

EMPLEO JUVENIL Y POLITICA DE EMPLEO

Miguel Rodríguez-Piñero

Ex-Presidente del Tribunal Constitucional
Miembro del Consejo de Estado

El desempleo de la juventud es hoy un fenómeno estructural, que la OIT ha calificado de “crónico». Salvo la excepción de algunos países, la tasa mundial de desempleo de los jóvenes es muy superior a la de los trabajadores adultos, más del doble. A ello se une un fenómeno menos evidente, el del subempleo de los jóvenes. Uno y otro fenómeno producen consecuencias muy profundas de deterioro social y cultural, y no solo económico. Las nuevas generaciones están excluidas de buenas expectativas laborales, o sea, del acceso a empleos estables y cualificados, no sólo a corto plazo, sino también en muchos casos a medio y largo plazo. Su situación no es meramente transitoria y puede acompañar a muchos de esos jóvenes también en su madurez, limitándoles sus perspectivas de desarrollo profesional y de estabilidad en el empleo.

Según la OIT, el problema del empleo y del subempleo de la juventud es especialmente grave por el riesgo existente de que las pautas de comportamiento que predominan en los primeros años de la juventud se perpetúen a lo largo de los años de la vida laboral y porque las experiencias de desempleo en los inicios de la vida activa hacen más probables los períodos posteriores de desempleo al afectarse la capacidad de encontrar y conservar un buen empleo. El subempleo y el empleo inicial de baja calidad puede condenar a los jóvenes de por vida a la inseguridad en el empleo y a bajas ocupaciones, especialmente en quienes no hayan alcanzado niveles adecuados de educación y capacitación profesional.

La importancia del tema ha hecho que dentro del orden del día de la 88 Reunión (2000) de la Conferencia Internacional del Traba-

jo se haya previsto, como uno de los temas específicos a tratar, el empleo de los jóvenes. No es la primera vez que la OIT se ha ocupado del tema, y existe en la OIT un Programa de Acción sobre el desempleo de los jóvenes para los países en desarrollo, pero puede ser la primera ocasión para el diseño en el marco internacional de un enfoque global y de una política más eficaz, y para una valoración conjunta de forma tripartita de una serie de cuestiones implicadas sobre el empleo de los jóvenes, como las relaciones entre formación profesional y experiencia laboral, los programas de fomento del empleo, la función de la enseñanza obligatoria, la influencia de los salarios mínimos en el empleo de los jóvenes, el coste y la impartición de la formación profesional, la calidad del empleo para los jóvenes, los programas especiales para jóvenes desfavorecidos y la función y responsabilidad que corresponde al respecto a los interlocutores sociales.

También en la Unión Europea el problema del desempleo juvenil es un tema acuciante. En 1995 la tasa del desempleo juvenil ha sido del 21,2 por ciento, es decir, el doble de la tasa de paro de los adultos. Ese fenómeno, persistente en muchos países comunitarios, se ha agravado últimamente, a partir de 1991, produciéndose en casi todos los Estados miembros una degradación progresiva de las tasas de paro juvenil.

En una coyuntura de reducción de puestos de trabajo en todos los países de la Unión Europea, los jóvenes son el grupo más desfavorecido en el mercado de trabajo cuyo desempleo ha afectado no sólo a los niveles profesionales inferiores de los jóvenes, que abandonan la escuela sin haber obtenido ninguna cualificación, sino también a los jóvenes cualificados incluidos los estudiantes universitarios, que se ven cada vez más amenazados y afectados por el desempleo.

Los parados jóvenes son sólo una tercera parte de los parados europeos, pero la trascendencia del desempleo juvenil supera con mucho su dimensión cuantitativa. En el mercado de trabajo europeo uno de cada cinco jóvenes no puede encontrar trabajo, y muchos de los que lo encuentran tienen empleos mal remunerados y precarios, cuya continuación está en peligro y sin perspectivas de poder mejorar esta situación. Al alto volumen de paro de los jóvenes se une una

situación muy generalizada de subempleo.

