivel de desempleo (Hanesch, 1999).

Los programas basados en que se realice obligatoriamente trabajo o formación para poder percibir los pagos de seguridad social han limitado la capacidad de los trabajadores de encontrar trabajo acorde con sus necesidades y sus perfiles, y han hecho que disminuyera la motivación, al tiempo que marcaron a las personas con

el estigma de verse obligadas a hacer algo contra su voluntad (Nicaise, 1999; Ouali y Vanheerswyngheles, 2000).

En efecto, muchas de las medidas que actualmente se destinan a los jóvenes corren el riesgo de buscar promover una forma de socialización que los obligue a aceptar el empleo como algo positivo incondicionalmente, sin que importen las condiciones de trabajo que se les brindan. La concentración en los deberes y en las motivaciones de las personas desempleadas puede hacerse inclusive tan fuerte que las causas estructurales se relegan a segundo plano (Hvinden, 1999).

La activación puede entenderse asimismo como una manera de aumentar las posibilidades de una persona de ingresar al empleo, brindando verdaderas oportunidades de formación, mejores calificaciones, movilidad, experiencia laboral, etcétera (técnicas de persuasión). Con la política aplicada en el Reino Unido se consiguieron los resultados opuestos a lo que se buscaba oficialmente, ya que se originó un aumento de la inactividad, especialmente entre los hombres adultos, al tiempo que se producía un agudo incremento de la pobreza y de la desigualdad social. Con el fin de evitar la «trampa de la activación», debemos examinar si esos programas sirven como trampolín hacia puestos de trabajo de buena calidad o si, por el contrario, crean un círculo vicioso de inseguridad y vulnerabilidad.

La premisa del discurso de las instituciones europeas sobre la activación es que la lucha contra el desempleo juvenil debería consistir principalmente en movilizar a los jóvenes desempleados y en promover su participación en alguno de los programas de empleo hasta que dejen de estar desocupados, evitando así que terminen convirtiéndose en desempleados de larga duración. La finalidad es entonces brindar a los jóvenes una categoría alternativa a la de desempleados antes de que permanezcan inactivos en ella (un lapso de seis meses) y caigan en la categoría estigmatizada de «desempleados de larga duración». Dentro de este marco se movilizan numerosas medidas políticas como reducción de

los costos laborales, formación dual, etcétera, operando en las fronteras estadísticas entre las categorías y produciendo situaciones transitorias, alternativas e híbridas situadas entre la condición de trabajador y la de estudiante. Este espacio de transición contiene diferentes condiciones producidas por la proliferación de las situaciones «atípicas» (la falta de derechos y de garantías acordados colectivamente, como un salario mínimo, protección contra el despido, acceso a la seguridad social, etcétera). Tales situaciones pueden ser resultado de los programas de empleo juvenil, del trabajo voluntario y de los sistemas de distribución y duales. La mayoría de esos programas no sirven para integrar a las personas en el mercado laboral a largo plazo (empleabilidad sostenible).

Uno puede, efectivamente, preguntarse hasta qué punto las denominadas medidas activas son en efecto activas ya que están apuntadas a promover la movilidad de los trabajadores entre las categorías más que a conseguir una incorporación estable al mercado laboral (McNeish y Loncle, 2003). Esto demuestra el carácter ilusorio de la dicotomía establecida entre «activo» y «pasivo», que es la base de la mayoría de las políticas de este tipo. Además, esas políticas promueven un concepto de la «activación» y de la «dependencia» bastante discutible ya que, por una parte, abogan por la activación económica de las personas, alentándolas, al mismo tiempo, a hacerse «políticamente pasivas» (Crespo y Serrano, 2004a). Entre tanto, al defender la necesidad de luchar contra la dependencia del Estado de bienestar, promueven otra forma de dependencia, es decir, la dependencia del mercado (Crespo y Serrano, 2004b).

Conclusiones

La primera conclusión que puede sacarse de lo que precede es la importancia de que las medidas vinculadas a la oferta (orientación de la carrera, formación, etcétera) sean acompañadas de programas orientados por la demanda. No obstante, por convenientes que parezcan tanto la con-

cepción como el contenido de las acciones individuales, si no se complementan con otras medidas, siempre correrán el riesgo de tener repercusiones negativas. Con respecto a esto, también es importante hacer que las medidas destinadas a ayudar a los jóvenes a conseguir un empleo se combinen con programas concebidos para mejorar su calidad de vida (trabajo y condiciones de alojamiento decentes, independencia económica, etcétera). Es necesario, entonces, un enfoque abarcador.

