

## EL TEMA

## POLÍTICA PÚBLICA Y DESEMPLEO JUVENIL EN LA UNIÓN EUROPEA: CONVERGENCIA HACIA LAS ESPECIFICIDADES NACIONALES

Wallace McNeish & Patricia Loncle<sup>1</sup>

*Con el trasfondo proporcionado por los artículos precedentes, es de gran utilidad comparar las recientes políticas dirigidas a combatir el desempleo juvenil adoptadas tras la cumbre de Luxemburgo de 1997. Los autores analizan críticamente las principales tendencias, los objetivos generales y particulares, los problemas de aplicación y la efectividad de los programas en ocho estados miembros de la UE. Estos autores muestran diferencias persistentes debido a la dependencia de las instituciones y políticas nacionales, pero también exponen las tendencias de convergencia en las esferas prácticas e ideológicas impuestas por el proceso de la EEE. Mientras las tendencias hacia el aprendizaje a lo largo de toda la vida y la orientación individualizada reflejan, aparentemente, la flexibilización y diversificación de los modelos de transición, los autores de este artículo interpretan dicha tendencia bajo el prisma de una presión diferenciada y de los mecanismos de adaptación de los individuos involucrados.*

### INTRODUCCIÓN

El presente artículo tiene la finalidad de desarrollar una perspectiva crítica en relación con las políticas de desempleo juvenil. Nuestro punto de partida consiste en cuestionar la existencia de procesos de convergencia en la forma en que los diversos países europeos tratan de luchar contra el paro de los jóvenes, evaluando los éxitos y fracasos de las actuales medidas implementadas en el ámbito nacional. Para lograr estos objetivos, trataremos de esbozar y resumir los resultados, críticas y recomendaciones políticas más relevantes realizadas por el grupo de investigación que ha desarrollado el proyecto "¿Integración a través de la formación?" en el marco del programa Leonardo da Vinci. Cuando sea de utilidad, se citarán fragmentos de las entrevistas y tipologías con las que se ha trabajado, para ilustrar aquellos aspectos claves del trabajo. El proyecto Leonardo, que tuvo una duración de dos años, consistió en un estudio transnacional llevado a cabo entre 1999 y 2001 por investigadores

precedentes de ocho países de la Unión Europea (Alemania, España, Países Bajos, Suecia, Dinamarca, Italia, Francia y Reino Unido). El informe final, titulado "¿Integración a través de la formación? Análisis comparativo de la efectividad de las estrategias de integración de los jóvenes desempleados tras la Cumbre de Luxemburgo de 1997", fue presentado a la Comisión Europea en el verano de 2001 (Furlong & McNeish 2001).

#### Objetivos y proceso de investigación

El origen del mencionado proyecto Leonardo fue la Cumbre sobre el Empleo celebrada en Luxemburgo en 1997, y más específicamente las medidas políticas comunes y los principios fundamentales acordados por los gobiernos europeos asistentes, con el objetivo de promover

<sup>1</sup> Agradecemos al equipo investigador del Programa Leonardo su aportación colectiva en este trabajo. Asimismo deseamos agradecer expresamente a Andreas Walther (IRIS) por sus consejos y críticas constructivas en el primer borrador de este artículo, así como a Andy Furlong (Universidad de Glasgow) por su labor de coordinación del equipo investigador.

Wallace McNeish &amp; Patricia Loncle

la integración social y económica de los jóvenes desempleados (con edades comprendidas entre los 18 y los 25 años). De la declaración oficial que surgió de la Cumbre, se extrae que los diversos principios acordados por los Estados europeos son, en general, bastante vagos, aunque ciertamente se observa un compromiso específico general, alrededor del cual pivota el resto de directrices; se trata de ofrecer a todos los jóvenes, antes de finales de 2002, lo que se llama "un nuevo punto de partida" antes de cumplir seis meses o más en el desempleo (Estrategia Europea para el Empleo y Fondo Social Europeo 1998). Este compromiso, a pesar de su ambigüedad, proporcionó al proyecto un enfoque que permitía no sólo comparar y contrastar en términos de buenas prácticas el amplio abanico de programas, iniciativas educativas y medidas laborales que se estaban desarrollando en los ocho países participantes, sino también evaluar la efectividad de dichos programas y medidas en la consecución de este objetivo.

Por lo tanto, los **objetivos centrales** del Proyecto consistían en resaltar las semejanzas y diferencias en las diferentes formas de abordar el problema de la integración socioeconómica de los jóvenes desempleados, intercambiar el conocimiento sobre la efectividad de las políticas que buscan reducir el riesgo de marginación y exclusión, y evaluar los progresos de cada uno de los países participantes en su compromiso de proporcionar nuevas oportunidades de formación, educación o experiencia laboral a cada joven que hubiera sufrido una situación de desempleo durante un periodo de seis meses. El **proceso de investigación** combinó una serie de entrevistas en profundidad semiestructuradas con responsables políticos, funcionarios y técnicos en todos los países involucrados, con un profundo análisis secundario de estadísticas oficiales y documentos políticos. Esta investigación se desarrolló a través de una serie de Informes Nacionales y mini-conferencias del equipo investigador, culminando en el Informe Final de síntesis<sup>2</sup>.

### Modelos existentes en política educativa y de formación

La investigación revela que quizás la tendencia clave en los enfoques subyacentes acerca de la integración consiste en bascular desde una perspectiva centrada en el trabajo hacia un punto de vista del tipo "integración = educación" o "integración a través de la educación". La educación, y principalmente la de tipo recurrente (es decir, la formación a lo largo de la vida), es considerada, cada vez más, como la solución a un proceso de reestructuración más general que se está produciendo en las coyunturas económicas y laborales a las que se enfrentan los jóvenes. Esta tendencia se constata de manera más nítida en *Suecia* y *Dinamarca*, países pioneros en la puesta en práctica de este tipo de perspectiva. Dichos Estados están implementando reformas dentro de sus sistemas educativos (donde la formación profesional se va volviendo menos práctica, más general, más teórica, etc. y se integra fuertemente en el "sistema educativo general", (Lasonen & Young, 1998)), y de los programas de integración de los jóvenes en el mercado laboral, que reflejan este desarrollo. La siguiente respuesta de un representante del gobierno danés ilustra claramente el significado de este tipo de punto de vista acerca del futuro de la provisión educativa:

'Pienso que el mercado de trabajo del futuro exigirá a los jóvenes que sean creativos e independientes, y que piensen de forma algo distinta. Creo ciertamente que éste será el tipo de cualificación que se demandará en el futuro'  
(Representante del gobierno danés, 2000)

Dado que cada vez es más importante prolongar el periodo educativo, es necesario que los mercados de trabajo apoyen este cambio. En

<sup>2</sup> El Informe Final se estructura en los siguientes seis capítulos:  
- Contextos y perspectivas.  
- Modelos y modos de provisión.  
- Evaluación de la provisión e implementación efectivas.  
- Modelización teórica de la juventud y modelos de transición.  
- Integración a través de la formación: explicación de las diferencias entre los objetivos políticos y la provisión.  
- Variación estructural de las políticas de desempleo juvenil.