Como ha destacado el Comité Económico y Social, el paro y subempleo de los jóvenes es un despilfarro de recursos humanos, provoca problemas sociales que son una amenaza para la cohesión de nuestras sociedades, y para el propio orden democrático. Negar a los jóvenes el acceso a un buen empleo, forma normal de integración en la sociedad, produce en ellos fenómenos de descualificación y de disminución de renta, con imposibilidad de acceso a una vivienda propia o de constituir una familia, y además una situación de exclusión o marginación social, de falta de participación y reconocimiento social, de pérdida de identidad y de autoestima, de aislamiento y rebeldía, que puede explicar algunos fenómenos actuales de delincuencia juvenil, drogadicción, nacionalismo radical, intolerancia, xenofobia y racismo, actitudes que pueden subsistir posteriormente en la madurez.

El desempleo de los jóvenes no es, pues, sólo un problema del mercado de trabajo ni de los jóvenes afectados; es un problema social general que tiene que ser objeto de preocupación de todos, de los poderes públicos, de los interlocutores sociales, de los empresarios, del sistema educativo y de la sociedad en general. El que sea un fenómeno generalizado, con mayor o menor intensidad, en todos los Estados miembros de la Unión Europea ha hecho que el problema de empleo de los jóvenes se haya situado en el centro de la política de empleo comunitaria.

En los importantes Libros blancos de la Comisión, el de Delors sobre crecimiento, competitividad y empleo y el del Comisario Flynn sobre la política social europea se habla subrayado la necesidad de que los Estados miembros adopten sistemas y encuentren soluciones que garanticen una formación básica y sólida de los jóvenes, una mejor relación entre formación escolar y vida activa, y para contrarrestar el impacto social del paro, especialmente el juvenil, por cuanto conduce a la exclusión y a la pérdida de integración social.

Entre otras propuestas, ambos Libros blancos sugirieron un mayor desarrollo de la formación profesional como posible alternativa a la universidad, el fomento de períodos de formación más breves y más prácticos con fórmulas de aprendizaje y cursos de for-

mación dentro de la empresa, el prevenir con mayor precisión y antelación las necesidades en materia de cualificaciones, una mayor coordinación de los recursos educativos y de formación con los servicios de empleo, y una mayor participación de las empresas, los interlocutores sociales y las autoridades públicas en el desarrollo de «verdaderas» políticas de formación con posibles incentivos de naturaleza fiscal y jurídica.

El núcleo sustancial de estas propuestas en favor del empleo de los jóvenes se ha centrado en tratar de superar la discrepancia creciente entre el empleo y los sistemas formativos que actualmente no facilitan a los jóvenes el acceso a puestos de trabajo ni su integración profesional. Por ello se reclamaron reformas en los sistemas de educación y formación, algunas de las cuales fueron precisadas por la Comisión en su Comunicación de 23 de noviembre de 1994, el llamado Plan de Acción de Bruselas.

Esa preocupación específica por los jóvenes como grupo particularmente afectado por el desempleo y la conexión de su problemática con la mejora de los sistemas formativos ha encontrado eco en las cumbres del Consejo Europeo de Bruselas, Corfú y sobre todo la de Essen (diciembre de 1994) que situó al empleo en el centro de las prioridades políticas de la Unión Europea y estableció como máxima prioridad para la Unión Europea la lucha contra el paro juvenil, problemática que se tuvo en cuenta al diseñar cinco grandes áreas de intervención en el mercado de trabajo, que en buena parte afectaban al empleo de los jóvenes.

En la Resolución del Consejo de 5 de diciembre de 1994 se establecieron unos requisitos básicos a partir de los cuales debían desarrollarse estrategias viables y eficaces de formación profesional para combatir el paro juvenil, ampliando las posibilidades de elección e incrementando la oferta de formación en las empresas. Según dicha resolución, el objetivo principal de las iniciativas sociales para combatir el desempleo, además de dar un fuerte impulso a la cualificación profesional, debería encontrar o fomentar nuevos puestos de trabajo para los jóvenes, con el fin de contribuir efectivamente a eliminar el déficit de empleo en los países de la Unión Europea. Como elementos integrantes de una coordinación a escala europea de las políticas nacionales de empleo se proponen también

medidas específicas de reducir los costes laborales del trabajo poco cualificado, de mejorar la capacidad de los servicios de empleo y de ofrecer más oportunidades de empleo para los jóvenes.