En segundo lugar, la política de empleo debería dar el mismo peso tanto a la cantidad como a la calidad de los puestos de trabajo que se crean. En las distintas evaluaciones sobre el éxito de las políticas de empleo que se basan en las cifras oficiales de desempleo no se toman en cuenta las repercusiones de las políticas en la calidad de los puestos de trabajo creados (trabajadores desalentados, que desearían cambiar de trabajo, cantidad de trabajadores pobres, etcétera). El desarrollo de un plan personal de carrera laboral y de un programa adaptado a las necesidades e intereses individuales puede permitir que numerosos jóvenes pasen a integrarse adecuadamente en la sociedad y en sus ocupaciones.

Las medidas de empleo que han procurado crear puestos de trabajo a toda costa han tenido toda una serie de consecuencias negativas, muchas de las cuales podrían evitarse reforzando el papel de las organizaciones intermediarias, como los sindicatos u otros representantes de la sociedad civil y, en particular, de los representantes de la juventud. A menudo, lo que explica el éxito o el fracaso no es tanto la manera en que fue concebido el programa como la forma en que se pone en práctica (Gautié, 1999; Serrano Pascual, 2001).

Es importante combinar las medidas que se toman en los distintos niveles, por ejemplo, complementar la formación o la orientación vocacional local con medidas macroeconómicas para lograr un neto incremento en la cantidad de puestos de trabajo. No obstante, también es necesario que esas medidas sean coordinadas adecuadamente con el fin de responder a la compleja índole del problema.

Nota

¹ Tendencia de peso muerto: significa que los participantes del programa habrían encontrado un empleo regular aun cuando no hubiera existido el programa. Tendencia de sustitución: la mejora de rendimiento del empleo del grupo destinatario se obtiene a costa de empeorar las perspectivas de empleo de otros trabajadores no subsidiados. Tendencia de desplazamiento: los puestos de trabajo subsidiados han ocupado el lugar de puestos de trabajo no subsidiados en otros sectores de la economía.

Bibliografía

- Alaluf, M. (2004) «Trends in unemployment, employment policies and the absorption of young people into employment», en A. Serrano Pascual (ed.): *Are activation policies converging in Europe? The European Employment Strategy for young people*. Bruselas, ISE, págs. 85-100.
- Alaluf, M., y Stroobants M. (1994) «Moviliza la competencia al obrero», *Las competencias: el concepto y la realidad*. CEDEFOP Formación Profesional, 1, págs. 46-56.
- Baudelot, C., y Establet, R. (1999) «Le niveau monte, mais à quel prix?», *Problèmes économiques*, núm. 2631, págs. 11-13.
- Bowers, N., Sonnet, A., y Bardone, L. (1999) «Giving Young People a Good Start: The experience of OECD countries», *Preparing Youth for the 21st century. The transition from Education to the Labour market*. París, OCDE.
- Comisión Europea (2001) *Employment in Europe 2002*. Luxemburgo, EUR-OP.
- Crespo, E., y Serrano Pascual, A. (2004a) «The EU's concept of activation for young people», en A. Serrano Pascual (ed.): *Are activation policies converging in Europe? The European Employment Strategy for young people*. Bruselas, ISE págs. 13-45.
- Crespo, E., y Serrano Pascual, A. (2004b) «European discourse and the paradoxes of the active subject», *Tijdschrift voor Arbeid en Participatie* (de próxima aparición).
- Du Bois-Reymond, M., y López Blasco, A. (2003) «Yo-yo transitions and misleading trajectories: towards Integrated Transition Policies for young adults in Europe», en A. López Blasco, W. McNeish y A. Walther: *Young people and contradictions of inclusion*. Bristol, Policy Press, págs. 19-43.
- Duthil, G., y Paquet-Vaultier, E. (1999) *Le chômage des jeunes en Europe*. París, L'Harmattan.
- Gautié, J. (1998) «Les évaluations d'ordre micro-économique: impact sur les bénéficiaires et effets directs sur l'emploi», en J.C. Barbier y J. Gautié: *Les politiques de l'emploi en Europe et aux Etats-Unis*. París, PUF.
- Gautié, J. (1999) «Promoting Employment for Youth: A European Perspective», en N. Bowers, A. Sonnet y L. Bardone: *Preparing Youth for the 21st century – The transition from Education to the Labour market*. OCDE, París.
- Hanesch, W. (1999) «The Debate on Reforms of Social Assistance in Western Europe», *Linking Welfare and Work*.
- Heidemann, W. (2000) «The German approach: training and the dual system», en Serrano Pascual: *A Tackling youth unemployment in Europe*. Bruselas, ISE.
- Heikkilä, M. (1999) «A brief introduction to the topic», *Linking Welfare and Work*. Dublin, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, págs. 5-13.
- Hvinden, B. (1999) «Activation: a Nordic Perspective», *Linking Welfare and Work*. Dublin, European Foundation for the Improvement of Working and Living Conditions, págs. 27-43.
- OIT (1998) *Informe sobre el Empleo en el Mundo, 1998-1999*.
- InforMISEP (1998) «Recent Developments in the 'New Deal'», *InforMISEP*, 63, págs. 17-18.
- Jones, M. (1997) «Voluntarism is failing to generate training investment», *Working Brief*, Issue 81, págs. 9-11.
- Lefresne, F. (2000) «Youth employment schemes in France: reasoning and impact», en Serrano Pascual, A. (ed.): *Tackling youth unemployment in Europe*. Bruselas, ISE.
- Lefresne, F., y Tuchsirer, C. (2004) «Activation policies and employment norms: the situation in France compared with experiences in four European countries (Belgium, Denmark, the Netherlands, United Kingdom)», en A. Serrano Pascual (ed.): *Are activation policies converging in Europe? The European Employment Strategy for young people*. Bruselas, ISE, págs. 253-291.
- Leschke, J., Schömann, I., y Schömann, K. (2004) «Activation policies need careful policy design and monitoring: lessons from Canada and Germany», en A. Serrano Pascual (ed.): *Are activation policies converging in Europe? The European Employment Strategy for young people*. Bruselas, ISE, págs. 293-347.
- Lind, J., y Hornemann Moller, I. (2004) «The Danish experience of labour market policy and activation of the unemployed», en A. Serrano Pascual (ed.): *Are activation policies converging in Europe? The European Employment Strategy for young people*. Bruselas, ISE, págs. 163-197.
- Martín Artiles, A., y Lope, A. (1999) «¿Sirve la formación para tener empleo?», *Papers* 58, págs. 39-73.
- Martín Criado, E. (1997) «Los empleos y los paros de los jóvenes», *Cuadernos de Relaciones Laborales*, 11, págs. 173-203.

