

Tratar con desfavorecidos: una visión general de las respuestas-reacciones. Abandono, fracaso escolar y problemas del mercado laboral en el Reino Unido

El artículo presenta una visión general de las políticas dominantes dirigidas a los jóvenes desfavorecidos en el Reino Unido, centrándose en aquellos aspectos de las políticas que tienen como objetivo reducir el abandono escolar prematuro, mejorar los logros y tratar de resolver el desempleo juvenil. Después de presentar un resumen del contexto británico y de las políticas aplicadas en este campo, el artículo examina con detalle dos de las iniciativas políticas más importantes que ha introducido el gobierno del nuevo laborismo, el servicio Connexions y el New Deal para jóvenes. El artículo termina con una descripción de cómo algunas iniciativas recientes han tenido algún éxito, pero al centrarse sobre todo en la oferta, en la falta de formación de los jóvenes y en su poca preparación, ignora las desigualdades estructurales más profundas presentes en la sociedad británica y en el mercado laboral.

Palabras clave: juventud, políticas de juventud, mercado laboral, políticas del laborismo, desigualdades estructurales.

1. Introducción

En los últimos años, ha habido muchas reformas políticas en el campo de las políticas para jóvenes desfavorecidos, algunas de estas reformas se han adoptado a nivel nacional, mientras otras se sitúan en determinados contextos regionales. No es posible poner de relieve todas las diferentes direcciones que han tomado las políticas en cada una de las regiones del Reino Unido dentro de los límites reducidos de este artículo. En lugar de ello, nos vamos a centrar en las políticas que operan a nivel nacional o que son específicas del contexto inglés. (1)

2. Abandono escolar prematuro y desempleo en el Reino Unido

Hasta hace poco, la gran mayoría de jóvenes en el Reino Unido abandonaba la educación a los 16 años, al final de la enseñanza obligatoria, y entraba directamente en el mercado laboral, experimentando pocas dificultades para asegurarse un empleo. Pero con los cambios de la estructura ocupacional, que pasó de las manufacturas al sector servicios entre los años 70 y 80, ha bajado la oferta de puestos de trabajo para personas que abandonan la escuela prematuramente. La participación en la educación post-obligatoria y en la formación profesional ha aumentado de forma constante, con el 87% de los jóvenes de 16 años participando actualmente en alguna forma de educación o formación, aunque las tasas de participación caen en edades superiores (2) (DfES, 2005a).

(1) Desde 1999, siguiendo con el proceso de devolución de poderes a los parlamentos regionales, las políticas educativas fuera de Inglaterra son responsabilidad de las asambleas nacionales de Escocia, Gales e Irlanda del Norte, que han desarrollado sus propias políticas educativas. Sin embargo, las políticas sociales y de empleo siguen siendo responsabilidad del gobierno nacional del Reino Unido. Aunque después del colapso del proceso político en Irlanda del Norte en 2002 todas las políticas desarrolladas en Irlanda del Norte se han revertido a los ministerios londinenses, debido a la suspensión de poderes.

(2) Los datos solo se aplican a Inglaterra.

El Reino Unido también ha sido testigo de un gran incremento de la participación en la educación superior, donde ha habido un éxito considerable en lograr un crecimiento, con el objetivo de llegar al 50% de participación en el año 2010. Dejando de lado el crecimiento general de la participación en la educación, en los niveles de enseñanza post-obligatoria se mantiene muy por debajo del nivel deseado por el gobierno, con niveles de logro menores entre una minoría de jóvenes y niveles significativos de fracaso en una fase temprana. La participación en la enseñanza post-obligatoria y la formación está estrechamente vinculada al nivel de éxito en los exámenes que se realizan a la edad de 16 años en el Reino Unido (GCSE's) y las mujeres superan en su rendimiento a los hombres en todos los niveles educativos, tanto en las calificaciones como en los niveles de participación.

Cuadro 1. Calificaciones a la edad de 16 años en Inglaterra y Gales: Porcentaje que alcanza un nivel 5+ GCSE con notas de sobresaliente a bien (2004)

	%
Hombres	49
Mujeres	59
Blancos	55
Negros	34
Asiáticos (Todos)	55
- India	72
- Pakistán	37
- Bangladesh	45
- Otros países asiáticos	65
Otros grupos étnicos	59
Sin datos	48

Fuente: Youth Cohort Survey, Cohort 12, Sweep1

Aunque en muchos contextos nacionales europeos el tema de la desventaja educativa está vinculado a las minorías étnicas, en el Reino Unido esta relación no es directa. Algunos grupos raciales experimentan desventajas educativas, pero determinados grupos étnicos muestran mejores actuaciones que los británicos nativos (Cuadro 1). De media, los jóvenes de origen étnico paquistaní o negro alcanzan niveles más bajos de éxito que los británicos blancos, mientras los jóvenes de origen indio o chino muestran los niveles más altos de éxito de todos los grupos étnicos. Los diferentes niveles de éxito de los diferentes grupos étnicos pueden ser un reflejo parcial de las variaciones en la composición socio-económica. El análisis del éxito a los 16 años, después de controlar el factor de la privación, en los niveles más altos de éxito entre alumnos indios y chinos de centros privados y públicos sigue situándose por encima de la media. Entre la población blanca y británica desfavorecida, los de herencia irlandesa u origen roma muestran los niveles de éxito más bajos, mientras que los desfavorecidos negros tienen una actuación algo mejor si se compara con la de los desfavorecidos blancos; la actuación de la población negra no desfavorecida también está por encima de la media. El fracaso entre los jóvenes negros es muy agudo entre las personas provenientes del Caribe (DfES, 2006).