*Suecia*, los Programas Municipales de Juventud (que ofrecen experiencia laboral, formación y educación social a los jóvenes desempleados de entre 18 y 20 años) y la Garantía de Desarrollo (que ofrece igualmente "actividades de desarrollo integral" a los jóvenes parados con edades comprendidas entre 20 y 24 años) colaboran estrechamente con las instituciones educativas, como parte de un enfoque más amplio de las políticas de juventud. Así, en el caso sueco:

'los programas dirigidos a jóvenes con déficits en su educación básica se han diseñado para hacer cada vez más fácil (...) la vuelta a la escuela, en lugar de constituir una auténtica alternativa a la misma'. Además, 'a menudo las escuelas trabajan conjuntamente con los centros de empleo, animando a los jóvenes a permanecer en la educación secundaria superior y a finalizar los estudios'

(Representante del gobierno sueco, 2000)

En *Dinamarca* el programa Esfuerzo Juvenil se centra aún más en resolver el desempleo de los jóvenes a través de la educación. En lugar de limitarse a desarrollar simplemente una serie de programas relativos al mercado laboral, se ha establecido un amplio número de nuevos planes educativos (tales como el programa Educación de la Juventud Libre, Escuelas Productivas o las Escuelas Secundarias Familiares)<sup>3</sup>. En ambos países, el objetivo parece ser el facilitar la construcción de las biografías individuales a través de un incremento de las oportunidades educativas, lo cual facilitaría, a su vez, la integración social y económica.

A cambio, en *España* e *Italia* el problema de la integración todavía se percibe, en términos generales, como un problema que concierne principalmente al empleo o al mercado laboral. Aunque los niveles de participación en el sistema educativo están llegando rápidamente (sobre todo en España) a las cifras que se manejan en otros Estados europeos, gran parte

<sup>3</sup> No obstante, el futuro de estos programas educativos es dudoso debido a la elección de un gobierno conservador en 2002.

de la mano de obra de estos dos países no posee una cualificación elevada, lo cual está además estrechamente relacionado con el "tradicional" centralismo de sus estructuras socioeconómicas. Por consiguiente, es necesario emplear gran cantidad de energía política en generar unas condiciones laborales más estables para los jóvenes, a la vez que se trata de mantener los niveles de competitividad. Según el informe español:

'la excesiva precariedad del mercado de trabajo, principalmente debida a su elevada rotación y temporalidad, implican que los jóvenes no pueden hacer planes para su futuro'.

(Informe nacional español, en Furlong & McNeish (eds) 2001)

Además, tal y como señala el informe final,

'entre los jóvenes, la proporción de contratos temporales se sitúa en torno al 75% tanto para las mujeres como para los hombres. Así, gran parte de la población joven está frecuentemente empleada en trabajos precarios, encontrándose con que, durante varios años, pasan de un empleo a otro de distintos tipos; esto no ayuda en absoluto a adquirir una cualificación profesional en una ocupación particular, ni a generar ningún tipo de lealtad profesional, pues las experiencias de trabajo son breves y a menudo discontinuas.' (ibid)

En este contexto, la educación y la formación se consideran principalmente como una formación práctica que proporciona conocimientos relacionados con el mercado de trabajo, y la formación profesional se dirige más a satisfacer las demandas productivas -más que las de carácter educativo- de dicho mercado.

Los gobiernos de Italia y España están emprendiendo en la actualidad programas a gran escala con el objeto de llevar una reforma estructural de sus mercados laborales, así como de sus sistemas de bienestar, educación y formación. El objetivo es obtener una mejor integración con el resto de sistemas que operan

Wallace McNeish &amp; Patricia Loncle

en la Unión Europea. En España se ha venido realizando un Plan de Acción Nacional durante los últimos años, con el fin de implementar reformas globales en el sistema educativo y de formación para generar una nueva coherencia, y abordar el problema de la precariedad del empleo juvenil a través de la introducción de nuevos tipos de contratos de trabajo y de ayudas a la contratación<sup>4</sup>. También en Italia se están realizando reformas integrales de naturaleza similar, a través de, por ejemplo, una prolongación de la educación secundaria obligatoria, o algunos intentos de unificar la educación general con la formación profesional, pasando por la descentralización del diseño de las políticas relativas al mercado laboral. Las siguientes citas pertenecen al informe nacional italiano, e indican el alcance global de la reforma en que dicho país se encuentra inmerso:

'Hay al menos tres aspectos (de las reformas)... Primero: por primera vez pasamos de un sistema monopolista de oficinas públicas de empleo, hacia un servicio mixto que mejora la oferta... Segundo: ahora podemos hablar de políticas activas de mercado de trabajo sin disociar la formación de los servicios de empleo... y tercero: el mercado laboral, el sistema educativo y el formativo estarán unidos entre sí.'

(Emilia Romagna, representante del sindicato CISL, 2000)

'Los principales objetivos de la reforma son:  
1. Suprimir los obstáculos burocráticos que dificultan o impiden la entrada al mercado laboral; 2. Flexibilizar los contratos de trabajo; 3. Ampliar el abanico de políticas laborales que basan el rol de la formación; 4. Dotar a las entidades locales de nuevos poderes para realizar aquellas acciones en las que ha fallado el Estado; 5. Otorgar un mayor poder de gestión a los servicios locales, permitiendo a las agencias privadas actuar como intermediarias.'  
(Gestor de Formación Profesional del Distrito de

<sup>4</sup> Sin embargo, al mismo tiempo, el aumento de la "flexibilización" y la "desregulación" han erosionado esta estrategia.

Ravenna, 2000)

El sistema de integración alemán presenta ciertas semejanzas con la situación en España e Italia, en el sentido de que también concentra la integración mediante una formación profesional específicamente orientada al mercado de trabajo. El último programa dirigido a los jóvenes desempleados, que ha sido incluido en el Programa de Acción Inmediata, encarna este punto de vista, en el que el acento se sitúa sobre el perfeccionamiento de la cualificación como el camino adecuado para llegar al empleo. No obstante, el sistema dual ha gozado de una fuerte consideración institucional durante muchos años, y los jóvenes deben participar en él si quieren alcanzar una posición satisfactoria y exitosa en la sociedad alemana. Al mismo tiempo, sin embargo, el sistema dual está en crisis debido a una rígida estructura que no es capaz de adaptarse cuando la economía y el mercado de trabajo comienzan a sufrir presiones para una eventual reestructuración. Por ello, desde mediados de los 90, un creciente número de jóvenes no llega a participar en la formación regular y terminan integrándose en planes alternativos de carácter preprofesional.

Finalmente, *Reino Unido, Países Bajos y Francia* representan las posiciones intermedias entre Suecia y Dinamarca por una parte, y España e Italia por otra. En los Países Bajos, la atención se centra sobre las reformas del sistema educativo (en el que se están introduciendo programas profesionales de corte más teórico) y en la promoción de la adquisición de competencias (a lo largo de toda la vida) a través de la construcción de "casas de estudio" en la educación secundaria y la "cualificación inicial de base". No obstante, el objetivo primordial de los programas para personas desempleadas sigue siendo encontrar un empleo lo antes posible para dicho colectivo, tal y como sucede por ejemplo en el caso del programa WIW (ley sobre la movilización de las personas en búsqueda de empleo), que ofrece posibilidades de empleo subvencionado, o experiencias formativas y laborales para

## Política pública y desempleo juvenil en la Unión Europea: convergencia hacia las especificidades nacionales

jóvenes menores de 23 años. Sin embargo, estos jóvenes desempleados que vuelven al sistema educativo ya no son considerados como clientes. El ejemplo descrito también sirve para el Reino Unido. Al igual que en el WIW holandés, el denominado New Deal para Jóvenes (de 18 a 24 años) ofrece la posibilidad de participar en una serie de ofertas a cambio de ayudas, que en este caso se concretan en forma de empleo subvencionado, educación superior o experiencias laborales de carácter voluntario o en los sectores comunitario o medioambiental; su principal objetivo es facilitar la (re-)entrada en el mercado laboral. Bajo esta perspectiva, y citando el informe británico: "empleo remunerado = inclusión social = ciudadanía plena". El sistema educativo británico parece haberse quedado bastante al margen de las reformas implementadas, excepto en lo que se refiere a la mayor implicación de la Educación Superior (principalmente la profesional) en la provisión de Oportunidades en el marco del New Deal.

