

Jóvenes desfavorecidos en Europa: Constelaciones y respuestas políticas

Los jóvenes de toda Europa se han beneficiado en menor medida que la población en general de las políticas activas y de inclusión en el mercado laboral aplicadas en los últimos años. Por ello, la inclusión social de los jóvenes desfavorecidos es uno de los aspectos destacados en la agenda europea. En este artículo se presentan los principales descubrimientos de un estudio encargado por la Comisión Europea sobre políticas dirigidas a jóvenes desfavorecidos en 13 países europeos y se centra en tres temas: las constelaciones de desfavorecidos en las transiciones de los jóvenes de la educación al empleo, una visión general de las políticas aplicadas en los distintos países y las conclusiones que se pueden sacar del análisis comparativo entre los distintos países. El concepto de desfavorecido desarrollado en el estudio se basa en la suposición de que las antiguas líneas de desigualdad social como el género, el grupo étnico y la clase social se mezclan en la actualidad con nuevas líneas de segmentación. Como consecuencia, se argumenta que las políticas para la inclusión social de los jóvenes deben diseñarse de forma integrada, teniendo en cuenta como principio subyacente los aspectos biográficos y de ciclo vital.

Palabras clave: jóvenes desfavorecidos, Europa, desempleo juvenil, abandono escolar prematuro, transiciones de la escuela al trabajo.

Introducción

En el transcurso de las últimas décadas, las transiciones de los jóvenes de la educación al trabajo se han desestandarizado y se han convertido en un importante campo de aplicación de políticas e investigaciones. Los cambios han tenido efectos sobre la totalidad de los jóvenes, pero algunos jóvenes son más vulnerables que otros ante riesgos de exclusión social tales como el desempleo, el empleo precario o el abandono escolar prematuro. El Informe de la Comisión Europea sobre Inclusión Social publicado en Mayo de 2004 (1) ha identificado a los jóvenes desfavorecidos como un grupo objetivo estratégico y ha definido como dos de las siete prioridades políticas principales tanto el incrementar la participación en el mercado laboral como el dar respuesta a las desventajas en la educación y la formación. El Pacto Europeo de la Juventud adoptado en Mayo de 2005 como parte de la Estrategia de Lisboa (2) revisada establece como una medida imprescindible para el crecimiento sostenible e inclusivo de Europa la integración social de los jóvenes. Continúa de esta forma el proceso que comenzó con la implementación del primer ciclo del Libro Blanco “Un Nuevo Impulso para la Juventud Europea”, (3) que lanzó numerosas iniciativas para reforzar la participación de los jóvenes y su ciudadanía activa. Se reconoce así que para continuar en la senda del desarrollo es necesario alcanzar un equilibrio entre las políticas y las actividades dirigidas a los jóvenes con un nuevo nivel de cooperación entre los diferentes actores sociales, sobre todo en el campo de las instituciones educativas y de formación, las organizaciones juveniles y las autoridades locales y regionales. (4) En la búsqueda de convergencia, las

(1) Comisión Europea (EC), 2005a

(2) EC, 2005b

(3) EC, 2001

(4) EC, 2005c

políticas de la UE se aplican con un modelo de aprendizaje mutuo, en el que buenas prácticas de los distintos países sirven de guía a otros países. Las preguntas más importantes en este sentido son si se pueden transferir prácticas y políticas a otros contextos y cómo. Un factor que en muchos casos es olvidado es la definición de éxito. ¿Qué significa que una política dirigida a jóvenes desfavorecidos tenga éxito? ¿Medimos el éxito solo en función de los resultados en el mercado laboral? ¿Es la medida eficiente en cuanto a los costes? ¿Debemos definir el éxito de manera más amplia?

Esta contribución a la revista se basa en los resultados de un estudio temático que la *DG Employment and Social Affairs* encargó en el año 2004.⁽⁵⁾ Este estudio estaba dirigido a incrementar nuestros conocimientos sobre las desventajas en las transiciones de los jóvenes de la escuela al trabajo y sobre las estrategias políticas desarrolladas, aplicadas y evaluadas en el contexto de la UE ampliada. De esta forma se proporciona un análisis comparativo de los riesgos a los que se enfrentan los jóvenes en sus transiciones y de las intervenciones políticas en el campo de la inclusión social en trece países europeos. De los distintos países analizados existen problemas destacables en Bulgaria, Finlandia, Grecia, Italia, Polonia, Portugal, Rumania, Eslovaquia, España y el Reino Unido con la inclusión de jóvenes desempleados o personas que han abandonado prematuramente la escuela, mientras que Austria, Dinamarca y Eslovenia presentan una situación con mejores actuaciones. El estudio se nutre de tres fuentes: informes nacionales con cuestionarios estandarizados realizados por expertos nacionales basados en seminarios y consultas a representantes de la comunidad académica, políticos, técnicos y responsables de cada país; datos de Eurostat, principalmente de la Encuesta de Población Activa de 2004; y descripciones de políticas que se pueden considerar buenas prácticas de acuerdo a una estructura común. Así, hemos recogido gran cantidad de información comparativa y contextualizada sobre las múltiples barreras que bloquean la integración social de los jóvenes. Expertos nacionales de los trece países participantes evaluaron y analizaron en detalle más de treinta modelos de intervención política considerados buenas prácticas. Primero, el Estudio Temático identificó y agrupó las constelaciones de problemas principales en los países analizados; a continuación, se evaluaron las políticas aplicadas en la actualidad y sus (des-)aciertos en cada uno de los países; después, se analizaron los factores que condujeron al éxito o fracaso de las políticas para jóvenes desfavorecidos; finalmente, se procedió a realizar recomendaciones de cómo podría sacarse provecho a los procesos de toma de decisión y de implementación de las buenas prácticas, siempre considerando las singularidades específicas de cada contexto. Este informe se centra en tres aspectos: las constelaciones de desfavorecidos en las transiciones de los jóvenes de la escuela al trabajo, la visión general de las políticas aplicadas en los países analizados y las conclusiones que se pueden extraer de un análisis cruzado.

Objetivos y conceptos principales

Este estudio se centra en dos temas principales que afectan a los jóvenes en Europa: el desempleo juvenil y el abandono escolar prematuro.⁽⁶⁾ El Gráfico 1 muestra un listado de los países que participan en el estudio según sus niveles de desempleo y de abandono escolar prematuro en el año 2004, con tasas de desempleo juvenil que se encuentran entre el 5,6% en Austria y Dinamarca y el 14,2% en Polonia. Las tasas de abandono escolar prematuro van del 4,2% en Eslovenia al 39,4% en Portugal (Datos de Eurostat).