- McNeish, W., y Loncle, P. (2003) «State policy and youth unemployment in the EU: rights, responsibilities and lifelong learning», en A. López Blasco, W. McNeish y A. Walther: *Young people and contradictions of inclusion*. Bristol, Policy Press, págs. 105-127.
- Meager, N. (1998) «Evaluating Active Labour Market Measures for the Long-Term Unemployed». *InforMISEP*, 62, págs. 34-41.
- Miles, S. (2003) «The art of learning: empowerment through performing arts» en A. López Blasco, W. McNeish y A. Walther: *Young people and contradictions of inclusion*. Bristol, Policy Press, págs. 163-181.
- Nicaise, I. (1999) «Labour market policies for disadvantaged young people in Europe». *Preparing youth for the 21st century. The transition from education to the labour market*. París, OCDE.
- Ouali, N., y Vanheerswyngheles, A. (2000) «Youth unemployment policies in Belgium», en Serrano Pascual, A. (ed.): *Tackling youth unemployment in Europe*. Bruselas, ISE, págs. 201-215.
- Pérez Sánchez, M. (1997) *Formación y empleo en España. Análisis y evaluación de la política de formación ocupacional*. Granada, Universidad de Granada.
- Powell, M., y Felstead, A. (1996) «Reforms in the education system to combat school and social failure in Europe: UK country report». Informe preparado dentro del marco del Programa Sócrates, Acción III. 3.1. Centro de Estudios de Mercado Laboral, Universidad de Leicester, Leicester.
- Rea, A. (1997) *La société en miettes. Epreuves et enjeux de l'exclusion*, Bruselas, Labor.
- Robinson, P. (1997) *Labour Market Studies: United Kingdom*. Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas.
- Rose, J. (1998) *Les jeunes face à l'emploi*. París, Desclée de Brouwer.
- Serrano Pascual, A. (2001) (ed.) *Enhancing employability through social and civil partnership*. Bruselas, ISE.
- Serrano, A., Ouali, N., y Desmarez, P. (1999) *La prévention de l'échec scolaire et professionnel en Europe*, Centre de Sociologie du Travail, de l'Emploi et de la Formation, Bruselas (disponible en www.europa.eu.int/comm/education/poledu/reports-en.html).
- Ursinov, I. (1999) «Quels défis pour l'éducation?», *Problèmes économiques*, núm. 2631, págs. 29-32.
- Walther, A. (2003) «Empowerment or cooling out? Dilemmas and contradictions of integrated transition policies», en A. López Blasco, W. McNeish y A. Walther: *Young people and contradictions of inclusion*. Bristol, Policy Press, págs. 183-205.
-