En Francia, los últimos programas dirigidos a

jóvenes desempleados también están a menudo centrados en un aprendizaje basado en el trabajo, mediante fórmulas de aprendizaje laboral y formativo-profesional. El programa NSNE (Nuevos Servicios - Nuevos Empleos) crea activamente empleo para jóvenes, bajo diversas formas de servicios sociales; de esta forma, compensa el sesgo de otros programas europeos, excesivamente centrados en el lado de la oferta. *Emploi-jeunes* (Empleo-jóvenes), que surge de la iniciativa conjunta de diversos agentes sociales organizados en "misiones sociales", asume la responsabilidad del apoyo individual del joven una vez que ha permanecido desempleado durante seis meses. Finalmente, el programa TRACE (Trayecto de Acceso al Empleo) ofrece 18 meses de participación en medidas integrales subvencionadas, cuyo colectivo prioritario es el de los jóvenes con múltiples condiciones desfavorables.

La tabla inferior muestra una panorámica típica de las políticas diseñadas para combatir el desempleo juvenil y sus objetivos en los países analizados:

**Tabla 1: principales objetivos de las políticas de lucha contra el desempleo juvenil**

<b>País/Política</b>	<b>Principales áreas políticas</b>	<b>Objetivos de las políticas</b>
DINAMARCA 'Esfuerzo Juvenil'	Educación	Educación para la individualización mediante una política de activación
FRANCIA 'Empleo-Jóvenes, NSNE y TRACE'	Empleo	Provisión pública de empleo para la inserción social
ALEMANIA Programa de Acción Inmediata	Formación	Provisión de medidas formativas y pre-profesionales por parte del Estado y los agentes sociales (biografía normal).
ITALIA Reformas Extensivas	Educación/Formación (+ Empleo)	Reforma global de la escuela y de las políticas sobre formación y empleo
PAÍSES BAJOS 'WIW'	Empleo	Programas para la integración en el mercado laboral
ESPAÑA Plan Nacional de Acción	Educación/Formación (+ Empleo)	Reforma del sistema educativo y programas de mercado de trabajo
SUECIA 'MYP y DG'	Juventud/Educación	Reforma del sistema educativo y programas de mercado de trabajo (y parte de política de juventud)
Reino Unido New Deal	Empleo	Reformas de los programas de bienestar, formación profesional, educación superior y mercado laboral

Wallace McNeish &amp; Patricia Loncle

*Desempleo juvenil y políticas públicas:  
Evaluación del progreso*

Dado que los diversos Estados parten de situaciones diferentes debido a un desigual desarrollo político, económico y cultural, algunos países se encuentran mucho más cerca que otros de alcanzar los compromisos expresados en las Directrices de Luxemburgo. Puede considerarse que sólo dos países - Reino Unido y Suecia - han cumplido el objetivo de proporcionar "un nuevo comienzo" a todos los jóvenes que llevan seis meses o más en desempleo (a través del New Deal y los Programas Juveniles Municipales, respectivamente). Buena parte del resto de países se encuentran cerca de cumplir este objetivo, pero al menos uno -Italia- , y posiblemente dos -España-, tendrán difícil la consecución del mismo antes de la fecha acordada (finales de 2002).

*Similitudes del enfoque: empleabilidad  
y orientación hacia el lado de la oferta*

Aunque existen claras diferencias en las políticas y programas debido al variado grado de desarrollo, también cabe resaltar algunas afinidades significativas. Quizá lo más importante en el plano práctico es el hecho de que cada país ha adoptado, en diferente medida, una orientación activa del lado de la oferta en relación a sus políticas de mercado de trabajo, en las que el primer y principal objetivo es aumentar la empleabilidad del desempleado (véase la contribución de Serrano Pascual en este mismo volumen). El significado exacto del término "empleabilidad" en las políticas y programas, de nuevo, varía según el país, pero en un sentido muy general puede definirse como la capacidad para obtener y mantener un empleo remunerado. Esta política suele implementarse a través de una combinación de competencias "suaves", mediante procesos de orientación individualizada, y habilidades "duras", que se obtienen a través del acceso a las oportunidades educativas y/o experiencias laborales y de formación profesional. Algunos países han adoptado esta estrategia recientemente (Italia,

España), otros están entrando en nuevas fases de la misma (Reino Unido, Francia, Alemania) y otros llevan bastante más tiempo con este tipo de programas (como Suecia, Dinamarca o Países Bajos).

Estrechamente relacionada con este enfoque centrado en la empleabilidad, se encuentra una aceptación común por parte de los gobiernos europeos, en mayor (Reino Unido, Dinamarca) o menor medida (Francia, Alemania) acerca de la necesidad de una desregulación y flexibilización del mercado de trabajo, que facilite a los empresarios la contratación (y el despido) de los trabajadores (por ejemplo, a través del empleo a tiempo parcial, contratos temporales o por circunstancias de la producción) y de esta forma incrementar la competitividad<sup>6</sup>. En este sentido, parece que en las últimas dos décadas el modelo capitalista liberal americano ha adquirido un estatus hegemónico cada vez mayor en los esquemas europeos (en los países escandinavos y mediterráneos) (cf. Hutton 2002). Los efectos de este cambio de orientación política, tanto sobre las personas ocupadas como sobre las desempleadas, ha sido la generación de un fuerte sentimiento de inseguridad y temor con respecto al futuro, pues las prestaciones sociales tradicionales y las redes de seguridad se van erosionando, lo que además produce movimientos sindicales en contra, como las recientes huelgas generales en Italia y España (abril y junio de 2002, respectivamente). Los programas de empleo, educación y formación dirigidos a los jóvenes parados, así como las nuevas oportunidades de aprendizaje permanente, operan en este marco en el que existe un supuesto implícito según el cual, los jóvenes que acceden al mercado de trabajo hoy en día no disfrutarán de un empleo duradero, ni mucho menos para toda la vida. Los individuos necesitan más bien prepararse para una biografía desestandarizada, fragmentada, en la que la experiencia de lo que se ha denominado transiciones "yo-yo" de la escuela al empleo (EGRIS 2001; véase la contribución de

<sup>6</sup> En términos de flexibilización del empleo juvenil, España podría considerarse como un "pionero" ultramoderno.

Bois-Reymond y López Blasco en esta revista), se extiende, de hecho, a lo largo de la vida activa de los individuos. Así, mientras los individuos pueden tener una vida marcada por el trabajo como actividad principal, se encontrarán puntualmente con periodos de desempleo, educación y reciclaje profesional para adquirir las competencias requeridas por el mercado laboral y mejorar, de esta manera, sus oportunidades en términos de empleabilidad.

*Semejanzas en el problema: debilidades del enfoque de oferta*

Debido al enfoque común dominante en muchos países de la Unión Europea, centrado en la oferta, los problemas encontrados en relación con la efectividad de las políticas y programas dirigidos a los jóvenes desempleados son también muy similares. La investigación muestra que pueden identificarse seis tipologías claves de problemas interrelacionados entre sí:

1) En primer lugar, el problema generado por una *geografía asimétrica del desempleo*, el cual tiende a concentrarse en áreas deprimidas (generalmente en ciudades del interior, o en Estados periféricos) donde los mercados son limitados y, por tanto, la demanda de trabajo es muy escasa (cf. Turok, I. y Webster, D. 1998). Tales áreas, además, cuentan con una población constituida por una clase obrera pobre y por minorías étnicas, y son precisamente estos jóvenes, los más vulnerables y marginados, los que menos se benefician de los programas de mercado de trabajo nacionales o locales, que suelen ir a favorecer precisamente a jóvenes que viven en entornos más aventajados desde el punto de vista de la industria y el empleo. Este problema de la geografía asimétrica del desempleo también afecta a las divisiones socioeconómicas regionales, donde por ejemplo Italia y en menor grado el Reino Unido se encuentran afectados por divisiones norte-sur, o en el caso de Alemania, claramente dividida en este-oeste.