El desempleo entre los jóvenes del Reino Unido experimentó un crecimiento dramático desde la mitad de los años 70 y continuó en niveles muy altos durante toda la década de los 80, debido a las sucesivas recesiones y a una reestructuración económica asociada al declive de las industrias manufactureras. Desde entonces, ha caído de forma dramática como

resultado de la combinación de una participación educativa creciente con un reciente periodo de relativa estabilidad económica y con un crecimiento económico lento pero sostenido. En la primavera de 2004 el desempleo total se situó en su mínimo histórico desde 1975, con niveles de desempleo entre los jóvenes por encima de la tasa total. Actualmente, los niveles de desempleo son más bajos que la media europea (Cuadro 2). La tasa de desempleo se sitúa en un 12% para los jóvenes de 18 a 24 años, según la Encuesta de Población Activa (LFS), aunque es significativamente más alta entre los jóvenes de 16 a 17 años que han abandonado la educación (25%, LFS), que representan el 6 por ciento del total de este grupo de edad.

Cuadro 2. Tasas de desempleo Reino Unido, ILO (Octubre a Diciembre 2005)

	%
Total 16-17 años	25.0
Hombres (16-17 años)	27.7
Mujeres (16-17 años)	22.3
Total 18-24 años	11.8
Hombres (18-24 años)	13.6
Mujeres (18-24 años)	9.8

Fuente: ONS Labour Force Survey (Encuesta de Población Activa)

Es común que los jóvenes de todos los niveles educativos en el Reino Unido experimenten un periodo de desempleo, aunque por poco tiempo, durante sus transiciones iniciales de la educación al mercado laboral; dificultades de más largo alcance son percibidas como algo que se concentra entre los menos cualificados, percepción que se apoya en análisis de gente en edad de trabajar que muestra una relación directa entre el nivel educativo y las tasas de desempleo. (3) El análisis del desempleo de larga duración en la primavera de 2003 muestra que los trabajadores jóvenes (18 a 24 años), tanto en el caso de los hombres como de las mujeres, tienen menos probabilidades de sufrir desempleo de larga duración. Por otro lado, el 38% de los hombres mayores de 50 años ha estado desempleado por un periodo superior a los doce meses, mientras que el 15% los hombres de 24 a 28 años se encontraba en esta situación (Begum, N. 2004).

Reflejando el diseño del mercado laboral en su totalidad, y contrario al dibujo que se aprecia en el resto de Europa, en el Reino Unido el desempleo es un poco más alto entre los hombres jóvenes que entre las mujeres jóvenes, con tasas del 13.6% y del 9.8% para edades de 18 a 24 años respectivamente. En relación con los grupos étnicos, algunas minorías muestran niveles de empleo superiores a la media, en particular los negros y los jóvenes procedentes de Pakistán o Bangladesh.

3. Aproximación política a la desventaja educativa y al mercado laboral

A nivel político, los esfuerzos se han centrado en mejorar los logros educativos, con el objetivo de asegurar la competitividad internacional, centrándose en un discurso político de desarrollo de habilidades útiles para la economía del conocimiento. Las políticas de empleabilidad y exclusión social se han centrado con fuerza en el lado de la oferta, con el fin de sobreponerse a los déficits en las habilidades de los jóvenes. En la parte inferior del espectro de los logros se encuentra una minoría de jóvenes que abandona la escuela con niveles mínimos de cualificaciones, en un nivel

(3) Unemployment: by highest qualification, Spring 2003 (Desempleo: según nivel educativo más alto, Primavera 2003). ONS: Encuesta de Población Activa.

percibido como insuficiente para la empleabilidad en el mercado laboral moderno, y los empleadores han criticado con frecuencia el déficit en las habilidades de los jóvenes que han abandonado prematuramente la escuela. El gobierno tiene el objetivo de superar la baja participación de los mayores de 16 años y se ha puesto el objetivo de incrementar la participación de los jóvenes de 17 años, para que pase de un 75% a un 90% en los próximos diez años. También existe una preocupación particular con respecto al grupo de jóvenes al que nos referimos en ocasiones como “estatus cero”, o el término preferido en los discursos oficiales en el Reino Unido de “jóvenes fuera de la educación, el empleo o la formación (NEET)”, que además muestran tasas más altas de embarazos entre adolescentes. El término “estatus cero” se creó siguiendo una investigación llevada a cabo por Instance et al. (1994) y fue usado para referirse a jóvenes de 16 a 17 años (4) que estaban fuera de la educación, la formación o el empleo después de las transformaciones sufridas por el sistema de bienestar en 1988, que dejaban a este grupo sin derecho a recibir ayudas por desempleo y, por lo tanto, se les denegaba oficialmente el estatus de desempleados.

Las políticas del Reino Unido en relación a los jóvenes desfavorecidos no están solo vinculadas a las preocupaciones por los logros académicos y el desempleo, también reflejan preocupaciones políticas más amplias, como la criminalidad entre los jóvenes, los riesgos de exclusión social de larga duración o la dependencia hacia el sistema de bienestar. La estrategia trata de reducir las desventajas asegurando la empleabilidad, con un análisis que se centra en la importancia de la educación y la formación y que, además, equilibra los derechos a percibir ayudas con la responsabilidad que asume el individuo. Por ejemplo, se aplican condiciones estrictas para acceder a las ayudas que ofrece el sistema de bienestar y las políticas activas de mercado laboral incluyen sanciones por incumplimiento o poco esfuerzo en la búsqueda del empleo. Aunque el gobierno del nuevo laborismo no promueve ninguna política dirigida a reducir las desigualdades de clase, los debates sobre desigualdad se han centrado en el contexto de las agendas de exclusión social y de la construcción de una economía mundial. La reacción política ha determinado que la pobreza no es una excusa para los bajos logros educativos, ya que si algunos tienen éxito, también pueden tenerlo otros. No obstante, cada vez más informes sobre estrategias educativas han reconocido explícitamente el vínculo entre pobreza y logros educativos y se están haciendo esfuerzos considerables en aproximaciones preventivas dirigidas a reducir las desventajas en etapas tempranas de la escolarización.

El trabajo de la Unidad de Exclusión Social, un “*think tank*” de políticas vinculado a la Oficina del Primer Ministro, ha sido un factor influyente en la promoción de las políticas dirigidas a los jóvenes desfavorecidos y ha superado la escasa coordinación que existía en el pasado entre diferentes departamentos del gobierno. En particular, su influyente informe, realizado en 1998, “*Bridging the Gap*” (*Recortando la distancia*), que ofrecía datos detallados basados en el análisis del grupo NEET y, consiguientemente, fue el origen de la creación del servicio *Connexions* en Inglaterra (ver abajo).

