

EUROsocial



PROGRAMA PARA LA COHESIÓN SOCIAL  
EN AMÉRICA LATINA



Encuentro intersectorial de intercambio y  
programación

"Inserción laboral de los jóvenes.  
Estrategias innovadoras para facilitar la  
transición escuela- trabajo"

ESTADO DEL ARTE  
sobre empleo juvenil en América Latina y  
Europa



Organização  
dos Estados  
Ibero-americanos  
Para a Educação,  
a Ciência  
e a Cultura



Organización  
de Estados  
Iberoamericanos  
Para la Educación,  
la Ciencia  
y la Cultura

CONSORCIO LIDERADO POR



SOCIOS COORDINADORES



PROGRAMA FINANCIADO  
POR LA UNIÓN EUROPEA

PARTICIPAN MÁS DE 80 SOCIOS OPERATIVOS Y ENTIDADES COLABORADORAS PÚBLICAS DE EUROPA Y AMÉRICA LATINA

---

Sumario	
Presentación.....	3
<b>Estado del arte en América Latina .....</b>	<b>5</b>
1. Análisis del escenario en América Latina .....	5
1.1 Descripción de la problemática del desempleo juvenil .....	5
1.2 Principales líneas y tendencias de las políticas públicas de América Latina para incentivar la transición escuela –trabajo y el empleo juvenil.....	9
1.2.1. Políticas educativas (educación técnico profesional):.....	9
1.2.2 Políticas activas para el empleo juvenil: leyes, programas, incentivos, etc.....	15
1.3. Descripción de modelos de intervención seleccionados .....	23
2. Desafíos comunes regionales: Centro América y Sudamérica .....	23
Acuerdos y plataformas comunes de trabajo a nivel regional y subregional .....	25
ANEXO I: Síntesis sobre la situación del trabajo juvenil. (OIT) .....	28
ANEXO II: Caracterización de la situación educativa. ....	31
ANEXO III: Breve caracterización de la ETP en los países seleccionados (Argentina, Brasil, Colombia, Chile y México) .....	42
<b>Estado del arte en Europa .....</b>	<b>47</b>
1. Análisis del escenario en Europa.....	47
1.1 Descripción de la problemática del desempleo juvenil .....	48
1.1.1 Nivel educativo.....	49
1.1.2. Aspectos de género.....	50
1.1.3. Grupos en situación especial de riesgo.....	51
1.1.4. NiNi: Jóvenes que ni estudian ni trabajan.....	51
1.1.5. Modalidades de empleo atípicas .....	56
1.1.6. Riesgos a los que se enfrentan los trabajadores jóvenes .....	56
1.2. Principales líneas y tendencias de las políticas públicas de Europa para incentivar la transición escuela –trabajo y el empleo juvenil .....	59
1.2.1 Los jóvenes y la exclusión social.....	61
1.2.2. Políticas activas del mercado del trabajo .....	62
2. Desafíos comunes regionales: Europa .....	63
3 Principales modelos y experiencias de políticas públicas nacionales.....	68
3.1. Alemania.....	68
3.2 Francia .....	75
4. Conclusiones .....	82
BIBLIOGRAFIA.....	85

---

## Presentación

El documento que aquí se presenta ha sido elaborado por expertos y expertas de la *Organización de Estados Iberoamericanos* y de *Italia Lavoro*. En particular, la OEI ha realizado el estado de arte relativo a América Latina, e Italia Lavoro aquello referido a Europa.

3

La finalidad del documento es introducir y facilitar el debate en el Encuentro organizado por el programa Eurosocial II "**Inserción laboral de los jóvenes. Estrategias innovadoras para facilitar la transición escuela- trabajo**" (San Salvador, El Salvador, 5 al 7 de diciembre 2011).

Los estados del arte ofrecen una panorámica general de la situación de los jóvenes en América Latina y Europa respecto de la transición al mundo del trabajo, así como de políticas y medidas emprendidas en las dos regiones en esta materia y para favorecer la inclusión de la juventud en los mercados laborales.

Se trata de un análisis de escenario a nivel regional, excluyendo la descripción detallada de las políticas nacionales. A pesar de las diferencias internas entre los dos secciones del documento, sus autores han seguido unas pautas comunes para estructurar los textos; resumidamente, destacan cuatro bloques principales: (a) líneas y tendencias en el ámbito regional; (b) desafíos comunes y temas emergentes en la región; (c) innovaciones y experiencias que se ponen de relieve como referencias regionales; (d) acuerdos y plataformas comunes de trabajo a nivel regional.

El documento no tiene la ambición de ser exhaustivo. Posteriormente al Encuentro de San Salvador las aportaciones de los países participantes permitirán ampliarlo y enriquecerlo, de cara también a que se convierta en una de las publicaciones del Programa.

El espíritu que anima esta contribución intelectual es alentar el diálogo euro-latinoamericano en torno a las políticas para encarar el desempleo juvenil y la transición de la escuela al trabajo, cuestiones de la máxima relevancia y urgencia tanto en América Latina como en Europa.

En el último *Panorama social de América Latina 2011*, preparado por la CEPAL, se afirma que "El Caribe, como América Latina, vive un momento de grandes desafíos en materia de inclusión juvenil. Es preciso adoptar nuevas medidas sobre educación y empleo para mejorar e igualar logros en la primera y tránsitos fluidos en el segundo, reduciendo así las brechas en cuanto a logros educativos entre los jóvenes y las brechas de desempleo entre jóvenes y adultos." De manera similar, una reciente *Comunicación* de la Comisión Europea sobre la iniciativa *Juventud en Movimiento* (2010), señala que "A pesar de que la Europa moderna ofrece oportunidades sin precedentes, los jóvenes se enfrentan a retos —agravados por la crisis económica— en los sistemas de educación y formación y a la hora de acceder al mercado laboral. El desempleo juvenil, de casi un 21 %, es inaceptablemente elevado. Para alcanzar el

---

objetivo de una tasa de empleo del 75 % para la población con una edad comprendida entre 20 y 64 años, es necesario mejorar radicalmente la transición de los jóvenes al mercado laboral.”

Es precisamente en consideración de estas prioridades comunes que el encuentro de San Salvador puede convertirse en un espacio fecundo para proseguir y relanzar la cooperación bi-regional en este campo.

---

## Estado del arte en América Latina

---

El presente trabajo tiene como propósito caracterizar la situación de los jóvenes en América Latina respecto de la transición al mundo del trabajo. Para ello se realiza descripción sintética de la problemática –la cual se complementa con la información presentada en los anexos– y una caracterización de las políticas referidas al empleo juvenil en la región.

Se ha trabajado con fuentes secundarias disponibles en internet, a saber: Metas 2021, documento final; informes y cuadernos SITEAL, documentos e informes OIT y CEPAL, entre otras, las cuales están citadas en notas al pie de página.

De esta forma se ha logrado sistematizar un cúmulo de información que esperamos funcione como disparadora del debate que se propone realizar con miras a la identificación de líneas prioritarias de intervención en el marco del Programa EUROSOCIAL II.

### 1. Análisis del escenario en América Latina

#### 1.1 Descripción de la problemática del desempleo juvenil

La OIT<sup>1</sup> en el informe Tendencias Mundiales del Empleo Juvenil 2010, afirma que el desempleo juvenil ha alcanzado el nivel más alto en la historia y se espera que siga aumentando. A finales de 2009, de los 620 millones de jóvenes económicamente activos entre 15 y 24 años a nivel mundial, 81 millones estaban desempleados –el número más alto en la historia–. Esto representa 7,8 millones más que en 2007. Mientras tanto, la tasa de desempleo juvenil aumentó de 11,9 por ciento en 2007 a 13 por ciento en 2009. Aproximadamente 6.7 millones de jóvenes en América Latina están desempleados, es decir, buscan empleo y no lo encuentran, lo que representa aproximadamente el 44% del total de desempleados en América Latina. El informe agrega que estas tendencias acarrearán “importantes consecuencias para los jóvenes a medida que nuevos candidatos que ingresan al mercado laboral se suman a las filas de los desempleados”. También advierte sobre el “riesgo de un legado de esta crisis en términos de una 'generación perdida' de jóvenes que ha abandonado el mercado laboral tras haber perdido toda esperanza de trabajar y lograr una vida decente”.

En el mismo informe se afirma que...” En la adolescencia (15-17 años) el problema puede ser que algunos jóvenes que ya están fuera del sistema educativo porque trabajan desde edades tempranas –trabajo infantil– y, por tanto, inician su juventud con serias dificultades para acceder a una trayectoria laboral y social positiva”

CEPAL (2008) sostiene que en una década y media el porcentaje de jóvenes que culminaron la enseñanza secundaria completa pasó de 27% a 51%. Aunque esto representa un gran adelanto

---

<sup>1</sup> Ver Anexo I. texto disponible en ) [http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/press-and-media-centre/news/WCMS\\_143360/lang-es/index.htm](http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/press-and-media-centre/news/WCMS_143360/lang-es/index.htm)

---

resulta insuficiente, pues la mitad de los jóvenes de la región no logran obtener esta credencial educativa y quedan en situación de vulnerabilidad social y con escasas posibilidades de obtener un empleo digno.

En el mismo sentido en el informe de 2008 de SITEAL se caracteriza la situación diciendo que aunque desde comienzos de los años noventa se registra un avance generalizado en la conclusión de la secundaria, las diferencias siguen teniendo la misma intensidad y afectan a los dos estratos de educación más bajos. En promedio, los jóvenes cuyos padres no terminaron la enseñanza secundaria muestran un nivel de conclusión del primer ciclo de esta (baja secundaria) del 67%, en comparación con el 97% de aquellos cuyos padres asistieron o culminaron la educación terciaria. En los niveles de culminación de la secundaria completa, del 44% y el 91% respectivamente, se advierte un aumento importante de las distancias de logro entre jóvenes provenientes de hogares con menor y mayor educación: entre los primeros, el 24% abandonaron la escuela luego de finalizar el ciclo de baja secundaria, mientras que entre los últimos, solo un 6% de los jóvenes desertaron en dicha etapa. Se resalta que la ruptura de trayectorias comienza en la primaria. Existe un 3% aproximadamente de niños que nunca ingresan y de los que si ingresan casi un tercio no sigue en media.

Estos datos interpelan a las políticas que vienen implementándose en América latina, en particular desde los noventa, orientadas a la lucha contra la pobreza y a la mejora de la inserción en el mundo del trabajo de jóvenes. En términos generales, la modalidad más utilizada ha sido la oferta de cursos de formación profesional (vocacional) cortos, suponiendo que de esta forma se facilitarían la inserción en una ocupación de nivel operativo. Al respecto Jacinto (2008)<sup>2</sup>, se pregunta sobre el alcance de dichas estrategias, si debe promoverse la reinserción a la educación formal para que los jóvenes accedan al menos a 12 años de escolaridad; si la formación vocacional es suficiente para crear oportunidad de que los jóvenes consigan un empleo decente o bien generen ingresos que les permita salir de la pobreza; si las iniciativas han estado adecuadamente articuladas a un conjunto de políticas públicas; si se ha podido superar la tendencia a concebir cursos desde la oferta, sin tener en cuenta la demanda real del mercado de trabajo, etc. Este punto será retomado en el apartado sobre políticas.

A continuación se intentará identificar las notas que inciden en la inserción laboral de los jóvenes.

### *Las políticas macro, meso y microeconómicas*

Estas deben favorecer el desarrollo como precondition para una demanda laboral favorable. En contextos de recesión económica los grupos más vulnerables son los jóvenes en búsqueda de su primer empleo. En particular la situación de alta inequidad que caracteriza a la región impacta negativamente en la mejora de la inserción y constituye un fenómeno estructural. Entre los años 1990 y 2004 el crecimiento económico ha sido considerado deficiente y errático y produjo el aumento del desempleo, de la expansión de empleos de baja calidad y de la emigración (CEPAL, 2005). Según Naciones Unidas<sup>3</sup> esta situación se está revirtiendo, puesto que en la

<sup>2</sup> Jacinto, Claudia(2008). Los caminos de América latina en la formación vocacional de jóvenes en situación de pobreza. Balance y nuevas estrategias. Disponible en [www.redetis.org.ar](http://www.redetis.org.ar)

<sup>3</sup> Naciones Unidas (2008) Situación y desafíos de la juventud en Iberoamérica. Disponible en <http://www.pnud.org/sv/cumbreiberoamericana/publicaciones/14-publicaciones/27-situacion-y-desafios-de-la-juventud-en-iberoamerica.html>

mayoría de los países de la región se registran cinco años de crecimiento sostenido, mejoramiento de los términos de intercambio, una fuerte reducción de la pobreza y la indigencia, mayores prioridades sociales en las agendas públicas, reducción del desempleo y continuidad de regímenes democráticos. Sin embargo advierte una perspectiva global de corto y mediano plazo que se ve tensionada por una eventual recesión en la economía global.

### *La situación educativa con la que ingresan al mundo del trabajo*

Ha sido importante la ampliación de la cobertura de la educación primaria (93%) pero el cuello de botella para la inserción ocupacional sigue siendo la educación secundaria –baja y alta-, donde los sistemas educativos de la región presentan serios problemas de eficiencia interna, con bajos porcentajes de culminación del nivel.<sup>4</sup> Desde CEPAL (2008) se sostiene que sólo la enseñanza secundaria completa permite, aún, situarse con altas probabilidades fuera de la pobreza. Actualmente, acceder a empleos cuya remuneración laboral asegura un mínimo acceso al bienestar supone haber completado el ciclo secundario, que varía según el país entre 11 y 12 años de estudio. Solo en algunos países centroamericanos, la enseñanza primaria completa y un poco más, todavía produce una diferencia, aunque en contextos de pobreza generalizada. Cuando los jóvenes ingresan al mercado laboral sin haber terminado el ciclo secundario tienen escasa posibilidad de eludir la pobreza. En cambio, el ingreso aumenta en forma acelerada cuando las personas, habiendo ya cursado el ciclo secundario de 11 o 12 años según el país, suman posteriormente algunos años de estudio adicionales.

Martín Hopenhayn<sup>5</sup> afirma que: *“la mayor parte de la juventud latinoamericana no cuenta con escolaridad suficiente para trayectorias laborales auspiciosas en la vida adulta”*. Esta problemática se abordará en el encuentro sectorial de Educación

### *La situación de los mercados de trabajo*

La inserción de los jóvenes en el mercado se caracteriza por un fenómeno de alta rotación y precariedad, que dista mucho de las necesidades y preferencias de estabilidad y acceso a un trabajo decente. Los jóvenes en la actualidad registran esta “nueva normalidad” como hecho dado, en algunos casos cumple con las expectativas de autonomía deseadas. Sin embargo para la mayoría no es un mercado dinámico de oportunidades múltiples y fluctuantes, sino un mercado que no permite desarrollar trayectorias ascendentes y relaciones laborales estables lo que, en el contexto del debilitamiento de los sistemas de protección social que se registra en muchos países, genera una profunda incertidumbre que afecta el desarrollo social<sup>6</sup>.

El mercado exige también, entre otros requisitos, experiencia laboral, situación que si no es construida desde la instancia formativa, les resulta excluyente para el ingreso.

Por otro lado, se verifica también un creciente interés de los jóvenes en la independencia laboral y participación en micro y pequeñas empresas y, un discurso desde las políticas que estimula esta orientación. La experiencia en la aplicación de estas políticas demuestra que hay muchos obstáculos para iniciar una actividad empresarial y un alto riesgo de fracaso. La generación de micro empresas es vista en muchos países como una alternativa frente a la debilidad en la generación de empleo asalariado. Al respecto, Weller (2008) afirma que en un contexto macroeconómico débil no sólo afecta la creación de puestos de trabajo por parte de

<sup>4</sup> Para ampliar ver Anexo II

<sup>5</sup> Presentación realizada en el Congreso Iberoamericano de Educación Metas 2021, Buenos Aires, Argentina (13 al 15 de septiembre de 2010),

<sup>6</sup> Castels (001) citado en Weller (2008)

las empresas, sino que también se restringe las perspectivas de expansión de nuevas empresas. En este sentido el autor considera que más que estimular estas alternativas habría que trabajar en la construcción de competencias y habilidades relevantes para forjar una cultura emprendedora.

### *Las diferentes culturas juveniles*

Existe acuerdo en los diferentes materiales e investigaciones disponibles respecto a la necesidad de reconocer que la juventud iberomericana se caracteriza por altos niveles de heterogeneidad que se materializan en diversas subculturas y por ellos se está hablando de múltiples juventudes. Existen muchas categorizaciones, las más utilizadas son aquellas que dan cuenta de su condición de actividad: jóvenes que estudian, jóvenes que trabajan, jóvenes que estudian y trabajan, jóvenes que no estudian ni trabajan (los “nini”). También encontramos: mujeres jóvenes, mujeres indígenas, jóvenes rurales, jóvenes afro descendientes, jóvenes excluidos, etc.

Estos diferentes puntos de partida, con diferente capital cultural genera una tensión, entre los códigos culturales de los jóvenes y las pautas exigidas por un mercado de trabajo marcada por la cultura dominante. Esto genera procesos de exclusión, baja autoestima y frustración, que sin duda son instancias a ser atendidas desde las políticas.

En este sentido Weller<sup>7</sup> concluye que “los resultados enfatizan que la atención debería concentrarse en los problemas que tienen *grupos específicos* de jóvenes respecto a la inserción laboral más que en problemas de inserción juvenil en general. En el estudio identifica como especialmente afectados a los jóvenes de los últimos quintiles de ingresos y a las mujeres jefas de hogar. Señala importantes problemas de acceso y de calidad de los empleos para los jóvenes procedentes de familias pobres, con bajo nivel educativo y en especial a las mujeres.

<sup>7</sup> Weller.J. (2003) La problemática de la inserción laboral de los y las jóvenes. CEPAL.

## 1.2 Principales líneas y tendencias de las políticas públicas de América Latina para incentivar la transición escuela –trabajo y el empleo juvenil

### 1.2.1. Políticas educativas (educación técnico profesional<sup>8</sup>):

Desde inicios de la década de 1990 se hace referencia a la falta de pertinencia de la educación técnico profesional, que por supuesto, está enmarcada en una crisis global que involucra todo el sistema educativo. En el último decenio, se vienen dando procesos de transformación de la educación técnica y la formación profesional, con marchas y contramarchas que son brevemente analizadas en este apartado.

A continuación, se presentan las tendencias a partir de las reformas posteriores a la década de 1990, en cinco países de la región: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México y Uruguay. En todos los casos el propósito del mejoramiento del sistema se centra en garantizar el ejercicio de una ciudadanía plena y mejorar la empleabilidad de los jóvenes. Se examinan los cambios en los modelos organizacionales, las transformaciones curriculares a consecuencia del advenimiento del concepto de competencia, las nuevas formas de gestión institucional que se están gestando, y los avances en relación a la creación de sistemas integrados de ETP.<sup>9</sup> se sintetizan las características generales de la estructuración de la oferta de Educación Técnica Profesional (ETP) de nivel medio

---

<sup>8</sup> Siguiendo la tradición francesa, en la mayoría de los países de América Latina y el Caribe, la educación secundaria ha venido organizándose desde hace mucho tiempo en un sistema bien definido de dos niveles. Un nivel preparaba a los estudiantes para entrar en la universidad (aunque llegaba sólo una parte) y les concedía un diploma de educación secundaria, mientras que el otro nivel consistía en diversas formas de educación técnica/profesional (ETP), encaminada a preparar a los estudiantes para el empleo (Moura Castro y otros, 2000).