2) También existe el problema de que el *grupo de jóvenes más desfavorecidos* crece proporcionalmente con respecto al total de personas desempleadas, mientras se siguen desarrollando programas y proyectos de mercado de trabajo, educación y formación. Esto es debido a un "efecto filtro", lo cual significa que los jóvenes que se encuentran más preparados y disponibles para trabajar sienten de forma inmediata los efectos de las políticas e intervenciones de los programas, mientras que es necesario invertir mucho más tiempo y dinero con aquellas personas menos preparadas. En este sentido, resulta instructivo el ejemplo danés, dado que a pesar de que el desempleo juvenil ha caído a niveles residuales en los últimos años, todavía se detecta un problema en lo que se ha denominado como "grupo residual":

'Nuestra tarea más importante consiste en asegurar que este grupo no aumente, pero hay señales que muestran que eso es precisamente lo que está haciendo. Vemos que este grupo está aumentando. Probablemente se deba a la marginación, este desarrollo hace más difícil participar y requerirá una clase de esfuerzo diferente'

(Funcionario municipal, Herlev, Dinamarca, 2000)

Este punto también emerge de manera significativa en el siguiente extracto de entrevista acerca del New Deal para Jóvenes en el Reino Unido:

'Solía pensar que el porcentaje mínimo estaba en torno al 20%; esta cifra quizá era correcta al principio del New Deal, pero pienso que en la actualidad este porcentaje está aumentando debido a que nos enfrentamos al colectivo con mayores dificultades... gente que va a tener que volver a participar en la segunda parte del New Deal. No es que no les haya servido, sino que no les ha colocado en la posición de empleabilidad que a todos nos habría gustado. Pero vivimos en el mundo real, en el que el New Deal no puede resolver todos los problemas a todo el mundo en el primer año; lo único que

Wallace McNeish &amp; Patricia Loncle

digo es que este colectivo, que pienso que supera el 20% del total, está demandando otro tipo de soluciones'

(Gerente de Servicio Local de Empleo, UK)

El informe francés también trata este aspecto en relación al programa TRACE:

*'Los jóvenes beneficiarios... tienden a contar con una cualificación cada vez mayor. Este elemento introduce dos efectos nocivos: la exclusión de los jóvenes con baja cualificación, que deberían convertirse en colectivo diana de las políticas de empleo; y una des-cualificación global del sistema, ya que los contratos cualificados se consideran un requisito previo para acceder al mercado de trabajo.'*

En esencia, las políticas y programas suelen alcanzar a un colectivo muy inferior al que se preveía cuando fueron diseñadas, e incluso los enfoques actuales pueden servir para acrecentar la marginación y la exclusión social existentes; este hecho se produce con particular frecuencia en aquellos contextos, como es el caso del Reino Unido, en los que las razones para tener éxito o para fracasar en el acceso al mercado laboral están fuertemente individualizadas.

3) También existe el problema del *desajuste entre oferta y demanda*, cuando la demanda de trabajo es elevada. A menudo, los programas dirigidos a intervenir en el mercado de trabajo no alcanzan a proporcionar a los empresarios mano de obra joven con la cualificación requerida. La investigación revela que esto se debe a una falta de flexibilidad local, y a una falta de coordinación con los empresarios cuando se están diseñando los planes educativos y de formación. Como señala el informe francés, el programa multi-agencia NSNE está diseñado precisamente para combatir este problema:

'Lejos de buscar únicamente conseguir el equilibrio entre una oferta y una demanda - supuestamente bien conocidas- resultantes de la gestión que hace la "mano invisible" del mercado, en el corazón del programa subyace el

supuesto de que los servicios "complejos/ profesionales" (diseño de los contenidos de nuevos empleos, formación, las nuevas cualificaciones, etc.) necesitan ser construidos bajo una firme dirección de los servicios de empleo, pero en co-gestión con un amplio conjunto de agentes sociales: empresas privadas, entidades sin ánimo de lucro, autoridades locales, instituciones de educación y formación'.

4) También hemos encontrado el problema del *mantenimiento* y la *retención* del empleo: los jóvenes participan en programas formativos y ocupacionales para encontrar un empleo estable, pero lo pierden rápidamente o lo abandonan de forma voluntaria. Estos jóvenes volverán una vez más al sistema de bienestar o lo abandonarán de forma definitiva. Este problema, en algunos países como el Reino Unido, afecta a cerca del 25% de los jóvenes que participan en los programas formativos y ocupacionales.

5) Existe el problema del tipo de 'empleabilidad' que consiguen con su cualificación (y que tiene que ver con el contenido de los programas educativos y formativos), y de la forma en que los programas sitúan a los jóvenes en una senda de transición determinada, o incluso en lo que podría llamarse una "trayectoria fallida" (Walther et al. 2002; véase también Bois-Reymond y López Blasco en esta revista). En los países del Oeste parece estar emergiendo un mercado laboral "fantasma", en el que hay una distinción cada vez más marcada entre el mercado primario y el secundario, y múltiples segmentaciones intermedias dentro de ambos. El empleo en el sector primario crece gracias a su intensidad en capital educativo y a una fuerte especialización del conocimiento y la cualificación. No obstante, la oferta de programas educativos y de formación para jóvenes desempleados en Europa se dirige sobre todo a individuos con escasa cualificación, categorizándolos como personas que han fracasado en su transición, y situándolos en una



senda biográfica que se caracteriza frecuentemente por empleos precarios y con escasa remuneración en el mercado secundario, o incluso en una trayectoria que les dota de competencias obsoletas.

6) Finalmente, se da el problema de la manera en que la segregación profesional debida al género se circunscribe en los programas educativos y de formación que se ofrecen a los jóvenes; las mujeres jóvenes padecen este tipo de sexismo institucionalizado, ya que existe un fuerte acento en la reproducción de papeles tradicionalmente femeninos, previendo que las mujeres se coloquen en sectores de ayuda a domicilio, servicios, etc. Además, existe una fuerte resistencia por parte de los poderes públicos a abordar seriamente el problema de la conciliación de la vida familiar y laboral (analizamos este problema con más detalle en el siguiente apartado).

#### **Problemas de género y transición al empleo**

Los siguientes puntos, identificados anteriormente por numerosos investigadores de los problemas de género, han sido considerados como claves en los ocho países que han participado en la investigación, por lo que respecta al análisis de la influencia del género sobre el empleo y el desempleo:

- la persistencia de una clara tendencia a la segregación (tanto horizontal como vertical; las mujeres europeas concentran su actividad laboral en torno a cuatro sectores: salud, enseñanza, comercio y hostelería; las mujeres continúan ocupando puestos con menor responsabilidad y autonomía que los varones, sobre todo en el caso del sector privado);
- la precariedad de las formas de empleo remunerado al que acceden las mujeres (ocupan actualmente dos de cada cinco trabajos en Europa, pero también cuatro de cada cinco empleos a tiempo parcial, teniendo unas probabilidades mucho mayores que los varones de resultar empleadas de manera temporal o por circunstancias de la

producción);

- las mujeres suelen ser las primeras víctimas del desempleo (las tasas de paro de las mujeres en general, y de las jóvenes en particular, son sistemáticamente más elevadas que las de los varones, con las únicas excepciones del Reino Unido y Suecia);
- las mujeres generalmente ocupan empleos peor pagados (la diferencia salarial entre los varones y las mujeres a escala europea se sitúa entre el 20 y el 30%, en promedio).