Los orientadores personales y las instituciones locales, formadas por una amplia gama de agencias, se han situado en el corazón de la estrategia de muchos de los nuevos desarrollos políticos. Los orientadores proporcionan a los jóvenes desfavorecidos apoyo individualizado, según las necesidades de los clientes, con objeto de ponerles en contacto con servicios adicionales.

(4) En el Reino Unido, los discursos oficiales se refieren a los NEET desde un punto de vista más amplio, ya que se amplía el grupo de edad, que incluye a jóvenes de 16 a 18 años.

Servicios que incluyen al sector público, al privado o a las organizaciones sin ánimo de lucro.

Cada vez con más frecuencia, las reformas políticas han tratado de desarrollar políticas basándose en evidencias prácticas y los programas más importantes sólo se han implementado a nivel nacional después de pruebas piloto locales e investigaciones de evaluación. Esto ha llevado a las políticas a una aproximación evolucionada, con una reformulación continua de las políticas si surgían dificultades u otros problemas. En particular, esto ha dado sus resultados, con una mayor flexibilidad, a nivel local, aunque con algunas limitaciones por estar adscritas a marcos de políticas nacionales que han sido prescritas por organismos centrales. Elegir un objetivo con la ayuda de indicadores cuantitativos y compartir buenas prácticas ha sido otro de los mayores logros recientes, aunque enfatizar de forma exagerada este último logro ha llevado, algunas veces, a críticas por centrarse demasiado en conseguir los objetivos marcados y no promover una aproximación más individualizada.

Antes de evaluar, de forma más detallada, dos de las políticas más destacadas dirigidas a luchar contra el desempleo de los jóvenes y las desventajas educativas, el *New Deal para los jóvenes* y el servicio *Connexions*, puede resultar interesante comentar algunos hechos recientes relacionados con el desarrollo de políticas en el Reino Unido dirigidas a reducir las desventajas.

Las sucesivas reformas que se han realizado del sistema de calificaciones del Reino Unido con el fin de promover la extensión educativa ha llevado al desarrollo de un marco de calificaciones que ofrece diversos diseños flexibles con vías coherentes para la progresión dentro de los sistemas educativos general, de formación profesional o enseñanza post-obligatoria. Durante los años de la educación obligatoria, los estudiantes siguen un Plan de Estudio Nacional hasta la edad de 16 años, progresan en la enseñanza obligatoria en grupos de edad y raramente se saltan o repiten un año. Intentos recientes han tratado de reducir el nivel de asignaturas obligatorias en el Plan de Estudio Nacional, con el fin de permitir más opciones profesionales en el plan de estudio de los jóvenes de 14 a 16 años. Se han expresado preocupaciones de que el plan de estudio se centra demasiado en la mayoría de jóvenes con más capacidad, dejando olvidados a los jóvenes con los niveles educativos más bajos. A pesar de las numerosas reformas para el grupo de edad de los mayores de 16 años, el Reino Unido ha continuado luchando por establecer un sistema coherente de formación profesional centrado en el trabajo de calidad. Sistema que sigue percibiéndose como de bajo estatus en comparación con las vías académicas generales. Influida por las preocupaciones de los grupos más desfavorecidos, aunque no solo, se ha llevado a cabo recientemente un análisis del sistema educativo para el grupo de edad de 14 a 19 años, que ha dado como resultado un Libro Blanco, "14-19 Educación y Habilidades", publicado en Febrero de 2005 (DfES, 2005b).

Las propuestas contenidas en el Libro Blanco representan una reforma importante de los planes de estudio. La valoración de los jóvenes de 14 a 19 años y su implementación durará alrededor de 10 años. Muchas de las propuestas contenidas en el Libro Blanco se centran en los jóvenes que tienen que superar barreras en el aprendizaje; jóvenes como los

pertenecientes al grupo de los que abandonan la escuela porque los estilos de enseñanza y calificación no se adaptan a sus necesidades, o jóvenes con problemas fuera del ámbito de la escuela o que tienen dificultades específicas para aprender. Contiene propuestas dirigidas a dar una mayor importancia a las matemáticas y al inglés, con el fin de que todos los jóvenes estén equipados con los estándares mínimos a la edad de 14 años. No obstante, algunas propuestas han sido criticadas por no seguir las recomendaciones originales del grupo de trabajo que trataban de romper la división entre educación general y formación profesional, reemplazando las calificaciones existentes por un diploma único disponible en cuatro niveles (Tomlinson, 2004). En su lugar, la propuesta mantiene los exámenes académicos (GCSE's y Nivel A), pero tiene como objetivo proporcionar diplomas especializados alternativos en 14 áreas de la formación profesional, cubriendo de esta forma los sectores ocupacionales de la economía, disponible en tres niveles diferentes y desarrollado con la participación de los empleadores. La flexibilidad en la duración de los estudios, que en la actualidad tiende a estar restringida a determinados grupos de edad, se incrementará para reflejar los diferentes ritmos de los estilos de aprendizaje.

Los incentivos económicos también se han utilizado para animar a los jóvenes a permanecer en la educación en la forma de Ayudas a la Permanencia Educativa (EMA). Esta es una ayuda económica basada en los ingresos familiares y fue recientemente extendida para cubrir también la formación profesional y la educación basada en la escuela. La ayuda se dirige a jóvenes de 16 a 18 años que están estudiando en la educación post-obligatoria, tiene tres niveles diferentes dependiendo de los ingresos familiares y está disponible para todos los jóvenes con ingresos familiares inferiores a los 44.000 euros. Alrededor de la mitad de la población de estas edades debería estar cualificada para este pago de entre 15 y 45 euros por semana. Dependiendo de su progreso, los jóvenes pueden recibir hasta 740 euros en ayudas adicionales durante la duración del curso. (Para una evaluación de las EMA, ver Middleton et al, 2003).