Lo más importante de la *cumbre de Essen* de diciembre de 1994 fue el *método* que introdujo de *coordinación de las políticas nacionales de empleo, mediante la fijación de objetivos comunes y la invitación a los Estados a la elaboración de programas plurianuales de empleo, método que ha sido consagrado y perfeccionado en la reforma del Tratado prevista en el Tratado de Amsterdam*. Aunque los Estados miembros mantengan la responsabilidad última de adopción y puesta en práctica de la política de empleo, el Tratado integrará ahora la problemática del empleo, como asunto de interés común que ha de ser coordinado e integrado en el conjunto comunitario.

Esta relativa comunitarización de las políticas nacionales de empleo y su coordinación *basada en orientaciones comunes, y objetivos cuantificados desde la Unión Europea*, ha de tener así efectos muy relevantes respecto a las políticas nacionales de empleo relativas a los jóvenes.

Prueba de ello ha sido el *Consejo Europeo extraordinario sobre el empleo de Luxemburgo de noviembre de 1997*. El mismo ha decidido que *las disposiciones sobre empleo del Tratado de Amsterdam tengan efectos inmediatos*, y, dentro de las directrices para el empleo para 1998, ha incluido *cuatro ejes principales*, que en buena parte afectan a los jóvenes, sobre todo el que se refiere a la mejora de la capacidad de inserción profesional, *que incluye el objetivo de combatir el desempleo juvenil, tratando de ofrecer una nueva oportunidad a todos los jóvenes antes de que hayan pasado seis meses en paro, en forma de empleo, formación, reciclaje, prácticas laborales o cualquier otra medida que pueda favorecer su inserción profesional*». También la propuesta de *sustituir medidas pasivas por medidas activas* afecta sobre todo a los jóvenes, pues se trata de fomentar la capacidad de inserción profesional, incitar a buscar y aceptar empleos, y adoptar medidas para facilitar la transición de la escuela a la vida laboral.

Las directrices y los objetivos comunitarios actuales sobre las

políticas nacionales de empleo se han centrado así en buena parte en la lucha contra el desempleo y el subempleo juvenil, y su contenido confirma que *el tratamiento del empleo de los jóvenes excede del marco propio de la política de mercado de trabajo, y de su regulación jurídica*. El diseño comunitario de la política de empleo juvenil *conjuga intervenciones en el mercado de trabajo, para resolver problemas estructurales de funcionamiento del mismo* en un sector específicamente perjudicado, los jóvenes, con intervenciones más globales y exteriores a ese mercado, especialmente en *materia educativa y de formación para facilitarles la entrada y permanencia de los jóvenes en el mercado de trabajo, mejorando sus cualificaciones*.

Se propone, además de la *modificación de las condiciones de funcionamiento del mercado de trabajo en favor de los jóvenes, mediante ayudas a su contratación o supresión de obstáculos que lo impiden* (salarios mínimos o costes sociales), centrarse sobre todo en la utilización del tiempo de desempleo para dar una mejor formación a los jóvenes, *creando pasos intermedios entre la escuela y la empresa y favoreciendo la adaptación de la formación a las necesidades del mercado*. También se trata de *estimular, mediante ayudas o asesoramientos, el establecimiento empresarial o autoempleo de los jóvenes, incluidas las fórmulas de economía social*.

El enmarcamiento comunitario de la política de empleo de los jóvenes tiene, sin duda, un efecto directo en la política de empleo juvenil de España, donde la problemática del empleo juvenil es particularmente grave y desfavorable. El reparto desigual del desempleo en perjuicio de los recién llegados al mercado de trabajo es ya un fenómeno estructural, y la contracción y caída del empleo global, que ha coincidido además con la expansión de la oferta de trabajo de los jóvenes, ha afectado fundamentalmente a éstos.