Si nos centramos en las transiciones de las mujeres jóvenes al empleo, podemos destacar los siguientes elementos (¿o los anteriormente señalados?). En términos generales, y a pesar de que el proceso de convergencia parece ser muy lento, la brecha entre los jóvenes varones y mujeres se va estrechando, tanto en lo que se refiere a las tasas de empleo remunerado como al salario percibido. Las jóvenes permanecen más tiempo en el sistema educativo, y por consiguiente están obteniendo más y mejor cualificación. No obstante, también deben enfrentarse a unas transiciones al mundo laboral que son más complejas y difíciles que las vividas por los varones. El periodo de transición es más largo para ellas, y el riesgo de sufrir desempleo de larga duración es también mayor, especialmente en los países del sur de Europa.

El caso de Alemania es adecuado para ilustrar este problema. En Alemania, las tasas de desempleo femenino son sólo ligeramente más elevadas que las que sufren los varones, excepto en Alemania Oriental, donde las mujeres se han visto particularmente afectadas por la reestructuración del mercado de trabajo que siguió a la reunificación del país. Sin embargo, la voluntad política de reducir la diferencia de tasas de paro entre los sexos ha quedado explicitada en el Programa de Acción Inmediata. No obstante, se observan en la actualidad dos tendencias que están obstaculizando el éxito. En primer lugar, existe evidencia de un aumento de la segmentación específica de género en el sistema dual (Krüger, 1991). Por ejemplo, el porcentaje de mujeres jóvenes que participaban

Wallace McNeish &amp; Patricia Loncle

en el sistema dual en 1997 era de un 40.5% en Alemania Occidental y 37.9% en Alemania Oriental (a pesar de las calificaciones escolares más elevadas que poseían las mujeres jóvenes). Las estadísticas del Servicio Nacional de Empleo revelan que ésta es una cuestión de determinación estructural, y no tiene nada que ver con una presunta "opción femenina" dado que en el curso 1997-1998, el 50% de los solicitantes eran mujeres. El Servicio de empleo defiende que este problema se debe a que las jóvenes concentran sus intereses formativos en unas pocas profesiones, muy concretas. En segundo lugar, se detecta segmentación de género en el interior del sistema de formación profesional escolar; esto significa que la orientación profesional empuja a las jóvenes hacia profesiones "típicamente femeninas" asociadas con la ayuda, los servicios sociales y de salud, que reproducen las ideologías sociales acerca del sexo femenino. En este colectivo de las mujeres jóvenes, el 80% se encontraban bajo alguna fórmula formativa (becarias, etc). Sin embargo, estas rutas, dado que no conllevan una consideración de "trabajo productivo", llevan a puestos con menores salarios y oportunidades más reducidas de movilidad y formación (Krüger 1991, ver también una visión más general aportada por Rees 1992). Tal y como indicaron nuestros entrevistados, es posible identificar algunos efectos negativos de esta concepción normativa del trabajo femenino:

- 'La orientación hacia la formación profesional reglada, que tiende a ser la perspectiva hegemónica, está lejos de ser la primera opción. Ésta es la principal causa de las desventajas a las que se enfrentan las jóvenes, y que tienen que ver, a menudo, con las instituciones, al desalentar las opciones profesionales de estas jóvenes, o instalarlas en programas relacionados con la economía doméstica';
- 'La segmentación del sistema dual debida al género no se toma en serio, las campañas del tipo "chicas en profesiones de hombres" pueden ser consideradas como gestos encaminados a reducir la igualdad de

oportunidades en aspectos formales de los servicios de empleo, proporcionando a estas jóvenes la información de que la mejor opción para ellas sería desarrollar su actividad en profesiones técnicas. O bien que los empresarios tienden a contratar principalmente mujeres bajo la fórmula de aprendizaje: sin cambios sustanciales con respecto a la realidad formativa en estos sectores';

- 'Pero se observa que, aunque los empresarios tienden a preferir a las mujeres para los puestos de aprendices, son reticentes a contratarlas una vez terminado el periodo de aprendizaje. Es necesario todavía promover la igualdad de oportunidades con respecto a unas condiciones de trabajo que faciliten la conciliación del trabajo y la familia' (cita).

La investigación apunta al hecho de que el problema de las transiciones de las jóvenes al trabajo todavía está fuertemente relacionado con dos poderosos factores contextuales: primero, *la concepción dominante del lugar que ocupa la mujer en la sociedad*; y segundo, *las posibilidades que tienen estas mujeres de tener sus niños atendidos cuando se encuentren trabajando*. Más allá de las políticas de promoción de la igualdad, es de importancia capital que los responsables políticos aborden seriamente estos dos factores para poder mejorar la situación que viven las jóvenes en sus transiciones al empleo. Como demostraron Ostner y Lewis (1995), en muchas sociedades, las cuestiones relativas al empleo femenino guardan estrecha relación con el tipo de apoyo que el Estado proporciona a las familias. Las políticas nacionales que tratan de promover el empleo femenino, deben reconciliar frecuentemente unos principios contradictorios: el derecho de las mujeres a escoger una carrera profesional y las necesidades de sus hijos. Es difícil encontrar soluciones simples y satisfactorias para todos, y los acuerdos sobre los que pueden construirse son a menudo inciertos y frágiles. Por ello, este tipo de políticas suelen carecer de la coherencia y el rumbo necesarios.

## Política pública y desempleo juvenil en la Unión Europea: convergencia hacia las especificidades nacionales

*Divergencias en el enfoque: significado de integración y ciudadanía*

En el plano ideológico, un importante resultado de la investigación ha consistido en comprobar hasta qué punto el discurso de los "derechos y responsabilidades", con el acento claramente situado en estas últimas, ha penetrado en el paisaje político europeo y ha influido sobre las políticas de empleo y desempleo. Este discurso, que trata esencialmente sobre la ciudadanía comunitaria (ver Etzioni 1993) y los argumentos a él asociados, como los del tipo "inclusión/exclusión", "la subclase", "la cultura de la dependencia", "los pobres con o sin méritos", etc. (todo ello, de hecho, recuerda poderosamente al sistema laboral estadounidense, que individualiza las causas del desempleo y oculta sus raíces estructurales), ha venido a desafiar la concepción liberal clásica de ciudadanía (véase p. ej. Marshall, 1950), la cual fue el origen de la política de bienestar de la posguerra en los países de la actual Unión Europea. En el Reino Unido, este tipo de discurso comunitario se ha vuelto muy familiar en los últimos años debido a su constante articulación por parte de los nuevos laboristas y diversas corrientes de pensamiento relacionadas con ellos, y se refleja en las respuestas de las entrevistas realizadas a responsables políticos y técnicos que trabajan en el diseño y el desarrollo de la nueva versión del New Deal:

'Pienso que esto forma parte de un contexto más amplio de derechos y responsabilidades. Creo que ése es el marco correcto. Se trata básicamente de decir que aquellos que pueden trabajar, deben hacerlo, mientras que aquellos que no pueden, al revés de lo que pasa en Estados Unidos, necesitan disponer de un sistema de apoyo y ayuda. La pregunta es hasta dónde llegaremos con aquellos que deberían trabajar'

(Responsable político, New Deal (UK), 2000)

'¡Por una vez, se va a romper ese ciclo de que si cumples 16 y dejas la escuela, firmas cualquier cosa!; la actitud de que si me pagas, eres mi

dueño... va a llevar algo así como seis o siete años el que pueda producirse un cambio global de cultura... no, ¡esto no es ningún privilegio! esto viene con una serie de responsabilidades y con tal de que tú cumplas tu parte, tus responsabilidades, recibirás tu recompensa. Queremos librarnos, de una vez por todas, de esa mentalidad de los 80 y principios de los 90, tipo "usted me debe mi paga". Tenemos bastante confianza, y ya estamos viéndolo suceder: los clientes ya se dan cuenta de esto.'

