

ELEMENTOS DE LAS POLITICAS EUROPEAS DE INSERCIÓN LABORAL APLICABLES EN LA CAPV

El presente artículo resume parte de un estudio realizado por el Centro de Documentación y Estudios SUS, a iniciativa de la Dirección de Bienestar Social del Gobierno Vasco, acerca de las políticas de inserción laboral desarrolladas en los países europeos. El informe en cuestión, que lleva por título "Políticas de inserción laboral en Europa", ofrece una visión general de las políticas activas de empleo aplicadas en el ámbito europeo y describe en detalle el conjunto de los programas de inserción laboral vigentes en Dinamarca, Francia, Holanda y Reino Unido, así como de algunas experiencias de inserción desarrolladas en los últimos cinco años en Alemania, Austria, Bélgica, Finlandia, Irlanda, Italia, Luxemburgo y Suecia. Para la redacción de este artículo se ha seleccionado el último de los capítulos del informe, en el que se exponen los elementos de las políticas activas europeas que se estiman aplicables en el ámbito de la Comunidad Autónoma del País Vasco.

El análisis de los sistemas vigentes en Dinamarca, Francia, Holanda y Reino Unido y el de las experiencias consideradas como buenas prácticas por el Observatorio Europeo del Empleo en Alemania, Austria, Bélgica, Finlandia, Irlanda, Italia, Luxemburgo y Suecia, así como la revisión de la literatura especializada a nivel internacional, han permitido destacar algunas líneas directrices que podrían adoptarse

como principios o criterios de actuación en el marco de las políticas de inserción laboral desarrolladas en el ámbito de la Comunidad Autónoma del País Vasco. Precisamente por tratarse de principios o de criterios de actuación no van referidos a programas o medidas específicos, sino a aspectos relacionados con su diseño, con su aplicación o con el vínculo existente entre la eficacia de las medidas y el sistema de prestaciones económicas al que se asocian (ya se trate de prestaciones de carácter contributivo -en particular, la prestación por desempleo- o de prestaciones de ayuda social -en particular, las prestaciones de garantía mínima de ingresos-). Este enfoque permite orientar las intervenciones de la Comunidad Autónoma, independientemente de la amplitud de su ámbito competencial en materia de inserción en el mercado laboral: Sea cual sea, en la actualidad, y en un futuro, su nivel de competencias en esta materia, los principios propuestos constituyen, a juzgar por las tendencias observadas en el conjunto de los países europeos y por los resultados de las evaluaciones, criterios válidos de intervención.

La progresiva generalización de estas líneas de actuación resulta de su relativo éxito en la aplicación de los programas, de acuerdo con las evaluaciones realizadas en los distintos países. Conviene tener presente que, si bien el éxito de estas bue-

ñas prácticas debe entenderse siempre en un contexto en el que la nota predominante es cierto escepticismo con relación a la eficacia real de las políticas activas de empleo en términos de creación neta de puestos de trabajo y de inserción laboral de los colectivos más desfavorecidos, también es cierto que todos los expertos coinciden en afirmar que el éxito de las políticas activas no debe medirse únicamente en tales términos, sino que también constituyen resultados positivos las incorporaciones temporales al mercado de trabajo por su efecto redistributivo del volumen de trabajo.

1. ESTRATEGIAS DE PREVENCIÓN: DETECCIÓN E INTERVENCIÓN TEMPRANA

La mayoría de las políticas activas de empleo aplicadas en Europa se centran en la reinserción de las personas que mayores dificultades presentan para acceder al mercado laboral ordinario y que ya se encuentran en una situación de paro de larga duración. Se observa, sin embargo, un interés creciente en proyectos experimentales que tratan de prevenir estas situaciones, utilizando para ello instrumentos que permiten la detección e intervención temprana en los casos de mayor riesgo.

En la práctica, la principal diferencia entre el enfoque preventivo y el enfoque de reinserción se encuentra en la adecuación del momento en el que se interviene (*appropriate timing*). Una misma medida puede ser preventiva o reintegradora según se aplique en uno u otro momento del proceso. Así, un servicio de información, asesoramiento y tutoría puede tener efectos preventivos si se aplica en las primeras semanas del periodo de desempleo y, en cambio, constituir una medida de reinserción si se aplica en fases más avanzadas de dicho periodo.

Se distinguen dos tipos de estrategias preventivas:

- las que se basan en la detección temprana de las personas que se encuentran en riesgo de alcanzar una situación de paro de larga duración o de exclusión del mercado laboral y en la intervención en fases tempranas del periodo de desempleo;
- las que se basan en la intervención temprana generalizada, es decir aplicada al conjunto de los desempleados, en

la fase inicial del periodo de desempleo.

En opinión de los expertos, esta segunda opción no resulta viable por los efectos de *deadweight* que genera y por el coste de su aplicación. En todos los países, la mayoría de las personas que se inscriben en el servicio de empleo encuentran trabajo en un breve periodo de tiempo, sin necesidad de ninguna medida específica de reinserción laboral, al margen de su prestación por desempleo. De modo que una intervención temprana, en tales supuestos, no sólo carecería de sentido sino que incluso podría resultar perjudicial ya que alejaría del mercado laboral a personas que, de no haber iniciado su participación en un programa, ya habrían encontrado un empleo.