De 1976 a 1985 el número de desempleados jóvenes pasó de 300.000 en 1976 a 1.400.000 en 1985, saltando la tasa de paro juvenil del 10 por ciento a cerca del 47 por ciento, tasa que se ha ido reduciendo gradualmente hasta llegar al 39 por ciento actual. Al igual que en Italia, entre las personas que buscan trabajo la gran mayoría siguen siendo jóvenes, en especial los que buscan una primera ocupación y hay más de veinte puntos de diferencia entre el

desempleo de los jóvenes y de los de mayor edad. España ocupa la cabeza en materia de paro en la Unión Europea, pero ello es así en el conjunto global gracias al elevadísimo desempleo de sus jóvenes, puesto que la cifra de desempleo de trabajadores maduros en algunos sectores es inferior a la de otros países europeos. *Las diferencias de tasas de paro en España y en la Unión Europea son mucho mayores si la comparación la reducimos a las respectivas tasas de paro juvenil.*

La tasa oficial de paro de *menores de 25 años* se sitúa en el 39 por ciento, y, además, *de ellos la mitad aproximada de parados de larga duración*. Ello contrasta con la situación existente en otros países en los que el mayor impacto de desempleo en los jóvenes se acompaña y se compensa con una menor duración de sus períodos de desempleo. El Ministerio de Trabajo calcula que, a lo largo de 1998, 312.000 menores de 25 años alcanzarán los seis meses de permanencia como demandantes de empleo, además, la mayor parte de ellos son personas que no han tenido nunca un empleo.

A todo ello se une que en *el 60 por ciento de nuestros jóvenes que están ocupados, incide desigualmente la alta tasa de temporalidad del empleo*. Si esta tasa es del 34 por ciento en el conjunto de la población ocupada, puede más que duplicarse respecto a los jóvenes, y existen cálculos de que la proporción de jóvenes empleados con contratos estables es de alrededor de un 10 por ciento.

Ningún país europeo, salvo Italia, conoce una situación tan gravemente desigual del empleo de los jóvenes. Esa especial vulnerabilidad de los jóvenes españoles respecto al empleo implica una situación real de discriminación de los jóvenes, que es bastante más grave e intensa que la de la discriminación de la mujer.

Los jóvenes, en cuanto desempleados, *tienen un menor acceso a las prestaciones de desempleo respecto a los desempleados maduros*, y en cuanto empleados están en una situación jurídica y económica desfavorable respecto a los trabajadores de más edad al afectarles mayoritariamente los trabajos atípicos, precarios o temporales, al estar más directamente afectados por los despidos y medidas de reducción de personal, pues su menor antigüedad hace menos costosas sus bajas. Sólo la alta dependencia familiar de nues-

tros jóvenes (el 60 por ciento, frente al 40 por ciento en la Unión Europea), ha permitido soportar social y económicamente esa grave situación.

La política activa de fomento del empleo juvenil se inició en los Pactos de la Moncloa, que dieron lugar al establecimiento de incentivos temporales para la contratación de jóvenes, con éxito más bien relativo. En los años ochenta ese «incentivo» se va a realizar a través del acceso a modalidades temporales de empleo, que favorece el Estatuto de los Trabajadores, con las figuras de trabajadores en prácticas y para la formación, que dan más importancia a los aspectos de inserción social que a los formativos.

Ello se acentúa en la *reforma laboral de 1984*, que estableció un esquema estable de medidas de fomento del empleo juvenil consistente sobre todo en la liberalización de las modalidades de contratación no estables, sin modificación de la regulación del empleo estable. La situación de rigidez «defensiva» del contrato estable se trata de contrarrestar o corregir con una flexibilidad «ofensiva», de facilitar el empleo precario, sin tener en cuenta el impacto real desigual que ello suponía, al afectar sobre todo a los jóvenes ese tipo de contratación.

De este modo *la actual situación de subempleo juvenil es consecuencia en buena parte de la regulación del mercado de trabajo*, que, para favorecer el crecimiento del empleo, ha abierto vías de precariedad cuya utilización masiva ha provocado un reparto desigual de las oportunidades de empleo. Aunque haya podido aliviar algo los niveles de desempleo, esa política legislativa ha producido distorsiones muy considerables en la situación de los jóvenes en el mercado de trabajo. Para favorecer la «empleabilidad» de los jóvenes, no se ha tratado de ponerlos en igual situación que los trabajadores mayores, sino que se les ha introducido en un círculo vicioso de precariedad, sin corregir la dualización del mercado de trabajo, por mantenerse sin corregir el núcleo central estable, con sus elementos tradicionales de rigidez, con la consiguiente propensión empresarial al rechazo de la contratación estable, que ha actuado sobre todo en perjuicio de los más jóvenes.