(Orientador del New Deal, Glasgow, 23/08/00)

Sin embargo, es sorprendente comprobar la influencia de este tipo de discurso en los países de la UE con ascendencia política de talante socialdemócrata o demócrata cristiano. Aparte del Reino Unido, la penetración institucional de los discursos tocantes a derechos y responsabilidades es especialmente evidente en Alemania y Países Bajos, lo que además puede ponerse en relación con movimientos hacia formas de intervención en el mercado laboral "débiles" o "indirectas" (ver debajo). Por ejemplo, el informe alemán señala el hecho de que diversos profesionales (funcionarios) del trabajo social entrevistados criticaron lo que se percibe como un 'creciente clima de represión inducido por el programa (IAP)':

'Debido a su tamaño y a la variedad de medidas implementadas, se ha permitido al programa "filtrar" a todos los jóvenes desempleado mediante el servicio del empleo, para distinguir así a aquellos jóvenes "merecedores" de los que no lo son; aquellos a los que hay que apoyar frente a los que deben ser penalizados (retirándoles las ayudas o rechazando posteriores solicitudes)'

(Funcionario alemán, trabajador social, 2000)

Igualmente, en el informe holandés, se constata que el programa WIW fue diseñado para funcionar de forma paternalista, debido a su adhesión implícita a la noción de 'derechos y deberes', que se aplica menos severamente a aquellos jóvenes mayores de 23 años que participan en programas para adultos.

Wallace McNeish & Patricia Loncle

Otra prueba que demuestra la fuerza del "discurso de responsabilidades" es que en todos los países investigados en los que existe algún tipo de subsidio o ayuda para los jóvenes (exceptuando España e Italia), se utilizan también sistemas de sanciones (con grados de severidad diversos) para asegurar la implicación del joven desempleado en sus programas educativos y formativos (Lødemel & Trickey, 2001). La noción de ciudadanía comunitaria, y su discurso asociado de derechos y responsabilidades, adquiere mayor fuerza conforme el clima político general de Europa va basculando hacia la derecha, y la Unión Europea se va ampliando.

Los derechos de los ciudadanos bajo un sistema de bienestar de corte clásico liberal, por tanto, empiezan a estar amenazados por un discurso de responsabilidades de tipo comunitario. Así, en aquellos países en los que el diseño de las políticas se encuentre mediatizado por este último enfoque, el bienestar se condiciona y depende en buena medida del grado de compromiso del joven en actividades que conlleven, directa o indirectamente, el acceso al mundo productivo (van Berkel & Hornemann Møller, 2002). Este discurso se ve reforzado por la valorización del empleo productivo y por los crecientes imperativos sociales, morales y legales a "coger el tren" de lo que se considera como el estándar moderno del comportamiento humano. Ruth Levitas (1996, 1998) describió esta moral sobre el empleo, extendida por toda Europa, como un importante aspecto de lo que denominó como "el nuevo Durkheimianismo". Aunque es importante reconocer que su impacto y forma varía dependiendo del contexto nacional considerado -y, de hecho, su victoria final está lejos de ser evidente-, este tipo de argumentación sobre una ciudadanía europea basada en el empleo puede considerarse, cada vez más, como el marco ideológico en el que se inscribe el diseño de las políticas de juventud, empleo y bienestar. Como parte de la "Tercera Vía" (Giddens 1998), esta descripción de la ciudadanía se encuentra limitada por la "modernización" y por todo lo "nuevo" que surge

sobre el pragmatismo postideológico, aunque también, paradójicamente, se aproxima a la visión más conservadora debido a su carácter autoritario y a un fuerte paternalismo moral. A menos que se produzca en Europa un cambio político fundamental, es probable que los jóvenes de hoy en día sigan una transición a la vida adulta en la que la ciudadanía no significará simplemente la pertenencia a una comunidad, sino más bien la necesidad de acceder a un empleo remunerado como requisito previo para ser admitidos como miembros de pleno derecho en dicha comunidad. Por supuesto, esto plantea preguntas fundamentales sobre la ciudadanía de aquellos que son excluidos del mercado de trabajo debido a su falta de cualificación, o bien por su edad, por una situación de invalidez, enfermedad, o por cualquier otra razón.

#### *¿Integración a través de la formación?*

Partiendo de la adaptación que Gallie y Paugam (2000) realizaron del modelo de Esping-Anderson (1990) sobre la comparación de regímenes de bienestar, y utilizando los resultados del proyecto Leonardo, construimos una tipología regímenes de transición (Walther 2000) en los ocho países analizados:

Tabla 2: Regímenes de transición en Europa

Sistema de bienestar	Países	Concepto / Objetivo de la Juventud	Concepto de Desempleo	Concepto de Desventaja	Objetivos de la Política de Transición
Universalista	Dinamarca, Suecia	Desarrollo personal	No se define (en la educación)	Relacionada con el individuo y con factores estructurales	Política de Educación y Juventud
Basado en el empleo	Alemania, Francia, Países Bajos	Acceder a una buena posición social	Déficit de cualificación	Individualizada	Cualificación profesional
Liberal - Mínimo	Reino Unido	Independencia económica	Dependencia/ Exclusión	Individualizada	Empleabilidad
Sub-proteccionista	España, Italia	No se define con claridad	Mercado laboral segmentado, No hay trayectorias formales	Relacionada con la estructura	Estatus reconocido (empleo, formación o educación) Reformas integrales

En la tabla puede observarse que la formación es un elemento central en las políticas de los estados analizados en su intento por facilitar la integración socioeconómica de los jóvenes desempleados; sin embargo la oferta de "formación" es amplia y varía según los países: en algunos, predomina una concepción teórica/abstracta de la educación; otros países promueven en mayor medida la adquisición de competencias profesionales y relacionadas con la industria; finalmente, otros favorecen la adquisición de habilidades básicas con el objeto de incrementar la empleabilidad. Esta variedad se debe a las diferentes tradiciones nacionales en relación al estado de bienestar, a los objetivos de la juventud, a los propios conceptos de desempleo y desventaja, y se refleja en objetivos diferentes de las políticas de transición.

Los diversos estadios de desarrollo social, político y cultural han dado lugar a sistemas de bienestar diferentes, que van desde el modelo universalista en Dinamarca y Suecia, donde existe un amplio nivel de cobertura; los sistemas basados en el empleo, como es el caso de Alemania, Francia y Países Bajos, donde la protección es variable en función de las contribuciones; los modelos liberales de mínimos, como en el Reino Unido (y EE.UU.)

donde la protección es incompleta y débil; hasta los sistemas subproteccionistas de España e Italia, donde la familia actúa como un importante elemento de apoyo social complementario a un sistema de bienestar muy incompleto y muy débil. Las diferencias en los sistemas de bienestar producen diferencias entre países en cuanto a los principales objetivos que se definen con respecto a los jóvenes en el ámbito social y en el institucional.

Podrían definirse los siguientes "tipos ideales" para ilustrar estas diferencias: independencia económica: Reino Unido; adaptación al estatus social: Alemania; construcción de biografías individuales: Dinamarca y Suecia; adaptación y construcción biográfica: Francia y Países Bajos; y esfuerzo por introducir un concepto de juventud distinto e independiente: Italia y España. Esta clasificación "ideal" aporta una mayor claridad al cuadro resultante en los países investigados, por lo que respecta a los principales objetivos sociales acerca de la juventud, entendida como fase del desarrollo individual. Debe reconocerse, sin embargo, que estos objetivos suelen encontrarse interrelacionados e interactúan entre sí en los países estudiados; por esta razón ponemos el énfasis en los objetivos *principales*.