La cuestión, por lo tanto, está en diseñar fórmulas que permitan detectar en fases tempranas a quienes presentan mayor riesgo de entrar en situaciones de paro de larga duración o de exclusión del mercado laboral. Hasta la fecha, los estudios especializados no parecen optimistas en cuanto a la posibilidad de definir acertadamente instrumentos que posibiliten esta detección. Es cierto que pueden observarse en los colectivos que se encuentran en estas situaciones una serie de características sobrerrepresentadas en dicho grupo (determinadas franjas de edad, minorías étnicas, personas con discapacidad, personas sin cualificación, etc.), pero también lo es que la relación entre la concurrencia de estas características y la situación de paro de larga duración no es perfecta y que son muchos los casos de personas que, respondiendo a esas características, se reinserían en el mercado laboral en plazos muy breves. Por otro lado, es importante tener presente que, si bien se están desarrollando algunos progresos en esa dirección en las iniciativas llevadas a cabo fuera del ámbito europeo (Australia, Canadá y Estados Unidos), la utilización de características personales como pueden ser la edad, el sexo o el origen étnico en la elaboración de perfiles plantea serios problemas éticos.

Una fórmula alternativa consiste, en opinión de los estudiosos, en definir el

¹ Este efecto se produce cuando el aparente impacto de una medida no le es directamente atribuible; se da el caso, por ejemplo, cuando se subvenciona la creación de puestos de trabajo que se hubieran creado igualmente de no haber existido la subvención.

proceso por el que las personas llegan a situaciones de alejamiento permanente del mercado laboral. Existe, a nivel teórico, cierta discusión en torno a esta cuestión. Por un lado, se encuentran quienes consideran que este proceso se basa en un modelo de heterogeneidad. Por otro, quienes consideran que el modelo es el de dependencia de lo público.

De acuerdo con el primer modelo, el proceso por el que se accede al paro de larga duración es un proceso de filtros en cuyo marco las características de una persona, como pueden ser su nivel educativo o su nivel de cualificación profesional, pero también otras serie de factores personales, son percibidos como favorables por los empresarios. Resultado de este planteamiento, las personas que carecen de estos atributos tienen, en el mercado laboral, menos probabilidades de ser contratadas.

El segundo modelo considera que la propia situación de desempleo determina la no contratación y es a su vez, por lo tanto, causa de desempleo. En otras palabras, la duración del paro se convierte en una característica que reduce las probabilidades de una persona de abandonar dicha situación. Esto puede deberse a causas diversas: una puede ser la propia actitud de los empresarios que al seleccionar a los candidatos a un puesto de trabajo valoran negativamente su situación de desempleo considerándola indicativa del bajo nivel de habilidad, productividad o motivación del solicitante; otra puede estar en la consideración de que el desempleo *per se* incide negativamente en el nivel de habilidades, motivación y productividad de las personas y ello proporcionalmente a la duración de dicha situación.

Hasta la fecha no existen datos que permitan concluir la mayor o menor incidencia, en la realidad, de uno u otro modelo explicativo, aunque los últimos estudios tienden a dar más crédito al modelo de heterogeneidad. La cuestión tiene importancia por cuanto una u otra explicación llevaría a la aplicación de medidas diferentes.

Existen muy pocos estudios que traten de analizar las actitudes de los empresarios con respecto a los grupos con mayores dificultades de acceso al mercado laboral ordinario, en particular, los desempleados de larga duración. Esta carencia es muy significativa si se tiene presente el papel que desempeñan en el mercado laboral y el hecho de que sus ac-

titudes son determinantes de las medidas aplicables. Los escasos estudios existentes, fundamentalmente basados en encuestas realizados en el Reino Unido, parecen indicar que las actitudes de los empresarios vienen, en la práctica, determinadas por los dos factores y que, en consecuencia, los desempleados de larga duración se enfrentan a un doble riesgo de discriminación en los procesos de selección para acceder a un puesto de trabajo: por un lado, porque efectivamente a veces carecen de las aptitudes consideradas favorables por parte de los empresarios; por otro, porque muchos empresarios utilizan la duración del período de desempleo como criterio de selección.

Estas consideraciones llevan a concluir que, si realmente se baraja la posibilidad de intervenir con carácter preventivo, es indispensable detectar las situaciones de riesgo y para ello estudiar en profundidad los procesos por los que se accede al desempleo de larga duración.

Ejemplos claros de la orientación preventiva son todos los que se aplican con objeto de evitar el acceso a situaciones de exclusión prolongada del mercado laboral. Un ejemplo entre otros es el del recién lanzado Programa Nuevo Comienzo (*Nouveau Départ*) en Francia que se dirige, en particular, a los siguientes colectivos: jóvenes demandantes de empleo de edades comprendidas entre 16 y 25 años, cuando alcanzan su sexto mes de desempleo; adultos demandantes de empleo cuando llevan un año en situación de desempleo; y en general, personas que presentan un cúmulo de problemas sociales, familiares o personales.