Esta última se presenta en dos modalidades: la educación técnica (ET) y la Formación Profesional (FP), surgidas como dos ofertas diferenciadas y funcionando en compartimientos estancos.

Por un lado la Educación Media Técnico Profesional (EMTP) siempre estuvo asociada a los ministerios de educación, teniendo carácter propedéutico. Fue concebida como un subsistema o modalidad dentro de la oferta educativa de nivel medio, pero ofreciendo una inserción ocupacional mediante las tecnicaturas que se dividen en los diferentes sectores y ramas de la producción. La estructura correspondió, como el contexto lo signaba en su momento, con una organización taylorista fordista. Actualmente, en la mayoría de los países de América Latina y el Caribe, los estudiantes que asisten a una escuela secundaria técnica son una minoría menor de 30% en toda la región (Moura Castro y otros, 2000).

Por otro lado, la FP definida en sus orígenes como un sistema de formación para los trabajadores, de carácter terminal, se caracterizó por tres elementos distintivos: su independencia del sistema educativo regular y su flexibilidad, que la ubica en un espacio de educación no formal y si bien nace por iniciativa del Estado, cuenta con la presencia de un gobierno tripartito (Estado, empresa y trabajadores). Además, la prestación ha estado centralizada en grandes organismos rectores y ejecutores de las acciones, conocidos como el sistema “S y el I” (Moura Castro, 1998).

<sup>9</sup> Briasco, I. 2010. *Trends in VET in Latin America*. en Jacinto, Claudia (Coord). *Recent trends in technical education in Latin America*, Paris, IIEP-UNESCO

### *Revisión de los modelos de organización de la educación técnico profesional dentro de la oferta de educación secundaria*

En la mayoría de los países se está intentando extender la obligatoriedad a diez años de escolaridad -e incluso como es el caso de Argentina y Chile, ya ha sido extendida a la educación media- y, postergar la especialización temprana. Refiriéndose al caso de Chile y Argentina, María Antonia Gallart señala que los objetivos de las reformas fueron similares: mejoramiento de la equidad social y de la competitividad económica; modernización de la enseñanza media; la descentralización hacia niveles más cercanos al proceso educativo (Gallart *et al*, 2003). Respecto al área de ETP se buscó que la educación general ocupara un lugar más amplio en el currículo para permitir un mejor desarrollo de competencias básicas, de capacidad crítica y de facilidad para resolver problemas; se trató así de postergar la especialización de la FP en carreras específicas hasta los últimos años de escolarización media. Se reformuló la oferta disminuyendo el número de especialidades y modernizando los perfiles de los egresados.

Los cambios en la estructura de la educación técnica de los años noventa fracasaron en Argentina y Brasil, y en años recientes han sido revisados. A continuación se reseñan las evaluaciones y debates al respecto.

En Argentina, la intencionalidad de diseñar propuestas flexibles a modo de trayectos técnicos profesionales careció de viabilidad político técnica en su implementación, produciéndose una alta fragmentación de la oferta a nivel nacional. En 2005 se promulgó la ley 26.058<sup>10</sup> de Educación Técnico Profesional, reingresando así la temática en la agenda de educación y trabajo.

En Brasil al asumir las autoridades educativas del gobierno de Lula en 2004, se desarrolló un proceso de análisis crítico de las políticas implementadas por el gobierno saliente en esta materia. Se derogó entonces, el Decreto 2.208 y se aprobó en julio de 2004 el Decreto 5.154, que permite la articulación de la educación profesional técnica de nivel medio con la enseñanza media<sup>11</sup>, mediante tres modalidades integrada, concomitante y subsecuente

Definidas las herramientas legales necesarias para implementar esta reforma, el MEC lleva a cabo el Programa Educación Profesional Técnica de Nivel Medio integrada a la Enseñanza Media. La Secretaría de Educación Básica asiste por medio de convenios de apoyo técnico y financiero a las entidades estatales adheridas al Programa para incrementar en un año la duración del nivel medio. Actualmente, la SETEC ha lanzado un nuevo repertorio de ocupaciones técnicas con formación por competencias.

En ésta misma línea de debate se inscribe el proceso de transformación de la ETP en Chile.

<sup>10</sup> También se promulga una nueva ley de ordenación de todo el sistema, la N° 26206/06, la cual vuelve a la estructura de 4 niveles (Inicial, Primario, Secundario y Superior) extendiéndose la obligatoriedad al nivel secundario.

<sup>11</sup> En el mismo año, se instituye en ámbito de las instituciones federales de educación tecnológica, el Programa de Integración de la Educación Profesional a la Enseñanza Media en la Modalidad de Educación de Jóvenes y Adultos, el cual incluye el dictado de cursos y programas de formación inicial y continua de trabajadores y de educación profesional técnica de nivel medio.

También en Colombia se propone la ordenación del sistema de formación para el trabajo el cual tendrá dos grandes objetivos: (i) integrar y articular todos los subsistemas de formación profesional reglada, ocupacional y continua, en un sistema coherente y organizado; y (ii) homologar y acreditar la amplia y dispersa oferta de programas que ofrecen instituciones públicas y privadas. En 2004 el SENA elaboró la Guía Metodológica para el Programa de Articulación con la educación media técnica, la Articulación del SENA con la educación media técnica implica principalmente la ejecución de los programas del SENA en los grados 10º y 11º de la educación media, con el objeto de formar competencias laborales en el campo ocupacional elegido por la institución educativa, pero adoptando como referentes los planes de desarrollo nacional, departamental, regional ó local. Apunta a brindar al egresado una doble certificación: la de bachiller técnico, otorgada por la escuela media, y la certificación de los módulos aprobados o el Certificado de Aptitud Profesional (CAP) correspondiente a la especialidad técnica, extendidos por el SENA.

#### *Transformación curricular: el advenimiento del concepto de competencia*

En el marco de las reformas de la década pasada, ingresó en las agendas nacionales de educación el concepto de *competencia* como Educación Basada en Competencias (EBC); Educación Basada en Normas de Competencias (EBNC); o Formación Basada en Competencias (FBC). Se busca reconocer y certificar las competencias obtenidas no sólo mediante procesos formativos, sino también que permita capitalizar los saberes adquiridos en otros ámbitos, como lo es la experiencia profesional. Para los sistemas formativos, esto implica una múltiple transformación: curricular, del modelo de gestión y de la formación del personal responsable – instructores, facilitadores, docentes, técnicos, supervisores, etc.-.

Cada administración educativa define el concepto con algunas particularidades, pero en sintonía con la R195 OIT <sup>12</sup> (OIT, 2005).

Existe consenso en utilizar la categorización de: competencias básicas, competencias de *empleabilidad* y competencias técnicas específicas.

Brasil –con particularidades-, Chile, Colombia y Perú están trabajando en currículos con enfoque por competencia. Además de significar un cambio cualitativo, esto permite que los nuevos perfiles ocupacionales se construyan en consulta con el medio productivo. Aunque esta consulta adopta diferentes modalidades, hay una mayor cercanía entre los perfiles deseados y los perfiles de la formación.

Uruguay; Nicaragua, República Dominicana, Cuba, Costa Rica, Guatemala, Panamá y Ecuador trabajan el tema con diversos niveles de inserción (desde experiencias acotadas –con definición sectorial y/o institucional- a la organización de programas o proyectos en el ámbito nacional).

Con incipiente ingreso en las agendas nacionales se verifica la organización de una política que regule y administre la validación de los aprendizajes formales e informales. Chile, México,

---

<sup>12</sup> La Res. 195 de OIT define competencias: “abarca los conocimientos, aptitudes profesionales y el saber hacer que se dominan y aplican en contextos específicos”.

Brasil, Uruguay, Guatemala y Colombia son los que tienen cierto grado de desarrollo y han solicitado apoyo para el diseño e implementación del mismo.<sup>13</sup>

Los ministerios de educación encaran la formación por competencias en la educación de nivel medio y superior técnico y tecnológico<sup>14</sup>. En general, las reformas educativas que se están desarrollando en la región abordan el enfoque de una educación basada en la construcción de competencias desde una perspectiva amplia.

### *Nuevas formas de gestión de la ETP: hacia la gestión por proyectos y la incorporación del área de relaciones empresariales*

Las tendencias enunciadas anteriormente mantienen una estrecha relación entre sí y producen un fuerte impacto en el nivel institucional. Surgen nuevos modelos de gestión flexible, que se adaptan a la incertidumbre del entorno, instalándose como organizador el concepto de “transformación institucional”.

Las estrategias utilizadas son: la formación de grupos de transformación institucional, que lideran procesos permanentes de cambio, expresados en Proyectos Pedagógicos Institucionales, o también llamados Proyectos Educativos Institucionales; el incremento de las relaciones con las empresas y la formación en centros de trabajo; la incorporación de alianzas estratégicas para mejorar la conducción del centro; la realización de acciones de mejoramiento directo sobre las dimensiones pedagógicas, didácticas y gerenciales incorporando insumos producidos por evaluaciones aplicadas en diferentes niveles de la institución; la incorporación de sistemas de información, captación de señales, seguimiento de egresados y orientación e información sobre el empleo, organizados en observatorios que trasciendan la institución y pertenezcan a un nivel local o regional; el desarrollo de instrumentos de monitoreo e indicadores que destaquen la relación entre educación y trabajo permitiendo la interacción de múltiples actores para orientar la oferta; la organización de programas especiales para poblaciones desfavorecidas; y el diseño e implementación de diferentes mecanismos de intervención.

Continúa siendo un tema central la construcción de estrategias innovadoras de articulación con el sector productivo. Es así que comienzan a aparecer en los organigramas el área de relaciones institucionales, donde se incorporan las vinculaciones con las empresas –con diferentes estrategias-, y la articulación con el entorno socio-productivo. El caso con más desarrollo es el de los Ex Centros Federales de Educación Tecnológica (CEFET), actuales Institutos Federales –de nivel universitario- de Brasil. Además, continúan los modelos ya históricamente consolidados de los sistemas S e I.

En Chile se implementa desde 1995 un sistema dual, involucrando (si bien de forma voluntaria y gradual) al conjunto de instituciones de enseñanza técnico-profesional del nivel medio. El sistema permite concebir la formación técnica y profesional como una actividad compartida entre la institución educativa y la empresarial. De ahí su condición de formación en alternancia entre ambos campos.

<sup>13</sup> En el marco del Programa EUROSOCIAL (Tema C. [www.programaeurosocial.eu](http://www.programaeurosocial.eu)) se desarrolló una línea de trabajo en la temática de VANI (Validación de aprendizajes no formales e informales)

<sup>14</sup> Por su parte, los ministerios de trabajo que actúan en el marco de las políticas activas de empleo están pasando de una preocupación inicialmente cuantitativa, centrada en paliar la situación de grupos vulnerables al desempleo, a otra que incorpora un ingrediente cualitativo orientado a lograr cualificaciones útiles en la vida productiva, con competencias certificables y transferibles.

Otro aspecto a destacar es la participación más reciente de las escuelas técnicas en redes locales y/o redes sectoriales de formación para el trabajo, esto es de los sistemas S a las redes apoyadas por *Chilecalifica*. En este último caso, se financian proyectos de redes de formación y empleo ligados a sectores productivos previamente identificados como prioritarios en los planes de desarrollo de los gobiernos regionales.

Aunque ha sido señalado como tendencia, sin duda el desafío pendiente es la articulación de la ET con las instituciones nacionales de FP. En Colombia hay un esfuerzo que lleva bastantes años de realización pero no hay muchas experiencias de articulación en otros países como por ejemplo Brasil<sup>15</sup>, donde funciona la educación técnica en un carril paralelo al de la formación profesional.

Para que estas estrategias sean viables es necesario también una transformación del nivel macro, es decir, la conformación de sistemas nacionales de ETP. En ese sentido, se está redefiniendo la relación de las instituciones con las instancias de coordinación, asumiendo así, progresivamente una mayor autonomía. El énfasis estaría puesto en la evaluación y los resultados obtenidos más que una coordinación en el planeamiento institucional.

Resulta imperativo el diseño de nuevos modelos de gestión, ya que no es posible implementar un currículo por competencias en una gestión institucional de carácter tradicional (Vargas, 2002; Briasco, 2005).

#### *Hacia la construcción de sistemas integrados de ETP*

La implementación de FBC, favorecería la articulación entre la oferta de ET y FP de acuerdo a las demandas y requerimientos de las economías productivas locales. Esto también ordenaría el sistema dándole una racionalidad nacional y supranacional, que viabiliza la libre circulación de personas en el marco de los procesos de integración subregional, siendo el más avanzado el caso de MERCOSUR.

En diferentes niveles, estos conceptos se encuentran presentes en los procesos de transformación imperantes en los países de la región, pero como en la mayoría de los casos los ministerios de educación y trabajo desarrollan políticas en paralelo, la articulación queda sólo a nivel del discurso. Esto produce un “corte” en la distribución de responsabilidades, referido a la certificación y evaluación, que se refleja en que ambas tienen menor desarrollo que la formación basada en competencias en la mayoría de los países. México, con el CONOCER, en los años noventa invirtió mucho dinero y esfuerzos para certificar logrando muy bajos resultados, situación que llevó a realizar una profunda evaluación para poder rediseñar la política actual para ETP.

Ante la necesidad de coordinación entre diferentes efectores y sectores demandantes de formación y capacitación, se observa la creación de organismos integrados por los diferentes

<sup>15</sup> Actualmente la propuesta de articulación de la ETP de nivel medio con la enseñanza media convoca explícitamente a una variedad de instituciones vinculadas a ambas modalidades formativas: establecimientos de nivel medio y técnico integrantes de las redes federal, estadual y municipal; Centros del Sistema S; universidades públicas y privadas que ofrecen además de formación superior de grado y postgrado, propuestas de extensión comunitaria; escuelas y centros sostenidos por sindicatos de trabajadores; escuelas y fundaciones dependientes de grupos empresarios, organizaciones no gubernamentales confesionales, comunitarias, educativas, etc.

sectores de la sociedad, muchos de ellos de carácter consultivo. Uno de los objetivos es diseñar un currículum integrado (ET-FP) que facilite la movilidad interna y permita entradas y salidas del sistema (estrategias “puente” o “pasarelas”).

Las propuestas de sistemas nacionales como por ejemplo, Chile, Costa Rica, Bolivia, Colombia, Brasil (no en el mismo sentido, sino como definición de metas intersectoriales) reflejan la preocupación por la articulación. Estas iniciativas se proponen coordinar las ofertas de diferentes instituciones, particularmente el diálogo entre los circuitos de FP y los de ET. Esta situación se produce también por el reconocimiento de dos necesidades: el fortalecimiento de la formación básica, (visto como componente fundamental para la ETP) y la continua actualización que demanda la permanencia en el mercado de trabajo.<sup>16</sup>

Colombia está instalando un sistema nacional de formación para el trabajo que lidera el SENA y que pretende articular ET y FP, en el cual el Ministerio de Educación ha adoptado el enfoque de competencias para la educación media y técnica..

Brasil lanzó un nuevo repertorio de ocupaciones técnicas con formación por competencias a través de la SETEC; Perú adoptó hace varios años, con la cooperación española, currículos por competencias en la educación media técnica

Dentro del Sistema de Formación Permanente, *Chilecalifica* diseñó la Articulación de la Formación Técnica, asignando fondos públicos concursables a proyectos y planes de Articulación en Red (como se ha mencionado precedentemente), tendientes a vincular armónicamente la educación formal, la capacitación laboral y el reconocimiento de los aprendizajes obtenidos informalmente. Por otro lado, se confía que este esfuerzo se traduzca en un aumento de la matrícula de técnicos de nivel superior, para así abarcar nichos ocupacionales hoy insuficientemente cubiertos y reducir la presión por carreras universitarias con mercado laboral saturado o con sobrecalificación para los empleos disponibles (Chilecalifica, 2006). Una de las iniciativas del programa fue la elaboración del Proyecto de Ley de creación del Sistema Nacional de Acreditación de Competencias Laborales y de perfeccionamiento del Estatuto Nacional de Capacitación y Empleo. La norma busca regular mecanismos de financiamiento con recursos públicos con el fin de contribuir a la empleabilidad de los trabajadores, al aumento de la productividad de las empresas, así como favorecer las oportunidades de aprendizaje continuo de las personas, su reconocimiento y valorización.

### *Temas pendientes*

A pesar de la persistencia en la implementación de programas de transformación de la ETP se siguen identificando como pendientes varios de los temas presentados anteriormente.

Sin duda se abre una brecha entre el nivel discursivo de las reformas y la verificación de los magros avances de éstas. Habría que fortalecer los sistemas de monitoreo, seguimiento y evaluación, para retroalimentar los procesos y gestionar conocimiento pertinente que ingrese en agenda el tema de construcción de viabilidad para la implementación de esas reformas.

En los próximos años se deberá continuar trabajando en la ampliación de la formación general y su consecuente reconceptualización, en la que se incorporen supuestos de alfabetización

<sup>16</sup> Este proceso implica una resignificación del concepto de educación permanente, como un continuum entre los circuitos de la educación formal, no formal e informal. Tal como define la OIT en la recomendación 195 de 2005, sobre el desarrollo de los recursos humanos: educación, formación y aprendizaje permanente, considerando que éste último engloba todas las actividades de aprendizaje realizadas a lo largo de la vida con el fin de desarrollar las competencias y cualificaciones.

científico tecnológica y nueva cultura del trabajo, además de generar estrategias que aseguren el cumplimiento de la obligatoriedad de la escuela media para todos los jóvenes. Es indudable también la necesidad de repensar el sentido de la especialización y asegurar la calidad en la oferta de las especialidades.

La incorporación del concepto de *aprendizaje permanente*<sup>17</sup>, implicará la generalización del diseño curricular por competencias, que permita la construcción de itinerarios formativos, generándose así la necesidad de realización de marcos nacionales -también presionado por los procesos de integración subregional- los cuales serán el punto de partida para la acreditación de aprendizajes no formales e informales (VANI)<sup>18</sup>. Esto facilitará además, la articulación de la media con básica y superior, situación no consolidada en ninguno de los países.

La implementación de sistemas por competencias supone además, un impacto en las prácticas educativas. El trabajo a nivel micro, la transformación institucional, el diseño de nuevos métodos y espacios de aprendizaje, demandarán importantes recursos. Para gestionarla, será preciso agilizar y flexibilizar estructuras administrativas burocráticas, y marcos legales.