También se ha introducido un número considerable de estrategias para enfrentarse a las situaciones de desventaja asociadas a los jóvenes de minorías étnicas. En particular, en el año 2001 el Primer Ministro propuso una Unidad de Estrategia para analizar los motivos que se esconden tras las desventajas en el campo del empleo y que sufren las minorías étnicas. La Unidad de Estrategia elaboró un informe con recomendaciones detalladas que incluían la creación de una oficina de Empleo de Minorías Étnicas, que se creó en 2003, e incorporaba a ministros del gobierno y a otros grupos importantes para solucionar esta situación. Aunque no se dirige específicamente a los jóvenes, esta oficina trata de monitorizar el progreso para reducir la discriminación en las diferentes instituciones gubernamentales e implementar una gama de medidas que proporcionen más apoyo a las minorías étnicas, tanto en la educación como en el empleo. (Fuerza de acción para el empleo de minorías étnicas, 2004). Aunque representa un esfuerzo por parte del gobierno nacional para reducir la discriminación entre las minorías étnicas, y se han hecho progresos en la implementación de las recomendaciones de la Unidad de Estrategia, es demasiado pronto para valorar el impacto cuantitativo de una estrategia que sigue en funcionamiento y que trata de reducir las desventajas de las minorías étnicas.

4. Buenas prácticas en el Reino Unido

**El Servicio “Connexions”*

El Servicio *Connexions* fue desarrollado en Inglaterra basándose en el Informe “*Recortando la Distancia*”, una evaluación de los jóvenes de 16 a 18 años que estaban fuera de la educación, el empleo o la formación (NEET), realizada por la Unidad de Exclusión Social (SEU, 1999). El informe identifica dos clases principales de factores asociados a la no-participación, al fracaso educativo y al descontento; y a la desventaja familiar y la pobreza.

Connexions fue desarrollado como un programa de aplicación general y su objetivo son los jóvenes de entre 13 y 19 años. Además, su introducción coincidió con una reforma de las antiguas carreras de orientación y de los servicios de juventud. Con anterioridad a su introducción ha habido grandes preocupaciones por la poca efectividad de las agencias que trabajan con jóvenes que se encuentran en situación de riesgo de exclusión social y por la falta de coordinación de estos servicios. En este sentido, el Servicio *Connexions* representaba un intento de abordar el tema de la desventaja educativa desde una perspectiva holística de las políticas. Desde el punto de vista competencial, las políticas son responsabilidad del Ministerio de Educación, aunque existe una preocupación más profunda con las transiciones de los jóvenes hacia el mercado laboral y la inclusión social. El apuntalamiento de los esfuerzos generales de la estrategia *Connexions* se basa en el deseo de elevar el nivel de habilidades de los jóvenes y mejorar la comparativamente pobre actuación del Reino Unido en términos de participación en la educación y formación no obligatorias. También existen preocupaciones específicas con las políticas en el contexto de la estrategia *Connexions*, en particular, la preocupación por reducir el número de jóvenes entre 16 y 18 años que están fuera de la educación, la formación y el empleo (NEET), reduciendo las tasas de embarazo adolescente y el impacto de la delincuencia juvenil (DfEE, 2000). El aspecto subyacente de *Connexions* es que si los jóvenes se desconectan de la escolarización y la subsiguiente educación y, del mismo modo, del mercado laboral, supondrán probablemente un problema significativo en términos de delincuencia, roturas de familias y embarazos adolescentes, así como un reto para el estado de bienestar.

En el centro de este servicio se encuentra la nueva profesión ocupacional de Asesor Personal *Connexions*. El objetivo del Asesor Personal es proporcionar un único punto de contacto para la prestación de apoyo a jóvenes en un amplio espectro de asuntos y, por tanto, su papel no se restringe sólo a proporcionar consejos sobre educación y mercado laboral. Los objetivos del programa son tanto a corto como a medio plazo y esto se refleja en el hecho de que, aunque es un servicio universal dirigido a todos los jóvenes de edades comprendidas entre los 13 y los 19 años, un tercer nivel de apoyo es ofrecido a los jóvenes dependiendo de sus circunstancias individuales. Como servicio, trata de proporcionar apoyo general en la educación y la formación, y orientación al mayor número de jóvenes con intervenciones mínimas, pero con intervenciones más específicas para aquellos que están más abocados a una situación de riesgo. Aquellos jóvenes que se encuentran en una situación de mayor riesgo de abandonar el sistema educativo reciben un asesoramiento más amplio, mientras que para los que se enfrentan a problemas múltiples el objetivo es proporcionar apoyo intensivo y sostenido.

Los Asesores Personales han sido contratados de entre un amplio abanico de profesionales, incluyendo a antiguos trabajadores sociales y profesionales relacionados con los jóvenes.

Además de proporcionar asesoramiento general a la mayoría, también proporciona apoyo holístico a los jóvenes con problemas múltiples y tiene como objetivo terminar con la fragmentación de los servicios ofrecidos a los jóvenes en situación de riesgo. Los Asesores Personales proporcionan un único punto de contacto al joven y apoyo o asesoramiento de diferentes agencias dependiendo de las necesidades del joven. En otras palabras, si los Asesores Personales no pueden asistir al joven, la idea es que se hagan con información de otras agencias relacionadas. En este sentido, los Asesores Personales tienen un papel genérico, ya que tienen que poseer conocimientos sobre servicios relacionados con la educación, la formación, el mercado inmobiliario, las ayudas ofrecidas por el sistema de bienestar o el sistema sanitario. Los Asesores pueden localizarse en diferentes espacios que incluyen: escuelas, universidades, centros especiales *Connexions* o "Talleres de una sola parada" y, además, también es común que traten de dar a conocer su trabajo entre la comunidad.