En nuestro ámbito, como en el resto de Europa, la opción por esta vía de actuación exige el estudio de los procesos de exclusión del mercado laboral, con especial incidencia en las actitudes de los empresarios y en sus prácticas de selección de candidatos a puestos de trabajo.

2. MEDIDAS ORIENTADAS HACIA EL MERCADO

Cada vez se hace más patente el consenso acerca de la relación existente entre una mayor eficacia de las medidas y su vinculación directa con el mercado laboral ordinario. Esta constatación resulta fundamental tanto de cara al diseño de los programas como de cara a su aplicación.

La vinculación aludida puede reflejarse en diversos aspectos de las medidas:

- En primer lugar, se observa una mayor eficacia en aquellas experiencias de inserción que responden a las necesidades del mercado laboral como pueden ser, por ejemplo, los cursos de formación diseñados para adecuarse a un determinado tipo de actividad o a las exigencias de un determinado puesto de trabajo.
- En segundo lugar, también resulta fundamental, de cara a la posterior inserción en un puesto de trabajo, garantizar que la participación de los desempleados en programas de inserción se desarrolle, por lo menos parcialmente, en un marco ordinario de trabajo o en contextos que en su organización, funcionamiento y condiciones de trabajo se asemeje lo más posible a un marco laboral ordinario. De ahí que los programas de formación que mejores resultados ofrecen sean los que asocian a la formación teórica un periodo de prácticas en empresa, que resulte más efectiva la subvención a la creación de puestos de trabajo en el sector privado que la creación directa de empleo por parte de las administraciones públicas, o que se potencien los periodos de prueba previos a la contratación. A este respecto, conviene recordar que los empresarios, a la hora de seleccionar a los candidatos para un puesto de trabajo, valoran mucho más cualquier experiencia laboral reciente, por corta que sea, que los periodos de participación en programas de formación, cualificación o trabajo que se hayan desarrollado al margen del marco laboral.

A título de ejemplo, y a fin de proponer orientaciones específicas para el diseño y aplicación de programas de esta naturaleza en nuestro ámbito, cabe citar los Programas de Formación en el Puesto de Trabajo (*Jobtraening*), los Programas de Formación Individual en el Puesto de Trabajo (*Individuel Jobtraening*), ambos desarrollados en Dinamarca; el Contrato de Cualificación (*Contrat de Qualification*), el Contrato de Orientación (*Contrat d'Orientation*), el Contrato de Adaptación (*Contrat d'Adaptation*) y el Contrato de Aprendizaje (*Contrat d'Apprentissage*) en Francia; el Programa de Acción Inmediata para los Jóvenes (*Sofortprogramm zum Abbau Der Jugendarbeitslosigkeit Ausbildung, Qualifizierung und Beschäftigung Jugendlicher*) en Alemania.

3. INDIVIDUALIZACION DE LA ATENCION

Se observa en todos los países una clara tendencia a individualizar la atención prestada a las personas en situación de desempleo. Esta pauta de intervención que, inicialmente, se centraba en los beneficiarios de prestaciones económicas no contributivas (prestaciones de garantía mínima de ingreso, en particular) y formaba parte de la metodología aplicada o por lo menos proclamada en el ámbito del trabajo social y de los servicios sociales, ha destañado en las fórmulas de aplicación de los programas de inserción laboral que se desarrollan en el marco de las políticas activas de empleo.

La individualización se refleja en diversos aspectos que, de menor a mayor intensidad, podrían ordenarse de la siguiente forma:

- En primer lugar, cada vez es más frecuente la existencia en el ámbito de los servicios de empleo de un servicio de información y asesoramiento destinado a orientar a los desempleados hacia las medidas de inserción existentes y a asesorarles en su búsqueda de empleo. Pueden contar, a tales efectos, con una serie de recursos propios o concertados (normalmente propios) que facilitan dichas tareas: cursos de técnicas de búsqueda de empleo, elaboración de currículums, técnicas de presentación en entrevistas, etc. Cabe citar como ejemplos que pueden orientar las intervenciones que, en esta materia, se desarrollan en la Comunidad Autónoma del País Vasco, los Centros de Programas (*Programme Centres*), los Talleres de Empleo (*Jobplan Workshops*), los Clubs de Empleo (*Jobclubs*), existentes en el Reino Unido; los Espacios Jóvenes (*Espaces Jeunes*) en Francia; el Programa de Información y Asesoramiento (*Information og Vejledning*) en Dinamarca.
- En todos los sistemas analizados se recurre, en el ámbito de los servicios de empleo, a la elaboración de planes individuales de acción en los que, por un lado, se procede a una evaluación de aptitudes y necesidades del destinatario y, por otro, se articulan la o las medidas que resulten, en opinión del técnico de empleo y del participante, más adecuadas de cara a facilitar el objetivo último de inserción en el mercado laboral ordinario. Estos planes individua-