Hay mucho trabajo por realizar para la consolidación de nuevas estrategias de vinculación con el mundo productivo, que superen los modelos tradicionales y que se orienten hacia la construcción de redes sectoriales.

Se han destinado importante cantidad de recursos en la capacitación docente. Los resultados no han sido los esperados. Surge la urgencia de diseñar nuevas estrategias superadoras del modelo en el que se entiende la capacitación como acumulación de cursos y no se incorpora la construcción de nuevas competencias requeridas para liderar los procesos de reforma. El desarrollo de acciones pertinentes con su práctica supone un trabajo con fuerte anclaje institucional.

Hoy la tarea clave de los países de la región consiste en instrumentar sistemas nacionales de formación y desarrollo de recursos humanos que permitan la articulación coherente y eficaz de los diversos recursos disponibles.

### 1.2.2 Políticas activas para el empleo juvenil: leyes, programas, incentivos, etc.

Siguiendo el marco provisto por CEPAL (2008)<sup>19</sup>, tenemos que el problema del empleo juvenil va mucho más allá del desempleo, configurándose la ocupación precaria como una de las

<sup>17</sup> Recomendación 195 (OIT,2005) ...” engloba todas las actividades de aprendizaje realizadas a lo largo de la vida con el fin de desarrollar las competencias y cualificaciones”...

<sup>18</sup> Desde OEI se ha dado inicio a esta línea de trabajo, a partir de la realización de un Seminario Internacional en mayo de 2011. <http://www.oei.org.ar/noticias/anot186.htm>

<sup>19</sup> Fuente: OIT. *Propuestas para una política de trabajo decente y productivo para la juventud*. Argentina. OIT. Prejal, 2008. Citado en *Juventud y Cohesión Social en Iberoamérica*. CEPAL, 2008.

principales preocupaciones en el ámbito del empleo de los jóvenes, con graves repercusiones sobre la trayectoria laboral, sin olvidar asimismo el contingente de jóvenes que ni estudia ni trabaja.

El desafío es de gran magnitud y, al mismo tiempo, de una amplia heterogeneidad, pues los diversos colectivos juveniles tienen características y necesidades diferentes, destacando la situación particular de las mujeres jóvenes, de la juventud rural y de los jóvenes indígenas. Desde la OIT se ha señalado en sucesivas ocasiones que se requiere enfocar simultáneamente tal magnitud y tal heterogeneidad, pasando de la ejecución de programas (en determinados casos con buenos resultados

A continuación se sintetiza la información disponible en el mencionado documento respecto a implementación de políticas públicas en la temática.

#### *Medidas de promoción del empleo juvenil desde los Ministerios de Trabajo*

Las principales instituciones responsables de la acción del Estado en materia de empleo para los jóvenes en la región son, fundamentalmente, los Ministerios de Trabajo, aunque en la última década y como se verá, han venido adquiriendo importancia los organismos oficiales de juventud que han impulsado algunas acciones específicas de diversa magnitud e impacto en la promoción del empleo de los jóvenes. En algunos países se encuentran incluso experiencias de articulación entre los mismos.

Siguiendo con el análisis presentado en el documento mencionado anteriormente, se presenta algunas tipologías para la clasificación de programas de empleo para los jóvenes según los siguientes criterios clasificatorios:

- *Focalización de los beneficiarios*: destinados exclusivamente a los jóvenes o programas más generales que los incluyen.
- *Condición de actividad*: hay programas destinados a promover el empleo e incrementar la empleabilidad de los desocupados, programas destinados a aumentar las calificaciones de los trabajadores ocupados y programas mixtos
- *Políticas pasivas y activas*: pueden identificarse programas cuyos objetivos están directamente ligados a la protección de la contingencia del desempleo de empleo transitorio o directo y seguro por desempleo –y otros que prevén prestaciones de apoyo a la inserción laboral y mejora de la empleabilidad.
- *Tipo de inserción*: se pueden agrupar los programas en aquellos que persiguen como objetivo la creación de empleo de manera independiente; los que persiguen como objetivo la inserción laboral en relación de dependencia y los mixtos, que contemplan en su diseño ambas alternativas.

- *Fortalecimiento de las instituciones:* en procura de mejorar la calidad en la prestación de sus servicios. Éstos constituyen líneas de trabajo transversales a los programas de atención directa a los grupos objetivo.

### *Programas de empleo juvenil. “Programa “joven”*

En la práctica, ha sido usual en América Latina que los países hayan concentrado su atención en el desarrollo de programas para los jóvenes en situación de pobreza (los programas de transferencias en efectivo condicionadas de Brasil y de México son citados con frecuencia como dignos de replicarse por su carácter integral y por la efectividad de sus resultados). Han sido también innovadores y con un cierto nivel de éxito los denominados programas “Joven”, de formación e inserción laboral, en Chile (Chile Joven), Perú (Pro Joven), Argentina (Proyecto Joven), Uruguay y Centroamérica, en los que resalta la importancia de la colaboración del sector empresarial privado

Todavía hoy se implementan en la región este tipo de programas con distintas denominaciones y distintos tipos de intervenciones según el país. Por ejemplo, el Programa de Capacitación Laboral Juvenil - PROjoven Perú que pretende facilitar el acceso de jóvenes de 16 a 24 años de edad de escasos recursos económicos al mercado laboral formal a través de acciones específicas de capacitación técnica y experiencia laboral articuladas con servicios de información, habilitación e intermediación laboral, que respondan a los requerimientos del sector empresarial y del mercado de trabajo.

Otro programa de capacitación destacado en la región es *Jóvenes con Futuro* en **Argentina** que tiene como objetivo crear espacios de aprendizaje para aquellos jóvenes con dificultades para su inserción laboral. A estos efectos, se orienta a la población entre los 18 y 24 años que no hayan culminado sus estudios formales de nivel medio de escuelas técnicas. Su gestión está en manos del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

En **Chile**, el Programa *Jóvenes Bicentenario* está orientado a mejorar la empleabilidad de los jóvenes, encaminándolos hacia el desarrollo de trayectorias de capacitación que les permitan adquirir las destrezas necesarias para desempeñarse en el mundo del trabajo a partir del conocimiento de un oficio y está orientado a la población entre los 18 y los 29 años. Su dirección está a cargo del Ministerio del Trabajo y Previsión Social.

En **Nicaragua**, el Programa de Formación Ocupacional e Inserción Laboral tiene como objetivo la implementación de programas de capacitación en base al diagnóstico de detección de necesidades con un posterior proceso de inserción laboral en el Servicio Público de Empleo. Su público beneficiario son los adolescentes y jóvenes de áreas rurales.

El *ProJoven* de **Brasil**<sup>20</sup>, está enfocado a jóvenes entre los 15 y 29 años, es un programa nacional integral que pretende el desarrollo de los jóvenes para reducir las desigualdades mediante un

<sup>20</sup> [www.projovemurbano.gov.br](http://www.projovemurbano.gov.br)  
[www.presidencia.gov.br/estrutura\\_presidencia/sec\\_geral/Juventude/Proj/](http://www.presidencia.gov.br/estrutura_presidencia/sec_geral/Juventude/Proj/)

proceso de educación, calificación y acción comunitaria. El Programa tiene 4 modalidades: ProJoven Adolescente, ProJoven Urbano, ProJoven Campo, ProJoven Trabajador. El Projoven pone énfasis en la permanencia en el sistema educativo como estrategia para la calificación profesional, a la vez que plantea un enfoque de participación ciudadana, procurando que los jóvenes beneficiarios proyecten sus intereses en el desarrollo de la comunidad. El Projoven cuenta con un sistema de monitoreo y evaluación permanente que hasta el momento han corroborado la eficacia del programa y han mostrado avances en los jóvenes participantes. El programa fue creado por el gobierno federal el año 2005 como parte de la Política Nacional de Juventudes. Esta política incluía el desarrollo del Programa Nacional de Inclusión de Jóvenes, la constitución de la Secretaría Nacional de Juventudes y la creación del Consejo Nacional de Juventudes.

#### *Programas orientados a la búsqueda de empleo*

En **Costa Rica**, el programa *Alternativas Juveniles* está orientado a mejorar la empleabilidad de personas jóvenes priorizando entre quienes tienen desventaja socioeconómica y trabajando principalmente en regiones deprimidas. El programa está dirigido a la población entre los 18 y 35 años y se gestiona desde el Viceministerio de Juventud en conjunto con el Consejo de la Persona Joven.

#### *Programas dirigidos a la creación directa de empleo*

En **Perú**, experiencias como el programa de Emergencia Social Productivo “*Construyendo Perú*” busca generar ingresos temporales y desarrollar capacidades para la población desempleada de las áreas urbanas y rurales favoreciendo prioritariamente a aquellas con menores niveles de ingreso económico en situación de pobreza y extrema pobreza. Su público objetivo es la población con carga familiar, así, el 25% de los beneficiarios deben ser jóvenes entre 18 y 29 años, que asumen carga familiar o presentan necesidades básicas insatisfechas. El Programa de Emergencia Social Productivo “*Construyendo Perú*”, se ejecuta desde el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo.

En **Honduras**, el programa Promoción al Empleo (*PROEMPLEO*) procura incrementar la inserción laboral de los desempleados y subempleados y generar políticas activas de mercado laboral que impulsen la colaboración del sector privado para reproducir buenas prácticas de asociación entre la demanda y la oferta de trabajo. Para esto, se enfoca en la atención a jóvenes desempleados y subempleados entre los 18 y los 29 años. La Secretaría de Trabajo y Seguridad Social es la institución encargada de la dirección de este programa.

#### *Programas que prevén un subsidio a la capacitación en el lugar de trabajo*

**Chile** posee una serie de programas de subsidios entre los que destaca el Programa Aprendizices que promueve la formación de jóvenes de hasta 25 años en un oficio mediante el desempeño de un puesto laboral en una empresa, mejorando el desarrollo de competencias gracias al apoyo de un maestro guía. Este programa está dirigido a los jóvenes de hasta 25 años que hayan culminado la enseñanza básica y media o la estén cursando durante la vigencia del contrato. Su dirección se encuentra a cargo del Servicio Nacional de Capacitación y Empleo del Ministerio del Trabajo y Previsión Social.

En **Colombia**, el programa Jóvenes en Acción otorga un subsidio para la capacitación en el lugar de trabajo. Este programa busca mejorar la empleabilidad y las oportunidades de inserción laboral y social de aproximadamente 105.000 jóvenes pertenecientes a los niveles 1 y 2 del Sisben en 24 de los principales municipios del país a través de acciones de formación laboral en oficios semicalificados. La gestión del programa depende de la Presidencia de la República.

En el ámbito del desarrollo empresarial, Colombia cuenta, por ejemplo, con programas de Desarrollo Microempresarial. El Programa de Emprendimiento, Empleabilidad y Productividad busca que la población entre los 14 y 35 años pueda participar de acciones de articulación y gestión que favorezcan el fomento de la empresarialidad y el fortalecimiento de la productividad. Este programa está gestionado desde el Programa Presidencial Colombia Joven y Ministerio de la Protección Social.

En **Costa Rica**, el *Programa Projovent* también busca promover y favorecer la cultura empresarial entre la población joven, además de crear sus propios empleos, riqueza y encadenamientos productivos.

En **Argentina**, se crea en 2008 el *Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo*, con el objeto de “generar oportunidades de inclusión social y laboral de los y las jóvenes a través de acciones integradas que les permitan identificar el perfil profesional en el cual deseen desempeñarse, finalizar su escolaridad obligatoria, realizar experiencias de formación y/o de prácticas calificantes en ambientes de trabajo, iniciar una actividad productiva de manera independiente o insertarse en un empleo”.

El Programa oferta una serie de prestaciones diseñadas y ejecutadas para servir de apoyo a la construcción e implementación del proyecto formativo y ocupacional que cada joven decida, con el objetivo de proporcionar oportunidades de desarrollar trayectorias laborales pertinentes y de calidad, adecuadas a sus perfiles, a sus expectativas y a sus entornos. Está descentralizado y opera en las Oficinas de Empleo Municipal. El primer

paso que propone el Programa es la participación del joven inscripto en los Talleres de Orientación e Inducción al Mundo del Trabajo, que lo ayudará a definir un proyecto formativo y ocupacional a través de diferentes prestaciones:

1. Formación para la certificación de estudios primarios y / o secundarios
2. Cursos de formación profesional
3. Certificación de competencias laborales
4. Generación de emprendimientos independientes
5. Prácticas calificantes en ambientes de trabajo
6. Apoyo a la búsqueda de empleo
7. Intermediación laboral
8. Apoyo a la inserción laboral

El cumplimiento de actividades previstas en varias de estas prestaciones (1,3,4,6,8) implica ayudas económicas durante determinados períodos. Quienes opten por la prestación 4, y elaboren el correspondiente Plan de Negocios, recibirán asistencia legal, técnica y financiera.

Se estima que hasta 600.000 jóvenes de ambos sexos podrían beneficiarse de este programa, aunque se espera llegar prioritariamente al grupo de los casi 400.000 jóvenes de 18 a 24 años que no estudia, no trabaja ni está a la búsqueda activa de un empleo.

### *Planes de empleo juvenil (YEN)*

La elaboración de planes de acción sobre empleo juvenil es una propuesta del Grupo de Alto Nivel de la Red de Empleo de los Jóvenes (YEN, por sus siglas en inglés), avalada por la Asamblea General de las Naciones Unidas que en dos resoluciones alienta a los países a preparar estudios y planes de acción nacionales sobre empleo de los jóvenes con la ayuda de la OIT, la Secretaría General de las Naciones Unidas y el Banco Mundial, y con la participación de los propios jóvenes, teniendo en cuenta, entre otras cosas, los compromisos contraídos por los Estados, especialmente en relación con el Programa de Acción Mundial para los Jóvenes hasta el año 2000 y años subsiguientes.

Los planes de empleo juvenil son mecanismos que pretenden brindar un enfoque integrado y completo sobre el empleo juvenil, que articule a los diferentes actores que tienen competencias en el tema. Se parte de la base de que el problema del empleo juvenil no debe ser abordado a través de intervenciones fragmentadas y aisladas, sino que se requiere una acción sostenida y concertada –de parte de diferentes actores– sobre una diversidad de temas políticos. Los planes de empleo juvenil pueden estar integrados en los planes de acción nacionales en materia de empleo o publicados como documentos separados.

El Grupo de Alto Nivel de YEN ha sugerido que los planes de acción nacionales se enfoquen en cuatro prioridades: la aptitud para el empleo, la igualdad de oportunidades, el espíritu empresarial y la creación de empleo.

En **Ecuador** se elaboró un “*Plan nacional de acción para la promoción del empleo juvenil con enfoque de género*” en el año 2006. En República Dominicana destaca el diseño de los Lineamientos Estratégicos del *Plan de Empleo Juvenil* (promovido por Prejal y la Oficina Subregional de la OIT para **Centroamérica**, (Panamá, República Dominicana y Haití) que se fundan en tres pilares: 1) Empleabilidad, 2) Espíritu empresarial y 3) Fortalecimiento institucional, incidencia y diálogo social.

**Perú** también ha aprobado y puesto en marcha un *Plan Sectorial de Acción para la Promoción del Empleo Juvenil. Programas de trabajo decente por país* (PTDP)

En varios de los *Programas de Trabajo Decente* (PTDP) elaborados hasta la fecha, se mencionan aspectos relacionados con el empleo juvenil, se ha adquirido el compromiso de elaborar un plan de empleo juvenil, o de incluir los componentes de empleo juvenil en planes y acciones generales.

Estos objetivos, planteados en instrumentos de políticas relacionadas con el empleo en los distintos países son de gran importancia pues incorporan la promoción del trabajo de los y las jóvenes en estrategias nacionales más amplias relacionadas con el contexto laboral.

El Ministerio de Trabajo y Empleo, República del **Ecuador** creó el *Plan nacional de acción para la promoción del empleo juvenil, con enfoque de género*, Plan de acción inmediata 2006, Plan a mediano plazo 2006-2008, Comisión del Ministerio de Trabajo y Empleo de Ecuador encargada de la elaboración del Plan, borrador del 10 de junio de 2006, Quito.

El mencionado Plan tiene como guía los planteamientos de la Agenda Hemisférica de las Américas 2006-2015 elaborada en el marco de la OIT, en la que se definió como objetivo central, el fomento de la formación laboral juvenil y la inserción en el mercado de trabajo.

### *Medidas en favor del empleo juvenil desde las políticas de juventud*

En los últimos años ha venido emergiendo progresivamente en América Latina una institucionalidad en el ámbito de la juventud que se ha caracterizado por la creación de dependencias especializadas en los temas de juventud y, en algunos países, la promulgación de leyes y/o políticas de juventud, desde las que, en algunos casos, se trata el tema del empleo de los jóvenes.

Así, por ejemplo, las leyes de juventud de Ecuador, República Dominicana y Nicaragua señalan la obligación de los Estados de establecer políticas, planes y programas para la promoción del trabajo de los y las jóvenes, sin embargo, ninguno de los tres países mencionados cuenta, por el momento, con planes y políticas integrales dirigidas a la promoción del empleo juvenil.

Las políticas de juventud de Costa Rica, Colombia, Chile o Brasil, hacen referencia al tema del empleo juvenil, estableciendo al respecto estrategias, acciones o medidas prioritarios a tomar en cuenta.

Los lineamientos u orientaciones desde las leyes de juventud están definidos no obstante, el reto es la aplicación de los mismos.

Este proceso de ingreso de la temática en las agendas públicas debe estar apoyado por acciones de fortalecimiento institucional de las nuevas carteras para que puedan cumplir el propósito con el que han sido creadas.