Aunque la responsabilidad general y la financiación de *Connexions* corresponde al Ministerio de Educación y Habilidades, se establecen a nivel local 47 centros *Connexions* en toda Inglaterra. A nivel local, el trabajo colectivo es nuclear para conseguir involucrar a los sectores públicos, voluntarios y legales. Estos colectivos locales pueden dar respuestas a las necesidades locales y son dirigidos por empresas privadas de nueva creación o por las autoridades locales. Su organización se compone de un nivel superior compuesto por un comité de directores, que es el responsable de la planificación estratégica e incluye a representantes de las comunidades involucradas en el apoyo a los jóvenes (sectores público, privado, voluntario). También tienen un nivel inferior, los Comités de Dirección Local, que se ocupan del funcionamiento del día a día del programa. Además de los aspectos localistas de este programa, un Servicio Central *Connexions* ofrece diferentes servicios a los jóvenes. Existe un punto de información en internet que proporciona información sobre muchos temas (itinerarios, educación, formación, sanidad, vivienda, derechos, dinero, relaciones personales, etc.), y los Asesores Directos *Connexions* se encuentran disponibles siete días a la semana, desde las ocho de la mañana hasta las dos del mediodía, para ofrecer asesoramiento confidencial a los jóvenes a través de distintos medios de comunicación (teléfono, SMS, chat en línea). Si se encuentran en una situación de riesgo, los Asesores Directos *Connexions* pueden poner a estos jóvenes en contacto con Asesores Personales de sus localidades.

La introducción del Servicio *Connexions* representó un cambio radical en la estructura y el desarrollo de los servicios de asesoramiento para jóvenes en el Reino Unido. Es un programa muy complejo, tanto en términos de estructura como de desarrollo, y muestra algunos de los retos a los que es necesario enfrentarse en el desarrollo de una aproximación intersectorial u holística al problema de las políticas para jóvenes desfavorecidos (Walther et al., 2005). Además de esta aproximación holística, hay muchos otros elementos incluidos en el diseño de este programa que pueden ser considerados como de buena práctica. Esto incluye el involucrar a los mismos jóvenes en el diseño y el desarrollo, aprender de y con las buenas

prácticas, compartirlas y animar a los Asesores Personales a que sean reflexivos en el trabajo que hacen.

El programa ha estado sujeto a un gran número de actuaciones dirigidas a los objetivos centrales, así como a evaluaciones y programas de investigación tanto a nivel local como nacional. Uno de los objetivos principales del gobierno era reducir el número de NEET (jóvenes fuera de la educación, el empleo o la formación) en un 10 por ciento entre 2002 y 2004. Las estimaciones oficiales del número de jóvenes de entre 16 y 18 años pertenecientes al grupo NEET al principio de este período era del 10 por ciento; desde entonces y durante el período objeto de análisis, cayó un 14 por ciento, aunque con variaciones locales significativas (DfES, 2004c). En todo caso, se han planteado preguntas acerca de la dificultad de atribuir directamente esta reducción a *Connexions* y no a otros cambios importantes en la educación y el sistema de formación u otros factores socio-económicos.

Otras evaluaciones e investigaciones sobre el servicio *Connexions* han revelado otros aspectos. En general, las investigaciones han mostrado que este programa se percibe de forma positiva, tanto por parte de los jóvenes como por otras personas involucradas (DfES 2004a; DfES 2004b; Deakin et al., 2004; Joyce y White, 2004), y es uno de los causantes de la importante mejora en la cooperación entre agencias. El éxito del programa se percibe como dependiente de la efectividad de los colectivos locales y las evaluaciones han subrayado la dificultad para superar en algunos casos las barreras tradicionales de la colaboración entre agencias y, en otros casos, la resistencia contra las prácticas holísticas de trabajo. Además, ha habido problemas en la implementación del programa, y dificultades para contratar y aumentar el número de Asesores Personales necesarios. Este último factor ha tenido impacto sobre el aspecto universal del servicio y las evaluaciones han indicado que el asesoramiento realizado a la mayoría de usuarios se ha convertido en algo poco uniforme y problemático, ya que los Asesores se centran en los grupos más desfavorecidos. Los Asesores Personales y los jóvenes también han advertido sobre la falta de tiempo para tratar los problemas de forma efectiva, debido a la sobrecarga de casos (Audito general, 2004; Hoggarth y Smith, 2004).

Han surgido otras críticas relacionadas con la forma en la que las profundas desigualdades estructurales en el Reino Unido se hacen invisibles a través de la actuación del programa *Connexions* y como éste aborda la exclusión social a nivel individual (Colley y Hodkinson, 2001); el papel implícito de “vigilante” que ha adquirido, ya que se supone que las distintas agencias van a compartir información para ayudar a encontrar e identificar a los jóvenes en situación de riesgo. Esto ha llevado a expresar preocupación por la violación de derechos civiles y algunas agencias se han resistido a compartir información citando la Legislación sobre Protección de Datos (Coles et al., 2004).

****El New Deal (“Nuevo Contrato”) para jóvenes***

Una de las reformas de mayor calado que se ha introducido en el Reino Unido es el “*New Deal para jóvenes*”, que se centra en un grupo de jóvenes de edades superiores a los que son atendidos en *Connexions*, personas de edades comprendidas entre los 18 y los 24 años. Fue una iniciativa del gobierno del “Nuevo Laborismo”, una de sus políticas bandera cuando

llegaron al poder en 1997. Fue la primera de una serie de reformas del sistema de bienestar que tenían como objetivo enfrentarse al desempleo; reducir la exclusión social y la percepción de una cultura de dependencia del sistema de bienestar, en línea con lo que se ha dado en llamar los *objetivos políticos del estado de inversión social de la "tercera vía"* (Giddens, 1998). El objetivo principal del programa era aumentar la empleabilidad de los jóvenes desempleados, ayudarles a conseguir un trabajo y reducir la dependencia de las ayudas del sistema de bienestar.

