

## El abandono escolar prematuro en Finlandia – ¿un problema resuelto?

Desde la perspectiva europea, Finlandia pertenece al grupo de países con bajos niveles de abandono escolar prematuro. En Finlandia el 90% de los jóvenes obtiene certificados por encima del nivel de la enseñanza obligatoria. Por el contrario, Finlandia pertenece al grupo de países con una elevada tasa de desempleo juvenil. La tasa de desempleo alcanza el 20% y es un 4% más elevada que la de algunos países europeos y un 10% más elevada que la media de los países de la OCDE. Finlandia ha reducido la ya de por sí baja tasa de abandono escolar prematuro modernizando la formación profesional, mejorando el acceso a ésta e intensificando el asesoramiento y la cooperación entre y dentro de las escuelas. En todo caso, el abandono escolar prematuro sigue siendo un problema para grupos más vulnerables, particularmente, en áreas metropolitanas. Las prácticas para prevenir el fracaso escolar están siendo desarrolladas y se centran en los planes individuales y en intensificar la colaboración dentro de las escuelas y entre los diferentes sectores en la comunidad.

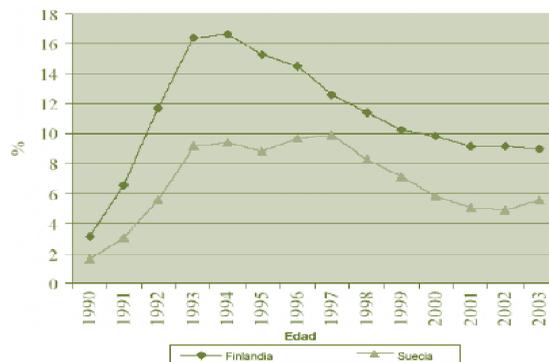
**Palabras clave:** Abandono escolar prematuro, desempleo, grupos vulnerables, planes individuales de orientación.

### 1. Introducción

#### 1.1 La evolución del desempleo juvenil

Después de un período de fuerte crecimiento económico Finlandia experimentó una desaceleración considerable a comienzos de los años 90 con tasas de desempleo muy elevadas. La transformación en Finlandia fue dramática ya que el desempleo creció del 3% en 1990 al 17% en 1994. Aunque el límite se alcanzó en 1994, el desempleo ha permanecido en cifras muy elevadas si comparamos la situación que había a finales de 1989 con la que había a principios de 1990. A pesar de la pequeña bajada en años recientes, el desempleo es sustancialmente más alto (ver Cuadro 1) que en otros países escandinavos y se sitúa en el nivel medio de desempleo de los países de la OCDE (2004). La situación entre los jóvenes ha sido incluso más difícil puesto que en 2003 el desempleo juvenil se situó en el 22% cuando en el 1994 era del 31% (Malmberg-Heimonen, 2005).

**Gráfico 1:** Desempleo en Finlandia y Suecia (15-64 años), 1990-2003 (OCDE 2004)



En 2004, la tasa de desempleo global fue del 8,1% (Estadísticas Finlandia 2004). La tasa de desempleo entre las mujeres jóvenes es mayor que entre los hombres, aunque el desempleo de larga duración afecta más a los hombres que a las mujeres y el desempleo juvenil, en Finlandia, es más del doble (20,7%). Aunque la tasa de desempleo es más alta entre los jóvenes, la tasa de desempleo de larga duración es menor.

El desempleo finlandés está compuesto en un 80% por “novatos”, por jóvenes que tratan de acceder al primer empleo, lo que viene a significar que acceder al primer empleo constituye el principal problema de los jóvenes. En los años 90, el desempleo juvenil creció a un ritmo más elevado que el de la media de los países europeos, los países de la OCDE o los países nórdicos. Desde entonces el desempleo se ha mantenido en niveles altos. La tasa de desempleo del 20% es un 4% más alta que la de otros países europeos y un 10% más elevada que la media de la OCDE. En todo caso, el desempleo de larga duración entre los jóvenes es, con una tasa del 11%, más bajo que la media europea.

Los jóvenes acceden al mercado laboral relativamente tarde en Finlandia. Esto es así a causa de los retrasos en el comienzo de los estudios y de la duración del plan de estudio (Plan Nacional de Acción). El crecimiento de los estándares de educación ha confirmado la asimilación entre certificado académico y oportunidades en el mercado laboral. Durante los años 90 y en adelante se ha convertido en prácticamente imposible conseguir un trabajo sin algún tipo de certificado académico. Gradualmente, hemos llegado a una situación en la que la educación es algo de lo que no se puede prescindir, aunque no sea suficiente para cubrir todo lo que se necesita para acceder al mercado laboral (por ejemplo, la experiencia laboral) – especialmente entre los jóvenes. Vanttaja y Järvinen (2004) explican esta situación a través de la teoría de la competición por el trabajo. Primero, el certificado académico es una señal de la educabilidad del individuo: la capacidad de aprender cosas nuevas y asimilar información. Segundo, cuanto más educación tiene la persona que busca un trabajo, menos tiene que educarlo el empleador asumiendo él mismo los costes.

Las diferencias regionales en la sanidad y el bienestar siempre han sido significativas en Finlandia. El mayor trecho se abre entre áreas poco pobladas y los centros urbanos. Sin embargo, diferentes estudios han puesto de manifiesto que los jóvenes no reflejan las mismas diferencias relacionadas con el contraste entre área rural/área urbana que aparecen entre la población adulta. Aunque los niños crezcan en circunstancias muy diversas, el sistema escolar previene de la exclusión y de las diferencias en la sanidad de los jóvenes, por lo menos en alguna medida (Paju, 2004). Actualmente, la tasa de desempleo en algunas regiones del Norte y Este de Finlandia es tres veces más alta que la de regiones en proceso de crecimiento. Las disparidades regionales en el desempleo juvenil (15-24 años) son casi las mismas que en el desempleo total.