Wallace McNeish &amp; Patricia Loncle

Cabe establecer una relación directa entre las interpretaciones y explicaciones del desempleo y las desventajas que sufren los jóvenes en los diferentes sistemas de transición, y los respectivos supuestos existentes en los diversos países acerca de las tareas que se asignan socialmente a la juventud. En *Dinamarca y Suecia*, se atribuye el desempleo juvenil al sesgo existente hacia el empleo en el sector de las nuevas tecnologías. Este supuesto se apoya en la observación de una búsqueda de itinerarios educativos conducentes a una mayor preparación, y la oferta de cursos de formación básica en nuevas tecnologías. Debido al fuerte énfasis centrado en la elección individual, la falta de cualificación se interpreta a menudo como una falta de motivación debido a los fracasos en el sistema educativo o en el mercado laboral, en lugar de imputarlos al individuo. Por consiguiente, debe considerarse la política de la transición actual como un enfoque cuyo objetivo es activar al individuo a través de las políticas de juventud (Suecia) y la provisión de oportunidades educativas (en ambos países), lo cual facilitará el desarrollo personal del joven y su "integración a través de la educación".

En *Alemania*, el principal concepto que explica el desempleo juvenil es el de "desventaja". Este concepto está relacionado con los posibles déficits individuales con respecto a las capacidades de aprendizaje, la conducta social o la propia alfabetización. Este concepto deriva de la combinación de un sistema escolar selectivo, un sistema de formación profesional regularizada y un estado de bienestar paternalista que aspira a "cuidar de todos los jóvenes". De esta forma, las situaciones desfavorecidas sirven como criterio de elegibilidad (o selección) para las medidas preprofesionales y los planes formativos proporcionados por las instituciones y agencias profesionales de ayuda a la juventud. Al mismo tiempo, las desventajas suavizan el proceso de socialización (entendido como el acceso a una posición social determinada). En *Alemania*, la finalidad de las políticas de transición es la generación de cualificaciones profesionales que faciliten la entrada en el

sistema dual. Existe cierta similitud con lo que sucede en los *Países Bajos, Francia y Dinamarca*. Francia es el mejor exponente de una concepción del desempleo juvenil como resultante de una falta de trabajo a nivel global. Por ejemplo, el objetivo del NSNE es promover un cambio hacia la economía de servicios, creando empleo en aquellos sectores en los que la dinámica del mercado se encuentra menos desarrollada (servicios sociales).

No obstante, En *Francia y Países Bajos* (como en *Alemania*) el énfasis de las políticas de transición está en las cualificaciones profesionales, por oposición a la educación.

En el *Reino Unido*, prevalece la consideración del desempleo juvenil como resultado de un comportamiento individual determinado. En el contexto de una economía de servicios, con una dinámica de bajos salarios y la expansión del New Deal para los jóvenes entre 18 y 24 años (a otros colectivos sociales de desempleados), se considera que estas personas son reticentes a comprometerse en su propia educación, formación o empleo debido a una "cultura de la dependencia" respecto de las ayudas proporcionadas por el estado de bienestar. Han empezado a surgir interpretaciones similares en los *Países Bajos*, donde el desempleo se encuentra cada vez más concentrado en torno a jóvenes pertenecientes a minorías étnicas a los que se atribuye una "falta de disposición" para el empleo. Sin embargo, el objetivo global de las políticas de transición en Gran Bretaña es simplemente aumentar la empleabilidad a cualquier precio, lo cual es consecuencia de la concepción de que el principal objetivo de la juventud es obtener la independencia económica.

Los jóvenes de *Italia y España* sufren un elevado riesgo de desempleo y exclusión por dos razones claves: la primera es la segmentación del mercado laboral en función de la edad, lo cual impide a los jóvenes acceder a puestos de trabajo "normalizados" (y los condena a modalidades de contratación temporal); este

problema se agrava en el caso de las mujeres jóvenes y en aquellas regiones con una estructura económica rural. El segundo problema es el fuerte desajuste que existe entre la oferta y la demanda de cualificación. El sistema educativo y formativo no es capaz de satisfacer las necesidades del sistema productivo. Y esto no afecta solamente a los jóvenes con baja cualificación, sino también a aquellos con títulos educativos posteriores a la enseñanza obligatoria. No obstante, debido a las recientes reformas que han llevado a la diferenciación del sistema educativo y el de formación, los colectivos problemáticos son cada vez más visibles, siendo más fácil orientarlos a programas específicos. El objetivo de las políticas de transición en estos países es conseguir que el joven acceda a algún tipo de estatus, ya sea mediante la educación, la formación o el empleo.

#### *Recomendaciones políticas*

El informe del proyecto *Integración a través de la formación* realiza las siguientes recomendaciones para los responsables políticos cuyo ámbito de trabajo es el problema del desempleo juvenil en Europa. Estas recomendaciones deben considerarse como objetivos a largo plazo, ya que el contexto socioeconómico actual condiciona su viabilidad a corto plazo:

- 1) Para abordar el problema de la geografía asimétrica del desempleo, se requiere alguna forma de intervención gubernamental con la finalidad de *generar demanda de trabajo* (a pesar de ser un enfoque pasado de moda) en aquellas áreas donde dicha demanda sea escasa o nula.
- 2) Es necesario prestar especial atención al desarrollo de los *programas* dirigidos *específicamente* a los colectivos jóvenes más desfavorecidos, marginados y excluidos. Esto requerirá la creación de una oferta formativa y educativa muy diferente a la actual y con un carácter fuertemente más innovador, así como

una sustancial asignación de recursos. Podría realizarse a través de proyectos que faciliten el refuerzo de las capacidades del joven, la confianza en sí mismo y la adquisición de habilidades y competencias "suaves" (véase la contribución de Miles en este volumen). Tales proyectos no pueden ser un recurso eficaz a corto plazo; es posible que no consigan que el joven acceda directamente al empleo, y por consiguiente es necesario que prevalezca este enfoque por encima de aquellos que defienden una perspectiva de corto plazo en términos de coste-efectividad.

- 3) Para solucionar los problemas del desajuste entre oferta y demanda, y de las trayectorias fallidas, es necesario diseñar más eficazmente los planes formativos y educativos, con el objetivo de satisfacer mejor las demandas de los mercados de trabajo locales; en esencia, se trata de conseguir una mayor flexibilidad local en los programas nacionales o regionales dirigidos a jóvenes desempleados.
- 4) Es necesario introducir medidas más efectivas para incentivar a los empresarios a mantener el empleo de los trabajadores jóvenes que hayan participado en programas formativos, y animar a esos mismos empleados a no abandonar sus puestos de trabajo. En este punto sería necesario introducir cambios en la legislación laboral y/o mayores ayudas fiscales, así como incrementos sustanciales de los salarios mínimos y la provisión de mejores oportunidades para el desarrollo personal y profesional.
- 5) De cara a proporcionar al joven un mínimo de seguridad en su trayectoria de vida individual, la investigación sugiere que debe producirse un cambio del modelo de integración centrado en el empleo, hacia modelos de integración con un mayor énfasis situado en la educación, apoyados en una fuerte provisión de bienestar (como en el caso del modelo escandinavo). De esta forma, se desarrollarían las habilidades básicas y se perfeccionarían las

Wallace McNeish &amp; Patricia Loncle

competencias que permiten la adaptabilidad a las demandas del aprendizaje permanente.