La contradicción del proceso de desregulación y de flexibilización de nuestro mercado de trabajo en los últimos quince años ha sido que, para incentivar colocaciones especialmente de los trabajadores jóvenes, se ha facilitado la contratación precaria, lo que ha acentuado los aspectos discriminatorios en los empleos conseguidos, y ha producido una inversión real de posiciones en cuanto a la «normalidad» del contrato de trabajo estable. Se ha mejorado algo el nivel cuantitativo del desempleo juvenil, que en diez años ha pasado del 43,4 al 39 por ciento, pero el éxito de esa política puede considerarse relativo en cuanto que esa reducción ha coincidido con la mejora de la tasa global de desempleo, y no es del todo claro que esa mejora específica se hubiera conseguido en todo a consecuencia de una mejora general de los niveles de empleo.

Aunque los jóvenes sean el grupo más afectado por las fluctuaciones del empleo, tanto en la contracción de las contrataciones como en la afectación de los despidos o ceses, existe una clara correlación entre la evolución global del empleo y el desempleo de los jóvenes. El empleo juvenil es una variable dependiente de la situación global de la economía y del mercado de trabajo, por eso, la política de empleo juvenil debe enmarcarse, como ha dicho la OIT, en una estrategia general de creación de empleo, de modo que las actuaciones en el mercado de trabajo de los jóvenes son un modo incompleto y limitado de resolver la problemática del empleo juvenil. Por ello, no debe desconocerse el impacto que sobre la situación de empleo de los jóvenes pueda tener cualquier medida genérica de política de empleo, y más ampliamente de regulación laboral y de Seguridad Social.

No sólo la situación actual de hiperprotección de los trabajadores maduros se acompaña de la desprotección jurídica y social de los jóvenes, sino que el mantenimiento de aquélla ha sido posible por la flexibilidad y desprotección del empleo juvenil.

El fomento del empleo juvenil ha permitido justificar medidas en nuestro mercado de trabajo de flexibilización que resultaban necesarias en el sistema productivo facilitando a los empresarios modalidades contractuales para una gestión más flexible y adaptable de la mano de obra, pero, al mismo tiempo, han contribuido a condenar a los jóvenes a formas precarias de empleo. Las formas

contractuales previstas para facilitar su inserción en el mercado de trabajo no han sido, como deberían haberlo sido, un mero puente hacia un empleo normal y estable.

La opción legal elegida, el acceso de los jóvenes a modalidades de contratación más flexibles, era una opción «neutra», que hubiera permitido, junto al alargamiento de la edad escolar y la mejora de los sistemas formativos, facilitar la inserción y formación de los jóvenes, como un puente o como una etapa transitoria en una carrera profesional «normal». Sin embargo, muchos jóvenes han visto convertida su situación de desempleo de larga duración en una situación de «precariedad de larga duración», aparentemente irreversible.

Modalidades de contratación que trataban de facilitar la inserción profesional de jóvenes, han sido utilizadas como instrumento preferente de flexibilización de la gestión del personal. No se han corregido así las dificultades de inserción profesional de los jóvenes pues las medidas previstas para favorecer su inserción profesional a la vez han sido un obstáculo real para lograr una inserción «normal» en el mercado de trabajo, no corrigiendo sino acentuando las menores oportunidades de los jóvenes en el mercado de trabajo.

La opción empresarial al contratar un joven, en una modalidad contractual diversa a la «ordinaria», no se ha debido a necesidades empresariales específicas de mano de obra suplementaria que no se sabe si será estable, o una mano de obra más adaptable y preparada, o de facilitar una cualificación específica que tiene que completarse con el trabajo. En la mayor parte de casos ha respondido al deseo de eludir contratación de empleo estable, con el consiguiente efecto sustitutorio, de empleo estable por empleo precario.

Ello ha podido deberse también al haberse dado un tratamiento unitario a situaciones empresariales no idénticas. Para algunas empresas la contratación no estable de jóvenes es un instrumento para asegurar una cualificación y polivalencia necesaria, mediante situaciones de tránsito o puente que permitan la selección, adaptación y cualificación de jóvenes, con la posibilidad de estabilizar luego su situación laboral en una colocación estable y razonablemente flexible. Para otras empresas, la contratación de los jóvenes ha res-

pondido sólo a preocupaciones financieras y de gestión flexible del personal, los jóvenes son considerados una mano de obra más barata y flexible, y la precariedad de su contrato ni siquiera trata de responder a fluctuaciones de la actividad productiva, sino que es un elemento estructural de una política de personal, que confunde flexibilidad y precariedad.