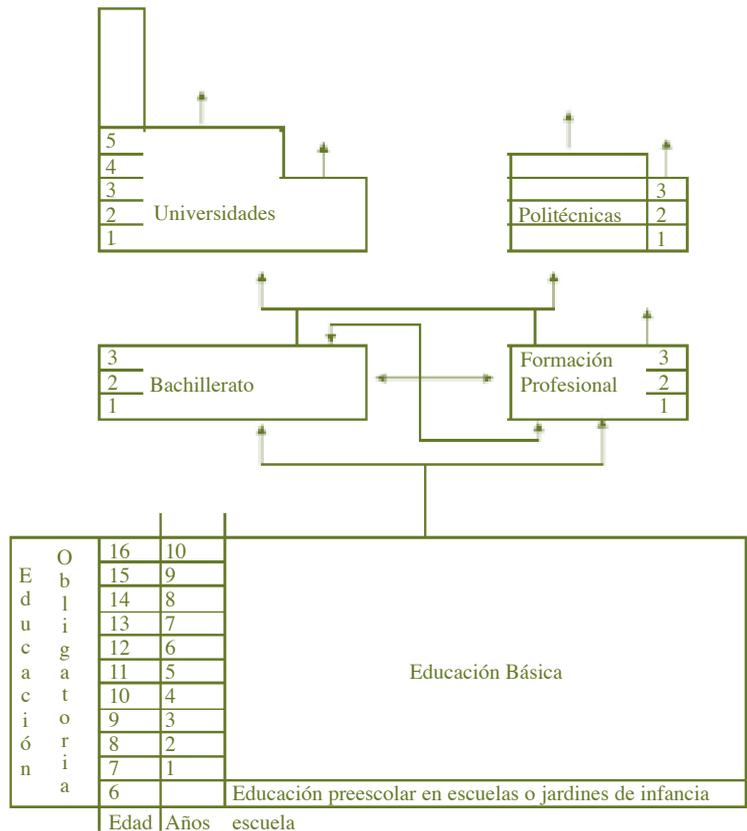
## **1.2. La situación del abandono escolar prematuro.**

Desde una perspectiva europea, Finlandia pertenece al grupo de países con bajas tasas de abandono escolar prematuro, con un 90% de los jóvenes obteniendo certificados académicos superiores al nivel de la enseñanza obligatoria. Finlandia también tiene un sistema escolar integral, la formación se basa en la escuela, pero está vinculada al mercado laboral y solo hay una

débil influencia del nivel educativo de los padres sobre la situación de sus hijos.

La educación básica en Finlandia tiene una duración de nueve años y ofrece educación a todos los jóvenes en edad obligatoria de asistir a la escuela. Cada ciudadano finlandés es requerido a completar su educación. La educación finaliza cuando el alumno ha completado el plan de estudios, o después de diez años en la educación obligatoria. La educación post-obligatoria se recibe en escuelas de formación profesional o bachillerato. El bachillerato ofrece un plan de estudios de tres años, después del cual el joven se presenta a un examen de madurez a nivel nacional y quienes lo superan pueden acceder a la educación superior. El nivel educativo superior se compone de dos vías paralelas: las universidades y las politécnicas. Las universidades se apoyan en la conexión entre investigación y enseñanza. Su objetivo básico es realizar estudios científicos y proporcionar una educación superior relacionada con las investigaciones. Los estudiantes universitarios pueden elegir entre dos tipos de certificado académico, los “*Bachelor*” y los “*Master*”, lo que les llevará a una licenciatura o un doctorado. Las universidades también se encargan de la educación continua y de la educación universitaria abierta. Generalmente, las politécnicas son instituciones educativas superiores regionales que ofrecen instrucción en asignaturas de diversos sectores, lo que subraya su conexión con la vida laboral. Los certificados que proporcionan son universitarios, con énfasis en áreas profesionales.

**Gráfico 2:** El sistema educativo de Finlandia



En 2004 en Finlandia, el 10% de los jóvenes de 16 años abandonó el sistema escolar. En 1995, la tasa de abandono escolar estaba en su punto más alto, superando el 15%. En la práctica, casi todo el mundo termina la educación obligatoria en Finlandia, donde solo alrededor del uno por ciento abandona sin conseguir el graduado. En la educación post-obligatoria, algunos dejan la escuela al comienzo de la etapa y algunos jóvenes la abandonan más tarde. Entre el 7% y el 8% no pasa directamente de la educación obligatoria a la post-obligatoria. La tasa de abandono ha caído tanto en la formación profesional como en las politécnicas.

Alrededor del 12% de los estudiantes abandona cada año la formación profesional y el 7% la politécnica. La tasa de abandono es menor en el bachillerato y la universidad. Algunos de los que abandonan se pasan directamente a estudios en otros campos, mientras que otros encuentran un empleo y continúan sus estudios más tarde (Plan Nacional de Acción 2005).

El reducido abandono escolar prematuro está relacionado con la organización del sistema escolar. La formación está basada en la escuela, pero también contiene importantes elementos prácticos que tienen lugar en empresas; los vínculos con el mercado laboral son estrechos o, por lo menos, se están estrechando. La desigualdad social es relativamente baja, mientras que la conexión entre la educación de los padres y la de los hijos no es tan fuerte como en otros países. Katja Komonen (2001), una de las investigadoras más importantes sobre abandono escolar en Finlandia, pone el énfasis sobre el hecho de que el abandono escolar se ha visto muchas veces como algo relacionado con la exclusión social o educativa, o la exclusión del mercado laboral. Sin embargo, es necesario poner de relieve que abandonar la escuela en niveles post-obligatorios no siempre significa abandonar todo tipo de educación; normalmente significa un cambio de itinerario formativo. De hecho, solo una pequeña parte de los que abandonan la escuela se convierten en grupo de riesgo. Muchos se casan, tienen hijos, hacen el servicio militar, etc.

En términos de abandono escolar prematuro, el problema es mayor en las áreas metropolitanas, donde se encuentran las nuevas formas de desventajas múltiples. Típicamente, las áreas metropolitanas han exhibido problemas en la colaboración entre diferentes sectores y una falta de sistemas funcionales dominantes. También parece haber una tendencia a excluir a los grupos más problemáticos de la escuela, aunque el objetivo oficial es integrar a todos en la educación dominante. Los recortes en el sistema de bienestar han llevado a una escasez de recursos en el sistema educativo (por ejemplo, el apoyo educativo) y a clases excesivamente masificadas.