les varían considerablemente de unos países a otros tanto en su naturaleza como en sus modalidades de aplicación. Así por lo que se refiere a su naturaleza, en algunos países constituye simplemente un instrumento que facilita el análisis de necesidades y la organización de las medidas aplicables (es el caso, por ejemplo, del Programa de Apoyo Social Individualizado - *Programme d'Appui Social Individualisé* en Francia); en otros, el plan de acción se formaliza en un documento que adquiere valor de contrato por el que ambas partes se obligan (es el caso del Plan de Acción Individual - *Individuel Handlingsplan* en Dinamarca, del Plan de Acompañamiento a las Personas en Situación de Desempleo - *Plan d'Accompagnement des Chômeurs* en Bélgica, o del Plan de Acción Individual aplicado en el marco del Programa *New Deal* en el Reino Unido que, si bien no requiere la firma del participante, no por ello deja de tener carácter obligatorio). En cuanto a las modalidades de aplicación, las diferencias estriban sobre todo en las condiciones de acceso al plan individual. Algunos países lo reservan a colectivos muy concretos (a los jóvenes, o a los desempleados de larga duración) como es el caso en Bélgica o a colectivos que presentan particulares dificultades de inserción, como ocurre en Francia; otros hacen depender el acceso a los planes del transcurso de determinados periodos de tiempo a contar de su inscripción en el servicio de empleo, como es el caso en Dinamarca.

-Por último, existe en diversos países una figura, unas veces denominada tutor y otras mentor, cuya función es prestar asesoramiento y apoyo al participante desde el momento en que se elabora su plan individual hasta que se integra en una medida de inserción laboral. Incluso puede prolongarse su intervención durante la aplicación de la medida y con posterioridad a la misma, tanto durante la búsqueda de empleo en el mercado ordinario como durante los primeros meses de su incorporación a un puesto de trabajo. Entre sus funciones de apoyo pueden contarse la mediación en las relaciones con el empresario y con los compañeros de trabajo, la ayuda u orientación en la resolución de problemas socio-familiares, la ayuda para la superación de déficits educativos básicos, etc. Distintas mo-

dalidades de la intervención de las figuras que cumplen funciones de tutoría se describen en las siguientes medidas: Contratos de Cualificación (*Contrat de Qualification*), de Adaptación (*Contrat d'Adaptation*), de Orientación (*Contrat d'Orientation*), en Francia, referidas a la figura del tutor en el marco de la empresa, pudiendo recaer esta función bien en el propio empresario, bien en trabajadores cualificados para desarrollarla; el Programa *New Deal* para Jóvenes aplicado en el Reino Unido, en cuyo marco los asesores personales del Servicio Público de Empleo pueden designar a un mentor cuya misión será apoyar al beneficiario de cara a mejorar sus habilidades profesionales. En el modelo británico, los mentores son voluntarios que cuentan con la adecuada formación y cualificación profesional para ejercer las funciones de tutoría que les son encomendadas. Se han ido creando organizaciones de mentores en las áreas geográficas en las que se ha ido implantando el programa. Un mentor puede intervenir en áreas tan variadas como la resolución de dificultades con los compañeros de trabajo o de dificultades en la administración de los ingresos económicos.

4. PAQUETES DE MEDIDAS

Los estudios de evaluación no dejan lugar a dudas acerca de la mayor eficacia de las medidas de inserción cuando son objeto de una aplicación combinada. Esta combinación puede ser simultánea o secuencial.

— Combinación simultánea. Esta fórmula permite combinar, normalmente en el marco de un plan de acción individual, la aplicación simultánea de diversos tipos de medidas. Así por ejemplo, la experiencia parece demostrar que las medidas de creación directa o indirecta de empleo resultan más eficaces si se aplican en conjunción con un programa de formación directamente relacionado con el contenido de la actividad o las características del puesto de trabajo, o bien con actividades formativas destinadas a colmar déficits educativos básicos o con medidas de carácter social dirigidas a aportar soluciones a sus problemas personales o familiares. Otro ejemplo viene dado por los programas de formación, cuya eficacia siempre se ve aumentada cuando los

cursos teóricos se complementan con prácticas, en empresa.

- Combinación secuencial. Si bien los resultados de las evaluaciones son menos categóricos respecto de la eficacia de este tipo de combinación, sí existen elementos que permiten considerar que los llamados itinerarios de inserción resultan más eficaces que la aplicación de medidas por sí solas, máxime cuando dichos itinerarios responden, en el marco de un plan de acción individual, a las necesidades y aptitudes del beneficiario y a las necesidades del mercado laboral local. Se ha insistido, así mismo, en que la adecuada aplicación de estas fórmulas se ve favorecida cuando se adopta un enfoque multidisciplinar e intervienen en el diseño y en la puesta en marcha del itinerario de inserción los diversos agentes que, a nivel local, pueden contribuir a su eficaz aplicación.

Ambas modalidades de aplicación combinada, se aprecian en la mayoría de los países, reflejándose la secuencial en la generalización de los planes individuales en el ámbito de la inserción laboral promovida desde los servicios de empleo.