Esas empresas no consideran la formación como una variable estratégica a la que dediquen medios y esfuerzos, y en ellas el joven normalmente no obtiene niveles especiales de cualificación, como ocurre en algunos sectores de servicios. La utilización de la contratación de jóvenes como una acción estratégica de reducción de costes hace difícil la posibilidad de transformar en estable un contrato inicial precario, y, además, esa experiencia laboral no enriquece efectivamente la cualificación profesional del afectado. Si esa formación se compromete, cuanto más se respetarán formalmente los requisitos legales, para obtener unas ventajas económicas esperadas, al contrario de aquellas empresas que se toman en serio la formación, donde no se podría establecer una distinción muy formalizada entre lo que es empleo y lo que es formación con ocasión y por consecuencia de ese empleo.

El tratamiento legal de las modalidades contractuales y en especial de los contratos formativos incluidas sus reformas recientes, ha querido al mismo tiempo fomentar la contratación de jóvenes sin más, mejorando las estadísticas de paro, y crear una situación intermedia y transitoria que asegure una efectiva formación y cualificación profesional de los jóvenes para favorecer su inserción definitiva en el empleo. Sin embargo, ha conseguido más lo primero que lo segundo.

La *reforma de 1997* ha dado algunos pasos significativos, pero quizás no suficientes, para superar esa contradicción de objetivos, y para asegurar el acceso al empleo de los jóvenes, sin condenarlos, al mismo tiempo, a una situación de precariedad permanente. A ello puede contribuir el nuevo contrato indefinido para el fomento del empleo dirigido particularmente a los jóvenes, y las medidas de fomento del mismo que se diseñan en las Leyes 63 y 64/1997. Sin embargo, la mejora del empleo juvenil debe pasar por un mejor reparto de la flexibilidad y la estabilidad entre los trabaja-

dores de todas las edades.

La complejidad de causas que ha generado la situación presente del empleo de los jóvenes implica en todo caso que su tratamiento no puede limitarse a modificaciones sobre la regulación del mercado de trabajo. Es cierto que los jóvenes son el número mayor de personas que buscan un primer empleo, y que hay que facilitarles su inserción en el mercado de trabajo, pero ello puede y debe conseguirse mediante fórmulas que no descuiden otros objetivos de definitiva y normal incorporación al mercado de trabajo.

En todos los diseños de políticas de empleo respecto a los jóvenes se contemplan sus dificultades de inserción en el mercado de trabajo, lo que en parte se debe a sus insuficiencias de formación, sobre todo respecto a trabajadores con baja formación escolar o profesional. Desde luego, la cualificación es indispensable para acceder con éxito al mercado de trabajo, pero, como demuestra la experiencia española, la mejora en la cualificación escolar o profesional no lleva necesariamente a la consecución de empleo, por lo que una buena formación no asegura un buen empleo. En todo caso, como la OIT ha puesto de relieve, «la eficacia de las políticas y programas en materia de empleo de los jóvenes podría ser mayor si aquéllas se integran en políticas educativas».

En España el incremento del paro juvenil ha de imputarse más que a deficiencias de niveles educativos (sólo el 16 por ciento de nuestros jóvenes no tiene estudios secundarios o por encima de ellos), a deficiencias de nuestro sistema educativo y de formación profesional.

El Plan de Acción para el Empleo de 1988 -que reproducimos en este número- en aplicación de las directrices comunitarias impuestas a los Estados miembros para ese año, ha dedicado una especial atención a los jóvenes y a la mejora de su formación profesional.