Vanttaja y Järvinen (2004) han estudiado si el abandono escolar y laboral, en el grupo de edad de 16 a 18 años, está relacionado con la educación futura, la posición socio-económica, el nivel de ingresos y la vida familiar. El estudio ha mostrado que las conexiones entre situación familiar y abandono están claras. Los jóvenes que abandonan la educación provenían de familias con pocos ingresos, de menor nivel educativo y, desde un punto de vista del mercado laboral, de una posición más débil que la población media. El riesgo de abandono de los jóvenes provenientes de familias con niveles educativos más altos parece ser mucho más reducido. También se ha mostrado que la situación familiar y social afecta a las decisiones educativas futuras.

También el género influye sobre las futuras decisiones que los jóvenes toman sobre sus itinerarios educativos. Las diferencias entre hombres y mujeres aparecen claramente en el bachillerato, así como en el mercado laboral y en el salario que perciben. Las mujeres, después del bachillerato, continúan su formación un mayor medida que los hombres, aunque estos alcancen posiciones más "altas" y mejores salarios. Los riesgos de exclusión son más acentuados entre los hombres que entre las mujeres (Plan nacional de Acción 2005).

## 2. ¿Cuáles son los problemas principales en la transición de la escuela al trabajo?

En general, abandonar la educación superior en Finlandia no constituye un problema. El abandono es mucho más propio de los estudiantes con necesidades especiales (por ejemplo, problemas de comportamiento). Sin embargo, el fenómeno del abandono y la exclusión del sistema escolar sí es problemático tanto desde el punto de vista individual como social (Veijola 2003).

Finlandia es bien conocida por el alto nivel educativo de la población y la calidad de la educación básica. Los estudiantes finlandeses tienen una buena base de conocimientos si se tienen en cuenta los resultados del estudio PISA. Esto es en gran medida así debido a la escuela integral, al sistema de atención diaria, pero también al nivel de cualificación que tiene el profesorado. Según una evaluación reciente (Koulutuksen Arviointineuvoston Julkaisuja 2005), la igualdad en la educación básica se ha reforzado y las diferencias entre escuelas se han reducido. La educación básica ofrece a la mayoría un ambiente de estudio seguro y unas condiciones de trabajo que, generalmente, son buenas. Sin embargo, las investigaciones realizadas a finales de los 90 destacan que los jóvenes en Finlandia disfrutaban menos de la escuela que los jóvenes en otros países nórdicos o en los Estados Unidos. La investigación WHO de 2004 ha prestado atención a las actitudes negativas entre los jóvenes finlandeses de edades comprendidas entre los 11 y los 15 años, comparándolos con los jóvenes de otros países (Järvinen y Vanttaja 2004).

Las diferencias de género son evidentes. La escuela moderna favorece, en alguna medida, a las chicas y hay una necesidad de métodos diferentes de aprendizaje, particularmente con respecto a los jóvenes. También hay críticas contra la educación obligatoria, porque no apoya de forma suficiente a los jóvenes con necesidades especiales o que necesitan educación especial o algún tipo de asesoramiento adicional. Las fases de la transición, como al final de la educación obligatoria, son muy críticas y sigue habiendo una falta de interés durante estas etapas.

Los jóvenes acceden al mercado laboral en Finlandia relativamente tarde. Esto es a causa de los retrasos en el comienzo de los estudios y de la larga duración de los mismos (Plan Nacional de Acción en Finlandia 2005). El crecimiento de los estándares educativos ha confirmado la asimilación entre certificado educativo y oportunidades en el mercado laboral. Los jóvenes se enfrentan a enormes problemas para entrar en el mercado laboral. La falta de experiencia laboral dificulta encontrar un trabajo. Durante los últimos quince años, en el mercado laboral los contratos temporales se han hecho mucho más comunes entre los jóvenes que entre el resto de la población.

Esto es un problema, especialmente para las mujeres (Järvinen y Vanttaja 2004, Nyssölä 2002). Desde una perspectiva europea, los jóvenes finlandeses de edades comprendidas entre los 18 y los 24 años trabajan más en empleos no estandarizados (Harslöf 2003). En el año 2003, el 44% de las mujeres (comprendidas entre los 15 y los 29 años) y el 31% de los hombres (entre los 15 y los 29 años) tenían contratos temporales. Además, el 16% de los hombres (15-29 años) y el 33% de las mujeres (15 -29 años) tenían empleos a tiempo parcial (Vanttaja y Järvinen 2004). La tasa de empleo autónomo entre los jóvenes de 15 a 24 años es muy baja (por debajo del 2%).

Las investigaciones subrayan que en la actualidad hay muchas causas que explican que muchos jóvenes se encuentran satisfechos con los trabajos a tiempo parcial como una forma de poder estudiar, cuidar a los hijos o no querer un trabajo a tiempo completo, aunque también los hay, y hay otros jóvenes, como indica el estudio realizado por Järvinen y Vanttaja (2004), que trabajan a tiempo parcial por la falta de empleo a tiempo completo. Del mismo modo, el trabajo atípico puede dar oportunidades a los jóvenes para ganar experiencia laboral, aunque también hay diversos problemas con esta modalidad de empleo, como salarios bajos, como no tener acceso a ayudas por desempleo, el que no tengan seguro de enfermedad y que las condiciones laborales sean peligrosas. Estos tipos de empleo pueden ser un paso hacia la exclusión social y la marginación de la fuerza laboral (Hammer 2003). Esto también ha sido corroborado en otro estudio reciente (Moisio 2005).

Los problemas financieros y la pobreza están estrechamente relacionados con el desempleo. Solo alrededor del 25% de los jóvenes desempleados recibe ayudas por desempleo vinculadas a los ingresos. El problema más grave se les presenta a los que realizan itinerarios precarios debido a los contratos temporales y el trabajo a tiempo parcial. Según Moisio (2005), la pobreza entre los niños ha crecido durante los últimos 10 años. Esto está relacionado con la recesión económica y con el grupo de jóvenes que entró en el mercado laboral en los años 90. Un total del 12% de los jóvenes vive en una situación de pobreza y la proporción ha crecido más aún que entre la población adulta.