### *Programas realizados desde el Fondo para el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio*

En **Paraguay:** *Juventud: capacidades y oportunidades económicas para la inclusión social*

El objetivo es ampliar las capacidades y oportunidades de la juventud en situación de pobreza y vulnerabilidad, especialmente de las trabajadoras domésticas remuneradas (TDR) a través del emprendedurismo, la capacitación técnica y laboral, el uso de las remesas y el mayor respeto a sus derechos desde una perspectiva de igualdad de género. El programa se ubica en el marco de la Estrategia Nacional de Lucha contra la Pobreza, del II Plan Nacional de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres y del Programa de Trabajo Decente<sup>21</sup>

**Perú:** Promoción del empleo y las MYPE de jóvenes y gestión de la migración laboral

Internacional El objetivo central es aumentar y mejorar las oportunidades de inserción laboral de los y las jóvenes para que puedan encontrar un empleo decente, mediante la promoción del empleo y los micro-negocios y microempresas (MYPE) de jóvenes, y gestionar la migración laboral internacional juvenil, con énfasis en las mujeres jóvenes.<sup>22</sup>

El principal objetivo del programa es apoyar los esfuerzos nacionales para la identificación, desarrollo e implementación de medidas que mejoren el acceso a un empleo digno de las personas jóvenes en condiciones de vulnerabilidad social de zonas urbanas y rurales,

<sup>21</sup> [http://www.undp.org/mdgf/docs/Paraguay%2010%20October\\_Signed%20doc\\_Programa-ConjuntoJEM\\_Paraguay-firmas.pdf](http://www.undp.org/mdgf/docs/Paraguay%2010%20October_Signed%20doc_Programa-ConjuntoJEM_Paraguay-firmas.pdf). citado en CEPAL (2008)

<sup>22</sup> [http://www.undp.org/mdgf/docs/Signed\\_JP\\_Peru\\_YEM\\_Jan%2709.pdf](http://www.undp.org/mdgf/docs/Signed_JP_Peru_YEM_Jan%2709.pdf)

Nicaragua: Desarrollo de capacidades nacionales para mejorar las oportunidades de empleo y autoempleo de las personas jóvenes (2009-2012) citado en CEPAL (2008)

contribuyendo así a prevenir los efectos negativos del fenómeno migratorio. Para alcanzar este objetivo, se definieron 3 efectos, dos de los cuales se ejecutarán en 11 municipios de 6 departamentos, constituyéndose en un programa

piloto a fin de crear modelos de intervención para el fomento del empleo y del emprendedurismo juvenil y la prevención de las causas y consecuencias negativas de la migración juvenil. El tercer efecto se orientará a fortalecer las capacidades y competencias de las instituciones nacionales, dentro del marco del diálogo tripartito, para definir e implementar políticas y programas de fomento de empleo juvenil y prevención de las consecuencias negativas de la migración<sup>23</sup>

**Honduras:** Desarrollo humano juvenil vía empleo, para superar los retos de la migración en Honduras (2009 a 2011).

Su propósito es contribuir a generar oportunidades dignas de empleabilidad y empresariedad a nivel local de cara a desincentivar las intenciones de migración sobre todo la migración irregular, en jóvenes entre 15 y 29 años, en situación de vulnerabilidad; para lograrlo el Programa incrementará la capacidad de inserción de manera digna en el mercado laboral y fomentará el emprendedurismo, promoviendo condiciones de equidad; a través de un enfoque de cadenas productivas, con fuerte potencial para la generación de empleo digno. Contempla también el fortalecimiento de marcos institucionales y locales para la promoción del empleo digno para la juventud y el fortalecimiento de las capacidades de liderazgo, arraigo e identidad a través de la construcción de una visión de desarrollo local en base a principios y valores compartidos<sup>24</sup>

**Costa Rica.** Ventanilla única para el empleo juvenil de Desamparados y Upala

Su objetivo general es contribuir en el aumento de las oportunidades de acceso de las personas jóvenes –mujeres, rurales, migrantes y en situación de vulnerabilidad– a empleos de calidad mediante el mejoramiento de su empleabilidad, la vinculación laboral y su emprendedurismo. Entre los resultados que se espera alcanzar están:

1. Jóvenes en situación de vulnerabilidad, con especial atención a mujeres, migrantes, de las comunidades de Upala y Desamparados cuentan con un programa integrado (ventanilla) que les facilita el acceso a oportunidades y servicios que mejoran la vinculación laboral, la empleabilidad y el emprendedurismo.
2. Políticas coordinadas y coherentes e instituciones con capacidad fortalecida para mejorar la empleabilidad y el emprendedurismo de los jóvenes.<sup>25</sup>

<sup>23</sup> <http://sdnhq.undp.org/opas/es/proposals/suitable/1416>. Citado en CEPAL (2008)

<sup>24</sup> [http://www.undp.org/mdgf/docs/Signed\\_JP\\_Honduras\\_YEM\\_\(Rd-2\)04\\_Feb%2709.pdf](http://www.undp.org/mdgf/docs/Signed_JP_Honduras_YEM_(Rd-2)04_Feb%2709.pdf).  
citado en CEPAL (2008)

<sup>25</sup> [www.aecid.cr/Fichas%20de%20Resumen/PROGRAMA%20DESARROLLO%20SOSTENIBLE/VENTANILLA%20UNICA%20PARA%20EL%20EMPLEO%20JUVENIL.pdf](http://www.aecid.cr/Fichas%20de%20Resumen/PROGRAMA%20DESARROLLO%20SOSTENIBLE/VENTANILLA%20UNICA%20PARA%20EL%20EMPLEO%20JUVENIL.pdf). Citado en CEPAL (2008)

### 1.3. Descripción de modelos de intervención seleccionados

En esta apartado se presentarán modelos recientes de relevancia<sup>26</sup>, que presentan notas innovadoras frente a las estrategias convencionales.

*a. Iniciativas que promueven la culminación de la escolarización primaria y secundaria de jóvenes a través de vías alternativas al sistema educativo regular:*

Se verifican programas de transferencia condicionada que estimulan la asistencia a instancias formativas. Son los casos de Chile con Chilecalifica, México con Cero Rezago Educativo, Brasil y Argentina con el componente de terminalidad en Más y mejor trabajo del ministerio de trabajo y el plan Fines de educación que articula con el ámbito socioproductivo, entre otros.

*b. Iniciativas que promueven la culminación de la escolarización primaria y secundaria de jóvenes a través de vías alternativas al sistema educativo regular:*

Es el caso del Entra 21: El Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN) financió un programa destinado a mejorar, a través de las tecnologías de la información y de la capacitación de habilidades para el empleo, las oportunidades de empleo de jóvenes desfavorecidos en Latinoamérica y el Caribe.

(<http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=2194150>)

*c. Programas de acompañamiento a la inserción.* En Argentina y Uruguay los programas de acompañamiento a la inserción de la Fundación Forge ([www.foundationforge.org](http://www.foundationforge.org)); en Argentina los programas de la Fundación SES ([www.fundses.org.ar/](http://www.fundses.org.ar/)) y de la Fundación Inclusión Social Sustentable ([www.inclusion-social.org](http://www.inclusion-social.org))

En El Salvador la experiencia consolidada del Polígono Don Bosco ([www.boletinsalesiano.info/boletinfolder/boletines/179/tdm\\_179\\_10.html](http://www.boletinsalesiano.info/boletinfolder/boletines/179/tdm_179_10.html))

*d. Programas que estimulan la discriminación positiva dentro del mercado de trabajo.*

En este tipo de intervenciones se incluyen:

Primer empleo en Brasil: han creado incentivos en la contratación de jóvenes con dificultades

-otros programas, en particular de nivel municipal que han brindado oportunidad de inserción en el sector público, por medio de pasantías. (Montevideo)

## 2. Desafíos comunes regionales: Centro América y Sudamérica

Sin duda uno de los desafíos importantes en Iberoamérica –y que es posible de lograr en el mediano plazo– es incrementar la cobertura y calidad educativa de baja y alta secundaria en las zonas rurales. Esto debe acompañarse de un aumento de la relevancia de los contenidos

<sup>26</sup> Se sigue el análisis desarrollado por Jacinto, C (2008) op.cit.

curriculares, incorporando materias que sean percibidas como útiles para los intereses actuales de los jóvenes y para sus posibilidades reales de inserción laboral, dependiendo del contexto en que se desenvuelven, e incluyendo en el último nivel (alta secundaria) programas de especialización técnica acordes con las necesidades productivas y el mercado de trabajo de estas áreas. Además, en el caso de los jóvenes provenientes de los estratos de más bajos recursos, es necesario acompañar las mejoras antes mencionadas con diversas acciones afirmativas que apunten a su retención en el sistema escolar: becas y cupos asegurados, cursos de nivelación, cursos de verano, currículos complementarios, bolsas de trabajos compatibles con la carga escolar, transferencias condicionadas, entre otras. (CEPAL, 2008)

El ex secretario de la Organización Iberoamericana de la Juventud (OJI), Eugenio Ravinet Muñoz, afirmó que los países iberoamericanos tienen dos importantes desafíos que hay que enfrentar con urgencia: Un sistema educativo desfasado e índices muy altos de desempleo juvenil. Sostuvo que para enfrentar esos retos es necesario rediseñar el sistema educativo iberoamericano, mejorando la calidad, donde el joven sea el protagonista y los maestros jueguen un papel acorde con los nuevos tiempos, y propuso que debe haber una mayor inversión en la juventud, pero sobre todo establecer que se hará con esa inversión, “no se puede invertir recursos en un sistema disfuncional, en un sistema que hay que reformar”.<sup>27</sup>

En síntesis, en el desarrollo del documento se ha dejado evidenciada la característica de multicausalidad del problema, en el marco de una región altamente inequitativa. Esto supone el diseño de políticas y mecanismos de intervención complejos. En el punto anterior se describieron nuevas estrategias que intentan superar la visión limitada de la formación profesional -centrada sólo en cursos cortos-, que articulan con otros actores y políticas, mostrando un diálogo entre la educación formal y el mundo del trabajo e interviniendo en una distribución más equitativa de las oportunidades laborales.

Se identifican dos dimensiones de intervención de futuras acciones que deberían estar enmarcadas en la impronta del diseño integral de políticas sociales, esto es articulación intersectorial de los diferentes efectores y actores involucrados-ministerios de trabajo, educación, carteras de juventud y otros según corresponda):

a)Relativas a la educación formal:

- Culminación de la escolaridad secundaria.
- Adquisición de competencias generales básicas y fundamentales para la construcción de ciudadanía activa e inserción laboral
- Construcción de trayectorias formativas que permitan la articulación (escolaridad formal con FP o formación en centros de trabajo mediante pasantías o prácticas profesionalizantes/calificantes)

b)Relativas a los programas dirigidos a mejorar la inserción de los jóvenes: como se señaló al inicio, no existe evidencia de resultados positivos en la implementación de programas masivos, por tanto es recomendable el diseño de programas destinados a grupos específicos. En términos generales se recomienda que los programas:

- Incluyan estrategias de articulación con ámbitos socioproductivos, mediante alternancia. O sea, combinar espacios de formación y con entornos reales (pasantías, visitas, prácticas,

---

<sup>27</sup>Disponible en [www.educacionlgbt.org/index.php?option=com\\_content&view=article&id=74:organizacion-de-la-juventud-advierte-sobre-sistema-educativo-desfasado-en-iberoamerica&catid=4:articulos&Itemid=12](http://www.educacionlgbt.org/index.php?option=com_content&view=article&id=74:organizacion-de-la-juventud-advierte-sobre-sistema-educativo-desfasado-en-iberoamerica&catid=4:articulos&Itemid=12)

etc., en empresas, ONGs, sector público) con la presencia de tutores que apoyen el proceso y favorezcan la construcción de competencias.

- Garanticen el dominio de las capacidades instrumentales de aprendizaje, las capacidades de interpretación simbólica y las capacidades tecnológicas básicas; como así también personales y sociales.
- Apoyen la construcción temprana del interés vocacional y el desarrollo de capacidades básicas para el trabajo
- Estimulen el desarrollo de capacidades para la gestión autónoma de la carrera profesional y desarrollo de cultura emprendedora.

En síntesis; **Desarrollar competencias para la empleabilidad en el actual contexto significa:** Fortalecer las capacidades de las personas para que mejoren sus posibilidades de insertarse laboralmente, mantenerse en el empleo, moverse dentro y fuera de la profesión y/o generar sus propias oportunidades de empleo

Como ya se mencionó con anterioridad la dimensión institucional no es una variable aislada, resulta necesario construir una nueva institucionalidad que desarrolle:

- un dialogo con el entorno para así diseñar proyectos pertinentes, enmarcados en la línea de desarrollo local;
- sistemas de información y orientación sobre el empleo
- alianzas estratégicas (incremento de las relaciones empresariales, formación en centros de trabajo, pasantías, etc)
- servicios a los egresados de acompañamiento a la inserción ocupacional, de orientación y actualización profesional.
- Seguimiento de egresados a modo de autoevaluación institucional, que retroalimente el sistema, a modo de mejora continua del servicio.

## Acuerdos y plataformas comunes de trabajo a nivel regional y subregional

El Proyecto Metas 2021 – OEI, 2010 – como resultado del acuerdo alcanzado en la XVIII Conferencia Iberoamericana de Educación celebrada en El Salvador el día 19 de mayo de 2008, y aprobado por la XVIII Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno realizada en Mar del Plata, Argentina, en noviembre de 2010; señala la importancia de la temática como meta pendiente a cumplir por los países de la región. Se expresa...”es preciso establecer medios que procuren y faciliten la adquisición de competencias de base (proporcionadas por la educación secundaria) y competencias específicas (proporcionadas por el sistema de ETP), ambas en estrecha vinculación o, lo que es lo mismo, la adquisición de cualificaciones profesionales, así como es preciso, también, promover el encuentro entre estas cualificaciones ofertadas y las demandadas por el mercado laboral, como única manera de ayudar a los jóvenes y a las personas adultas a incrementar sus posibilidades de acceso al empleo y a su movilidad social. Pero también es necesario establecer procedimientos que validen y reconozcan las cualificaciones ya adquiridas por la población activa. Porque no hay que olvidar que una

“cualificación profesional se adquiere, básicamente, a través de la formación (sea mediante programas formales o no formales) y a través de la experiencia laboral o profesional.”

En la Meta general sexta se define: favorecer la conexión entre la educación y el empleo a través de la ETP, impulsando para ello, el diseño de currículos por competencias y la realización de prácticas formativas en empresas. En una de las metas específicas, propone: Aumentar y mejorar los niveles de inserción laboral en el sector formal de los jóvenes egresados de la educación técnico-profesional.

Según CEPAL (2008) En el ámbito internacional, el proceso de construcción de políticas ha tenido una serie de hitos significativos, entre los cuales está el llamamiento de la Asamblea General de las Naciones Unidas para declarar 1985 el Año Internacional de la Juventud; y la adopción, diez años después por ese mismo organismo como estrategia internacional, del Programa de Acción Mundial para los Jóvenes hasta el año 2000 y años subsiguientes (PAMJ). La necesidad de promover un empleo decente y productivo para los jóvenes es una de las Metas (16) de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y guarda una relación directa con el Programa Global de Empleo de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). A su vez, la promoción del empleo es un objetivo de la Red de Empleo de los Jóvenes (REJ), la alianza global formada por la Secretaría General de las Naciones Unidas (ONU), el Banco Mundial (BM) y la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y también la Organización de las Naciones Unidas (ONU) ha emitido una serie de resoluciones e informes del Secretario General sobre los jóvenes. Para la OIT la atención sobre esta problemática adquiere especial importancia a partir de la Resolución de la 93ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, de junio de 2005, en la que se señala como objetivo prioritario lograr un trabajo decente para los y las jóvenes. Este objetivo es un elemento crucial para avanzar en la erradicación de la pobreza y lograr el desarrollo sostenible, el crecimiento y bienestar para todos.

Existen asimismo importantes Convenios y Recomendaciones de la OIT que trazan el camino a seguir en cuanto a la formulación de políticas relativas al empleo de los jóvenes.

La reunión del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas<sup>28</sup> (Ecosoc, Ginebra, Suiza, el 5 de julio 2006) destaca el compromiso de “desarrollar y aplicar estrategias que den a los jóvenes de todo el mundo una oportunidad real y equitativa de acceder a un empleo pleno y productivo y al trabajo decente”. Al respecto, se señala que, “en la medida que casi la mitad de desempleados en el mundo son jóvenes, están determinados a colocar como eje central en las estrategias nacionales de desarrollo y agendas el desarrollo de políticas y programas para ampliar la empleabilidad de los jóvenes, incluyendo la educación, capacitación y aprendizaje permanente que correspondan a los requerimientos del mercado y promover el acceso al trabajo mediante políticas integradas que permitan la creación de nuevos empleos de calidad para jóvenes, facilitando el acceso a estos empleos a través de iniciativas de información y capacitación”.

En la misma línea, en el informe final de la XV Conferencia Iberoamericana de la Juventud, se declara que ...“ la OIJ trabajará para fomentar la generación de políticas públicas que fortalezcan el acceso a una educación de calidad y a la inserción laboral así como considerar que

<sup>28</sup> Estos documentos se pueden consultar en el sitio de las Naciones Unidas y la juventud: <http://www.un.org/esa/socdev/unyin/spanish/library.htm#resolutions>

---

el acceso y uso de las tecnología de la información y la comunicación como un derecho básico para el desarrollo de los pueblos” (2010)<sup>29</sup>

En la **Agenda Hemisférica de la OIT 2006-2015**, a la que ya se ha hecho alusión, se impulsa la creación de los llamados Programas de Trabajo Decente por País (PTDP) cuyo fin es “promover el trabajo decente como objetivo de la estrategia de desarrollo de los países de la región, contribuir al diseño de un plan nacional de generación de trabajo decente y ejecutar un programa específico de acción de la OIT en cada país, para apoyar la puesta en práctica de dicho plan nacional”.

En la Agenda Hemisférica se enumeran los pasos que deben seguirse para la formulación e implementación de los PTDP que son elaborados en consulta con los gobiernos y los interlocutores sociales y que deben estar basados en una o más prioridades de los planes nacionales de generación de trabajo decente, constituir un marco coherente de políticas y medidas que se refuercen mutuamente, orientarse a resultados prácticos y mensurables y detallar las acciones concretas a través de las cuales la OIT contribuirá al logro de los objetivos definidos en el plan nacional.

Asimismo, el *Plan Iberoamericano de Cooperación e Integración de la Juventud 2009-2015* establece que el empleo juega un rol clave en la inserción social de los jóvenes.

El Plan Sectorial tiene como fin principal contribuir a mejorar la calidad de vida de los jóvenes y su objetivo general es desarrollar e implementar estrategias que permitan a los jóvenes construir trayectorias de trabajo digno y productivo. El Plan se encuentra articulado en cuatro pilares, los cuales tienen como base las áreas estratégicas de intervención para los planes nacionales propuestas por la Red de Empleo Juvenil de la Secretaría General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), el Banco Mundial (BM) y la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Los pilares son: empleo (promover, incrementar y mejorar la inserción laboral productiva de los jóvenes; empleabilidad (promover e incrementar el acceso a capacitación técnica de calidad para el empleo productivo); emprendimiento (incrementar y mejorar capacidades emprendedoras de los jóvenes y el desarrollo de los mismos) y equidad (promover la igualdad de oportunidades de los jóvenes en el ámbito laboral).

El Plan está financiado con fondos propios del Estado Peruano y de organismos internacionales de cooperación. El monto de recursos financieros asegurados para la ejecución del Plan es de 70 millones de soles anuales (cerca de 25 millones de dólares americanos) por un período de 3 años. Con esta herramienta, se espera que 332 mil jóvenes puedan acceder con mayor facilidad a los servicios de intermediación laboral, capacitación para el trabajo, certificación de competencias laborales, orientación vocacional, información sobre el mercado de trabajo y asistencia en la búsqueda de empleo a través de nuevas tecnologías de información.

---

<sup>29</sup> OIJ. Op cit

## ANEXO I: Síntesis sobre la situación del trabajo juvenil. (OIT)<sup>30</sup>

De acuerdo con las proyecciones de la OIT, se prevé que la tasa mundial de desempleo juvenil siga aumentando durante 2010 hasta alcanzar 13,1 por ciento, y que luego descienda a 12,7 por ciento en 2011. El informe señala además que las tasas de desempleo juvenil han demostrado ser más sensibles a la crisis que las tasas de adultos, y que la recuperación en el mercado laboral de los jóvenes probablemente tarde más en llegar que en el mercado laboral de los adultos.