- 6) Los responsables políticos deben reconocer que si los gobiernos permiten que el empleo tenga un carácter cada vez más temporal, des-regulado, flexible y precario, los individuos (especialmente los jóvenes) pasarán inevitablemente periodos de tiempo -a menudo largos- de sus vidas en el desempleo y, por tanto, deberán participar en diversas variedades de educación o formación para adquirir las habilidades y competencias exigidas por un mercado laboral en permanente evolución. Si no se quiere que los jóvenes pierdan la motivación (cayendo en un evidente riesgo de exclusión), si no se quiere que el sistema sociopolítico pierda su legitimidad, si no se quiere que la sociedad siga sufriendo múltiples disfunciones, patologías y polarizaciones, entonces será necesario introducir medidas que promuevan tanto la seguridad -posiblemente bajo la forma de una renta mínima vital para los ciudadanos- como otro tipo de oportunidades (no basadas en el empleo) que permitan a los individuos construir unas trayectorias biográficas satisfactorias.
- 7) Es fundamental tomar en serio las políticas de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, en los ámbitos de las instituciones educativas, formativas y de orientación, así como en la esfera de la provisión de recursos para el cuidado de los niños. Es más, las instituciones y empresas educativas y formativas deben facilitar la conciliación de la vida familiar y laboral de sus trabajadores y trabajadoras.
- 8) En orden a promover la armonización y equilibrar los aspectos más injustos de un desarrollo desigual, se debe tender a una igualación de la proporción del PIB que los países dedican a la educación y al bienestar social (OCDE, 2002).

*Conclusión: el desafío para los gobiernos europeos*

Existe una tendencia general, en los países de la Unión Europea (a pesar de sus diferentes grados de desarrollo y de su resistencia a ello) hacia un modelo económico cada vez más des-regulado y flexible. Esta economía genera un mercado laboral cada vez más difuso, en el que los empleos industriales de cualificación media se derivan a los países en vías de desarrollo, o bien son sustituidos por tecnología, mientras se importan métodos de producción y mandos intermedios procedentes de EE.UU. y Japón. Esto forma parte de un proceso de cambio hacia un modelo post-fordista (Amin 1997) en el que se diluyen los derechos, los sistemas de protección y la seguridad de los antiguos sistemas. Al mismo tiempo, sin embargo, siguen funcionando los programas formativos y ocupacionales para jóvenes desempleados (a pesar de las recientes reformas, y exceptuando el caso de los países más avanzados, como Dinamarca o Suecia) cuyas directrices son inflexibles, rígidas, predeterminadas -es decir, de tipo fordista-, por lo que es evidente que existe algún tipo de desajuste.

Por consiguiente, el desafío al que se enfrentarán los gobiernos de la Unión Europea en lo relativo al desempleo juvenil (en el caso de que decidan abandonar todo intento de regular sus economías) consiste en dotar a los jóvenes -mediante un sistema educativo flexible y adaptable- de las competencias necesarias para satisfacer las demandas formativas (aprendizaje permanente, etc.) de una economía cambiante. De igual forma, los gobiernos deben ir mucho más allá en la provisión de recursos materiales para estos jóvenes (proporcionando una renta mínima vital) para garantizar un mínimo de seguridad; la "flexibilidad" debe compatibilizarse con la "seguridad". Esto debe ir de la mano con un reconocimiento de que el desempleo es un "resultado normal" del capitalismo, y por tanto los desempleados (viejos y jóvenes) constituyen una faceta "normal" de las sociedades



## Política pública y desempleo juvenil en la Unión Europea: convergencia hacia las especificidades nacionales

capitalistas. Si se mantiene la actual tendencia post-fordista dentro del capitalismo moderno, las razones estructurales del desempleo se agravarán, y habrá que contemplar la posibilidad de un nuevo escenario de desarrollo centrado en la noción de una sociedad del "post-salario" (Gorz 1999). Finalmente, los gobiernos deben tratar de asegurar que los jóvenes disfruten de las oportunidades necesarias para satisfacer sus aspiraciones personales, proporcionándoles la capacidad de construir trayectorias biográficas sobre el que sientan que tienen alguna forma de control, y que por consiguiente tengan sentido para ellos, al contrario de lo que a menudo sucede actualmente, debido a las rigideces del sistema en el que se encuentran inmersos. En otras palabras, la promoción de estilos de vida e itinerarios biográficos flexibles, pero seguros, deben ser concomitantes con una mayor flexibilidad en los mercados de trabajo y las economías de la Unión Europea.

**Bibliografía**

- Amin, A. (1997), *Post-Fordism - a Reader*, Oxford: Basil Blackwell
- Berkel, R. van (ed.) (2000). *Inclusion through Participation*. Final Report to the European Commission, University of Utrecht.
- Carter, J. (ed.) (1997), *Post-modernity and the Fragmentation of Welfare*. London: Routledge.
- Esping-Andersen, G. (1990), *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Cambridge University Press
- Etzioni, A. (1993) *The spirit of Community: The Reinvention of American Society*, New York: Touchstone
- European Commission (1999) *The European Employment Strategy and the European Social Fund in 1998* Luxembourg: OPEC
- European Commission (2001), *Integration Through Training ? Comparing the Effectiveness of Strategies to Promote the Integration of Unemployed Young People in the Aftermath of the 1997 Luxembourg Summit*, Leonardo da Vinci Research Programme
- Furlong, A. & McNeish, W. (eds.) (2001) EU Report: *Integration through Training? Comparing the Effectiveness of Strategies to Promote the Integration of Unemployed Young People in the Aftermath of the 1997 Luxembourg Summit* Glasgow: University of Glasgow
- Gallie, D. & Paugam, S. (eds.) (2000), *Welfare Regimes and the Experience of Unemployment in Europe*. Oxford: Oxford University Press
- Giddens, A. (1998) *The Third Way*. Cambridge: Cambridge University Press
- Gorz, A. (1999), *Reclaiming Work: Beyond the Wage Based Society*, Cambridge: Polity Press
- Hutton, W. (2002) *The World We're In*, London: Little Brown
- Krüger, H. (1991), Doing gender, Geschlecht als Statuszuweisung im Berufsbildungssystem, in D. Brock and al. (eds), *Übergänge in den Beruf-Zwischenbilanz zum Forschungsstand*, Weinheim/München, DeutschesJugendinstitut.
- Lsonen, J. & Young, M. (eds) (1998) *Strategies for Achieving Parity of Esteem in European Upper Secondary Education* University of Jyvaskyla: Institute for Educational Research
- Levitas, R. (1996), The Concept of Social Exclusion and the New Durkheimianism Hegemony, *Critical Social Policy*, Issue 66, February
- Levitas, R. (1998), *The Inclusive Society ? Social Exclusion and New Labour* London: MacMillan
- Lodemel, I. & Trickey, H. (eds) (2001) *An offer you can't refuse: Workfare in International Perspective* Bristol: Policy Press
- Marshall, T. H (1996) *Citizenship and Social Class* London: Pluto Press
- MacDonald, R. (1998), Youth, Transitions and Social Exclusion: Some Issues for Youth Research in the UK, *Journal of Youth Studies*, Vol. 1, No. 2
- Maruani, M. (1993), La place des femmes sur le marché

## Wallace McNeish &amp; Patricia Loncle

- du travail, Les cahiers des femmes d'Europe, 36.
- OECD (2002) Education at a Glance. OECD Indicators 2002. Paris: OECD
  - Ostner, I. and Lewis, J. (1995), Equal opportunities between men and women and *European social policies*, in S. Leibfried and P. Pierson (eds), *European Social Policy, Between Integration and Fragmentation*, Washington: The Brookings Institution.
  - Rees, T. (1992) *Women and the Labour Market* London : Routledge.
  - Sivera, R. (2000), *L'emploi des femmes en Europe*, Lettre CAF, 100-101
  - Turok, I. & Webster, D. (1998), The New Deal - Jeopardised by the Geography of Unemployment, *Local Economy*, Vol 12, No 4.
  - Van Berkel, R. & Hornemann Moller, I. (eds) (2002) *Active Social Policies in the EU. Inclusion through Participation ?* Bristol: Policy Press
  - Walther, A. (2000). *Spielräume im Übergang in die Arbeit. Junge Erwachsene im Wandel der Arbeitsgesellschaft in Deutschland, Italien und Großbritannien*. Weinheim: Juventa.
  - Walther, A. et al (eds) (2002) *Misleading Trajectories - Integration Policies for Young Adults in Europe ?* Opladen: Leske & Budrich