(5)

ver Walther, Andreas and Pohl, Axel: Thematic Study on Policy Measures concerning Disadvantaged Youth, Tübingen 2005. Estudio coordinado por los autores a través de IRIS e.V., Institute for regional Innovation and Social Research, Tübingen/Germany. Más información en: <http://www.iris-egris.de/projekte/dis youth>.

(6)

La definición de Eurostat de abandono escolar prematuro se refiere a los jóvenes entre 18 y 24 años sin estudios equivalentes a niveles de bachillerato y la de desempleo juvenil se refiere a los jóvenes sin empleo, pero que están buscando uno (estén o no registrados). El desempleo juvenil se refiere a la proporción de desempleados entre la población activa de 15 a 24 años (www.eu.int/eurostat).

El objetivo de investigar la desventaja social tomando como referencia el fenómeno del desempleo juvenil y del abandono escolar prematuro se divide en cuatro preguntas principales:

1. ¿Cuáles son las características socio-económicas de los jóvenes desfavorecidos?
2. ¿Cuáles son los problemas principales que surgen en las transiciones de los desfavorecidos de la escuela al trabajo?
3. ¿Qué impacto tienen las políticas activas de mercado laboral y las políticas de inclusión?
4. ¿Cuáles son las causas del éxito o el fracaso de las políticas de apoyo para los jóvenes desfavorecidos?

El análisis se basa en el conocimiento de los factores que definen la desventaja en las transiciones de los jóvenes y que se puede resumir de la siguiente forma:

- La sociología de la juventud (7) ha puesto de relieve que las transiciones de los jóvenes en los países miembros de la UE se están haciendo más largas, más complejas e individualizadas, sin trayectorias claramente perfiladas. Aún más dramático ha sido el cambio para grandes grupos de jóvenes que vivían bajo los regímenes comunistas de Europa Central y Europa del Este, que han pasado de un sistema ordenado y estrictamente controlado a unas rutas flexibles y diversificadas en las sociedades de mercado (8) que se están desarrollando en la actualidad. En las sociedades europeas actuales los jóvenes se enfrentan a mayores riesgos y más opciones, todo ello bajo la influencia de la globalización, que destruye las marcas claras del pasado y crea inseguridad y cambio. En esta situación de incertidumbre e individualización creciente, los jóvenes ya no pueden confiar en las pautas colectivas y necesitan asesoramiento y apoyo que tenga en cuenta la complejidad de la vida (post-)moderna.
- De este modo, la inclusión social debe analizarse de forma holística como una relación entre la estructura social y la acción individual, más amplia que la integración en el mercado laboral. La desventaja se conceptualiza en el estudio como una interacción de estructuras socio-económicas, medidas institucionales y estrategias individuales. El análisis de los informes nacionales en el presente estudio revela que los problemas que conducen a una situación de desventaja se manifiestan en las diversas etapas de las transiciones de los jóvenes, por ejemplo, los problemas escolares, el abandono escolar prematuro antes de la edad obligatoria o sin calificaciones, los problemas para acceder a la formación o un desajuste entre las calificaciones y la demanda de trabajo, la falta de vías de acceso al mercado laboral, la pobreza, la pérdida de la seguridad de una vivienda, el final de una relación de pareja y, finalmente y a consecuencia de todo lo anterior, una ciudadanía limitada. Todas estas barreras a la inclusión social se producen y reproducen en el individuo y en las estructuras institucionales. Los factores individuales más destacados son la discapacidad y la motivación. La desigualdad socio-económica, las tasas de pobreza, la situación del mercado laboral, el desarrollo económico general, las tasas de desempleo y desempleo de larga duración, las desigualdades de género o la situación de los inmigrantes son todo factores estructurales que afectan la integración

(7)
Furlong and Cartmel, 1997;
Walther, Stauber et al, 2002;
López Blasco et al, 2003;
Catan, 2004

(8)
Ule and Renner, 1998; Machacek,
2001; Kovacheva, 2001

social de los jóvenes. Instituciones como el sistema educativo y la formación profesional, las oficinas de empleo o los sistemas de seguridad social pueden crear barreras o reforzar trayectorias erróneas. (9)

Constelaciones de desfavorecidos

La perspectiva de este estudio sobre constelaciones de desfavorecidos determina que es necesario examinar a los grupos más importantes según su tasa de desempleo y abandono escolar prematuro -incluyendo también aspectos relacionados con la precariedad. Las “antiguas” categorías estructurales de desigualdad que se refieren a la clase, la educación, el grupo étnico y el género se deben analizar de acuerdo con las nuevas líneas de segmentación y la nueva estructura de las transiciones que conducen a nuevas formas de desventaja. Es por tanto importante relacionar los indicadores socio-económicos con la variedad de formas de desventaja. Los aspectos más importantes en este sentido son los siguientes:

La *desigualdad social* influye en la forma en la que los padres pueden apoyar las carreras educativas de sus hijos; una gran desigualdad social (medida a través del cociente Gini) se puede correlacionar con un elevado abandono escolar prematuro, particularmente en Italia, Portugal, Rumania y España, mientras que en Austria, Bulgaria, Grecia y el Reino Unido esta relación es más débil; esta información se corresponde con los recientes informes PISA de la OCDE.

Las estructuras de la educación y la formación se diferencian en los siguientes aspectos:

- en la forma en que se refuerza o equilibra la desigualdad social;
- en la distribución del abandono escolar prematuro en las distintas vías;
- en si los sistemas nacionales integrados de calificaciones permiten transferencias entre la educación general, la formación profesional y la educación superior; en como se reconocen las necesidades individuales para el aprendizaje;
- en que medida la formación profesional es apoyada por la empresa o por la escuela.