El informe 2010 indica que en las economías desarrolladas, y en algunas economías emergentes, el impacto de la crisis sobre los jóvenes se siente principalmente en términos de aumento del desempleo y de riesgos sociales asociados con la falta de motivación y la inactividad prolongada.

El informe señala que en las economías en desarrollo, donde vive el 90 por ciento de los jóvenes, la juventud es más vulnerable al subempleo y la pobreza. Según el estudio, en los países de menor ingreso, el impacto de la crisis se traduce en menor cantidad de horas trabajadas y en reducción de salarios para los pocos que pueden mantener un empleo formal, y en un aumento del empleo vulnerable en la “cada vez más poblada” economía informal.

El informe estima que 152 millones de jóvenes –cerca del 28 por ciento de todos los jóvenes trabajadores en el mundo – trabajaron en 2008 pero permanecieron en la pobreza extrema en hogares que viven con menos de 1,25 dólares por persona por día.

“En los países en desarrollo, la crisis domina la vida diaria de los pobres”, dijo el Director General de la OIT, Juan Somavía. “Los efectos de la crisis económica y financiera amenazan con exacerbar la escasez de trabajo decente que ya existía entre los jóvenes. El resultado es que la cantidad de jóvenes atrapados en la pobreza laboral ha crecido, y que el círculo de la pobreza laboral persistirá por al menos otra generación”.

El informe también explica que el desempleo, el subempleo y el desaliento pueden tener un impacto negativo en los jóvenes a largo plazo y comprometer sus posibilidades de empleo a futuro. El estudio resalta el costo de la inactividad entre los jóvenes y advierte que “las sociedades pierden la inversión en educación. Los gobiernos no reciben aportes a los sistemas de seguridad social y deben aumentar los gastos en servicios de apoyo”.

“Los jóvenes son el motor del desarrollo económico”, dijo Somavía. “Desaprovechar este potencial es un desperdicio económico que puede menoscabar la estabilidad social. La crisis es una oportunidad para reevaluar las estrategias para hacer frente a las serias desventajas que enfrentan los jóvenes al ingresar en el mercado laboral. Es importante que nos enfoquemos en estrategias integradas y exhaustivas que combinen políticas educativas y de formación con políticas laborales destinadas a los jóvenes”.

“Hoy la ONU está lanzando el Año Internacional de la Juventud. A través del lema de este año, 'Diálogo y comprensión mutua', estaremos mejor posicionados para formular políticas adecuadas que respondan a la necesidad y las aspiraciones de los jóvenes de obtener un trabajo decente”, añadió Somavía.

### Principales conclusiones del informe:

Entre 2007 y 2009, el desempleo juvenil aumentó en 7,8 millones (1,1 millones en 2007/2008 y 6,7 millones en 2008/2009). En comparación, durante los diez años anteriores a

<sup>30</sup> Disponible en ) [http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/press-and-media-centre/news/WCMS\\_143360/lang-es/index.htm](http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/press-and-media-centre/news/WCMS_143360/lang-es/index.htm)

la crisis (1996/97 a 2006/07), el número de jóvenes desempleados aumentó en un promedio de 191.000 por año.

La tasa mundial de desempleo juvenil aumentó de 11,9 a 13 por ciento entre 2007 y 2009. Entre 2008 y 2009, la tasa aumentó en un punto porcentual, lo cual significó el mayor cambio anual de los últimos 20 años (según los datos disponibles a nivel mundial) y revirtió la tendencia anterior a la crisis que mostraba una disminución de las tasas de desempleo juvenil desde 2002.

Entre 2008 y 2009, el número de jóvenes desempleados incrementó en 9 por ciento, comparado con un aumento de 14,6 por ciento en el número de adultos desempleados. En términos de tasas de desempleo, el impacto sobre los jóvenes ha sido mayor que sobre los adultos. La tasa juvenil aumentó en 1 punto porcentual comparada con 0,5 puntos para la tasa de adultos durante 2008/09.

En 2008, los jóvenes constituían el 24 por ciento de los trabajadores pobres en el mundo y 18,1 por ciento del total de desempleados a nivel mundial.

Las mujeres jóvenes tienen mayores dificultades de encontrar trabajo que los hombres jóvenes. En 2009, la tasa de desempleo juvenil femenina fue de 13,2 por ciento comparada con 12,9 por ciento para los hombres (una brecha de 0,3 puntos porcentuales, la misma brecha de género registrada en 2007).

Las proyecciones muestran una recuperación más larga para los jóvenes en comparación con los adultos. Se prevé que los números y las tasas de desempleo juvenil disminuyan recién en 2011. La OIT pronostica un incremento continuo del desempleo juvenil mundial este año hasta alcanzar un nivel histórico de 81,2 millones y una tasa de 13,1 por ciento. Durante el año siguiente, se prevé que el número de jóvenes desempleados disminuya a 78,5 millones y la tasa a 12,7 por ciento. Mientras tanto, se prevé que la tasa de los adultos haya alcanzado su máximo en 2009 (4,9 por ciento) y disminuya en 0,1 punto porcentual tanto en 2010 como en 2011 (a 4,8 y 4,7 por ciento, respectivamente).

#### Tendencias regionales:

Las tasas de desempleo juvenil aumentaron en 4,6 puntos porcentuales en las Economías Desarrolladas y la Unión Europea, entre 2008 y 2009, y en 3,5 puntos en Europa Central y Sudoriental (no UE) y CEI. Estos son los mayores aumentos anuales en las tasas de desempleo juvenil jamás registrados en ninguna región. La tasa de desempleo juvenil de 17,7 por ciento en 2009 en las Economías Desarrolladas y la Unión Europea es la más alta jamás registrada en esta región desde que se dispone de datos regionales (1991).

En la mayoría de las regiones, las mujeres jóvenes continúan siendo las más golpeadas por el desempleo. Los hombres jóvenes se vieron más afectados sólo en las Economías Desarrolladas y la Unión Europea. En estos países, el aumento en la tasa de desempleo juvenil masculina entre 2007 y 2009 fue de 6,8 puntos porcentuales, comparada con 3,9 puntos para las mujeres jóvenes.

En algunos países, incluyendo España y el Reino Unido, se ha producido un aumento en la inactividad entre los jóvenes durante la crisis. Esto implica un incremento del desaliento, debido a que el creciente desempleo ha llevado a que algunos jóvenes abandonen la búsqueda de trabajo.

En las economías en desarrollo, la crisis suma números a las filas de trabajadores vulnerables y trabajadores en el sector informal. Existen pruebas de este aumento en América Latina,

donde el número de trabajadores por cuenta propia aumentó en 1,7 por ciento entre 2008 y 2009, y el número de trabajadores familiares no remunerados en 3,8 por ciento. Durante la crisis, la región también experimentó un aumento en el porcentaje de adolescentes que trabajan en el sector informal.

Para casi todas las regiones, se esperan leves mejorías en comparación con los años pico del desempleo (2010, en la mayoría de los casos). Se prevé que en 2011 las tasas de desempleo continúen subiendo sólo en Medio Oriente y África del Norte. La mayor disminución (1 punto porcentual) en las tasas de desempleo juvenil está prevista para Europa Central y Sudoriental (no UE) y CEI. La tasa estimada para 2011 en las Economías Desarrolladas y la Unión Europea representaría una disminución de 0,9 punto porcentual en relación al año anterior. Sin embargo, la tasa prevista de 18,2 por ciento continuaría siendo la más alta jamás registrada en el período anterior a la crisis (1991-2007).

## ANEXO II: Caracterización de la situación educativa.

En Metas Educativas 2021 (OEI, 2010)<sup>31</sup> se afirma que ...“El logro de doce años de educación para todos los alumnos es posiblemente el objetivo más ambicioso que este proyecto se plantea. Se ha afirmado en repetidas ocasiones (CEPAL-UNESCO, 2005) la necesidad de recibir entre 11 y 12 años de educación formal para contar con claras posibilidades de salir de la pobreza, o para no caer en ella por acceder a empleos precarios, inestables o con escasa remuneración, o para disponer de las competencias suficiente para encontrar nuevos empleos a lo largo de la vida.”

Durante las últimas décadas los países de América Latina han realizado importantes esfuerzos en mejorar la gestión económica, en la lucha contra la pobreza y en la atención a las políticas sociales, en especial a la educación. Esto hace, han contribuido a mejorar notablemente el acceso y la permanencia de niños y de jóvenes al sistema educativo. En el año 2003, más del 90% de los niños y niñas de la región están cursando la educación primaria y cerca del 70% lo hacen en secundaria, si bien las tasas de permanencia y de logro final son más reducidas. Estos progresos, aún insuficientes en lo que se refiere al objetivo de lograr que todos los niños y niñas estén en la escuela durante doce años, esconden también los serios problemas de calidad educativa a los que se enfrentan la gran mayoría de las escuelas de la región, en especial las escuelas públicas, las que están en zonas rurales y las que escolarizan de forma preferente a alumnos y alumnos procedentes de minorías étnicas o poblaciones originarias. (OEI, 2010)

En el Informe de Desarrollo Humano 2011<sup>32</sup> se afirma que “el progreso en la ampliación de las oportunidades educativas ha sido importante y bastante generalizado, como indica el mayor número de estudiantes matriculados y el aumento del acceso y la igualdad de género. No solo más niños y niñas asisten a la escuela, más completan su educación. Al igual que en salud, las tendencias en la distribución de oportunidades educativas muestran una caída de la desigualdad en todo el mundo, gracias al aumento en las tasas de matriculación y en los años de escolarización. Por ejemplo, un estudio realizado en 29 países en desarrollo y 13 países desarrollados observó que el poder del nivel de escolarización alcanzado por los padres como variable predictiva de los años de escolarización de sus hijos disminuyó considerablemente en los últimos 50 años. Esto apunta a una atenuación de la desigualdad intergeneracional en educación. Nuestro análisis de las tendencias nacionales en desigualdad de la educación (medida en años promedio de escolaridad) desde 1970 muestra mejoras en la mayoría de los países. A diferencia de lo observado en las tendencias sobre desigualdad de ingresos, la desigualdad en la educación se ha reducido en Europa y Asia Central (casi 76%), Asia Oriental y el Pacífico (52%) y América Latina y el Caribe (48%). A pesar de que las mejoras en los logros promedio en materia de educación y salud han ido con frecuencia acompañadas de una disminución en la desigualdad, este efecto no es automático. Los avances promedio y la desigualdad también pueden fluctuar en direcciones opuestas y a diferente velocidad. Por ejemplo, la desigualdad en educación empeoró en alrededor de 8% en Asia Meridional, a pesar de un incremento generalizado en logros educacionales de 180%.”

<sup>31</sup> Disponible en <http://www.oei.es/metas2021/indice.htm>

<sup>32</sup> Disponible en <http://hdr.undp.org/es/informes/mundial/idh2011/descargar/>

América Latina reúne una heterogeneidad importante de escenarios económicos, sociales y educativos. En este panorama contrastan distintas situaciones donde coexisten países con mayor desarrollo económico y mercados de trabajo fuertemente estructurados en torno al sector formal de las economías, altamente urbanizados y con poca presencia de comunidades indígenas entre su población, junto con otros con mayor población rural y presencia de grupos étnicos, con diversos grados de desarrollo del sector informal.

La distribución de los países según el IDH<sup>33</sup>, ubica sólo dos países en el nivel *Muy alto* (Chile y Argentina) la mayoría se encuentra como *Alto* (Cuba, Uruguay, México, Panamá, Costa Rica, Venezuela, Perú, Dominicana, Brasil y Colombia) y cuatro registran el nivel *Medio* (El Salvador, Paraguay, Bolivia, Honduras y Guatemala)

Se encuentran países en los que amplios sectores de la población muestran niveles de carencias muy profundos (SITEAL, 2008). A su vez, las desigualdades internas en los países son diversas. De la misma manera hay algunos países en los cuales los sistemas educativos se expandieron tempranamente, donde se observa que la educación primaria y secundaria baja<sup>34</sup> se ha generalizado pero no se ha garantizado la extensión de la graduación en el ciclo completo del nivel secundario (baja y alta), otros donde los sistemas educativos logran ser eficientes con los alumnos que llegan a sus aulas pero no garantizan que todos se incorporen a la escuela, y otros donde importantes proporciones de niños y adolescentes no están asistiendo a la escuela, que interrumpen su trayectoria educativa en el nivel primario o que habiéndolo terminado no acceden luego a la educación secundaria.

En Metas Educativas 2021, se afirma que es el nivel medio donde reside en la actualidad el mayor problema. Globalmente, mientras el 90% de los niños latinoamericanos en edad de asistir al primario concurren efectivamente a ese nivel, este porcentaje desciende al 68% en el caso del nivel secundario. Además, se evidencian dificultades en terminar la secundaria<sup>35</sup>.

Desde SITEAL<sup>36</sup>, se sostiene que a los 15 años, es decir, cuatro años después de la edad en que en la mayoría de los países se espera se haya egresado de la educación primaria, para el conjunto de la región, lo ha hecho en promedio el 90%. Sin embargo los países empiezan a diferenciarse entre sí. En Bolivia, Paraguay y Perú se comienza a marcar una brecha entre los

<sup>33</sup> Disponible en [http://hdr.undp.org/en/media/HDR\\_2011\\_ES\\_Tables.pdf](http://hdr.undp.org/en/media/HDR_2011_ES_Tables.pdf)

<sup>34</sup> En la Clasificación Internacional Normalizada de la Educación (CINE), elaborada por la UNESCO y revisada y actualizada en 1997, se desagregan los tradicionales ciclos educativos de preescolar, primaria y secundaria en seis ciclos. Para la enseñanza secundaria, se consideran dos ciclos, baja y alta. El primero completa la educación en las destrezas básicas iniciada en el nivel de educación básica, y se compone de 2 a 3 años de estudio, dependiendo del país. El segundo nivel de secundaria tiene contenidos de mayor especialización y también según el país, consta de 2 a 3 años.

Disponible en: [http://www.uis.unesco.org/TEMPLATE/pdf/iscd/ISCED\\_E.pdf](http://www.uis.unesco.org/TEMPLATE/pdf/iscd/ISCED_E.pdf)

<sup>35</sup> Ver “Informe de Tendencias Sociales y Educativas en América Latina 2008, La escuela y los adolescentes” Disponible en <http://www.siteal.iipe-oei.org/informetendencias/informetendencias2008.asp>

<sup>36</sup> SITEAL (2009) Cuaderno 02. Obstáculos a la plena escolarización y configuraciones educativas en América Latina. Disponible en [http://www.oei.es/pdf2/SITEAL\\_Cuaderno02\\_20090901.pdf](http://www.oei.es/pdf2/SITEAL_Cuaderno02_20090901.pdf)

niños que asisten y quienes han finalizado el nivel. El fenómeno que aquí se puede observar es la dificultad que tiene la escuela de retener a todos los niños que llegan a sus aulas, y este proceso de pérdida de alumnos, de desescolarización, en algunos casos empieza tempranamente. A su vez, algunos países de América Central claramente se distancian del resto. Así se observa en Nicaragua y Guatemala que, si bien la asistencia neta llega al 90% o lo supera, la graduación alcanza solamente a entre un 60 y 63%. Esto da cuenta una vez más de que la interrupción de las trayectorias educativas en algunos casos comienza en el nivel primario. La igualdad de oportunidades, expresada en garantizar que los niños accedan a la escuela, es una condición necesaria pero no suficiente para conseguir la igualdad en los logros. Este es el caso de los países donde las disparidades sociales y económicas son más marcadas.

En el mismo cuaderno (SITEAL, 2009) al considerar el comportamiento de la matrícula en el nivel secundario, menciona que a excepción de Cuba, las tasas netas de escolarización no llegan en ninguno de los casos analizados –en el estudio– al 80%, siendo ya esta una expresión del abandono escolar. Por otra parte la brecha que separa la asistencia de la graduación se agranda. Es decir, son más los alumnos que habiendo pasado por las aulas no logran finalizar los estudios. Este fenómeno evidencia grandes dificultades de eficiencia interna y retención de los sistemas dado que buena parte de los alumnos finalmente deja la escuela. En algunos casos este abandono antes de la graduación se da a pesar de, aparentemente, permanecer más años en la escuela. Este proceso queda expresado en la brecha entre la asistencia y el egreso, la cual en una cantidad importante de países supera los 10 puntos. Aquí parece oportuno destacar que las diferencias entre quienes acceden al secundario y los que consiguen finalizarlo son importantes más allá del nivel al que llegue la escolarización. Por ejemplo, en Nicaragua y Guatemala coexisten tasas de asistencia bajas y brechas amplias. No sólo son pocos los que acceden sino que además, entre estos, son pocos los que terminan. Pero en otros países con mayores niveles de asistencia las diferencias absolutas entre la asistencia y la graduación también son grandes. En Argentina, Bolivia, Brasil y México mientras la asistencia supera el 70% la graduación se ubica siempre al menos 16 puntos porcentuales por debajo, llegando esta diferencia a ser de inclusive 30 puntos. Esta brecha parece ser un indicio de que no alcanza únicamente con lograr la llegada del adolescente a la escuela. Este es en realidad el punto de partida y no el resultado último. El acceso al sistema educativo es hoy, entonces, una condición de posibilidad para el acceso al conocimiento pero no lo garantiza en sí mismo. Por último, sólo en algunos países encontramos distancias menores (este es el caso de Ecuador, Colombia, Panamá, Perú), aunque no necesariamente la asistencia es alta. Así, los tres primeros países parecen ser eficientes con los alumnos que llegan a las aulas pero no inclusivos (en Colombia la asistencia es del 67% y quienes completaron el nivel a los 20 años el 61%; en Ecuador asisten el 57% y egresan el 52% y en Panamá el 64% y 57 % respectivamente). En Perú, la inclusión es mayor.

Si bien hubo importantes aumentos en la escolarización en el nivel secundario, no está garantizada aún la generalización de la finalización del nivel, conforme se afirma en SITEAL (2009). ...“pareciera que se extiende el tiempo de escolarización pero no se evita la deserción”. Una importante dificultad para garantizar la graduación lo constituye la dificultad en brindar las condiciones de posibilidad, a través de distintas estrategias educativas, para que los distintos sectores sociales que ahora acceden a la escuela se encuentren en condiciones de permanecer y egresar. En algunos casos existen grandes dificultades en terminar el secundario. Hacia el año 2006, en Nicaragua, Guatemala y Honduras menos de una tercera parte de la población

completa el nivel secundario a los 20 años. En estos países también la graduación en el nivel primario se encuentra entre las más rezagadas de la región. Algo similar ocurre con El Salvador. Sin embargo la graduación también es baja en Uruguay y Costa Rica (alrededor del 36% en ambos). Aquí el panorama contrasta con lo que ocurría en el nivel primario. Sea en mayor o menor medida por problemas de pasaje o de abandono, poco más de una tercera parte de los adolescentes consigue terminar el nivel. La caída se marca abruptamente. Si bien en los 6 países que mencionamos se observan grandes dificultades para terminar el secundario, las configuraciones educativas son distintas. Por un lado, países donde importantes proporciones de niños y adolescentes no asisten a la escuela, por el otro, países donde la problemática se aloja directamente en el nivel secundario.