5. CONCENTRACION DE LAS MEDIDAS EN LOS GRUPOS MAS DESFAVORECIDOS

Se observa cierta tendencia en la mayoría de los países europeos a centrar la aplicación de las medidas de inserción en los grupos más desfavorecidos: parados de larga duración, jóvenes sin cualificación, beneficiarios de las rentas mínimas de inserción, etc. Las evaluaciones también parecen apuntar a una mayor eficacia de las medidas cuando su población objetivo está más definida. La mayor definición de los grupos de beneficiarios se refleja en diversos aspectos:

- Obviamente, puede suponer una restricción en el acceso a los programas y una redefinición de los criterios aplicados. Es el caso del Plan de Acompañamiento a las Personas en Situación de Desempleo (*Plan d'Accompagnement des Chômeurs*) vigente en Bélgica, el Programa de Formación Individual en el Medio Laboral (*Individuel Jobtraining*) aplicado en Dinamarca, y de buena parte de los programas reformados en Francia a raíz de la introducción de la Ley contra la Exclusión de 1998 que

establecía expresamente entre sus objetivos el de centrar los esfuerzos en los colectivos más desfavorecidos. También puede traducirse en la introducción de criterios preferenciales: es decir, el programa permanece abierto a todas las categorías de desempleados, pero se establecen criterios de aplicación tendentes a dar prioridad o a favorecer a los beneficiarios que recaen dentro de los grupos considerados más desfavorecidos. Ejemplos de esta modalidad también se encuentran en Francia: así las Empresas de Inserción (*Entreprises d'Insertion*), las Empresas Temporales de Inserción (*Entreprises d'Intérim d'Insertion*) y las Asociaciones Intermediarias (*Associations Inter-médiaires*).

- En segundo lugar, la mayor definición de los grupos de beneficiarios puede reflejarse en las fórmulas de financiación de las medidas, otorgando subvenciones de cuantía más elevada a las medidas que benefician a personas incluidas entre los colectivos preferentes. Los ejemplos más evidentes se observan en Francia: el Programa de Apoyo Social Individualizado (*Programme d'Appui Social Individualisé*) con respecto a cuya financiación, la aportación del Ministerio de Asuntos Sociales oscila entre el 30 y el 70% del coste, correspondiendo el importe máximo a los jóvenes, a los beneficiarios del ingreso mínimo de inserción y a las personas con discapacidad; el Contrato Empleo Solidaridad (*Contrat Emploi Solidante*) y el Contrato Empleo Consolidado (*Contrat Emploi Consolidé*) que prevén subvenciones de cuantía superior cuando las contrataciones afectan a colectivos considerados de acceso preferente.

6. LA ESCALA DE LAS MEDIDAS APLICADAS

Otra tendencia que destaca por la importancia que le atribuyen las políticas activas europeas y por los resultados positivos que obtiene en las evaluaciones está relacionada con la escala de los proyectos desarrollados.

Si bien no se sabe con certeza cuáles son ni el ámbito geográfico más acertado ni la duración mejor adaptada de cara a maximizar u optimizar los resultados de un programa, no parecen existir dudas acerca de que no es conveniente proceder

a una extensión automática de las iniciativas adoptadas por el simple hecho de que han funcionado bien en el marco de un proyecto piloto. Con frecuencia, se observa que el ámbito local es el adecuado precisamente porque el contenido y las características de la medida se ajustan a dicho contexto; llevada a otro marco de actuación, puede resultar ser un fracaso.

Por otro lado, es necesario tener en cuenta la organización institucional en la que se apoya la aplicación de un determinado programa: no es infrecuente constatar que las medidas que resultaban ser eficaces en el marco de un proyecto piloto dejan de serlo una vez que los agentes que intervienen en su aplicación ajustan sus pautas de trabajo o de actuación a la existencia de dicha medida.

Por último, es posible que determinados tipos de medidas se beneficien de una aplicación a escala estatal, porque permiten un mejor aprovechamiento de los recursos y de las estructuras y que otras, como es el caso de las empresas de inserción por ejemplo, requieran un mayor ajuste a las necesidades locales.

En todo caso, resulta patente, en el análisis de los sistemas de políticas activas vigentes en Europa que, incluso las medidas aplicables a escala estatal, tratan de ajustarse, en su aplicación, a las peculiaridades y necesidades observadas a nivel local y ello tanto en lo referente al mercado de trabajo, como en cuanto a las particularidades de los colectivos de beneficiarios o a las especialidades de la estructura administrativa existente.

7. ACTIVACION

La utilización del término activación empieza a extenderse a partir del momento en que la OCDE, en el marco de la "sociedad activa" que preconiza, recomienda, a comienzos de los años 90, la activación de los gastos pasivos, es decir una mayor inversión en políticas activas frente a un menor gasto en prestaciones económicas directas (prestaciones por desempleo y otras prestaciones sociales).

En la actualidad, el término engloba realidades muy diferentes y de hecho desemboca en un discurso de raíces ideológicas diversas, en las que no cabe adentrarse, a pesar de su innegable interés, en el marco de este estudio. De forma muy resumida, puede decirse que desde un punto de vista socialdemócrata, la acti-

vación constituye una manifestación del derecho a la ciudadanía e implica el establecimiento de una relación de mutua responsabilidad entre el Estado y el individuo, por la que el primero no sólo se compromete a compensar económicamente a quien se encuentra alejado del mercado laboral, sino también a favorecer su reinserción en el mismo y por la que los individuos asumen el deber de participar activamente en todas aquellas actividades que pudieran favorecer su inserción laboral y social. Esta sería claramente la postura que adoptan los países escandinavos.