Los jóvenes pueden desaparecer del paisaje administrativo, no estar registrados como desempleados y/o no tomar parte en la educación. Ha habido una concienciación creciente de este desempleo escondido, particularmente entre los más jóvenes, aunque no hay una evidencia estadística definitiva sobre este fenómeno.

### **3. Prevenir el desempleo juvenil y el abandono escolar prematuro en Finlandia**

#### **3.1. Políticas de mercado laboral.**

La última década ha sido un periodo de medidas sociales y de empleo especiales para jóvenes en Finlandia. Se han llevado a cabo extensas reformas del mercado laboral entre finales de los años 90 y principios del 2000. Se argumenta que las actuales políticas de mercado laboral han aumentado la pasividad de los desempleados y las oficinas de empleo solo se ocupan de un pequeño porcentaje de los puestos de trabajo disponibles.

Se ha puesto mayor énfasis en los planes de activación individuales, las entrevistas de monitorización con los desempleados, los programas de búsqueda de empleo y las condiciones para recibir ayudas por desempleo.

La activación se ve como otro camino para prevenir la exclusión de los jóvenes (Veijola 2003). El asesoramiento y la orientación son parte del servicio público para jóvenes desempleados. Esto incluye orientación profesional y personal, lo que permite crear planes educativos y de empleo. Los planes de acción individual son otro aspecto importante en el trabajo activo de rehabilitación. El desempleado y las autoridades pasan revista juntos al historial educativo/ laboral y se concentran después en la situación actual. El resultado es un plan o acuerdo sobre los objetivos y las acciones que se dirijan a aumentar la empleabilidad.

Un nuevo aspecto surgido con el Acta de Trabajo de Rehabilitación es que se obliga a los desempleados a participar en un proceso individual integral, no simplemente en una oferta de empleo o educación como era el caso en el pasado (Ala-Kauhaluoma et al. 2004). El Acta es una parte de la reforma de las políticas activas sociales, en la que el derecho a un mínimo de seguridad está vinculado más estrechamente al trabajo. También se realizó una reforma estructural de los servicios públicos de empleo: los servicios y los recursos para las personas más difíciles de emplear se recogen en los nuevos centros de servicios para la población activa. Al mismo tiempo, se ha desarrollado el modelo de las oficinas de empleo, con el fin de resolver problemas relacionados con la disponibilidad y adecuación de los trabajos y organizar de forma más eficiente los servicios para empleadores y personas que buscan un trabajo.

**Gráfico 3:** La reforma estructural de los servicios públicos de empleo

▪ **Oficinas de empleo:**

- seguro por desempleo
- servicios de búsqueda de empleo
- servicios de desarrollo profesional
- servicios electrónicos / internet
- población activa preparada
- desempleo temporal, por fricción, por tendencia
- entre trabajos

▪ **Centros de servicios para la fuerza laboral:**

- "coaching" individualizado e intensivo y servicios ofrecidos por un equipo multiprofesional y en red
- preparación y motivación
- listo para el mercado laboral
- proceso del servicio de apoyo a largo plazo
- orientación para la rehabilitación
- población activa no preparada desempleo de larga duración

Otras medidas para reducir el desempleo estructural total, especialmente el desempleo de larga duración y el desempleo juvenil, han sido introducidas como parte del Programa de Empleo lanzado por el gobierno para el periodo 2003-2007. Este programa establece garantías sociales y educativas para los jóvenes. De acuerdo con estas garantías, a cada joven desempleado se le ofrece una plaza de formación o una plaza en un taller después de que haya estado buscando un trabajo durante tres meses. Las medidas proporcionadas deberían centrarse en los planes de búsqueda de trabajo individuales. El objetivo del Ministerio de Trabajo para el año 2006 es que los planes de búsqueda de trabajo individuales se compongan de un 90% de jóvenes que han estado desempleados menos de tres meses. En el año 2003, esta tasa era solo del 13%. En los presupuestos generales del estado de 2006 el gobierno ha decidido gastar 50 millones de euros en la activación de los jóvenes desempleados.

### 3.2. Políticas educativas.

En relación con el abandono escolar prematuro, Finlandia ha alcanzado el objetivo europeo previsto para el año 2010. Finlandia ha reducido su tasa de abandono escolar prematuro, ya de por sí baja, modernizando la formación profesional, mejorando el acceso e intensificando el asesoramiento y la cooperación entre las escuelas. Además, se ha intensificado la cooperación regional y local y se ha aumentado la colaboración entre las distintas administraciones. La reducción de la tasa de abandono se ha acelerado una vez que las instituciones educativas han incrementado la financiación de la formación profesional (Plan Nacional de Acción Finlandés contra la Pobreza y la Exclusión 2005).

Actualmente, el abandono escolar es un tema importante en la agenda política y hay diferentes planes para intensificar apoyos especiales en las escuelas. El objetivo político es que el 96% de los que abandonen la escuela obligatoria se incorporen en 2008 a la escuela secundaria post-obligatoria, al bachillerato, la formación profesional o una educación básica adicional. Este dato en 2003 era ya del 94,5%. Las medidas incluyen más clases de recuperación, educación para personas con necesidades especiales, orientación y asesoramiento, servicios de bienestar para alumnos y estudiantes, ampliación de la educación y formación para inmigrantes...

No hay, sin embargo, políticas nacionales integrales contra el abandono escolar prematuro. Se han probado y desarrollado diversos proyectos en los últimos años. Son financiados por el Fondo Social Europeo (FSE) y/o administrados por el Comité Nacional de Educación. Su objetivo es prevenir el abandono escolar prematuro y buscar prácticas que den buenos resultados y, por tanto, pudieran convertirse en permanentes.