Todo estos aspectos están relacionados con las *estructuras generales del mercado laboral* y con las perspectivas de empleo en relación a las cuales los alumnos y los jóvenes que han abandonado la escuela valoran la inversión en educación; en todo caso, un mercado laboral contraído y unas estructuras de desequilibrio entre la educación y el mercado laboral tienen diferentes efectos -reforzadas además por una segmentación basada en la edad, a causa de la falta de experiencia de los jóvenes que buscan un empleo. Mientras en Eslovaquia y Polonia los jóvenes permanecen en el sistema educativo para evitar el desempleo (el efecto de los “trabajadores desmotivados” es también importante en el Reino Unido), en Italia o España (así como en Portugal) los jóvenes prefieren abandonar la educación tan pronto como aparecen oportunidades de empleo, incluso siendo éstas precarias y/ o que formen parte de la economía informal. De forma correspondiente, en algunos países los jóvenes que abandonan la educación prematuramente muestran niveles de desempleo que se sitúan por encima de la media (Austria, Bulgaria, Finlandia, Eslovaquia, Eslovenia y el Reino Unido). Mientras, en otros contextos, especialmente en Europa del Sur pero también en Dinamarca, Polonia o Rumania, no están sobre-representados

(9)
Walther, Stauber et al, 2002

entre el grupo de desempleados. En la mayor parte de los casos, la educación superior es una inversión rentable, por lo menos a largo plazo; los jóvenes con educación superior pero recursos familiares limitados tienen más posibilidades de convertirse en desfavorecidos cuanto más tiempo fracasen en encontrar un empleo.

Las minorías étnicas y los jóvenes inmigrantes se ven especialmente afectados por el abandono escolar prematuro, aunque la situación es muy diferente en cada país europeo, lo que dificulta la comparación. En muchos casos, la situación de desventaja se atribuye a factores culturales (por ejemplo, la lengua, los valores), aunque también debería tenerse en cuenta que muchos inmigrantes y minorías étnicas tienen un estatus socio-económico más bajo y la discriminación institucionalizada supone un mayor riesgo de fracaso escolar (o se les escolariza en escuelas especiales, que existen para dar servicio a jóvenes con dificultades para el aprendizaje). En términos de oportunidades en el mercado laboral, los efectos de las desventajas educativas se multiplican por las prácticas discriminatorias de los empleadores y también por barreras impuestas para poder beneficiarse de políticas activas de mercado laboral. Un estatus legal incierto aumenta los riesgos de verse atrapado en trabajos precarios.

El papel del género es otro factor determinante que requiere hacer diferenciaciones: en Europa, el abandono escolar prematuro es sobre todo un problema masculino; en términos de desempleo juvenil, el dibujo varía entre los países del sur de Europa (así como Austria, Polonia y Eslovenia), donde las mujeres se encuentran en una situación desfavorecida y los países de Europa del Norte (más Bulgaria, Rumania y Eslovaquia), donde se han revertido las tasas de desempleo de los hombres y de las mujeres, en parte a causa del movimiento de la economía hacia el sector servicios. Las jóvenes mujeres tienen en general más posibilidades de verse sumidas en una situación de desventaja como resultado de acuerdos laborales precarios. Las tasas de inactividad también son más altas entre las mujeres y siguen existiendo dificultades adicionales, como el hecho de que sigue persistiendo una movilidad más reducida.

Las *disparidades regionales* son menos pronunciadas en términos de abandono escolar prematuro que en el caso del desempleo juvenil. Este dato se relaciona con divisiones de tipo urbana-rural, pero también con el desequilibrio existente entre centros dinámicos y periferias estancadas, siendo el ejemplo más llamativo de esta situación el Sur de Italia, donde las tasas de desempleo juvenil superan el 60%. Además, las diferencias espaciales o regionales también influyen en el acceso a infraestructuras como los servicios educativos y el mercado laboral.

Existen diferencias con respecto a la *duración* del desempleo: en contra de la opinión más extendida de que el desempleo juvenil tiene normalmente una duración corta, en la mayoría de los países más de un tercio de los jóvenes desempleados lo son por un periodo superior a los 12 meses (Bulgaria, Grecia, Italia, Polonia, Rumania, Eslovaquia y Eslovenia).

La desventaja social no se limita al abandono escolar prematuro y al desempleo. Varias formas de trabajo no estandarizado sirven para extender la desventaja después de la entrada en el mercado laboral y durante etapas posteriores de la vida. La Encuesta de Población Activa identifica altos niveles de precariedad en el empleo juvenil en todos los países europeos,

aunque con diferentes esquemas. Los riesgos del empleo se materializan en forma de contratos temporales en España, Polonia, Finlandia y Eslovenia. En Dinamarca son los contratos a tiempo parcial y en Grecia, Italia y dos países en negociaciones para su entrada en la UE es el trabajo no declarado. Los esquemas predominantes de trabajo no estandarizado están relacionados de forma no lineal con la tasa de pobreza de los jóvenes en todos los países, tasa que es baja en los países nórdicos y Eslovenia, media en Austria, Bulgaria y Polonia y alta en el resto de los países analizados. El estudio muestra que la desventaja incluye en un número cada vez mayor a jóvenes trabajadores que ven restringido su acceso a la seguridad social, lo que causa precariedad en etapas posteriores de la vida. La desregulación del mercado laboral no conlleva automáticamente un incremento de las oportunidades de integración social si no está vinculado a un empleo de calidad.

El estudio identifica un grupo en particular que se encuentra en una situación de riesgo de exclusión social en la mayoría de los países europeos. Está formado por jóvenes que han abandonado la educación, la formación o el empleo y no están registrados como desempleados en las oficinas de empleo; a este grupo se le llama grupo de “estatus cero”. (10) Aunque es difícil de valorar metodológicamente, un indicador aproximado para su identificación puede ser la diferencia entre los registrados como inactivos (excluyendo a aquellos que están en la educación o la formación), con tasas altas particularmente en Bulgaria, Rumania, España y el Reino Unido. Los motivos potenciales para abandonar el sistema de transición son un acceso limitado a los beneficios del estado de bienestar, falta de confianza en los servicios públicos de empleo, presión y trato degradante por parte de los actores institucionales y opciones alternativas como el trabajo informal. Los factores potenciales son acceso limitado a los beneficios del estado de bienestar, bajos niveles de confianza en la efectividad e integridad de los servicios públicos de empleo, experiencias negativas con actores institucionales y opciones alternativas como el trabajo informal. No existen datos fiables sobre este grupo en muchos de los países y una de las recomendaciones de este estudio sobre jóvenes desfavorecidos es la creación de un banco de datos a nivel europeo sobre el estatus de los jóvenes, que incluya la inactividad y el trabajo no registrado.