El citado Plan, y en relación con el objetivo comunitario de adoptar medidas oportunas para «ofrecer una nueva oportunidad a todos los jóvenes antes de que hayan pasado seis meses en paro, en forma de formación, reciclaje, prácticas laborales, de empleo o

cualquier otra medida que pueda favorecer su inserción profesional», ha previsto, a tal respecto, acciones de formación, empleo, y orientación que pueden afectar a más de trescientos mil jóvenes, entrevistándolos y tratando de facilitarles formación adecuada, u orientación a quienes estén recibiendo formación reglada. Lo más importante de esta propuesta es el establecimiento de métodos de evaluación de la formación teniendo en cuenta la inserción laboral a corto y medio plazo, que puede permitir una corrección de los deficientes mecanismos actuales de formación, orientación e inserción.

Para cumplir el objetivo relativo a la sustitución de medidas pasivas por medidas activas de empleo el Plan español propone en favor de los jóvenes reformas en la normativa actual de programas y acciones formativas, con un seguimiento personal de los beneficiarios, que habrá de asegurar la eficacia de los mismos.

También una preocupación por la situación de los jóvenes se observa en el cumplimiento de la *Directriz 4*, relativa a instar a los interlocutores sociales a llegar a acuerdos que favorezcan la empleabilidad (y aquí se hace referencia al nuevo Plan Nacional de Formación Profesional de 13 de marzo de 1988, y a la reforma del art. 11 ET, ambos fruto del diálogo social), y a la *Directriz 5* sobre el desarrollo de posibilidades de formación permanente. En este punto el Plan se limita a exponer los objetivos y medidas contenidos en el nuevo Programa Nacional de Formación Profesional que apoya una formación de calidad que profesionalice eficazmente a los jóvenes y que facilite su inserción laboral. Se trata de potenciar la formación como elemento impulsor del empleo estable, estrechando la relación entre empleo y formación y de generalizar las prácticas en las empresas.

Al mismo objeto responden las medidas propuestas en cumplimiento de las Directrices comunitarias 6 y 7 que se proponen facilitar la transición de la escuela a la vida laboral, mejorando la eficacia de los sistemas escolares para reducir el número de abandonos prematuros de la escuela, y para dotar a los jóvenes de mayor capacidad de adaptación creando o desarrollando sistemas de aprendizaje, previendo la revisión de las titulaciones de formación profesional y la flexibilidad de los requisitos académicos para acre-

der a esa formación, así como acciones de orientación a los titulados, y medidas de acompañamiento para la inserción profesional de los que cursan formación profesional.

También la directriz relativa al fomento del trabajo de cuenta propia y creación de pequeñas empresas habrá de tener un efecto específico en el fomento del autoempleo de los jóvenes.

Cabe esperar que una mejor preparación profesional de nuestros jóvenes debe facilitarles no sólo el acceso al empleo, sino también la mejora de la calidad de sus empleos, en función también de la mejora de la calidad y de la estabilidad de los empleos generados por el sistema de empresas, que frenen la tendencia actual de sustituir mano de obra estable por mano de obra temporal.

La situación del empleo juvenil es en buena parte una variable dependiente de la política económica general y de la política global de empleo. Que, en relación a los jóvenes, es necesario mejorar su cualificación profesional para facilitarles el acceso al empleo, pero, además de ello, deben corregirse algunas disfunciones actuales de nuestro mercado de trabajo que en parte derivan del tratamiento específico que se ha venido dando a nuestros jóvenes, y que ha acabado volviéndose contra ellos.

Favorecer el empleo, y el mejor empleo de los jóvenes, puede requerir incluso temporalmente algún tipo de acciones positivas, propias de otras formas de tutela antidiscriminatoria, pero las mismas deberían centrarse sobre todo en grupos específicos identificados, trabajadores con menores niveles de formación, marginados, migrantes, discapacitados, mujeres, evitando aquí el muy frecuente «efecto mateo» de las ayudas al empleo juvenil que suelen beneficiar más a aquellos que menos las necesitan, subvencionando empleos que hubieran sido creados en todo caso, para responder a necesidades sentidas de las empresas.

Junto a ello, han de introducirse reformas estructurales en nuestro mercado de trabajo que corrijan el exceso de dualización actual, y la desigual distribución de oportunidades de acceso y mantenimiento del empleo, el precio de una menor precariedad de algunos habrá de ser un mayor reparto de flexibilidad para todos. Sólo

así será posible una mejor distribución de los empleos en los mercados de trabajo, y un mejor reparto al margen de la edad de las oportunidades de empleo estable.