La escuela apoya a los estudiantes en su educación formal mediante: la educación especial, las clases de recuperación, el asesoramiento y la orientación del estudiante. Sin embargo, según la reciente evaluación de la educación básica (cf. Koulutuksen Arviointineuvoston Julkaisuja 2005), la necesidad de educación especial es mucho mayor de lo que las escuelas son capaces de ofrecer. Durante el periodo 1997-2004, el número de alumnos en la educación especial se ha doblado. En 2004, el 7% de los niños/as estaba en la educación especial, de los cuales el 69% eran chicos. La educación especial a tiempo parcial era visitada por el 21% de los alumnos y las clases de recuperación por un 15%. También hay necesidad de incrementar la educación no formal, donde las clases prácticas están mejor y más integradas, lo que constituye una mayor motivación e interés para los jóvenes.

Las actividades realizadas en talleres para reducir el abandono escolar prematuro han tenido mucho éxito. Los talleres son actividades intersectoriales, que en el mejor de los casos cubren también zonas grises, esas áreas que caen entre diferentes sectores administrativos. Se hace uso de las experiencias acumuladas en cada sector - juventud, educación, asuntos sociales y laborales - combinándolas de forma novedosa para el bien del cliente.

Los estudiantes han aprendido a cuidarse ellos mismos y a sus estudios y a entusiasmarse sobre su futuro cuando el trabajo y las rutinas se han establecido. Los jóvenes se motivan ante la oportunidad de concentrarse en una profesión que les interesa (Liimatainen-Lamberg, 1996).

Las medidas preventivas en las administraciones responsables del empleo son más amplias en Finlandia que en el resto de los países nórdicos. Se han desarrollado diferentes servicios de orientación y seguimiento – lo que incluye servicios individuales de orientación – así como información electrónica sobre opciones educativas y de formación y apoyo para la toma de decisiones. Sin embargo, existe la necesidad de intensificar la colaboración dentro de la escuela y entre las diferentes escuelas (por ejemplo, la enseñanza obligatoria y la formación profesional), con las familias y con otras autoridades como los centros de juventud (Linnakangas y Suikkanen 2004).

#### **4. Buenas prácticas para prevención del abandono escolar de los jóvenes.**

Un aspecto importante de la influencia de las políticas europeas sobre las políticas nacionales es la identificación de buenas prácticas. Este estudio trata de identificar y agrupar constelaciones de desfavorecidos y sus políticas correspondientes para aislar los factores de éxito y fracaso. Hay que decir que con respecto a las buenas prácticas no nos referimos solo a medidas que han estado operativas por algún tiempo y, por tanto, han sido evaluadas en profundidad, sino también a ejemplos recientes, aunque no hayan sido completamente evaluados.

Es difícil aislar ejemplos determinados de las muchas buenas prácticas existentes, pero nos hemos centrado en ejemplos que tratan de prevenir tanto el desempleo juvenil como el abandono escolar al mismo tiempo, además de ser reformas a largo plazo que se enfrentan a problemas estructurales. Algunas no han sido evaluadas todavía o están en proceso de evaluación. Sin embargo, las reformas estructurales no se mencionan en muchos casos cuando hablamos de buenas prácticas, aunque las reformas estructurales son elementos necesarios para permitir el desarrollo de buenas prácticas. En el contexto finlandés hay que fijarse en una reforma estructural antes de pasar a las buenas prácticas: la Garantía Social Juvenil.

Ejemplos de buenas prácticas son el Proyecto de Rehabilitación Temprana para Adolescentes y los Centros de Servicios para la Población Activa.

##### **4.1. La Garantía Social juvenil**

La Garantía Social Juvenil, que tiene el objetivo de reducir y prevenir el desempleo juvenil, se introdujo como parte del Programa de Empleo patrocinado por el gobierno para el periodo 2003-2007. En este programa de empleo intersectorial, las autoridades laborales tienen la principal responsabilidad de implementar la garantía social para jóvenes desempleados, mientras que las autoridades educativas son las responsables de garantizar la educación y formación.

La Garantía Social Juvenil se compone de servicios intensivos de empleo, servicios de cooperación intersectorial, medidas de mercado laboral y programas para jóvenes. Las pautas para los servicios fueron aprobadas por el Ministerio de Trabajo en diciembre de 2004. El grupo principal al que van dirigidas las medidas son jóvenes menores de 25 años que han estado desempleados por un periodo de tres meses. (En 2005, el 16,8% de los jóvenes menores de 20 años estuvo desempleado por un periodo superior a

los tres meses, mientras que el 35,1% de los jóvenes entre 20 y 24 años se vio en la misma situación). El objetivo principal de la garantía social es que cada joven desempleado pueda acceder a una plaza en el sistema educativo, en la formación profesional o en un taller después de un periodo de desempleo de tres meses. Se espera que la transición para adquirir más educación sea más efectiva, que el sistema de solicitudes resulte más fácil, que el sistema de asesoramiento profesional para estudiantes sea más intensivo y que haya más información práctica sobre las demandas laborales. El objetivo es que en el año 2008 el 96% de los jóvenes que terminan la enseñanza obligatoria sigan en el bachillerato y que las actividades en talleres sean permanentes.

La garantía social incluye una cooperación más intensiva entre la educación y el empleo, la escuela y el mercado laboral. Las autoridades educativas son responsables de la educación y de las transiciones de la educación al trabajo a través, por ejemplo, del desarrollo de asesoramiento estudiantil y educativo. Las autoridades laborales son las responsables de la garantía social juvenil en su totalidad. Los jóvenes desempleados menores de 25 años son los que participan en el proyecto. La garantía social para los jóvenes debería ofrecer servicios que se centren no solo en el empleo, sino también en servicios multiprofesionales. Se espera de las agencias de empleo que empleen a orientadores juveniles y que creen un grupo de trabajo para jóvenes. Las medidas proporcionadas se centran en los planes de búsqueda de empleo individuales y el objetivo es que el 90% de los jóvenes desempleados desarrolle uno de estos planes antes de los tres meses de paro. En 2003, esta tasa se situaba en el 13%. La evaluación de los servicios de garantía social la lleva a cabo la agencia de empleo cada tres años. En 2006, el Ministerio de Trabajo y las distintas oficinas regionales evaluarán la situación general de los jóvenes desempleados y la implementación de la garantía social juvenil.