Para otros grupos de jóvenes más reducidos, el desempleo es un factor más en un contexto más amplio de “*desventajas múltiples*”. Las causalidades son difíciles de determinar en estilos de vida repletos de riesgos (por ejemplo, consumo de drogas), que pueden interpretarse como estrategias para enfrentarse a perspectivas limitadas de la vida, cuando al mismo tiempo aumentan las dinámicas de marginalización (por ejemplo, mala salud o problemas de vivienda). En todo caso, las constelaciones de pobreza y segregación como las experimentadas por las comunidades roma, especialmente en Bulgaria, Rumania y Eslovaquia, también alimentan el círculo vicioso de la privación.

La *pobreza* no solo afecta a las personas desempleadas – dependiendo del grado de acceso a las ayudas ofrecidas por el estado de bienestar – también afecta en una medida mayor a los empleados. Según la media europea, la tasa de pobreza de los jóvenes es más alta que la tasa de pobreza total (19% y 16%, respectivamente en el año 2001). La tasa de pobreza de los jóvenes se sitúa en el 10% en Eslovenia y en el 25% en Italia. En particular entre los

(10)
Williamson, 1997

jóvenes, el empleo atípico – principalmente *contratos temporales* y *trabajo a tiempo parcial* – ha crecido en algunos contextos hasta representar más de la mitad de la fuerza laboral juvenil (especialmente en Finlandia, Polonia, Eslovenia y España). En los países del norte de Europa esta situación coincide casi siempre con las propias decisiones de los jóvenes, mientras que en los países del Este, en los centrales y en los del Sur los jóvenes se ven forzados a aceptar estos trabajos, ya que son la única opción disponible; el trabajo no declarado tiene un papel importante en Grecia e Italia y gana en importancia en Europa Central y del Este.

Existen vínculos claros entre la desigualdad social, el nivel educativo y el (des-)empleo, pero la situación es más diversa y compleja de lo esperado, sobre todo en lo referente a la educación y el desempleo; o en la elección entre desempleo, empleo y precariedad. De hecho, los factores estructurales, individuales e institucionales actúan de forma conjunta y reproducen las desventajas.

Medidas políticas en Europa

¿Qué medidas políticas se están poniendo en práctica para frenar las desventajas en las transiciones de los jóvenes y en qué medida tienen éstas éxito? ¿Cómo se interpreta la tarea de renovar las soluciones ocupacionales para los jóvenes y cómo son éstas compatibles con la necesidad de ampliación y diversificación? Una visión general y sistemática de las políticas debe distinguir entre niveles de intervención estructural, institucional e individual con el fin de evitar que las desventajas se vinculen a déficit individuales de los jóvenes responsabilizándose personalmente de su situación. Por ello, un primer nivel de diferenciación distingue entre:

- medidas estructurales y medidas individuales
- medidas preventivas y medidas compensatorias

Un segundo nivel distingue entre los distintos niveles de intervención: escuela, formación profesional y políticas activas de mercado laboral, que se refieren a dos corrientes políticas principales: formación continua y activación. Estas corrientes representan el cambio que se está produciendo en unas políticas orientadas hacia una vida estándar sostenida por el estado, especialmente a través de la regulación de la educación, el trabajo y el bienestar. Del mismo modo, el desempleo estructural ha llevado a una flexibilización del mercado laboral y, al mismo tiempo, la responsabilidad de aprender y encontrar un trabajo se han convertido en una responsabilidad individual. Esta tendencia supone que la desventaja se refiere principalmente a un nivel individual, mientras que la distinción entre intervención preventiva e intervención compensatoria se está volviendo cada vez más borrosa.

Medidas relacionadas con la escuela

Entre las políticas dirigidas a *prevenir* el abandono escolar prematuro es importante señalar las *reformas educativas*. Un reforma mínima es simplemente incrementar el periodo de duración de la educación obligatoria (Bulgaria, Italia, Portugal, Rumania y España). Por otra parte, convertir el currículo educativo en algo más amplio y relacionado con las demandas del mercado laboral es un tema de interés en todos los países. Algunos países tienen como objetivo hacer más inclusivas la escuela, la formación profesional y la universidad, incrementando la permeabilidad entre las

diferentes vías (Dinamarca, Finlandia) y están desarrollando un marco nacional de calificaciones (Eslovenia, Reino Unido).

Las *ayudas económicas* educativas tienen como objetivo reducir el impacto de la desigualdad social. Estas ayudas son universales en Dinamarca y Finlandia, donde la educación es un elemento más de ciudadanía; también pueden depender de diferentes factores (especialmente en el Reino Unido, pero también en muchos otros países, aunque a niveles muy bajos). O, como incentivo negativo, pueden hacerse depender las ayudas a la familia de la asistencia de los hijos a la escuela (Portugal y Eslovaquia). Otro aspecto básico es la disponibilidad de comida gratis en los comedores y la entrega de libros escolares a grupos desfavorecidos como los Roma (Bulgaria, Grecia, Rumania y Eslovaquia).

En el ámbito de la escuela, una manera de aproximarse a la educación inclusiva es el *asesoramiento* para identificar problemas e influir en las decisiones educativas individuales. La cobertura cuantitativa y la calidad crean la diferencia entre profesores con una función de apoyo, “trabajo social en la escuela”, y los miembros del profesorado especializados en asesorar a todos los alumnos con el objetivo de que respondan de forma adecuada a las demandas que les plantea el sistema educativo; buenas prácticas en este campo son el sistema de asesoramiento municipal en Dinamarca o la red de asesoramiento total en Eslovenia, ya que estos dos ejemplos se centran en las necesidades individuales de los jóvenes.

Un número cada vez mayor de alumnos con necesidades especiales recibe apoyo adicional para la educación en términos de educación personalizada, personal especializado y procedimientos más flexibles en el aula. En el caso de las minorías étnicas, se forma y contrata a profesores asistentes de la misma comunidad (Rumania y Eslovaquia) o se aplican métodos de educación intercultural como en el caso austriaco de la “Enseñanza en Equipo” en escuelas comerciales. En todo caso, la educación inclusiva también se debe incluir en la formación de los profesores (algunos ejemplos se refieren a la inclusión de los Roma, en Rumania y Eslovenia). Del mismo modo, también debe subrayarse que en algunos países la educación especial se basa en un sistema segregado de escuelas especiales, donde en muchas ocasiones están sobre-representados los jóvenes de minoría étnica (especialmente en Eslovaquia, pero también en Austria, Finlandia y Polonia).

Las *escuelas de segunda oportunidad* y las *escuelas de tarde* se dirigen a aquellos que ya han dejado la escuela, proponiéndoles de esta forma una solución compensatoria. Los programas tienen que ser compatibles con el trabajo y la familia; además, se suele recurrir a la educación formal y no a la educación no formal o la formación profesional.