Desde la ideología liberal, en cambio, la activación es la fórmula necesaria para forzar a quienes viven en una situación de dependencia del sistema público de protección social, a integrarse en el mercado laboral. Esta sería la postura que adoptan con toda claridad los Estados Unidos y, de forma más velada, el Reino Unido. Puede decirse, sea cual sea la ideología de la que se parta, que las medidas de activación tratan de desincentivar a las personas que se encuentran en una situación de desempleo a permanecer en dicha situación.

Esta desincentivación se basa en la introducción de un elemento de compulsión por el que los beneficiarios de las prestaciones económicas contributivas o sociales, adquieren la obligación, por el hecho de ser perceptores de dichas prestaciones, de cumplir el requisito de disponibilidad para acceder a los puestos de trabajo que, en su caso, les sean ofrecidos, de buscar trabajo de forma activa y de participar en los programas de inserción que se les propongan. La fórmula más estricta de aplicación de estas medidas consiste en obligar a los desempleados a trabajar a cambio de la prestación (*workfare*) o en convertir esa participación en un criterio de acceso a la prestación, pero esta modalidad no se aplica, en su sentido más estricto, en el ámbito europeo.

Los instrumentos utilizados para hacer efectivas estas obligaciones son, por un lado, los sistemas de control utilizados para verificar que efectivamente el desempleado se dedica a buscar un puesto de trabajo y, por otro, los mecanismos sancionadores aplicados en el caso de observarse un incumplimiento de cualquiera de las obligaciones asumidas.

No es fácil dar con estudios de evaluación que analicen el impacto de este elemento de compulsión considerado de forma autónoma, aunque existen algunos

estudios que llevan a pensar que efectivamente está teniendo un impacto en los niveles de desempleo, observándose una disminución del número de personas inscritas en los registros y, por lo tanto, el número de perceptores de la prestación por desempleo; sin embargo, esta disminución no se encuentra claramente asociada a una tasa correlativa de incorporaciones al mercado laboral ordinario.

Por otra parte, conviene tener presente que, a pesar de la abundante literatura teórica, son muy escasas las evidencias empíricas acerca de la relación existente entre las tasas de desempleo, por un lado, y los ratios de sustitución de las prestaciones económicas por otro. Los datos parecen apuntar a que el periodo durante el cual se tiene derecho a la prestación es más significativo, a estos efectos, que el nivel económico de dicha prestación.

Por su parte los estudios sociológicos no se ajustan a los resultados de los informes macroeconómicos y no dan muestras de que la intensidad en los procesos de búsqueda de empleo quede significativamente determinada por las características del sistema de prestaciones.

8. DELIMITACION DE ZONAS DE EMPLEO

La conveniencia de adaptar las iniciativas de inserción a las necesidades del mercado laboral ha llevado, en algunos países, a la delimitación de zonas de empleo. En Francia, por ejemplo, se adopta este sistema en el marco de la aplicación del Crédito de Formación Individualizado (*Crédit de Formation Individualisé*) que, en sí, no constituye una medida sino una forma de organizar el conjunto de los recursos formativos existentes. Esta organización se basa en dos elementos fundamentales: el diseño de un itinerario individual de formación y la estructuración, a nivel departamental, de zonas (400 en total) que facilitan la adaptación de la oferta formativa y de los itinerarios de formación a las necesidades del mercado laboral de cada zona. También se procede a una delimitación territorial en el marco del Itinerario de Acceso al Empleo (*Trajet d'Accès a l'Emploi- TRACE*). Este dispositivo trata de lograr la inserción laboral, con carácter estable, de jóvenes en situación desfavorecida y ello mediante la prestación de un apoyo individualizado (valoración de necesidades y aptitudes, ayuda para la resolución de problemas socio-

familiares y económicos más inmediatos, asesoramiento en la elaboración de un proyecto de formación y en la búsqueda de empleo). Al efecto, el prefecto de cada región identifica las zonas en las que se va a poner en marcha el programa, otorgando prioridad a los barrios desfavorecidos y a las zonas rurales que son objeto de políticas o planes de revitalización.

En el Reino Unido, el Programa de Promoción de las Zonas de Empleo (*Employment Zones*) se desarrolla en paralelo al Programa *New Deal* y se centra en aquellas áreas del país en las que las tasas de desempleo son más elevadas, caracterizándose por la participación activa de todos los agentes sociales, la responsabilización en el diseño y en la gestión de un consorcio de entidades públicas y privadas, con o sin ánimo de lucro, y la flexibilidad existente tanto en la combinación de las diversas alternativas de inserción como de las diversas fuentes de financiación.

9. VENTANILLA UNICA

En algunos países, en un intento por racionalizar el aprovechamiento de los recursos, se ha procedido, en menor o mayor medida, al establecimiento de una ventanilla única que facilita el acceso a los más diversos recursos de inserción.