*\* Proyecto de Rehabilitación temprana para adolescentes.*

El grupo de trabajo sobre Políticas Sociales Activas propuso en su memorando un proyecto de rehabilitación temprana de tres años de duración para jóvenes de 15 a 17 años que se encontraban en una situación de riesgo de exclusión social. La Institución de la Seguridad Social (SII), junto a las administraciones educativas, de empleo, sociales, de la salud y juveniles han puesto en funcionamiento la propuesta, creando un proyecto de rehabilitación para adolescentes (2001-2003) que incluye 18 proyectos. El grupo de referencia del proyecto eran jóvenes que habían abandonado la educación obligatoria o la formación profesional o que estaban en situaciones de riesgo de abandono escolar debido a las malas notas. Uno de los objetivos del proyecto era desarrollar y extender buenos modelos de cooperación y acción. El proyecto tenía como objetivos:

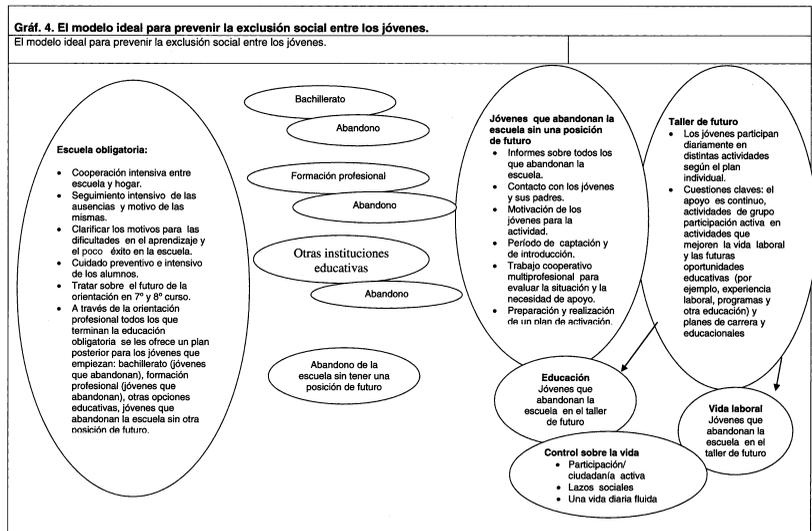
Valorar la necesidad de reformas legislativas en las operaciones y la financiación.

Crear un modelo permanente de servicios para jóvenes en riesgo de exclusión social.

El proyecto mostró que existen habilidades profesionales y un deseo, por parte de las autoridades municipales, de apoyar a los jóvenes en situaciones de riesgo de exclusión social. Había buenos prerrequisitos para la cooperación intersectorial. Sin embargo, una pobre coordinación, una cultura

subdesarrollada de la cooperación, la escasez de recursos y la falta de obligaciones y acuerdos a causa de la división del trabajo y las responsabilidades plantearon algunos problemas. El proyecto también mostró que es posible realizar un trabajo preventivo dentro del marco de los recursos existentes, pero hacen falta empleados a tiempo completo para coordinar la cooperación. Además, son necesarias algunas modificaciones legislativas para eliminar los factores que dificultan la cooperación y para motivar a los jóvenes a planificar sus itinerarios educativos y laborales (Suikkanen, Martti y Linnakangas 2004).

**Gráfico 4:** El modelo ideal para prevenir la exclusión social entre los jóvenes (Suikkanen, Martti & Linnakangas 2004)



Este modelo ideal se basa en las experiencias y objetivos del proyecto de rehabilitación, en el memorando del grupo de trabajo sobre Políticas Sociales Activas y, también en parte, en los estudios sobre juventud, en la información de diferentes proyectos de investigación y en las experiencias prácticas. La base del modelo sugerido es que podría ser puesto en funcionamiento e incorporado como una parte del sistema de servicios ya existente. El modelo se puede adaptar para que funcione en los diferentes sistemas de servicios de ámbito municipal.

La escuela tiene una posición central en la identificación de los jóvenes que necesitan apoyo. Las conversaciones con los jóvenes son importantes, así como animar su entusiasmo y acompañarles a grupos de estudio antes de que sea demasiado tarde. El objetivo es prevenir la exclusión social de los jóvenes en una fase temprana. La oficina de empleo es razonablemente buena monitorizando a los jóvenes desempleados, pero el problema está en que aquellos que se encuentran en una situación de riesgo de exclusión social no se registran. Monitorizar a través de redes locales ha dado muy buenos resultados.

En el modelo diseñado, el apoyo a los jóvenes debería estar basado en el trabajo multiprofesional. La cualidad fundamental del apoyo es animar al joven, desarrollar una relación de confianza y conseguir motivarle. El objetivo es crear un plan de activación y de apoyo al joven para que tome una decisión con respecto a su formación o que encuentre una educación

interesante y adecuada. Los procesos de asesoramiento individual y continuo son importantes.

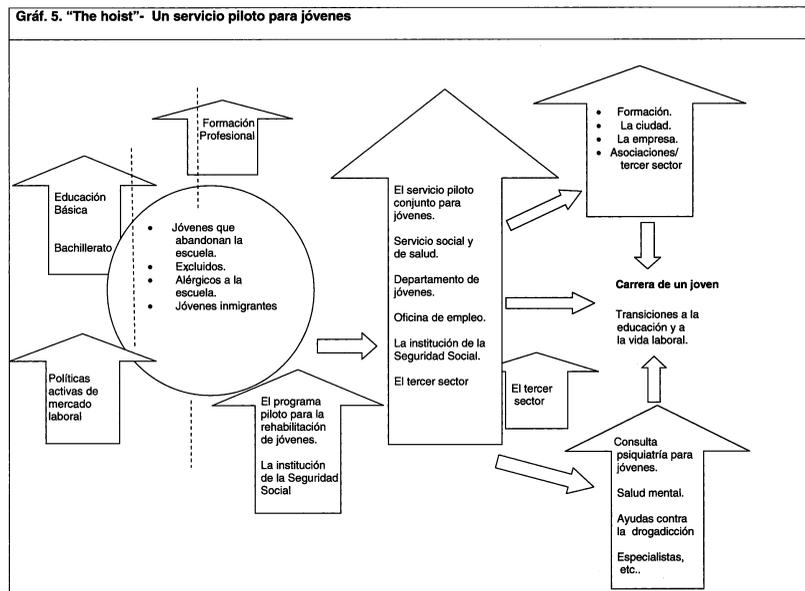
El problema fundamental de la legislación es que los jóvenes de edades comprendidas entre los 15 y los 17 años que necesitan el apoyo no reciben suficientes prestaciones sociales. Un joven en la fase de transición que ha terminado o abandonado la enseñanza obligatoria, el bachillerato o la formación profesional sin un plan para su futuro se verá solo y sin recursos. Se deberían llevar a cabo ciertos cambios estructurales basados en las experiencias del proyecto de rehabilitación.