Entre los países con bajos niveles de abandono escolar prematuro como *Dinamarca, Finlandia y Eslovenia*, las soluciones aplicadas son estructurales y preventivas. Las principales políticas son las reformas que incrementan la permeabilidad de las calificaciones y el diseño de sistemas nacionales de calificaciones; las ayudas económicas para la educación y el asesoramiento personalizado son también elementos con un papel destacado. Entre los países con datos negativos, en *Grecia* destaca principalmente la implantación de apoyo individualizado y de medidas compensatorias, con el 6% de los jóvenes entre 14 y 24 años escolarizados en escuelas nocturnas; el *Reino Unido* combina la diversidad en el bachillerato, con ayudas económicas y

asesoramiento individualizado. En *Polonia y Eslovaquia*, los bajos niveles de abandono escolar prematuro son el resultado de una apertura más amplia del acceso a la educación superior, aunque la entrada limitada al mercado laboral pueda tener efectos adversos en un futuro cercano.

Formación

El caso de *Austria* se explica a través de la referencia a la *formación profesional*, que es un campo relacionado tanto con el abandono escolar prematuro como con el desempleo juvenil. El sistema dual de formación permite un elevado porcentaje de abandono escolar en niveles educativos homologables al bachillerato, por lo que los jóvenes pueden acceder directamente al mercado laboral. Un sistema de este tipo es la consecuencia de un desarrollo histórico y está profundamente vinculado a la cultura y economía nacionales y, en este sentido, no es fácilmente transferible a otros contextos; en todo caso, muchos países tienen el objetivo de incrementar y actualizar sus vías de formación. En este sentido, se pueden identificar cuatro tipos de medidas:

Todos los países intentan modernizar y actualizar la *formación y educación profesional* (FEP) con el fin de superar los bajos niveles de calificación y los desajustes con el mercado laboral. Algunos países han introducido *sistemas educativos* a pequeña escala (en Portugal y en el Reino Unido las calificaciones solo son homologables al bachillerato), otros tienen el objetivo de modernizar la *FEP basada en la escuela*. De hecho, el caso de Dinamarca demuestra que esto no excluye las prácticas en un trabajos y la participación de los empleadores en la gestión y dirección de la FEP.

En contraste, las *medidas preparatorias y preformativas* tienen como objetivo el compensar los déficit de socialización y educación; solo algunas medidas proporcionan un certificado académico, mientras otras se centran en las competencias personales y en la enseñanza práctica, con el riesgo inherente de convertirse en meros adornos. Buenas prácticas son "Getting Connected" (Reino Unido) y las Escuelas de Producción (Dinamarca), ya que dejan un espacio a los jóvenes para que experimenten y aprendan de forma práctica; los Cursos de Preparación para la Formación Profesional (Austria) son una buena práctica que ofrece la posibilidad de educación preformativa antes de acceder al sistema de formación.

La *formación para el mercado laboral* se distingue de la FEP en que principalmente va dirigida a los desempleados desde un punto de vista compensatorio. Está gestionada por los servicios de empleo y no siempre lleva a calificaciones regulares. De hecho, en algunos casos su alcance se ve limitado por el requisito de presentar experiencia laboral y por la creación de mercados laborales específicos para jóvenes con salarios bajos y subsidiados. Puede ser un primer paso hacia la creación de una "cultura" de la formación y los estándares de calidad tienen que monitorizarse, así como evaluarse la medida en la que realmente tienden puentes hacia el trabajo formal (Bulgaria, Grecia, Polonia, Rumania, Eslovaquia, Eslovenia, España y el Reino Unido).

El *reconocimiento de habilidades informales* puede equilibrar una falta de calificaciones formales y proporcionar acceso a más educación o al empleo; buenas prácticas son los Sistemas Nacionales de Calificaciones y los Centros de Reconocimiento, Validación y Certificación portugueses.

Hay una contradicción aparente entre el crecimiento de las vías y el hecho de que el fenómeno del abandono escolar es más común en la formación profesional que en la educación general. Además de la diferencia en la calidad de las diferentes vías, también se debe considerar el hecho de que los jóvenes con más problemas tienden más hacia la formación profesional que hacia las vías generales o académicas. Las medidas deben garantizar que la formación proporcione a los individuos habilidades relevantes y no simplemente “más de lo mismo”. Esto se puede conseguir a través de la combinación de asesoramiento, creación de experiencia laboral, y ampliación del espectro de la formación con el fin de incluir el sector servicios y no solo las manufacturas.

Políticas activas de mercado laboral

Las políticas que se dirigen a los jóvenes desempleados han sufrido un transformación dramática, pasando de políticas pasivas a políticas activas de mercado laboral (PAML). En todo caso, la valoración de los efectos a largo plazo es difícil de hacer y hay pocas investigaciones que consideren factores no relacionados con el mercado laboral, en particular para jóvenes con desventajas múltiples. Un indicador que subraya la eficacia de las PAML a la hora de llegar a los jóvenes desempleados (sin valorar la calidad de los resultados) es la evolución del desempleo juvenil de larga duración (ver Gráfico 2).

La *activación* combina aproximaciones basadas en el asesoramiento personal con incentivos para la búsqueda de un empleo o de formación. Los incentivos pueden ser negativos, en el sentido de que reducen los niveles de las ayudas y aplican sanciones como cortar o reducir ayudas en el caso de no cumplimiento, o positivos, que permiten elegir entre diferentes opciones o ayudas a la activación que exceden los niveles normales de ayuda. Los *planes de acción individualizados* son la base operativa de las políticas de activación. Se pueden distinguir diversos tipos en función de la cobertura, pero también de la calidad, de si principalmente tienen el objetivo de reclutar a jóvenes desempleados para medidas PAML o si lo que quieren es aconsejar y reforzar a los individuos para que se conviertan en actores reflexivos de sus propias biografías. Si se relacionan las dimensiones de incentivos y asesoramiento, es evidente la existencia de cinco modelos diferentes de activación:

- *activación de apoyo* basada en ayudas económicas universales y asesoramiento con el objetivo del desarrollo personal desde un punto de vista holístico; prioridad de la educación (Dinamarca, Finlandia);
- *activación del trabajo* (activación coercitiva) caracterizada por priorizar el empleo; asesoramiento con el objetivo de reclutar y control del cumplimiento a través de sanciones (Reino Unido, parcialmente Eslovaquia);
- *activación limitada* a causa de las ayudas económicas limitadas; asesoramiento sobre todo con el objetivo de reclutar, parcialmente complementado por servicios multidisciplinares y coordinados (Austria, Portugal, Eslovenia, España, Eslovaquia; en Bulgaria y Rumania poca cobertura de PES);
- *ninguna base* para la activación a causa de la baja cobertura de PES y la

no existencia virtual de ayudas económicas para los jóvenes (Grecia, Italia).