Las propuestas estaban en línea con las recomendaciones de los objetivos de Lisboa, por lo que los jóvenes de entre 18 y 24 años del Reino Unido eran requeridos a acceder al "*New Deal para jóvenes*" después de un periodo de desempleo continuo de seis meses. En principio, la financiación del programa se llevaba a cabo a través de un impuesto único sobre servicios nacionales privatizados como el gas, el agua, las telecomunicaciones y la electricidad, privatizaciones llevadas a cabo por la anterior administración conservadora; además, se disponía de una financiación adicional de la Unión Europea a través del Fondo Social Europeo (FSE).

En el Reino Unido, todas las personas mayores de 18 años tienen derecho a las ayudas básicas por desempleo o a asistencia social en forma de ayudas "para la búsqueda de empleo", independientemente de sus contribuciones previas o circunstancias familiares. Con la introducción del *New Deal para jóvenes*, después de seis meses de desempleo, la participación en el programa se convierte en obligatoria y aquellos que no cooperan pueden ser sancionados con la retirada de las ayudas que ofrece el sistema de bienestar. Para dar una idea sobre la medida de la participación total en el programa, en Marzo del año 2005 había 75.790 participantes y los presupuestos generales del estado para 2004 asignaban 170 millones de libras al programa (246 millones de euros).

El programa se divide en tres fases: un periodo de "entrada", las "opciones del New Deal" y un periodo de "cumplimiento". En la entrada en el New Deal, cada participante pasa por la Entrada, que está diseñada para una duración de cuatro meses. Aquí se asigna a cada participante un Asesor Personal, que proporciona asesoramiento personalizado y ayuda en la elaboración de un plan de acción adaptado a las necesidades personales e individuales y ofrece ayuda en la búsqueda de un trabajo o de formación. Muchos jóvenes abandonan el programa durante esta fase de Entrada y tienen éxito en el acceso a un empleo no subsidiado. Pero aquellos que fracasan en la búsqueda de un empleo en el período especificado son requeridos a entrar en la siguiente fase del programa, las Opciones New Deal.

Existen cuatro Opciones New Deal: un periodo de seis meses de experiencia laboral subsidiada con un empleador que colabora con el programa, al que se le paga una subvención de 60 libras por semana (86 euros); la opción de educación o formación profesional a tiempo completo, asistiendo a un curso de una duración de hasta un año que conduce a un certificado reconocido nacionalmente (el equivalente a ISCED-3 en el Reino Unido), dirigido a aquellas personas con calificaciones educativas limitadas o con déficits en sus habilidades básicas; o la opción de participar en un programa de trabajo voluntario o en la protección del medio ambiente. Aquellos que acceden a trabajos voluntarios o de protección del medio ambiente reciben un pago adicional de 15,38 libras (22.5 euros), además de las ayudas por desempleo.

La fase de Cumplimiento proporciona un apoyo continuo a los jóvenes mientras se encuentran en una de las Opciones *New Deal*, con el fin de ayudarles a completar la opción y, además, proporciona apoyo adicional de Asesores Personales si se regresa a la situación de desempleo después del *New Deal*.

Algunos jóvenes con desventajas específicas tienen derecho a acceder a un programa prioritario antes de cumplir el requisito de los seis meses de desempleo. A pesar de su concepción inicial como programa para jóvenes, el *New Deal* ha sido desarrollado para afrontar los problemas de otros grupos, que incluyen a madres solteras y discapacitados, aunque en estos casos la participación es voluntaria. La duración de la estancia de los jóvenes en *New Deal* depende en gran medida de su éxito en encontrar un trabajo no subsidiado y, aproximadamente, uno de cada diez jóvenes deja el *New Deal* incluso antes de su primera entrevista. Una pequeña mayoría deja el programa durante el periodo de Entrada de cuatro meses y alrededor de uno de cada cinco lo deja durante el periodo de Cumplimiento al finalizar las Opciones.

En la valoración de la efectividad del *New Deal para los jóvenes*, muchos estudios de evaluación se centran en los dos primeros años de operatividad y en el impacto inicial del programa. Durante este periodo, el análisis de las salidas del desempleo indican una reducción de entre 35.000 y 40.000 jóvenes desempleados, sin la identificación de efectos adversos sobre otros grupos de trabajadores y un número estimado de 15.000 trabajos creados a través de *New Deal* (White y Riley, 2002). En general, la macro-evaluación ha indicado que se ha conseguido un beneficio para la economía global después de tener en cuenta la reducción del pago de ayudas y un crecimiento del pago de impuestos gracias al mayor nivel de empleo, que supuso unas 3 libras (4.40 euros) por cada 5 libras (7.32 euros) gastadas, con un coste anual por persona empleada estimado entre las 3.000 (4.392 euros) y las 7.000 libras (10.238 euros) (Ehite y Riley, 2002).

Los resultados de las investigaciones cualitativas con participantes, empleadores y personas involucradas en el funcionamiento del programa muestran que la percepción es positiva (O'Connor et al., 2001; O'Connor et al., 2000; Elam y Snape, 2000). Los asesores de *New Deal*, como los asesores de *Connexions*, representan uno de los aspectos más innovadores del programa y, en general, han sido bien recibidos por los jóvenes; sin embargo, la relación entre los jóvenes y los asesores se ha mostrado como elemento crucial para la valoración positiva o negativa del programa (Millar, 2000). El éxito principal del programa ha sido el apoyar a personas preparadas para el empleo con ayuda adicional en la búsqueda de un trabajo y con asesoramiento profesional. Aunque muchos de estos jóvenes probablemente podrían haber encontrado un empleo sin su orientación, la macro-evaluación ha demostrado que algunos empleos se han creado directamente a través de *New Deal* y ha habido una reducción de la duración del desempleo.

El programa ha tenido menos éxito en ayudar a personas con dificultades múltiples para acceder al empleo y el programa también ha sido una decepción en relación a las minorías étnicas. Las condiciones en los mercados laborales locales también son relevantes para el éxito del programa (Hoogvelt y France, 2000; Turok y Webster, 1998) y el programa

en general ha sido creado en un periodo relativamente boyante de la historia de la economía británica. Sin embargo, una proporción significativa de los jóvenes no ha conseguido el empleo a través de *New Deal* y existen evidencias de que muchos han accedido al programa por segunda o tercera vez (Finn, 2003).