*\*Centros de servicio de "una parada" ('One-stop-shop' Service Centres) y el experimento dirigido a jóvenes "the Hoist" (El montacargas) (fig.5).*

Un desarrollo importante en la estrategia para ayudar a los jóvenes que buscan trabajo y tienen dificultades ha sido unir a autoridades relevantes en un servicio único. Este tipo de centros de servicios conjuntos ha sido creado, a nivel local, como un experimento entre los años 2002 y 2003 por las oficinas de empleo, los municipios y la Seguridad Social. El número de centros crecerá hasta los 40 en 2006 (actualmente existen 36) y se van a establecer sobre una base permanente. Probablemente la parte más importante de este nuevo desarrollo es la creación de una nueva estructura de servicios, con posibilidades de crear redes hacia otros servicios públicos en un modelo integrado. El punto fuerte de estos centros es su gran capacidad para adquirir servicios y apoyo externo para sus clientes. Sin embargo, estos centros no han tenido éxito en llegar a los jóvenes, ya que la mayoría de los participantes superan los 25 años. Pero también hay ejemplos de centros que se centran en los jóvenes. Según la garantía social juvenil, se anima a los "centros de servicios de una parada" a crear grupos de servicios para jóvenes, o departamentos propios, si es necesario. Los servicios básicos para jóvenes desempleados siempre los proporciona el Servicio Público de Empleo.

El centro de servicios conjuntos Vinssi fue uno de los experimentos de servicios conjuntos creados por el Ministerio de Trabajo en 2002-2003. En enero de 2004, sus actividades se convirtieron en permanentes. Vinssi es una cooperación entre

**Gráfico 5:** "The hoist" - un servicio piloto conjunto para jóvenes



el servicio de empleo, la ciudad de Lappeenranta y los servicios para jóvenes de la Seguridad Social. El equipo multiprofesional se compone de un instructor, consejeros de servicios conjuntos, trabajadores sociales, instructores sociales, empleados de la seguridad social, y personal administrativo.

*"The Hoist"* (Vinssi, en finlandés) está pensado para jóvenes menores de 25 años que necesitan asesoramiento y apoyo en la educación, la vida laboral o la construcción de un futuro. Generalmente son la oficina de empleo, las autoridades sociales o sanitarias y la Seguridad Social los que envían a los jóvenes a este tipo de centros. Entre estos jóvenes hay desempleados, jóvenes que han abandonado la escuela, marginados, "alérgicos" a la escuela e inmigrantes. También hay centros que ofrecen servicios a los jóvenes, padres, organizaciones y personas que trabajan con jóvenes. En ellos se puede recibir información sobre actividades de ocio, estudio, vivienda, economía o sanidad.

Uno de los objetivos del centro de servicios conjuntos es ser accesible a los jóvenes para que éstos encuentren información, orientación, apoyo para la educación, la vida laboral y preguntas sobre su vida. También es importante recibir cooperación de diferentes autoridades, tanto activa como funcional. El cliente debería ser lo más importante, no la burocracia.

El modelo operativo se basa en el trabajo de un equipo multiprofesional y los jóvenes con las autoridades para encontrar soluciones a sus problemas, relacionados con la educación y la vida laboral. El proceso incluye cuatro pasos: 1. Entrevista 2. Plan de activación 3. Oferta de rehabilitación 4. Seguimiento continuo. Se llama al joven para una entrevista, donde se evalúa la situación y se crea un plan de activación para el futuro. El propósito es encontrar un trabajo adecuado, educación, rehabilitación o alguna otra cosa que sea adecuada para el perfil del joven. La base del plan de activación es la motivación del joven. Se hace un seguimiento del plan y hay apoyo individualizado. El objetivo es que por lo menos el 60% de los clientes consiga una solución permanente para su situación después de pasar por el programa piloto.

Durante el primer periodo, en 2002, hubo 153 clientes en el centro de servicios, con un total de 1484 visitas. El proceso puede prolongarse dependiendo de la naturaleza de los problemas y por el aumento de problemas múltiples entre los clientes. Para muchos jóvenes, el itinerario de la educación al trabajo es muy largo. La evaluación del servicio se monitoriza según las pautas del Ministerio de Trabajo. Actualmente, se está realizando una evaluación más profunda de los resultados de los servicios.