En todos los modelos, el éxito del asesoramiento depende de las oportunidades de mejora disponibles.

Además de la educación y la formación (ver arriba), otras medidas importantes en este sentido son las *subvenciones* para los empleadores. Un primer tipo está dirigido a graduados escolares (búsqueda del primer empleo), muchas veces con bachillerato o educación superior, que tienen un papel central en Europa del Sur, del Este y Central (también en el New Deal del Reino Unido) para compensar los desequilibrios relacionados con la edad y con el género en el mercado laboral. Un segundo tipo tiene el objetivo de proporcionar experiencia laboral a desempleados de larga duración (Dinamarca, Finlandia, Reino Unido, Grecia, Portugal). Un efecto negativo y no deseado de las subvenciones es que los trabajos normales pueden ser reemplazados y desplazados, contribuyendo así a dificultar la identificación de la desregulación de los mercados laborales juveniles.

La *creación de trabajos* tiene el objetivo de hacer más independientes la transiciones de los jóvenes de la demanda de los mercados laborales a través de la creación adicional de oportunidades de trabajo. Mientras la creación de trabajos en el sector público está decreciendo, los programas de auto-empleo han crecido, especialmente en contextos estructurados en mercados laborales segmentados por edad y género (por ejemplo, Grecia e Italia). La creación de trabajos en el tercer sector se ve como una buena manera de ponerse en contacto con grupos más difíciles de alcanzar y con personas con discapacidades, con problemas de salud o psicológicos (Austria, Dinamarca, Finlandia, Grecia, Italia, Polonia).

La *desregulación del acceso al mercado laboral* a través de la reducción de la protección laboral y la promoción de trabajo atípico puede entenderse como un desarrollo estructural y preventivo dirigido a facilitar el acceso al mercado laboral. En cualquier caso, excepto en algunos países donde esta medida se ha acompañado de más derechos sociales (Dinamarca, Finlandia, Eslovenia), el resultado ha sido un incremento de la precariedad, especialmente en los casos de Portugal y España, donde han bajado las tasas de desempleo juvenil, pero ha aumentado la tasa de pobreza.

Factores de éxito: una visión integrada

El objetivo general de este Estudio Temático era proporcionar evidencias para una aproximación, basada en la juventud, a las políticas de inclusión y a las políticas activas de mercado laboral, contribuyendo así a los objetivos del Pacto Europeo de la Juventud. A continuación, se describe un modelo completo de políticas destinadas a facilitar una inclusión sostenible de los jóvenes desfavorecidos, comenzando por el nivel conceptual y normativo y siguiendo con los factores específicos para su implementación y la entrega.

Tanto la perspectiva del ciclo vital para las transiciones de los jóvenes como las constelaciones de desfavorecidos en las que se interrelacionan diversos factores estructurales e individuales requieren una aproximación holística que coordine diferentes políticas en el marco de unas *Políticas Integradas de*

Transición. (11) Una visión basada en las políticas podría referirse a la juventud “dominante”, pero las lecciones aprendidas del concepto de género “dominante” muestran el riesgo de desaparición de estándares y de convicciones desarrolladas a través de acciones positivas. ¿Es realmente mejor “juventud en todas partes” que “juventud en ninguna parte”? o ¿Bajo qué condiciones? Esto significa que la juventud dominante necesita ambos: aproximaciones específicas, así como mecanismos dominantes. De acuerdo con el Libro Blanco sobre Juventud, la clave está en el principio de ciudadanía, principio basado en el derecho individual a autonomía, educación, formación, empleo y participación activa. Relacionar la participación con las transiciones de la escuela al trabajo requiere, primero, que los jóvenes estén involucrados en el proceso de hacer políticas (no solo restringido a instalaciones de tiempo libre); segundo, los jóvenes tienen que ver ampliados sus derechos de negociación con las instituciones, un aspecto que no se tiene en cuenta en la interpretación de la activación en la mayor parte de los países.

Las Políticas Integradas de Transición requieren perspectivas se sitúan en un primer momento en el macro-nivel. La inclusión y las políticas activas de mercado laboral solo pueden mejorar la vida de los jóvenes si:

- los *sistemas escolares* comparten la responsabilidad por los cambios que se producen en las vidas de los jóvenes así como por las situaciones de desventaja.
- las *políticas sociales* permiten a las familias ayudar a sus hijos para que consigan habilidades y destrezas relevantes
- el *desarrollo económico* tiene en cuenta criterios sociales con respecto a la formación y el empleo para los jóvenes afectados por situaciones de desventaja.

Concretamente, se pueden identificar cinco factores de éxito de las políticas para jóvenes desfavorecidos:

Financiación: Las medidas de inclusión sostenibles requieren una financiación suficiente para ofrecer cobertura a todos los jóvenes que necesitan apoyo en sus transiciones de la escuela al trabajo, así como para proporcionar servicios de calidad con personal formado, premisas accesibles y ayudas económicas como incentivos positivos. Una comparación del gasto en educación y PAML como porcentaje del PIB muestra diferencias significativas. El Cuadro 1 muestra una clara relación entre gasto en educación y abandono escolar prematuro, tanto positiva como negativa, lo que conlleva consecuencias para el desempleo. Esto es menos obvio con respecto al gasto en PAML, aunque también debe tenerse en cuenta el gasto en protección social, especialmente en relación a las ayudas económicas a familias, niños e individuos (no aseguradoras).

Coordinación: Para permitir transiciones integradas dominantes, las políticas de juventud deben implementarse y ofrecer coordinación a diferentes niveles políticos: el estado, el mercado y la sociedad civil. En este sentido, el equilibrio de diferenciales de poder entre las políticas nacionales por un lado y las organizaciones juveniles por otro es crucial, ya que estas últimas dan voz a los jóvenes (aquí deberían tener un papel más importante los

(11)
cf. López Blasco et al, 2003

sindicatos) y proporcionan nuevas oportunidades de educación no formal. (12) La confianza hacia los interlocutores depende de que no se imponga la relación como mera condición de acceso a la financiación. En contraste, las políticas de formación revelan la necesidad de incentivos positivos para incrementar los esfuerzos de los actores económicos y, además, la coordinación efectiva requiere medidas flexibles a nivel político como dentro mismo de las medidas.