Finalmente, en 9 países de la región la completitud del nivel secundario a los 20 años no llega al 50%. El valor máximo en América Latina es de 76%, es decir, en toda la región al menos una cuarta parte de la población no llegan a terminar el nivel.

Esta situación también es considerada por CEPAL(2008)<sup>37</sup>, reconociendo que uno de los logros más importantes de la región ha sido el aumento del acceso de los niños y jóvenes a los sistemas educacionales formales; agrega que el incremento de la oferta del sistema educativo es una condición necesaria, aunque no suficiente, para ampliar el acceso de la población en edad escolar.

Entre las dificultades de acceso se señalan los problemas por parte de la demanda que merman el uso de la oferta: la falta de ingresos familiares que induce a las familias a orientar a los niños y jóvenes a actividades que les permitan complementar ingresos; los efectos de la desnutrición infantil; las grandes distancias que los alumnos deben recorrer en zonas rurales, a veces enfrentando inclemencias climáticas; y en el caso de los mayores, la ausencia de incentivos para mantenerse en la escuela, ya sea por los costos de oportunidad de estudiar o debido a la falta de pertinencia del currículo respecto de sus realidades e intereses (UNESCO/OREALC, 2007).

En el mismo informe se afirma que, en Iberoamérica, contar con educación secundaria es fundamental para poder tener buenas probabilidades de acceder a un nivel de bienestar digno. No solo porque ello permite desarrollar diversas competencias generales y especializadas en los jóvenes, sino también porque otorga una credencial frente al mercado de trabajo que acredita la posibilidad de desempeño en múltiples servicios. Si bien los salarios vinculados a este nivel educativo muchas veces distan de ser adecuados, sobre todo entre los más jóvenes, son superiores a los que reciben personas con menor educación. Además, con mayor frecuencia incluyen contratos formales, con las consiguientes prestaciones de salud y seguridad social. Además, y puesto que este ciclo educacional suele culminar alrededor de la edad en que se empieza a ejercer la ciudadanía legal, el currículo educativo entrega, en mayor o menor medida, herramientas para su ejercicio. Entre 1990 y 2006, los niños y jóvenes en edad de estar en baja secundaria aumentaron su asistencia escolar de 84% a 94%, en tanto que entre los que tenían edad para estar en alta secundaria, el incremento fue de algo más de 15 puntos porcentuales (de 61% a 76%), lo que implica un avance evidente en cuanto a retención escolar, pese a los altos niveles de retraso escolar que se observan.

Correlativamente, en una década y media el porcentaje de jóvenes que culminaron la enseñanza secundaria completa pasó de 27% a 51%. Aunque esto representa un gran adelanto

---

<sup>37</sup> CEPAL (2008) op cit.

resulta insuficiente, pues la mitad de los jóvenes de la región no logran obtener esta credencial educativa y quedan en situación de vulnerabilidad social y con escasas posibilidades de obtener un empleo digno.

Si bien los avances en acceso, progresión y conclusión educativa han sido significativos, no han mostrado ser uniformes en todos los grupos de jóvenes. En particular, las mejorías en cuanto a conclusión del ciclo superior de la enseñanza secundaria siguen siendo muy marcadas por las desigualdades económicas. Pero estas disparidades expresan una serie de procesos que van diferenciando a los niños y jóvenes a lo largo de su ciclo de vida y que afectan en muchos casos el desarrollo de sus capacidades.

Aun en un contexto de masificación del acceso educativo en Iberoamérica, el origen socioeconómico –y otras características adscriptivas y semiadscriptivas que normalmente se le asocian, como el género, el área de residencia, la pertenencia étnica, y el capital educativo del hogar, entre otras– sigue siendo relevante para explicar gran parte de las diferencias en la progresión y conclusión educativas. Esto resta fuerza al valor “meritocrático” de la movilidad social en las sociedades modernas, en las que teóricamente el nivel de bienestar que alcanza cada individuo pasa a depender principalmente de sus propios esfuerzos y opciones, y no tanto de características propias de su situación de origen. En la mayoría de los países de la región, las circunstancias de origen siguen influyendo notoriamente en el éxito escolar de los jóvenes y, por ende, en sus inserciones laborales y las consiguientes posibilidades de ascenso social.

**En primer lugar,** existen evidentes disparidades en el logro educativo según el origen económico de los jóvenes. Si bien estas disparidades ya son marcadas en lo relativo al logro del ciclo inferior de la secundaria (alrededor de 9 años de estudio), estas aumentan notoriamente con respecto a la conclusión de la secundaria completa. En la baja secundaria, por cada 10 jóvenes provenientes del primer quintil de ingreso que concluyeron este ciclo, lo hicieron 21 jóvenes del quintil más alto; en la alta secundaria, esta relación es de 10 a 36

Aunque en la mayoría de los países el ciclo inferior de educación secundaria es obligatorio, la falta, la mala calidad o la inadecuación de la oferta educativa, el rezago escolar y las necesidades de incorporarse al mundo del trabajo son factores que atentan contra la retención escolar de los jóvenes de más bajos ingresos. Con frecuencia, los jóvenes más pobres no terminan sus estudios básicos y se incorporan al mercado de trabajo asalariado a actividades por cuenta propia o de carácter familiar, de manera precaria, con bajos ingresos y ausencia de acceso a los sistemas de protección social, lo que refuerza su condición de pobreza o vulnerabilidad y extrema las dificultades de desarrollo de competencias más especializadas.

Esta situación es aún más pronunciada en las brechas de conclusión del ciclo superior de la secundaria. En este ciclo se desarrollan competencias más especializadas, normalmente orientadas a la incorporación en la educación superior y, con menor frecuencia, con miras a la incorporación directa al mercado de trabajo. Para los jóvenes provenientes de los sectores de menores ingresos, esta falta de pertinencia y relevancia de los contenidos educativos de acuerdo con su realidad socioeconómica actúa como un desincentivo adicional para la conclusión de la secundaria.

Los sistemas educativos de la región tienden a ofrecer una secuencia lineal de contenidos y desarrollo de competencias, la mayoría de las veces común en términos formales aunque muy heterogénea en cuanto a su calidad, a menudo descuidando las especificidades de los diversos mundos juveniles y desatendiendo sus necesidades económicas, sociales y educativas. De esta

forma, el diseño secuencial común de los sistemas educacionales los transforma paradójicamente en una estructura desigual y diferenciadora de oportunidades para los jóvenes, en desmedro de los que viven mayor exclusión socioeconómica.

**En segundo lugar**, las disparidades en el logro educativo secundario favorecen a las mujeres, especialmente en lo atinente a la finalización del nivel superior. Esto se debe en parte a la mayor incorporación de los hombres adolescentes de estratos medio– bajos al mercado de trabajo. Sin embargo, en los estratos medios de ingreso se registran mayores disparidades de logro que en los bajos en favor de las mujeres, pues en los estratos bajos es más ostensible la deserción escolar femenina al finalizar el nivel primario, para trabajar en el ámbito doméstico (generalmente cuidando hermanos menores), lo que reduce la ventaja de las mujeres en logros educativos. También cabe destacar que entre los y las jóvenes provenientes de etnias originarias esta situación suele invertirse –en un contexto de niveles de conclusión más bajos–, pues el abandono escolar femenino en muchos casos es superior al masculino, en parte por la configuración tradicional del rol femenino en estas culturas, orientado particularmente a la economía doméstica y la producción agrícola. Aunque ya a comienzos de los años noventa la situación era favorable a las mujeres jóvenes, los avances en el ámbito educativo en torno de la equidad de género se han reforzado. Esto indica un logro notable en favor de una mayor igualdad de oportunidades entre los géneros, pues el más alto logro educativo entre las mujeres permite contrarrestar en alguna medida las fuertes inequidades que viven en el mercado de trabajo, pese a que persiste cierto grado de segmentación en las distintas ocupaciones según sexo.

**En tercer lugar**, los jóvenes que viven en zonas rurales deben enfrentar dificultades mayores para acceder a los servicios educativos.

Además de verse afectados con más frecuencia por la pobreza y otras privaciones, como malnutrición y dificultades de acceso a servicios básicos y salud, muchas veces no pueden acceder a la educación por falta de oferta –principalmente la secundaria– o debido a las grandes distancias para acceder a los centros educativos (primarios o secundarios).

En otros casos, acceden en condiciones inadecuadas por la escasez de infraestructura (o su mal estado), de materiales didácticos y de profesores, entre otras carencias. Esto obliga a los jóvenes y a sus familias a desarrollar estrategias migratorias de “estudio fuera del hogar”, orientadas a pequeños centros urbanos o a las grandes ciudades, dependiendo de la disponibilidad de recursos para ello.

En las zonas rurales, uno de los avances más notables ha sido el mayor porcentaje de retención de los jóvenes, pues el 63% continúan estudiando –independientemente del nivel de retraso–, situación que, en 1990, solo favorecía a alrededor del 41% de los jóvenes. En cuanto al término de los estudios, si bien se registran marcadas diferencias entre los jóvenes que residen en zonas urbanas y rurales, las disparidades

son relativamente menores que las que se pueden observar por niveles de ingreso. Además, los avances registrados en zonas rurales son muy significativos: la conclusión de la baja secundaria pasó del 28% al 47%, y de la secundaria completa aumentó de 9% a 24%.

**En cuarto lugar**, en los países donde existen diversas etnias originarias y poblaciones afrodescendientes, a los factores de exclusión antes mencionados se agrega la discriminación. Esta, a través de sus múltiples expresiones, profundiza su marginación y exacerba la

reproducción de la pobreza entre estos grupos sociales. En el caso de los pueblos indígenas, que en proporción significativa habitan en zonas rurales, estos suelen verse afectados notablemente por dificultades de acceso a la educación, así como por la inadecuación de esta a sus características socioculturales y necesidades específicas.

De acuerdo con la información disponible para ocho países de la región: Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador, Guatemala, Nicaragua, Panamá y Paraguay, existen disparidades respecto de la educación con dependencia del origen étnico. Por ejemplo, el 66% de los niños y jóvenes indígenas en edad de estar en alta secundaria acceden a los sistemas educativos. De este grupo, solo un 34% están efectivamente en secundaria, en comparación con el 48% entre los jóvenes no indígenas. La tasa de deserción global entre los jóvenes indígenas supera casi en un tercio a la de los no indígenas (37% comparado con 23%). Aunque en ambos grupos los mayores porcentajes de deserción se dan durante el transcurso de la secundaria, un 30% de los jóvenes indígenas abandonaron la escuela cuando cursaban primaria.

Todo esto se traduce en diferencias de logro indígena/no indígena bastante significativas, principalmente en las zonas urbanas. Al comparar la conclusión en ambos ciclos de la secundaria, en estas zonas aumenta la disparidad en desmedro de los jóvenes indígenas y afrodescendientes, pues –además del menor porcentaje de conclusión del ciclo de baja secundaria – es mayor su probabilidad de abandono escolar después de finalizar ese ciclo. Aunque todavía existen importantes deficiencias en la oferta educativa para los jóvenes residentes en zonas rurales, hoy se circunscriben principalmente al nivel secundario. Los avances en materia de acceso y logro han sido evidentes, aunque se mantiene un importante rezago respecto de las zonas urbanas. Por otra parte, la presencia indígena y de otras poblaciones minoritarias en comunidades rurales refuerza la brecha urbano–rural. La persistencia de currículos unificados, no abiertos al pluriculturalismo, refuerza la desigualdad de acceso a los servicios educativos, y también la necesidad de que estos sean de una calidad adecuada, pertinentes a la cultura, quehaceres y necesidades de las etnias originarias.

En **Metas 2021 (OEI, 2010)** se afirma que el rezago escolar se acumula y las desigualdades socioeconómicas, por área geográfica o según origen étnico, se acrecientan. El clima educativo<sup>38</sup> del hogar es un factor determinante en el rezago escolar entre los 12 y los 14 años: un niño perteneciente a un hogar con bajo clima educativo tiene 10 veces mayor probabilidad de rezagarse que uno proveniente de un hogar con buen clima educativo. También se observan diferencias importantes según el área de residencia. Además, a la heterogeneidad entre países se suma una cada vez más pronunciada heterogeneidad en el interior de los países, que produce diferencias muy marcadas entre zonas urbanas y rurales, entre estudiantes pobres y no pobres o de distintos estratos socioeconómicos, entre indígenas y no indígenas, entre otros factores discriminadores.

<sup>38</sup> **clima educativo** o el **capital cultural** del hogar : es el promedio de años de escolaridad alcanzado por los miembros de 18 años y más del hogar

Con este indicador los hogares SITEAL clasifica los hogares en tres categorías:

- clima educativo bajo: el promedio de años de escolarización de los miembros de 18 años y más es inferior a 6.
- clima educativo medio: el promedio de años de escolarización de los miembros de 18 años y más oscila entre 6 y menos de 12.
- clima educativo alto: el promedio de años de escolarización de los miembros de 18 años y más es de 12 años o más.

**En síntesis**, aunque desde comienzos de los años noventa se registra un avance generalizado en la conclusión de la secundaria, las diferencias siguen teniendo la misma intensidad y afectan a los dos estratos de educación más bajos. En promedio, los jóvenes cuyos padres no terminaron la enseñanza secundaria muestran un nivel de conclusión del primer ciclo de esta (baja secundaria) del 67%, en comparación con el 97% de aquellos cuyos padres asistieron o culminaron la educación terciaria. En los niveles de culminación de la secundaria completa, del 44% y el 91% respectivamente, se advierte un aumento importante de las distancias de logro entre jóvenes provenientes de hogares con menor y mayor educación: entre los primeros, el 24% abandonaron la escuela luego de finalizar el ciclo de baja secundaria, mientras que entre los últimos, solo un 6% de los jóvenes desertaron en dicha etapa.

Resaltamos que la ruptura de trayectorias comienza en la primaria. Existe un 3% aproximadamente de niños que nunca ingresan y de los que si ingresan casi un tercio no sigue en media.

SITEAL (2008) identifica las siguientes causas:

- **Extraescolares:** situación económica, demográfica, contexto familiar (bajo clima educativo), ausencia del estado, comunidad, grupo de pares y trabajo infanto juvenil
- **Intraescolares:** señalan las siguientes cuestiones relacionadas con:
  - docentes: niveles de preparación, experiencia, modelos de evaluación, nivel de comunicación, expectativas
  - aspectos organizacionales: calendario, sistema de evaluación, disponibilidad de atención, dotación de textos, insumos didácticos, espacios institucionales y extra áulicos.
  - contenidos: relevancia y pertinencia del curriculum,
  - secuencia de repitencia, extraedad y abandono

En promedio el 52% de jóvenes de 20 a 29 años no tienen credenciales de media, con los consiguientes costos:

- **social:** agudiza la pobreza y la transmisión intergeneracional de la misma
- **privado:** menores ingresos, mayores tasas de desempleo
- **económico:** impacta en la productividad. (Uno de los indicadores macroeconómicos es número de años de escolaridad de la PEA)

Entre los principales problemas podemos identificar: la exclusión y baja calidad educativa; el modelo institucional selectivo, la crisis de autoridad pedagógica y la debilidad del estado.

Hay que reconocer que se han registrado importantes adelantos en materia del combate a la reproducción de la pobreza, por la vía de reducir la transmisibilidad de las restricciones educacionales. No obstante, el hecho de que sean precisamente los jóvenes cuyos padres no terminaron la enseñanza formal, los de origen indígena y afrodescendiente, los que residen en zonas rurales y los que gozan de menor bienestar económico, quienes menos probabilidades tienen de concluir la enseñanza secundaria, indica que el crecimiento económico y los esfuerzos gubernamentales no han sido suficientemente efectivos para desarticular este mecanismo de reproducción de las desigualdades de una generación a la siguiente. Esto a su vez señala la persistencia de una estructura desigual de oportunidades en el sistema educacional, debido a su

alta permeabilidad a la inequitativa estructura social y económica que predomina en Iberoamérica. (CEPAL; 2008)

### **Caracterización de la situación referida a la Educación postsecundaria y terciaria:**

En Metas (OEI, 2011) se sostiene que debido a la adquisición insuficiente de las competencias necesarias para enfrentar las dificultades de los estudios más avanzados –expresión de la desigual calidad educativa que han enfrentado en el transcurso de la educación primaria y secundaria–, y de otros factores como la necesidad de obtener ingresos para acceder a niveles de bienestar mínimos, son pocos los que logran culminar la educación técnico-profesional o la educación universitaria: entre los jóvenes de 25 a 29 años, solo 8,3% ha logrado concluir al menos 5 años de educación postsecundaria (duración típica de una carrera universitaria), con una estratificación según quintiles de ingreso per cápita muy fuerte, ya que por cada 27 jóvenes de estratos de altos ingresos (quintil 5), solo uno de bajos ingresos logra concluir cinco años de estudios postsecundarios.

Respecto a este nivel, desde CEPAL (2008)<sup>39</sup>, se afirma que las relaciones entre la educación, especialmente la postsecundaria, y el mundo del trabajo se han visto modificadas por las transformaciones que ha experimentado este último, lo que ha creado un cuadro nuevo y complejo de demandas a la formación de recursos humanos calificados y ha alterado las formas de aprovechamiento de estos recursos (Cox, 2002, citado en CEPAL, 2008).

Entre esas modificaciones destacan:

- i) las que atañen a los contenidos de las ocupaciones y generan nuevas demandas de competencias, destrezas y conocimientos;
- ii) la disminución relativa de la oferta global de puestos de trabajo;
- iii) el cambio en la estructura sectorial del empleo, en particular, el aumento de la “tercerización”, que trae la expansión tanto de actividades de baja calificación como de aquellas que demandan fuerza de trabajo altamente calificada (principalmente el sector financiero, energía y comunicaciones y servicios prestados a las empresas), muchas veces ligadas a las nuevas tecnologías de la información y comunicación (CEPAL, 2002a).

En el documento se afirma que, el sistema educacional cumple una función (o disfunción) estratégica en el tránsito de las sociedades nacionales hacia un orden global, competitivo y altamente interconectado, centrado en el paradigma de la sociedad del conocimiento. En la mayoría de los países de la región, a los persistentes rasgos de inequidad social que marcan un patrón de desarrollo de la estructura del sistema educativo también altamente desigual, segregado y segmentado, se suman las restricciones presupuestarias y la priorización de recursos principalmente hacia la masificación de la educación primaria. Además, la adaptación del sistema educacional y de formación en general es lenta y los ajustes se producen con importantes rezagos, sobre todo ante las dificultades de responder con rapidez a los cambios en los requerimientos de recursos humanos para el desarrollo.