## BIBLIOGRAFÍA

- Ala-Kauhaluoma, Mika, Keskitalo, Elsa, Lindqvist, Tuija & Parpo, Antti (2004). Työttömien aktivointi. Kuntouttava työtoiminta-lain sisältö ja vaikuttavuus. STAKES/tutkimuksia 14.
- Bredgaard, Thomas, Jorgensen, Henning (2000). Was the problem solved?—Danish youth unemployment policies in the 1990s. Working paper.
- Finland's National Action Plan for Employment 2004.
- Forsander, Annika (2002) Luottamuksen ehdot. Maahanmuuttajat 1990-luvun suomalaisilla työmarkkinoilla. Helsinki: Väestöliitto.
- Hammer, Torild (ed) (2003): Youth unemployment and social exclusion in Europe. Great Britain: The Policy Press.
- Harslöf, Ivan (2003). Processes of marginalisation at work: integration of young people in labour market through temporary employment. In: Hammer, Torild (ed): Youth unemployment and social exclusion in Europe. Great Britain: The Policy Press.
- Hämäläinen, Kari & Ollikainen, Virve (2004). Differential effects of active labour market programmes in the early stages of young people's unemployment. Government Institute of Economic Research. VATT Research reports 115.
- Hämäläinen, Kari, Kangasharju Aki, Pekkala, Sari, Sarvimäki Matti (2005). 1990-luvun maahanmuuttajien työllisyys, tuloverot ja tulonsiirrot. Työpoliittinen tutkimus 265. Ministry of Labour.
- Jahnukainen, Markku (2001). Two models for preventing students with special needs from dropping out of education in Finland. European Journal of Special Needs Education 16, 3. 245-258.
- Järvinen, Tero (1999). Peruskoulusta toisen asteen koulutukseen? Siirtymävaiheen kokemukset ja koulutusvalintojen taustatekijät oppilaiden kertomana. Turun yliopisto.
- Järvinen, Tero & Jahnukainen, Markku (2001). Kuka meistä onkaan syrjäytynyt? Marginalisaation ja syrjäytymisen käsitteellistä tarkastelua. In: Suutari, Minna (ed): Vallattomat marginaalit. Yhteisöllisyyksiä nuoruudessa ja yhteiskunnan reunoilla. Helsinki: Nuorisotutkimusverkosto & Nuorisotutkimusseura 20/2001.
- Järvinen, Tero & Vanttaja, Markku (2005). Nuoret koulutus- ja työmarkkinoilla. Nuorisosaian neuvottelukunta.
- Karjalainen, Pekka, Blomgren, Sanna (2004): Oikorata vai mutkatie? Sosiaalista kuntoutusta ja työelämäpolkuja nuorille. FinSoc arviointiraportteja 2/2004. STAKES.
- Komonen, Katja (2001). Koulutusyhteiskunnan marginaalissa? Ammatillisen koulutuksen keskeyttäneiden nuorten yhteiskunnallinen osallisuus. Yhteiskuntatieteellisiä julkaisua 47. Joensuun yliopisto.
- Koulutuksen arviointineuvoston julkaisuja. Esa Korkeakoski (toim) (2005) Koulutuksen perusturva ja oppimisen tuki perusopetuksessa. Koulutuksen arviointineuvosto.
- Laaksonen; Helena (2001). Nuorten siirtyminen työmarkkinoille 1990-luvun Suomessa. In: Kuure Tapio(ed): Aikustumisen pullonkaulat. Nuorten elinolot-vuosikirja.
- Liimatainen-Lamberg, Anna-Ester (1996). Syrjäytymisriskien ehkäisy, syrjäytyneiden koulutuspalvelut ja ohjaustoiminta. Opetushallitus arviointi 7/1996. Helsinki: Yliopistopaino Oy.
- Linnakangas, Ritva, Suikkanen, Asko (2004). Varhainen puuttuminen. Mahdollisuus nuorten syrjäytymisen ehkäisemisessä. Sosiaali- ja terveystieteiden selvityksiä 2004:7
- Malmberg-Heimonen, Ira (2005): Public welfare policies and private responses. Studies of European labour market policies in transition. Finnish Institute of Occupational Health. People and Work Research Reports 68.
- Moisio, Pasi (ed) (2005) Lapsiperheiden taloudellisen tilanteen kehitys Suomessa vuosina 1990–2002. STAKES.
- National Action Plan against Poverty and Social Exclusion - implementation report 2005
- National Action Plan against Poverty and Social Exclusion for 2003-2005. Finland.
- Nyssölä, Kari (1999). Työpajat ja koulutuksesta työelämään siirtyminen. Janus 7, 1. 150–170.
- Nyssölä, Kari (2002). Valmennusta ja varastointia. Nuorten työllisyys- ja työvoimapolitiikka 1960-

- luvulta 2000-luvulle. In: Heikki Silvennoinen (ed). Nuorisopolitiikka Suomessa 1960-luvulta 2000-luvulle. Helsinki: Nuorisotutkimusverkosto & Nuorisoasiain neuvottelukunta, 120-136.
- Nyysölä, Kari & Pajala, Sasu (1999). Nuorten työura. Koulutuksesta työelämään siirtyminen ja huono-osaisuus. Gaudeamus, Tampere.
  - OECD 2004, Employment Outlook: Paris.
  - Paju, Petri et al. (2004). Samaan aikaan toisaalla... Nuoret, alueellisuus ja hyvinvointi. STAKES: Nuorten elinolot vuosikirja.
  - Paju, Petri & Vehviläinen, Jukka (2001). Valtavirran tuolla puolen. Nuorten yhteiskuntaan kiinnittymisen kitkat 1990-luvulla. Helsinki: Nuorisotutkimusverkosto 18/2001.
  - Skog, H. & Räisänen, H (1997). Tomivampiin työmarkkinoihin. Selvitysmiesten raportti työvoimapolitiittisen järjestelmän uudistamiseksi. Helsinki: Työministeriö.
  - Suikkanen, Asko, Martti, Sirpa & Linnakangas, Ritva (2004). Learning job and life skills "Homma hanskkaan" Evaluation of an early rehabilitation trial for adolescents. Helsinki: Ministry of Social Affairs and Health.
  - Vanttaja, Markku & Järvinen Tero (2004). Koulutuksesta ja työstä karsiutuneet. Vailla ammattitutkintoa ja työpaikkaa vuonna 1985 olleiden nuorten myöhemmät elämänvaiheet.
  - Yhteiskuntapolitiikka 69, 5. 472-479.
  - Viitanen, Reijo (1999). Nuorisotyöttömyys ja nuorten syrjäytymisen riskit. Helsinki: Nuora.
  - Veijola, Elsi (2003). Lasten ja nuorten syrjäytymisen ennaltaehkäisy koulutuksen alalla. Opetusministeriön työryhmämuistioita ja selvityksiä 2003:4.