Acceso: Las políticas activas de mercado laboral y las políticas de inclusión solo son efectivas si realmente alcanzan a los grupos a las que van dirigidas. Especialmente los jóvenes inmigrantes y las minorías étnicas, así como las mujeres jóvenes, están poco representados en las medidas – o se benefician en menor medida en términos de resultados significativos. El acceso depende en primera instancia de la cobertura de las medidas, que a su vez depende de la financiación. Además, se requiere una distribución descentralizada de las medidas que permita un umbral de acceso bajo. A continuación, es necesaria una red de comunicaciones fiable entre las instituciones y entre los jóvenes y las instituciones. No hay que olvidar que el acceso depende también de las condiciones de participación: un acceso flexible o incondicional ayuda a asegurar que los individuos no permanezcan excluidos de un apoyo valioso a consecuencia de unas normas burocráticas. Tampoco se puede olvidar que las políticas antidiscriminatorias pueden ser una herramienta para mejorar el acceso (y la oferta) de inmigrantes y minorías étnicas, así como de grupos de edad o género específicos. Finalmente, la persistencia del fenómeno de estatus cero sugiere que las limitaciones no son solo estructurales y administrativas, sino que están relacionadas con la percepción del valor atribuido a las medidas por los potenciales participantes.

Reflexividad: Si la implementación de políticas requiere mayor flexibilidad, como se sugiere en el párrafo precedente, esto implica diferentes procesos y procedimientos en el desarrollo de las políticas por los cuales los efectos y los efectos colaterales en cada caso individual se reflejen sobre el mismo y no nos encontramos ante una simple monitorización (y evaluación posterior). Una mayor reflexividad de los actores institucionales requiere primero un cambio de los mecanismos de evaluación para ser más completa e incluir elementos cualitativos y longitudinales, así como estar integrada en la práctica diaria. Además, es necesario un mayor nivel de confianza en la interacción entre jóvenes y actores institucionales para que los usuarios se sientan capaces de dar sus opiniones directamente, encuentren la ayuda ofrecida valiosa o no; en caso contrario, el resultado es muchas veces un comportamiento estratégico o, incluso, casos eventuales de abandono.

Atribución de poderes: La atribución de poderes en el sentido en que usamos este concepto se entiende como una aproximación centrada en la motivación de los individuos, en este caso la motivación de los jóvenes para participar activamente en sus transiciones. La motivación requiere la identificación de una meta y la sensación de control sobre la posibilidad de alcanzar dicha meta; por tanto, se relacionan factores subjetivos y estructurales. Con respecto a los jóvenes desfavorecidos, la motivación debe ir unida a la confianza hacia las instituciones y los profesionales,

(12) Walther et al., 2006

hacia espacios de auto - experimentación, hacia educación no formal que tiene en cuenta los intereses y las habilidades y no solo se centra en la compensación de déficit, (13) y, finalmente, hacia el elemento más importante, la posibilidad de elegir. La participación activa en la inclusión y las políticas activas de mercado laboral es una paráfrasis de atribución de poderes. La atribución de poderes no se puede restringir a la inclusión de los jóvenes en alguna medida, también se deben incluir derechos y recursos que permitan a los jóvenes asumir la responsabilidad en sus transiciones.

Conclusiones

En la medida en la que este Estudio Temático es parte del contexto de Método Abierto de Coordinación del Proceso Europeo de Inclusión Social, las conclusiones tienen que hacerse teniendo en cuenta las posibilidades de aprendizaje mutuo que surgen de las evaluaciones comparativas de las políticas. Por un lado, es obvio que los mecanismos de dependencia limitan el potencial de aprender de una buena práctica que proviene de un contexto nacional diferente. Por otro lado, el aprendizaje mutuo crea un espacio en el que las políticas nacionales se ven afectadas por conceptos alternativos y deben legitimarse en el caso de que los resultados no sean los esperados. Estos espacios pueden seguir desarrollándose con el objetivo de ayudar a los distintos países en la búsqueda de equivalentes funcionales de buenas prácticas que tengan o hayan tenido éxito en otros contextos. Con el fin de incrementar la reflexividad institucional, es necesario que el aprendizaje mutuo no esté organizado solo “de arriba hacia abajo”, sino que debe involucrar a actores nacionales y locales, públicos, privados y a ONG’s.

El estudio presentado muestra claramente que el factor principal que determina el éxito de las políticas es definir los objetivos empezando por la perspectiva del individuo y sus necesidades – en lugar de la perspectiva institucional y las limitadas consideraciones institucionales – con la integración social sostenible como objetivo central. Reconocer las barreras estructurales que impiden la integración de los jóvenes; los programas y las medidas dirigidos a los jóvenes desfavorecidos deberían basarse en la perspectiva biográfica del joven, en sus orientaciones, valores y habilidades subjetivas y debería permitirse y promoverse su papel como actor principal en su propia transición, en su propia integración social. La motivación personal para participar o abandonar la educación, la formación o el empleo determina la sostenibilidad de las iniciativas políticas. El centrarse en el individuo no significa culpar de los fracasos al joven, sino emplear los recursos del individuo en el proceso cambiante y no estandarizado de convertirse en adulto y alcanzar la autonomía. Cuando se definen los objetivos y se valora la implementación de las medidas es importante tener en cuenta los “efectos colaterales” (14) y no olvidar la coordinación de los diferentes sectores. Un mercado laboral sostenible y la integración social de un individuo requieren medidas de apoyo individuales como la estabilización psicológica, las intervenciones relacionadas con la salud o resolver los problemas de vivienda, más importantes muchas veces que encontrar un trabajo. Una herramienta realmente efectiva desde la perspectiva del individuo es el asesoramiento “cara a cara”, como ayuda para poder

(13)
Pais and Pohl, 2004
(14)
ver Biggart et al, 2002 y Mørch
et al, 2002

enfrentarse con garantías de éxito no solo a la transición de la escuela al trabajo, sino también a otras etapas posteriores de su vida. El éxito de la inclusión social implica no solo cumplir los criterios institucionales, como conseguir un empleo, también debe facilitarse el acceso a una vida subjetivamente valiosa.