Con contadas excepciones, los países de la región se encuentran rezagados en educación superior respecto de lo que se esperaría dado su nivel de riqueza y en comparación con los países desarrollados. Según evidencias de fines de la década pasada, mientras entre los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) alrededor del 23% de la

<sup>39</sup> CEPAL (2008) *op.cit.*

población de 25 a 64 años tenía alguna calificación técnica o profesional, en Iberoamérica esta proporción rondaba el 15% (CEPAL, 2002b). Aunque no es posible determinar cuál es el nivel óptimo de educación de la población y en particular de la fuerza de trabajo, para acompañar los procesos de desarrollo de los países, los reducidos niveles de población con alta calificación y su baja relación con los niveles de desarrollo económico revelan un funcionamiento inorgánico del sistema educativo con respecto al sistema productivo en la mayoría de los países de la región.

En materia de acceso a la educación postsecundaria y terciaria (técnica, profesional no universitaria y universitaria), los avances registrados desde comienzos de los años noventa no son muy alentadores. Si bien el porcentaje de jóvenes en edad de estar en terciaria que estudiaban – en educación postsecundaria o todavía en secundaria – aumentó de 28% a 35%, solo algo más de la mitad de ellos cursaba efectivamente algún estudio postsecundario. En otras palabras, muchos estaban rezagados todavía en educación secundaria. Por lo tanto, los jóvenes en edad correspondiente que efectivamente estaban en educación postsecundaria llegaban al 19% del total de jóvenes en edad de estar en dicho ciclo (vale decir, la tasa de asistencia neta a la educación postsecundaria). Asimismo, las desigualdades de acceso a este ciclo educacional son escandalosamente notorias: mientras un 5,3% de los jóvenes provenientes del quintil de ingresos más bajo cursaban estudios postsecundarios, entre los de mayores ingresos lo hacían el 44,9%.

Las propias dificultades económicas, los incentivos para incorporarse al mercado de trabajo y adquirir por esta vía mayores niveles de autonomía, la deficiente base de conocimientos y herramientas de aprendizaje que suelen darse, entre otros factores, inciden fuertemente en un alto nivel de fracaso escolar o en la conclusión de ciclos breves de especialización postsecundaria: el porcentaje de jóvenes de 25 a 29 años de edad que habían culminado al menos 5 años de estudios superiores se situaba en torno de un 8,2% alrededor de 2006.

Naturalmente, el acceso y conclusión de la educación terciaria –programas de educación profesional universitaria y no universitaria– están fuertemente limitados por diversos factores de exclusión: mientras entre los jóvenes residentes en zonas urbanas, el 10% concluyeron la educación terciaria, menos de un 2% de los residentes en zonas rurales lo hicieron. Además, debido a la baja oferta educativa en este nivel en los pequeños centros urbanos, muchos de los jóvenes que tienen oportunidad de estudiar deben migrar a las ciudades principales. Por otra parte, prácticamente ningún joven proveniente del quintil de más bajos ingresos logra concluir la educación universitaria (0,7%), y entre aquellos provenientes de pueblos originarios o afrodescendientes, solo un 2% logran profesionalizarse. La reproducción intergeneracional de la estructura de oportunidades educativas, ya patente en cuanto a acceso y conclusión de la educación secundaria, se exagera en el ciclo terciario: un joven hijo de padres con educación postsecundaria (completa o incompleta) tiene 6 veces más probabilidades de profesionalizarse que un joven cuyos padres no concluyeron la secundaria.

En el mencionado informe se afirma que: La inversión continua en capital humano es hoy en día un elemento clave de las estrategias de los países para promover el desarrollo económico, el pleno empleo, la ciudadanía activa y la cohesión social. En este sentido, la apuesta por los jóvenes no se puede circunscribir solo a la educación primaria y secundaria. Estas sin duda otorgan la plataforma de conocimientos y competencias generales para un proceso continuo de aprendizaje. Pero el potencial de creatividad e innovación juvenil es insuficientemente aprovechado si no se despliega con la utilización de herramientas especializadas que se entregan principalmente durante la educación postsecundaria.

El acceso a los trabajos “inteligentes” y de alta productividad en el marco de la sociedad del conocimiento depende en gran medida del desarrollo pleno de las capacidades del conjunto de jóvenes. Las estrategias de desarrollo que dejan a la educación técnico-profesional al exclusivo arbitrio de mecanismos de oferta y demanda, solo permiten el acceso a los niveles más avanzados de calificación a una elite reducida de jóvenes. El escaso desarrollo de algunas economías de la región motiva con frecuencia a aquellos más calificados a migrar a países más desarrollados en busca de mejores oportunidades laborales y mayor especialización. La ausencia de una masa crítica de técnicos y profesionales jóvenes, que manejen las herramientas de innovación de última generación, limita los procesos de modernización y el aumento de la competitividad en la mayoría de los países iberoamericanos.

En este sentido, es necesario en el mediano plazo incrementar tanto la oferta educativa postsecundaria no profesional en pequeños centros urbanos, como también la superior no universitaria y universitaria en centros urbanos medianos. Esto debe incluir mecanismos de compatibilización entre la educación y trabajo, lo que implica generar alternativas educativas conformes con el desempeño laboral, tal como la oferta educativa vespertina o nocturna. Sin embargo, las dificultades de incorporación y retención de una proporción mayoritaria de jóvenes, así como las restricciones de recursos públicos, indican la necesidad de desarrollar ofertas educativas que incluyan modelos pedagógicos semipresenciales y flexibles, que estimulen la permanencia y consideren la existencia de diferentes ritmos de aprendizaje; en dichas ofertas se deben utilizar los recursos públicos materiales y humanos existentes en las localidades, y asegurar los materiales básicos necesarios garantizados por el Estado. Ello se debe complementar con la construcción de programas y redes de protección social que permitan a los estudiantes de menores recursos disminuir el costo-oportunidad de mantenerse en el sistema educacional una vez culminada la educación secundaria. Para aumentar su eficacia, estas acciones afirmativas deben iniciarse en etapas previas del ciclo educativo: es necesario mantener la intervención, con las variaciones que correspondan, a lo largo de todo el ciclo de educación del niño y el joven de menores recursos, desde la preescolar hasta la postsecundaria.

## ANEXO III: Breve caracterización de la ETP en los países seleccionados (Argentina, Brasil, Colombia, Chile y México)<sup>40</sup>

### Argentina

El Ministerio de Educación constituye el más alto nivel de conducción de la educación. Cuenta con un organismo responsable de la educación técnico profesional con rango de subsecretaría de Estado, el Instituto Nacional de Educación Tecnológica (INET), y además un organismo de carácter consultivo, el Consejo Nacional de Educación-Trabajo (CoNET). Éste tiene una estructura tripartita, integrado por representantes de otras áreas de gobierno (Ministerio de Trabajo) y representantes gremiales y del sector empresarial.

A principios de la década de 1990, se produjo la transferencia de las escuelas técnicas y los centros de formación profesional a las provincias, junto con el resto de las escuelas secundarias. En esos años, la Ley Federal de Educación 24.195/93, había transformado la educación técnica que existía hasta entonces. De una escuela técnica de 6 años a los que se accedía después de haber terminado 7 años de escolaridad primaria, se pasó a 3 años (15-17 años) después de una educación general básica de 9 años. El título de técnico se obtenía como resultado de cursar la educación polimodal de 3 años y los trayectos técnico profesionales en contraturno.

Como resultado de la implementación de esta reforma en la oferta de ETP, se produjo una alta fragmentación de la misma, tema que se analizará en el punto 3.1.

En 2005 se promulgó una Ley de Educación Técnico Profesional (26.058/05)<sup>41</sup>, orientada a restituir el modelo integrado de educación técnica. Establece el objeto de regular y ordenar la ETP en el nivel medio y superior no universitario, respetando los criterios federales, las diversidades regionales y articulando la educación formal y no formal, la formación general y la profesional en el marco de la educación continua y permanente. El campo de la ETP abarca, articula e integra los diversos tipos de instituciones y programas de educación para y en el trabajo, que especializan y organizan sus propuestas formativas según capacidades, conocimientos científico-tecnológicos y saberes profesionales. Todas las modalidades de ETP buscan la formación integral, vinculada al crecimiento personal, laboral y comunitario de los estudiantes, con la formación ciudadana, humanística y científico- tecnológica, diferenciándose de orientaciones acotadas a la formación para puestos discretos de trabajo.

La ley establece que los planes de estudio de la ETP de nivel medio tendrán una duración mínima de 6 años, y éstos se estructurarán según los criterios adoptados por cada provincia. Asimismo crea el Fondo Nacional para la Educación Técnico - Profesional, que garantiza la inversión necesaria para el mejoramiento de la calidad de las instituciones. Los fondos se adjudican en la medida en que se aprueben los planes de mejora presentados por las instituciones respectivas. Para ello las jefaturas involucradas, tanto a nivel nacional como provincial, trabajan en el asesoramiento y acompañamiento de las escuelas e institutos a fin de apoyarlos en el diseño de proyectos relevantes. De este modo se busca que las propuestas de acciones formativas guarden relación con los sectores socio - productivos, fortaleciendo su

<sup>40</sup> Briasco, I. 2010. *Trends in VET in Latin America*. en Jacinto, Claudia (Coord). *Recent trends in technical education in Latin America*, Paris, IIEP-UNESCO

<sup>41</sup> También se promulga una nueva ley de ordenación de todo el sistema, la N° 26206/06, que define educación técnico profesional Vuelve a la estructura de 4 niveles (Inicial, Primario, Secundario y Superior) extendiéndose la obligatoriedad al nivel secundario.

vinculación y revalorizando el papel del conocimiento científico - tecnológico; de tal manera que los proyectos tengan consistencia interna, y que sean viables y factibles.

### *Brasil*

El Ministerio de Educación y Deporte constituye el más alto nivel de conducción de la educación brasileña. El sistema de enseñanza se encuentra organizado en tres grados: Enseñanza Fundamental (primer grado), Enseñanza Media y Tecnológica (segundo grado) y Enseñanza Superior (tercer grado). La enseñanza fundamental es obligatoria en la franja de 7 a 14 años y tiene una duración de 8 grados, siendo gratuita en los establecimientos públicos. La enseñanza media se desarrolla en 3 años pudiendo incluir la habilitación profesional para una ocupación básica de un sector.

La Educación Profesional se subdivide en tres sistemas: Formal, No Formal y Libre. El Formal incluye la Educación Técnica de nivel medio y superior, administrada por Universidades y Escuelas Técnicas, públicas y privadas. El No Formal abarca instituciones de Formación Profesional, dependientes del ministerio de trabajo, como SENAI, SENAC, SENAR, SEBRAE, organizaciones no gubernamentales, sindicatos, empresas, fundaciones y grupos religiosos. La oferta Libre está constituida por una amplia red de establecimientos privados que ofrecen principalmente cursos de corta duración.

Hasta febrero de 2004 la educación media era gestionada por la Secretaría de Educación Media y Tecnológica del Ministerio de Educación y Cultura (MEC) y, en el marco de un proceso de reestructuración ministerial, el gobierno que asumió en 2004, colocó la dirección de ese nivel de enseñanza en la Secretaría de Educación Básica (SEB) al tiempo que creó la Secretaría de Educación Técnica (SETEC), de quien depende el Sistema Formal de ETP: Nivel Federal y Nivel Estadual/Municipal. El primero está compuesto por los Centros Federales de Educación Tecnológica, las Escuelas Técnicas, las Escuelas Agrotécnicas, las Unidades Descentralizadas y las Escuelas Técnicas y Agrícolas dependientes de las Universidades Federales.

A fines de la década de 1990 se desarrollaron una serie de proyectos gubernamentales en la dirección de plasmar en el sistema las innovaciones planteadas en la Ley de Directrices Básicas de la Educación (LDB), entre los cuales se destacó el Proyecto de Expansión de la Educación Profesional (PROEP), financiado por el BM y destinado al fomento de la formación para el trabajo, por la vía, entre otras estrategias, de una creciente diferenciación entre la oferta de enseñanza media de finalidad académica y la profesionalizante. Tanto el PROEP como el Decreto Federal Nº2208/1997 y, con posterioridad, las Directrices Curriculares Nacionales para las Enseñanza Media de 1998 se orientaron a modernizar la enseñanza media y la formación profesional de modo de acompañar el avance tecnológico y atender las demandas del mercado de trabajo, con sus exigencias de flexibilidad, calidad y productividad. La enseñanza media debía articular conocimientos y competencias para la ciudadanía y para el trabajo sin ser profesionalizante, o sea, preparar “para la vida”. La educación profesional, por su parte, de carácter complementario, debía desarrollar las aptitudes necesarias para el mundo productivo y era destinada tanto a alumnos y egresados de la enseñanza fundamental, media o superior como a trabajadores, independientemente del nivel de escolaridad alcanzado. El mencionado Decreto, estableció que el nivel técnico de la FP estaba destinado a los estudiantes o egresados del nivel medio de escolaridad y que podía cursarse de manera concomitante o secuencial con los estudios regulares, pero no de forma integrada. Los alumnos que completaran el nivel medio de enseñanza y aprobaran el conjunto de los módulos que componían una habilitación profesional y las prácticas profesionales exigidas, accedían a la certificación técnico medio. Con el cambio de gobierno se produjo un proceso de análisis crítico de las políticas implementadas

por el gobierno saliente en esta materia, que se examinará en el punto 3. Desde 2004 se ha trabajado en el proyecto de la Nueva Ley de Dirección y Bases de Educación Nacional, la cual hasta el presente no fue promulgada.

### *Chile*

El Ministerio de Educación es un órgano técnico y fiscalizador pero no de administración, ya que la educación se encuentra descentralizada. Los centros donde se imparte la enseñanza son: Municipales, Particulares (con subsidio, sin subsidio) y Corporaciones Privadas. Para orientar las políticas de ETP, el ministerio de educación cuenta con un Departamento de Educación Técnico Profesional.

El nivel medio de la enseñanza, que se cursa después de 8 años de educación básica tiene cuatro años de duración es obligatorio y está organizado en dos ciclos de dos años cada uno (o, excepcionalmente, de cinco para la educación técnica). Desde la reforma curricular de 1995 es común en los dos primeros años de la formación y luego se diversifica, en Científico- Humanista, de carácter general, y Técnico- Profesional, que brinda a la vez formación general y profesionalizante.

Desde entonces, la formación de técnicos de nivel medio dejó de ser una modalidad de la enseñanza media para transformarse en un espacio de ésta - formación diferenciada-, como un ámbito de preparación inicial para el trabajo, articulando los aprendizajes propios de una especialidad con los de la formación general. En el espacio de Formación Diferenciada Técnico Profesional se ofrece a los alumnos/as oportunidades para realizar una formación especializada definida en término de objetivos terminales (agrupados en perfiles de salida) correspondientes a 14 sectores ocupacionales y 46 perfiles de especialización.

Para definir el espacio de Formación Diferenciada Técnico Profesional, se realizó un importante proceso de consulta que se inició en 1994 acerca de los objetivos fundamentales y contenidos mínimos obligatorios para la educación media. En junio de 2002 se inició el Programa *Chilecalifica*, ejecutado de manera conjunta por los ministerios de Economía, Educación y del Trabajo y Previsión Social, con apoyo financiero del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF)-BM, se propone la creación de un Sistema de Educación y Capacitación Permanente. Incluye el desarrollo de itinerarios de formación técnica, la instalación del sistema nacional de certificación de competencias laborales, la institucionalización del sistema de aseguramiento de la calidad, y la constitución de redes que articulen el sistema formativo con el productivo, organizadas por sectores, y el fortalecimiento de la formación dual.

Estas dos últimas líneas de trabajo tienen un elemento en común que es lograr la articulación del mundo formativo con el productivo, acercando a las empresas a los establecimientos educativos para generar un compromiso con los resultados de la formación técnica.

En la actualidad los cambios que están experimentando la formación de técnicos en el nivel de educación media se ubican en el contexto de un proceso profundo de transformación del Sistema Educativo Nacional orientado a mejorar la calidad, la equidad de sus procesos y sus productos.

### *Colombia*

Al Ministerio de Educación Nacional le corresponde la dirección del sector educativo. A nivel regional se constituyen Secretarías de Educación Distritales, Departamentales y Municipales y los institutos adscriptos. La Enseñanza Técnica no cuenta con un organismo rector que fije políticas de mejoramiento de la calidad de la educación impartida tanto en el sector oficial

como privado. Es financiada, en parte, por el Estado, Organizaciones Religiosas, y Organizaciones No Gubernamentales.

La Ley Nº 115/94 estructura al sistema educativo en la Educación Formal, No Formal e Informal. La Educación Formal es impartida por instituciones oficiales y privadas, bajo la supervisión del Ministerio de Educación. Comprende los siguientes niveles: Preescolar y Básica (6 a 15 años) ambas obligatorias, Media y Superior.

La Educación Media se ofrece con carácter de Académica o Técnica y conduce al título de Bachiller y no tiene carácter de obligatorio. Está destinada a población de 16 y 17 años de edad y abarca dos grados de formación: 10º y 11º. La Media Académica se orienta a la profundización en un campo específico de las ciencias, las artes o las humanidades; la Media Técnica prepara a los alumnos para el desempeño laboral en uno de los sectores de la producción y de los servicios.

Cabe resaltar que las instituciones educativas gozan de autonomía para fijar sus planes de estudio, siempre en consonancia con los lineamientos curriculares centrales y de las entidades territoriales de las cuales dependen.

La Formación Técnica, independiente del Bachillerato, se ofrece desde la Educación No Formal y desde la Educación Superior. La primera certifica Técnicos con una intensidad horaria mínima de mil horas. La segunda, forma Técnicos Profesionales con cuatro semestres académicos y requiere para su ingreso el título de Bachiller.

La Educación No Formal es regulada por el Ministerio de Educación Nacional y el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, por intermedio del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), el sector empresarial e Instituciones de Educación No Formal. El SENA, tiene personería jurídica, patrimonio propio e independiente y autonomía administrativa. Con financiamiento propio derivado de los aportes parafiscales de los empresarios, tiene una oferta regular para técnicos, tecnólogos y trabajadores especializados<sup>42</sup>.

Además del SENA, el país cuenta con instituciones técnicas profesionales y escuelas tecnológicas que imparten educación técnica superior y cerca de entidades de capacitación, las cuales son autorizadas por el Ministerio de Educación pero cuyos certificados de aptitud ocupacional que expiden no tienen validez académica. Esta participación del SENA en el fortalecimiento de la educación media técnica parece haber adoptado en los últimos años un nuevo impulso, como se verá en el punto 4.

### *México*

La Ley General de Educación de 1993, enmarca jurídicamente al Sistema Educativo Nacional, constituido por instituciones educativas del estado y organismos descentralizados, instituciones autónomas, y las particulares.

La Educación Secundaria (obligatoria) se imparte en tres años a la población de 12 a 16 años de edad que haya concluido la educación primaria. Las personas mayores de 16 años, pueden estudiar en la secundaria para trabajadores o en la modalidad para adultos. El sistema de educación Media Superior está conformado por tres modalidades:

a) El bachillerato general, que prepara a los estudiantes para continuar estudios superiores y que es impartido en cuatro tipos de instituciones.