Con carácter general, se observa esta tendencia a la unificación de funciones en Holanda. En la actualidad, se refleja en la obligación que el Estado impone al Servicio Público de Empleo de colaborar y actuar en coordinación con los servicios de la Seguridad Social y con los Servicios Sociales. En el futuro próximo, se van a poner en marcha los llamados Centros Regionales de Empleo (*CWI*), competentes tanto para realizar funciones de búsqueda de empleo, orientación y colocación como para gestionar las prestaciones de desempleo y las prestaciones sociales.

Con carácter más específico, esta tendencia al establecimiento de una ventanilla única se observa en Francia, por ejemplo, en el ámbito de la información y el asesoramiento de los jóvenes. La gran diversidad de organismos y estructuras que, durante años, han desarrollado estas funciones (agencias locales de empleo, misiones locales, oficinas de acogida, información y orientación, centros de información juvenil, etc.) hizo necesario, a fin de mejorar la eficacia de cada uno de

ellos, favorecer una coordinación más efectiva de sus actividades. Esta necesidad llevó a la creación de los llamados puntos de encuentro juveniles (*carrefours jeunes*), sustituidos en 1993 por los espacios jóvenes (*espaces jeunes*). Estos últimos tienen por finalidad ofrecer a los jóvenes la posibilidad de acceder a todos los servicios y recursos disponibles en el ámbito de la orientación profesional, la formación, la búsqueda de empleo y la inserción profesional.

10. PROFESIONALIZACION DE ACTIVIDADES

Si bien la mayoría de los países europeos promueven los denominados "yacimientos de empleo", se observa en Francia una particularidad que tiene importancia de cara a la inserción duradera de los grupos de desempleados que acceden a estos puestos de trabajo. Se trata de la denominada "profesionalización de las actividades" que se constituye en uno de los objetivos del Programa Nuevos Servicios-Nuevos Empleos (*Programme Nouveaux Services-Nouveaux Emplois*) y que consiste en promover el reconocimiento de actividades que hasta el presente no aparecen en ningún sistema de clasificación profesional. Con este fin, se han constituido las plataformas regionales de profesionalización en las que intervienen el Estado (a través del Prefecto de la Región), el Servicio Público de Empleo y las organizaciones profesionales y sindicales, con la función de detectar nuevas profesiones, promover su afianzamiento y, finalmente, tramitar su reconocimiento oficial recurriendo a los organismos acreditados para ello tanto en el ámbito de la formación como en el ámbito del trabajo.

11. COORDINACION DE LOS SERVICIOS DE EMPLEO CON OTROS SERVICIOS PUBLICOS

Todos los países insisten, en el marco de la aplicación de las medidas de inserción, en la necesidad de coordinar la intervención de los servicios de empleo con la de otros servicios públicos, en particular con los servicios sociales. Francia, no obstante, destaca, quizá porque la complejidad de su organización administrativa le fuerce a ello, por incidir de forma más sistemática en estos aspectos, e incluso por prever su puesta en marcha

efectiva en el marco de diversos programas: Itinerario de Acceso al Empleo (*Trajet d'Accés á l'Emploi*), Contrato Empleo-Solidaridad (*Contrat Emploi-Solidarité*), Contrato Empleo Consolidado (*Contrat Emploi-Consolidé*) y, en particular, en el Programa de Apoyo Social Individualizado (*Programme d'Appui Social Individualisé*). Este último tiene por finalidad ofrecer un apoyo global que combina inserción social y profesional y se ofrece a todos los demandantes de empleo que presentan particulares dificultades de inserción profesional, cualquiera que sea el programa de formación o acceso al empleo del que son beneficiarios. En su marco se prevé un mecanismo específico de coordinación y de transmisión de la información.

12. REFUERZO Y CONSOLIDACION DE SERVICIOS COMPLEMENTARIOS

Con objeto de posibilitar la participación activa en los programas de inserción, es necesario reforzar la dotación de servicios capaces de asumir las funciones de atención familiar, y fundamentalmente de cuidado de niños, que ejercen muchas de las personas que son beneficiarias de las prestaciones por desempleo o de las prestaciones de ayuda social.

En los países nórdicos en los que la participación en los programas de inserción se enmarca, desde hace años, en un sistema de mutua responsabilidad, se ha potenciado considerablemente la creación de servicios de atención a la infancia y se ofrece una ayuda económica a quienes, teniendo derecho a su utilización, no recurren a ellos.

En otros países, es el caso concretamente en Austria, la promoción de los servicios de atención a la infancia se ha producido sobre todo en el marco del Programa de Empleo para las Mujeres con Dificultades de Inserción Laboral (*Frauen Mit Beschäftigungsproblem - Arbeitsmarktpolitisches Frauenprogramm*).