BIBLIOGRAFÍA

- Biggart, A. (2005). *Families and Transitions in Europe: Comparative report*. Belfast: University of Ulster.
- Biggart, A., Furlong, A., Cuconato, M., Lenzi, G., Morgani, E., Bolay, E., Stauber, B., Stein, G. and Walther, A. (2002). "'Trayectorias fallidas', entre estandarización y flexibilidad en Gran Bretaña, Italia y Alemania Occidental" *Revista de Estudios de Juventud*, Jóvenes y transiciones a la vida adulta en Europa, 56, pp. 11-29.
- Catan, L. (2004). *Becoming Adult: Changing Youth Transitions in the 21st Century*. Brighton: Trust for the Study of Adolescence.
- EC (European Commission) (2005a). *Joint Report on Social Protection and Social Inclusion*. COM (2005), Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities [accessed 23/06/2006]. Available from http://ec.europa.eu/employment_social/emplweb/publications/2005_en.cfm.
- EC (2005b). *Annex 1 of Presidency Conclusions of the European Council*, Brussels, 2-23.3.2005 (7619/05), Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities [accessed 23/06/2006]. Available from http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/en/ec/84335.pdf.
- EC (2005c). *Communication from the Commission to the Council on European Policies Concerning Youth*. COM(2005) 206, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities [accessed 23/06/2006]. Available from http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sqa_doc?smartapi!celexplus!prod!DocNumber&lg=en&type_doc=COMfinal&an_doc=2005&nu_doc=206.
- EC (2005d). *Draft Joint Employment Report*. COM(2005)13 final, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities [accessed 23/06/2006]. Available from http://ec.europa.eu/employment_social/emplweb/publications/2005_en.cfm.
- EC (2001). *New Impetus for European Youth*. White Paper. COM(2001) 681, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities [accessed 23/06/2006]. Available from http://ec.europa.eu/youth/whitepaper/index_en.html.
- Du Bois-Reymond, M. and López Blasco, A. (2003). "Yo-yo transitions and misleading trajectories: towards Integrated Transition Policies for young adults in Europe", In: A. López Blasco, W. McNeish and A. Walther (Eds.) *Young People and Contradictions of Inclusion*. Towards Integrated Transition Policies in Europe. Bristol: Policy Press.
- Jung, B. (2005) "National Report for the Disadvantaged Youth Study - Poland", In: A. Walther and A. Pohl, *Thematic Study on Policy Measures concerning Disadvantaged Youth*. Volume 2, Tübingen: IRIS [accessed 23/06/2006]. Available from http://ec.europa.eu/employment_social/social_inclusion/docs/youth_study_annex_en.pdf.
- Kovacheva, S. (2001). "Flexibilisation of youth transitions in Central and Eastern Europe", *YOUNG*, Vol. 9, No. 1, pp. 41-60.
- López Blasco, A., McNeish, W. & Walther, A. (eds.) (2003). *Young people and contradictions of inclusion*. Towards Integrated Transition Policies in Europe, Bristol: Policy Press.

- Machacek, L. (2001). "Youth and Creation of Civil Society", In: Helena Helve and Claire Wallace (Eds.) *Youth, Citizenship and Empowerment*. Aldershot: Ashgate.
- Mørch, M., Mørch, S., Böhnisch, L., Seifert, H., López Blasco, A., Bascuñán, J. and Gil, G. (2002). "Sistemas educativos en sociedades segmentadas: "Trayectorias fallidas" en Dinamarca, Alemania Oriental y España" *Revista de Estudios de Juventud*, Jóvenes y transiciones a la vida adulta en Europa, 56, pp. 31-54.
- Pais, J. M. and Pohl, A. (2004). "Los dilemas del reconocimiento del aprendizaje informal", *Revista de estudios de juventud*, 65, pp. 83-98.
- Ule, M. and Renner, T. (eds.) (1998). *Youth in Slovenia. New Perspectives from the Nineties*. Ljubljana: Youth Department.
- Walther, A., Stauber, B., Biggart, A., Du Bois-Reymond, M., Furlong, A., Lopez Blasco, A., Mørch, S. and Pais, J.M. (Eds.) (2002) *Misleading trajectories - Integration policies for young adults in Europe?* Opladen: Leske+Budrich.
- Walther, A. and Pohl, A. (2005) *Thematic Study on Policy Measures concerning Disadvantaged Youth. Final Report to the European Commission*, Tübingen: IRIS [accessed 23/06/2006]. Available from <http://ec.europa.eu/employment_social/social_inclusion/docs/youth_study_en.pdf>
- Walther, A., du Bois-Reymond, M. and Biggart, A. (eds.) (2006). *Participation in Transition*, Motivation of Young Adults in Europe for Learning and Working, Frankfurt and New York: Peter Lang.
- Williamson, H. (1997) "Status zero youth and the 'underclass': some considerations", In R. Macdonald (Ed.) *Youth, the 'Underclass' and Social Exclusion*, London: Routledge, pp. 70-82.

Gráfico 1: Abandono escolar prematuro y desempleo juvenil en el año 2004 (Fuente: Eurostat; EPA)

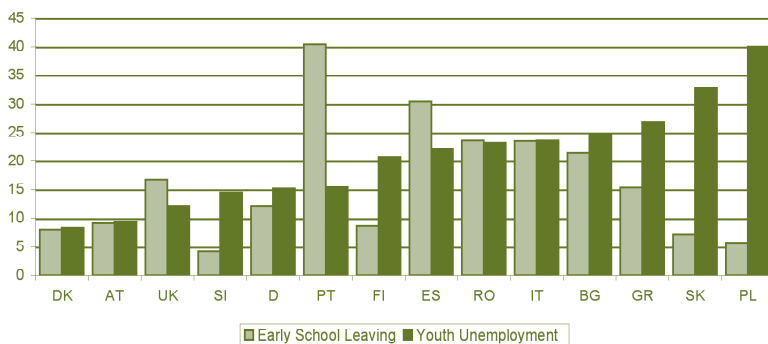


Gráfico 2: Desempleo de larga duración (>1 año) entre los jóvenes menores de 25 años en los años 2000 y 2004 (Fuente: Eurostat; EPA)



Cuadro 1. Gasto en educación y PAML en el año 2002 como % del PIB (Eurostat, OCDE)

Educación PAML	Bajo (< 5%)	Medio (5 - 6%)	Alto (> 6%)
Bajo (< 0,5 %)	GR, RO, SK	AT, PL, PT, UK	SI
Medio (0,5 - 1%)	BG, ES, IT		FI
Alto (> 1%)			DK