Reconociendo la variación de las condiciones locales, que pueden tener un impacto sobre el éxito del programa, los desarrollos recientes han conducido a una mayor flexibilidad a nivel local, por lo que hay mayor discrecionalidad y flexibilidad presupuestaria para los responsables de distrito a la hora de decidir qué tipo de formación o apoyo es necesario para enfrentarse a los problemas locales y acercarse a las necesidades individuales. Un número adicional de medidas han sido impulsadas en regiones piloto con el fin de asistir a personas con problemas, específicos o múltiples, asociados a la empleabilidad (DWP, 2004). “*StepUp*”, por ejemplo, es un puesto de trabajo subsidiado durante un año implementado en regiones de alto desempleo y hay otras iniciativas que tienen como objetivo ayudar a personas con un historial de drogadicción, de alcohol, sin techo o exdelincuentes.

Han surgido algunas críticas relacionadas con la inapropiada ubicación de los jóvenes en las Opciones *New Deal* y con la jerarquía, posiblemente no deseada, que ha aparecido dentro de Opciones, con jóvenes que prefieren empleo subsidiado u Opciones de educación y formación en lugar de tareas de tipo medioambiental o voluntarias. Estas opciones son percibidas como un último recurso para aquellos que no consiguen situarse en opciones más adecuadas. Ante la gran demanda de una Opción de empleo, uno de los retos ha sido promover una mayor participación de empleadores en el programa y se han realizado varios intentos por conseguir esto, con un éxito relativo.

Las Opciones de educación y formación, a horario completo, también han experimentado algunas dificultades. Uno de los retos ha sido desarrollar una número de cursos apropiados, con la suficiente flexibilidad para que los jóvenes sean capaces de acceder y abandonar el curso dependiendo del momento de acceso a *New Deal*, y no dependiendo de los periodos normales de estudio (Tavistock Institute, 1999). Por tanto, la oferta de cursos ha tendido a centrarse en cursos relativamente cortos que tienen como objeto desarrollar las capacidades básicas. Ha habido dificultades para completar cursos formativos que tengan una duración superior a las 52 semanas, máximo prescrito, para los que se dispone de financiación. Algunos jóvenes mejor cualificados también tienen problemas porque no pueden usar la Opción para mejorar su nivel educativo, ya que la oferta está generalmente restringida a cursos equivalentes a un nivel ISCED-3 o inferior (Millar, 2000).

La participación obligatoria y el uso de sanciones ha sido otro factor de controversia del programa. Se ha argumentado que estas sanciones sólo se aplican en los casos más extremos, pero un total 13.000 jóvenes son sancionados cada año en el Reino Unido, principalmente por la no asistencia al curso de formación o al programa de empleo o por perder la plaza por mal comportamiento (DWP, 2005). Sin embargo, algunas personas han argumentado que las sanciones de *New Deal* pueden incluso ser contraproducentes, ya que hay pocas evidencias que apoyan la visión de que los jóvenes desempleados no estén determinados a encontrar un empleo y,

sin apoyo de la familia, la retirada de las ayudas puede dejar a los jóvenes pocas opciones además de la delincuencia y la economía informal (Furlong et al, 2005).

5. Conclusión

En las últimas décadas, el Reino Unido ha hecho esfuerzos considerables por aumentar la participación en la educación post-obligatoria y por reducir los problemas vinculados al desempleo de los jóvenes. Muchas de estas iniciativas han significado rotundos fracasos, pero en años recientes ha habido un intento serio por enfrentarse a la situación de los jóvenes desfavorecidos, un intento basado en evidencias prácticas. Algunos resultados de las evaluaciones han mostrado evoluciones positivas y elementos de buena práctica, aunque también es cierto que han operado sobre la base de una economía boyante. No obstante, hay pocas evidencias que muestren cómo está mejorando la situación de los menos cualificados y de los que provienen de familias desfavorecidas, además de que los esfuerzos paralelos por atender las situaciones de desventaja en la enseñanza primaria tardarán algún tiempo en mostrarse y no está claro si tendrán un impacto a largo plazo.

Virtualmente, todas estas iniciativas se han centrado en el lado de la oferta y, en este sentido, se pone implícitamente el énfasis sobre la falta de habilidades adecuadas de los jóvenes, la falta de preparación para el trabajo o sus aspiraciones irreales. Contrariamente a esta premisa, la mayor parte de los jóvenes en el Reino Unido muestra una gran preparación para entrar en el mundo del trabajo. Comparándoles con muchos de sus iguales en los países del sur de Europa, aceptan reducir sus aspiraciones laborales, trabajando muchas veces en ocupaciones para las que están sobre-cualificados, con el objetivo de entrar en el mundo laboral. Una aproximación política de este tipo no logra reconocer las profundas desigualdades que existen en el Reino Unido, así como la distribución regional y local de las oportunidades de empleo. En un análisis particularmente crítico sobre las políticas del Reino Unido desde los años 70, Roberts (2004) argumenta que la extensión de la educación por si misma puede ser una parte del problema y sostiene que medidas como el servicio *Connexions* y el *New Deal* han hecho poco por reducir los riesgos de desempleo de los jóvenes. Aunque reconoce que las tasas de desempleo de los jóvenes de edades comprendidas entre los 18 y los 24 años son ahora más bajas de lo que eran a comienzos de los años 90, subraya que la disminución de esta tasa ha sido más lenta para este grupo de edad que para la totalidad de la fuerza laboral. Por el contrario, defiende el regreso a los programas de creación de empleo, una solución con resultados probados, pero que según Roberts no será aceptada, porque las condiciones que rigen el siglo XXI percibe estos programas como freno a la competitividad de los países en una economía globalizada.