13. OBLIGACIONES IMPUESTAS A LOS TECNICOS DE EMPLEO

Curiosamente, observándose en el contexto europeo general cierta tendencia a la "activación", es decir a la imposición de obligaciones a los beneficiarios de las prestaciones de desempleo y de las pres-

taciones sociales -obligaciones cuyo incumplimiento se traduce en la imposición de sanciones- Francia destaca por imponer, en el marco de una de sus iniciativas, obligaciones a los agentes que intervienen en el proceso de inserción. Se trata del programa Itinerario de Acceso al Empleo (*Trajet d'Accés a l'Emploi - TRACE*), en cuya aplicación los responsables del seguimiento designados por el Comité de Pilotaje del Programa existente en cada una de las zonas en las que se aplica, tienen la obligación de conseguir la inserción profesional con carácter estable de, por lo menos, el 50% de los jóvenes que se encuentran a su cargo (normalmente, cada uno de los técnicos se responsabiliza de un máximo de 30 jóvenes).

14. EVALUACION

Además de las carencias evaluativas observadas en la descripción que se ha realizado de las diversas categorías de medidas, existe en la actualidad en el ámbito europeo, respondiendo en esto a las recomendaciones de los organismos internacionales, la voluntad de incorporar al diseño de los programas los instrumentos necesarios para su posterior evaluación. Se trata no sólo de establecer la obligatoriedad de evaluar el dispositivo con una determinada periodicidad, sino también de definir de antemano los objetivos de dicha evaluación. De este modo, los instrumentos de aplicación de los programas podrán tener en cuenta, en su diseño, las necesidades de información, cualitativa y cuantitativa, que más adelante se presentarán en el marco de las evaluaciones.

15. CONCLUSIONES

Los elementos estudiados constituyen en realidad principios, pautas o criterios de actuación que pueden inspirar la aplicación de las más diversas medidas. Si bien algunos de ellos ya se encuentran presentes en las intervenciones que se llevan a cabo en materia de inserción laboral en la Comunidad Autónoma del País Vasco, su adopción efectiva, parcial o conjunta, en este campo, tanto en las áreas que recaen dentro del bienestar social, como en las que recaen dentro del empleo, exige iniciar un proceso de adaptación progresiva de las acciones desarrolladas. La orientación en esa dirección, cuando todavía se encuentra inacabado

el proceso de transferencias en materia de políticas activas de empleo es, quizás, la mejor forma de preparar el terreno de las evoluciones futuras. La importación de los criterios de actuación por los que parecen decantarse las políticas europeas a áreas que resultan del máximo interés en materia de inserción profesional, como es el caso de las iniciativas que se desarrollan en el ámbito de la economía social y de los servicios sociales garantizará, sin duda, un elevado nivel de eficacia y eficiencia en áreas de intervención futura.

En este proceso de adaptación conviene no perder de vista que la política de empleo, en particular las políticas activas de empleo, pueden desempeñar un papel fundamental en el paso de un Estado de Bienestar pasivo a un Estado de Bienestar activo. Para ello debe basarse en una re-actualización del derecho al trabajo como derecho social en su sentido más pleno, es decir, como derecho que da fundamento a la ciudadanía social.

Hoy en día, el derecho al trabajo no puede sino concebirse como derecho a la adquisición y a la conservación de una capacidad de inserción. Existe una diferencia fundamental entre esa capacidad de inserción y la "empleabilidad" preconizada en los modelos liberales. Las políticas de empleabilidad centran su atención en las características del individuo, percibidas en términos de déficits, y adoptan como objetivo inmediato la inserción profesional en el mercado incluso, como atestigua el número creciente de *working pooren* países que se alinean en esa tendencia, en condiciones de trabajo, y sobre todo de salarios, socialmente inaceptables. En tales casos, cuando dan prioridad a la inserción laboral en sentido estricto, la política de empleabilidad confunde el medio (la inserción profesional) con el fin (la inserción social).

El modelo basado en el reconocimiento del derecho al trabajo como fundamento de la ciudadanía social, se diferencia del anterior en dos aspectos. Por un lado, combina las medidas dirigidas al beneficiario con medidas aplicadas al mercado de trabajo. En la actualidad, ya no se trata de razonar únicamente en términos de empleo -el pleno empleo no sólo ya no es posible sino que tampoco es deseable, entre otras cosas porque cuando se dio se basaba en un modelo en el que el hombre, cabeza de familia, era el único que trabajaba-, sino de razonar en términos de tra-

yectoria sobre el conjunto del ciclo de vida y en términos de transiciones entre estatus muy diversos (formación, excedencias sabáticas o parentales, trabajo voluntario, trabajo remunerado, etc.). El papel de la intervención pública sería, en tal situación, muy complejo, puesto que para hacer viable esta multiplicidad de estatutos, debería concebir la articulación de transferencias económicas y sociales, a fin de que cada una de estas situaciones favorezca y permita la inserción social, tratando de conciliar seguridad y flexibilidad, y evitando el riesgo de caer en una, con razón temida, dualidad social.

Dar un contenido concreto al derecho a la inserción, concebido como una forma renovada del derecho al trabajo, gestionando las trayectorias individuales en lugar de gestionar *stocks* de individuos de determinadas características, es el desafío de las nuevas políticas de empleo. Las propuestas del Tratado de Amsterdam, la tendencia a la individualización de las intervenciones (evaluación de necesidades y de aptitudes y elaboración de planes individuales) y las políticas de reparto de trabajo parecen ir en la dirección correcta.

SUS

CENTRO DE DOCUMENTACIÓN Y ESTUDIOS