BIBLIOGRAFÍA

- Auditor General (2002) *The New Deal for Young People; Report by the Comptroller and Auditor General*, HC 639. London the Stationary Office.
- Begum, N. (2004) *Characteristics of the short-term and long-term unemployed*. Labour Market, April 2004. Office for National Statistics.
- Colley, H. and Hodkinson, P. (2001) Problems with 'Bridging the Gap': the reversal of structure and agency in addressing social exclusion. *Critical Social Policy*, Vol. 21, No. 3 pp337-361.
- Coles, B. Britton, L. and Hicks, L. (2004) *Building Better Connections: Interagency work and the Connexions Service*. Bristol: Policy Press
- Cunningham, M., Lopes, J. and Rudd, P. (2004). *Evaluation of the Excellence in Cities/Ethnic Minority Achievement Grant (EIC/EMAG) Pilot Project* (DfES Research Report 583). London: DfES.
- Deakin, G., Jones, A., Brunwin, T. and Mortimer, E. (2004) *Improve Your Connexions: The Connexions Service customer satisfaction survey*. DfEs Research Brief No: RBX10-04. Sheffield:DfES.
- Department of Education and Skills (2006) *Ethnicity and Education: the evidence on minority ethnic pupils aged 5-16*. Nottingham: DfES.
- Department of Education and Skills (2005a) *Participation in education and training and employment by 16-18 year olds in England, 2003 and 2004*. Sheffield:DfES.
- Department of Education and Skills (2005b) *14-19 Education and Skills Cm, 6476*. London: The Stationary Office.
- Department of Education and Skills (2004a) *Guidance on Setting and Monitoring Connexions Targets (2004/05)*. Ref No. CXP 147, March 2004 Sheffield; DfES.
- Department of Education and Skills (2004b) *Connexions Stakeholder Survey: Headline findings of the Quantitative Survey of Phase Two and Three Connexions Partnerships*. Research Brief No. RBX05-04. Sheffield DfES.
- Department of Education and Skills (2004c) *Connexions Stakeholder Survey: Headline Findings of the Qualitative Survey of Phase Two and three Connexions Partnerships*. DfES Research Brief No: RBX05-04. Sheffield: DfES.
- Department of Education and Employment (2000) *Connexions: The best start in life for every young person*. Nottingham: DfEE.
- Department of Work and Pensions (2005) *Job Seeker's Allowance Sanction and Disallowance Decision Statistics*. London:DWP.
- Department of Work and Pensions (2004) *Building on New Deal: Local solutions meeting individual needs*. London:DWP.
- Elam, G. and Snape, D. (2000) *New Deal for Young People: Striking a Deal with Employers: Findings from a Qualitative Study Amongst Employers*. Research and Development Report ESR36. London:Employment Service.
- Ethnic Minority Employment Task Force (2004) *Equality. Opportunity. Success. :Year 1 Progress Report*. London: Department of Work and Pensions.
- Finn, D. (2003) The Employment-first Welfare State: Lessons from the New Deal for Young people. *Social Policy and Administration*, Vol.37 No.7 pp709-724.
- Furlong, A., Cartmel, C. Biggart, A. Sweeting, H. and West, P. (2003) *Youth Transitions: Patterns of vulnerability and processes of social inclusion*. Edinburgh: The Stationary Office.
- Giddens, A. (1998) *The Third Way: The Renewal of Social Democracy*. London: Policy Press.
- Hoggarth, I. and Smith, D. et al (2004) *Understanding the Impact of Connexions on Young People at Risk*. DfES Research Report No. RR607, Sheffield:DfES.
- Hoogvelt, A. and France, A. (2000) New Deal: The experience and views of clients in one pathfinder city (Sheffield), *Local economy*, Vol. 15, No. 2 pp112-127.
- Istance, D., Rees, G. and Williamson, H. (1994) *Young People Not in Education, Training or Employment in South Glamorgan*. Cardiff: South Glamorgan Training and Enterprise Council.

- Joyce, L. and White, C. (2004) *Assessing Connexions: Qualitative Research with Young People*. DfES Research Brief No: RB577.
- Middleton, S., Maguire, S., Ashworth, K., Legge, K. Allen,T., Perrin, K., Battistin, E., Dearden, L., Emmerson, E. and Meghir, C. (2003) *The Evaluation of the Educational Maintenance Allowance Pilots: Three Years Evidence a Quantitative Evaluation*. Department of Education and Skills Research report RR499. Norwich: HMSO.
- Millar, J. (2000) *Keeping Track of Welfare Reform: The New Deal Programmes*. York: YPS.
- O'Connor, W., Ritchie, J. and Woodfield, K. (2001) *Experiences of the New Deal: Qualitative Profiles of Young Participants*. Research and Development Report ESR71. London: Employment Service.
- O'Connor, W., Bruce, S. and Ritchie, J. (2000) *New Deal for Young People: National Follow Through Findings from a Qualitative Study Amongst Individuals*. Research and Development Report ESR47. London: Employment Service.
- Office for National Statistics (2003) *Unemployment: by highest qualification, Spring 2003*. ONS: Labour Force Survey
- Roberts, K. (2004) School-to-Work Transitions: why the United Kingdom's educational ladders fail to connect. *International Studies in Sociology of Education*, Vol 4, 3 pp203-215.
- Social Exclusion Unit (1999) *Bridging the Gap: New Opportunities for 16-18 Year Olds Not in Education, Employment or Training*. Cm. 4405, London: The Stationary Office.
- Tavistock Institute (1999) *New Deal For Young People: National case Studies of Delivery and Impact*. London: Employment Service.
- Tomlinson, M. (2004) *14-19 Curriculum and Qualifications Reform: Final report of the working group on 14-19 reform*. Nottingham:DfES.
- Turok, I. And Webster, D. (1998) The New Deal: jeopardized by the geography of unemployment? *Local Economy*, Vol. 12, No.4, pp309-328.
- Walther, A., Pohl, A., Biggart, A., Julkenen, I., Kazepov, Y. and Kovacheva, S. (2005) *Thematic Study on Policy Measures Concerning Disadvantaged Youth*. Tuebingen: IRIS.
- White, M. and Riley, R. (2002) *Findings from the Macro Evaluation of the New Deal for Young People*. DWP Research Report No.166 Leeds: CDS.