---

<sup>42</sup> A partir 2003, implementó el aprendizaje virtual, y en 2004, se lanza el programa SENA 24 horas, que incrementa la cobertura de formación profesional y la utilización de los Centros de Formación. Los ambientes virtuales de aprendizaje, constituyen uno de los pilares estratégicos que le permitieron al SENA crecer 263% en los últimos cuatro años, pasando de ofrecer en sus diversos programas de aprendizaje un total de 1.142.798 cupos en el 2002, a 4.148.809 cupos en el 2006.

b) La educación profesional técnica, que califica al joven en diversas especialidades que lo orienten hacia el mercado de trabajo. No obstante, el diploma que se obtiene con este tipo de educación no respalda y mucho menos asegura una ocupación intermedia en el mercado laboral. Esta modalidad se ofrece en siete tipos distintos de instituciones.

c) El bachillerato tecnológico, que prepara al estudiante para continuar estudios superiores y para el desempeño de alguna actividad productiva, se imparte en diez tipos diferentes de institución.

La Educación Tecnológica está concebida como un conjunto de instituciones, creadas para proporcionar servicios educativos de investigación, y desarrollo tecnológico, atención comunitaria, asesoramiento técnico y difusión cultural. En este marco, el Bachillerato Tecnológico constituye una oferta de nivel medio superior de carácter bivalente vinculada con los sectores industrial, agropecuario, forestal y marítimo. Las instituciones de la EMTP se dividen en tres grupos: Instituciones Centralizadas, Instituciones Descentralizadas, Instituciones Desconcentradas, que constituyen el Sistema Nacional de Educación Tecnológica.

La coordinación del Sistema Nacional de Educación Tecnológica está a cargo del Consejo del Sistema Nacional de Educación Tecnológica, que es un órgano de consulta de la Secretaría de Educación Pública (SEP). La Dirección General de Centros de Formación para el Trabajo (DGCFT) que tiene como función central la formación de recursos humanos que satisfagan las necesidades de los sectores productivos y de servicios, estando bajo su responsabilidad la capacitación para y en el trabajo que se imparte en los Centros de Educación para el Trabajo Industrial.

En 1995 se creó el Proyecto para la modernización de la Educación Técnica y Capacitación, buscando acrecentar la calidad de los servicios y mejorar su correspondencia con las necesidades de la fuerza laboral. Su propuesta central fue promover el desarrollo de cursos modulares basados en normas de competencia laboral. Surge así el Consejo Nacional de Normalización y Certificación de Competencia Laboral (CONOCER), para la producción de las normas de certificación de las competencias laborales de los trabajadores y estaba integrado por representantes de los sectores privado, social y público. En simultáneo a las acciones de normalización y certificación se iba a ir transformando la oferta educativa de las instituciones en las que se imparte educación técnica y capacitación para el trabajo. En esta actividad participaron el Colegio Nacional de Educación Profesional y Técnica (Conalep), la Dirección General de Educación Tecnológica Industrial (DGETI) y la DGCFT. A partir de 1998 se incorporó al proyecto la Dirección General de Educación Agropecuaria (DGETA) y la Unidad de Educación en Ciencia y Tecnología del Mar.

Por otra parte se establecieron Acuerdos de Coordinación entre la Secretaría de Desarrollo Social; de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural; la de Educación Pública; Medio Ambiente y Recursos Naturales y Pesca; y el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.

## Estado del arte en Europa

---

### 1. Análisis del escenario en Europa

Los jóvenes en Europa se enfrentan a problemas específicos en el acceso al mercado de trabajo. El desempleo juvenil es sistemáticamente superior al desempleo medio. Los jóvenes no se benefician tanto de las fases de crecimiento económico y sufren desproporcionadamente en las épocas de crisis. Además el paso de la educación al empleo no suele ser directo, ya que no siempre encajan las necesidades del mercado de trabajo y el rendimiento educativo o profesional. Los jóvenes compiten a menudo con trabajadores con experiencia plenamente formados y pueden salir perdiendo; además, los trabajadores de menos de 25 años de edad suelen tener un nivel educativo más bajo y son menos los que se han cualificado profesionalmente.

Por otra parte, si se consiguen un empleo, suele ser con un contrato menos seguro, por ejemplo con una empresa de trabajo temporal. De ahí el riesgo de que caigan en un ciclo de sucesivos períodos de empleo y de desempleo.

Según los estudios realizados, estas experiencias iniciales en el mercado de trabajo pueden influir a largo plazo en las perspectivas profesionales, en la salud, en los ingresos y en la movilidad social. Los retrasos en la obtención de un primer empleo y los períodos prolongados de desempleo se manifiestan a menudo, incluso décadas después, en el fenómeno calificado de «cicatrización».<sup>43</sup>

Posiblemente sea inevitable una cierta dosis de desempleo juvenil, debido a los muchos jóvenes que pasan por un período de transición al terminar la educación y formación. Estos períodos pueden deberse a que sus cualificaciones no encajan con los requisitos de los puestos de trabajo que se les ofrecen, especialmente en lo que respecta a su experiencia (cuestión planteada, cuando se debate el tema del desempleo juvenil, por los empresarios de muchos Estados miembros que aluden al desajuste entre las cualificaciones impartidas por los sistemas educativos y las que se requieren para los puestos en oferta). Son rasgos característicos de estos períodos de transición las prácticas, la formación profesional, el empleo temporal y los períodos (a menudo cortos) de desempleo.

En general, la tasa de empleo aumenta a partir del momento en que los jóvenes llegan a mediados de la veintena. Del 41,9 % que se registra en el grupo de edad de 16–24 años en la UE-27, pasa al 73,8 % en el grupo de 25–29 años. En parte, este aumento se debe a que los jóvenes van terminando su largo período inicial de estudio en muchos países.

---

<sup>43</sup> Scarpetta, S., Soneto, A. y Manfredi, T. (2010), *Rising youth unemployment during the crisis: How to prevent negative longterm consequences on a generation?*, OCDE Social, Employment and Migration Papers, nº 106, disponible en: [www.oecd.org/dataoecd/10/8/44986030.pdf](http://www.oecd.org/dataoecd/10/8/44986030.pdf).

---

No hay que olvidar, sin embargo, que las experiencias negativas en estos periodos de transición pueden producir efectos durante toda la vida laboral.

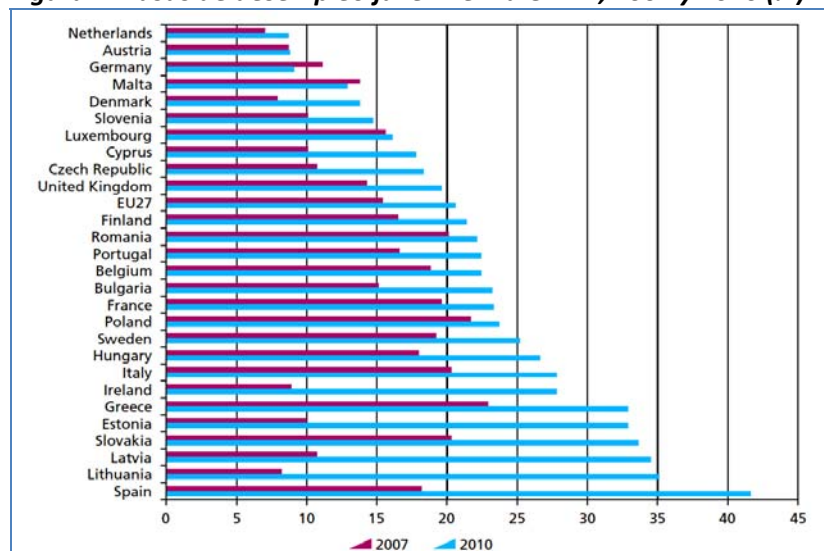
El análisis de las repercusiones a largo plazo de recesiones económicas precedentes ha demostrado que las experiencias iniciales de desempleo puede tener una amplia gama de efectos personales negativos: desde un bajo nivel de ingresos durante toda la vida hasta la continuidad de las experiencias de desempleo, el aumento de las probabilidades de empleo precario, un peor estado de salud y posiblemente incluso una reducción de la esperanza de vida<sup>44</sup>.

Pueden tener también efectos sobre la sociedad en sentido más amplio, ya se trate de una peor conexión con la sociedad civil, de una posposición de la vida de familia o de un retraso de la autonomía financiera hasta una etapa posterior.

### 1.1 Descripción de la problemática del desempleo juvenil

La recesión ha afectado fuertemente a las perspectivas de empleo de los jóvenes europeos. Cuando hay que proceder a una reestructuración, suelen ser ellos el grupo más perjudicado, debido al tipo de sus contratos y a las ocupaciones y sectores en los que trabajan. Las tasas de desempleo juvenil se han duplicado y en algunos casos triplicado desde el inicio de la recesión (Figura 1).

**Figura 1: Tasas de desempleo juvenil en la UE-27, 2007 y 2010 (%)**



Fuente: Encuesta de las fuerzas de trabajo de Eurostat

<sup>44</sup> Simms, M., Euro found (2011), *Helping young workers during the crisis: contributions by social partners and public authorities* (este report de Eurofound informa el valor substancial de este tema de *Foundation Findings*)

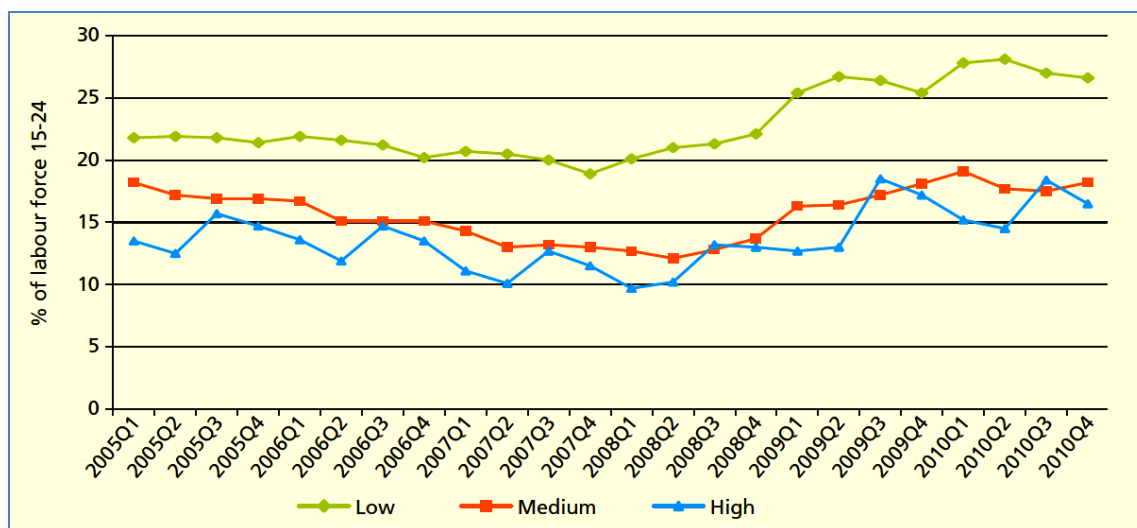
Los jóvenes suelen ser los primeros en perder el empleo durante una recesión económica. El gran aumento durante los últimos 15 años del número de jóvenes sujetos a modalidades de empleo atípicas (contrato temporal, contratación por una empresa de trabajo temporal) les ha colocado en situación de mayor riesgo.

En las empresas enfrentadas a una reducción de la demanda de sus productos o servicios, el primer paso consiste normalmente en no renovar los contratos de duración determinada o en poner fin al trabajo de los trabajadores de las agencias de empleo.

### 1.1.1 Nivel educativo

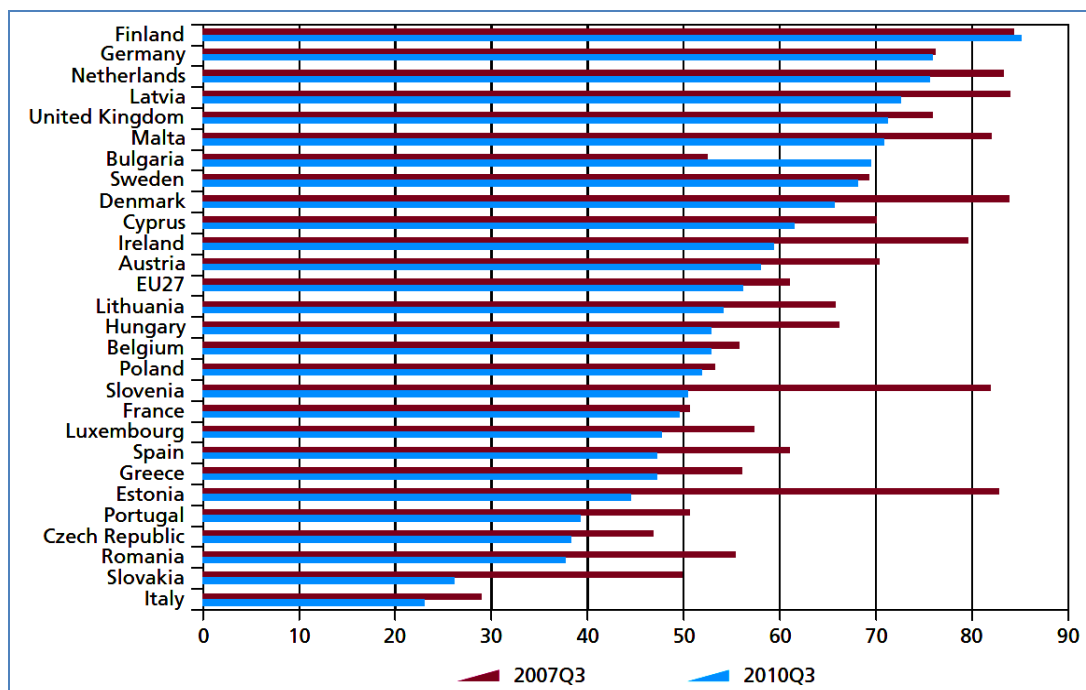
El nivel educativo desempeña un papel fundamental en las probabilidades de encontrar un trabajo. En general, cuanto más elevado es ese nivel, más baja es la tasa de desempleo (Figura 2). No obstante, a pesar de la «seguridad» que ofrece un nivel educativo inicial alto, en algunos Estados miembros han caído fuertemente los niveles de empleo de los titulados superiores (Figura 3). Además, como se ha indicado previamente, hay pruebas de que los titulados aceptan trabajos para los que están sobrecualificados, lo que tiene su vez un efecto indirecto sobre el empleo de los jóvenes con niveles educativos más bajos.

**Figura 2: Tendencia de la tasa de desempleo juvenil, por niveles educativos alcanzados, UE-27**



Fuente: Eurostat, \*LFS bajo = ISCED 1997, niveles 0-2 (primaria & secundaria inferior), medio = ISCED 1997 niveles 3-4 (superior & pos-grado secundario), alto = ISCED 1997 niveles 5-6 (terciario).

Figura 3: Tasas de empleo de los jóvenes con nivel educativo terciario (%)



Fuente: Encuesta de las fuerzas de trabajo de Eurostat

### 1.1.2. Aspectos de género

La recesión ha afectado de forma diferente a los hombres y las mujeres; lo mismo se observa entre los jóvenes que han perdido el trabajo.

Los estudios de Eurofound indican que el grupo de los hombres jóvenes es el más afectadas por el desempleo en países como Bélgica, Estonia, Grecia, Irlanda, Italia y Reino Unido. Parecen influir en ello determinados aspectos estructurales del mercado de trabajo y ciertas cuestiones educativas.

En esos países, los sectores que se vieron afectados antes por la recesión y empezaron a perder empleo, como la industria y la construcción, son también los que tradicionalmente han empleado más hombres. Además estaban en marcha en ellos grandes cambios estructurales, caracterizados en general por un desplazamiento del empleo del sector industrial al de servicios (es decir, de un sector con predominio de los hombres a otro con predominio de las mujeres).

Por último, los hombres jóvenes tienen en general niveles de cualificación más bajos, relacionados a menudo con un nivel educativo más bajo, que las mujeres jóvenes.

Países como Alemania y Austria han tratado de mitigar los efectos de la recesión a través de medidas proyectadas para grupos específicos de beneficiarios, en el ámbito del sistema global de

formación profesional y técnica (Sistema Dual). Al impartirse formación adicional y promoverse el aprendizaje a través de incentivos económicos para las empresas, las pérdidas de empleo en la industria han sido menos acusadas.

No obstante, vuelve a aparecer una diferencia de género: son los varones jóvenes los que se han beneficiado, ya que tienden a estar sobrerrepresentados en los sectores que hacen un mayor uso de la formación profesional y técnica<sup>45</sup>.

### 1.1.3. Grupos en situación especial de riesgo

Entre los jóvenes, están en riesgo de exclusión laboral y social los pertenecientes a la categoría más amplia de los que no estudian ni trabajan («NiNi»: véase a continuación).

Se trata de jóvenes con edades comprendidas entre 15 y 24 años que se han desvinculado del trabajo y de la educación y que presentan un mayor riesgo de exclusión, tanto laboral como social.

Dentro de ellos, están en situación especial de riesgo los económicamente inactivos, los desempleados de larga duración y los que ya eran vulnerables antes del inicio de la recesión, como los menos cualificados, los discapacitados o con problemas de salud mental y los inmigrantes (en particular, las mujeres).<sup>46</sup>

Varios factores aumentan la vulnerabilidad de los jóvenes a la exclusión. En primer lugar, es más probable que desempeñen trabajos temporales o a tiempo parcial. Aunque en ocasiones estas modalidades les resulten beneficiosas – por ejemplo, para combinar el empleo y los estudios –, con frecuencia no las han elegido y aumentan sus probabilidades de percibir bajos ingresos anuales.

En algunos Estados miembros, los trabajadores jóvenes con poco tiempo de cotización no tienen derecho, en ocasiones, a la prestación de desempleo y han de recurrir finalmente a otras fuentes de apoyo, como las prestaciones de incapacidad. El aumento de la inseguridad asociado a la incertidumbre del trabajo y al desempleo de larga duración puede perjudicar la salud en virtud de efectos tanto directos como indirectos (como los cambios en el comportamiento de salud, el consumo de alcohol, la adopción de comportamientos más arriesgados, etc.).

Por otra parte, los jóvenes y las personas con problemas psiquiátricos o problemas de dependencia de sustancias están en riesgo cada vez mayor de quedarse sin hogar.

### 1.1.4. NiNi: Jóvenes que ni estudian ni trabajan

El acrónimo inglés NEET, del que procede el NiNi español, surgió en el Reino Unido a finales del decenio de 1980.

<sup>45</sup> Simms, M., Eurofound (2011), *Helping young workers during the crisis: contributions by social partners and public authorities*.

<sup>46</sup> Comisión Europea, Informe conjunto sobre protección social e inclusión social de 2010.

Fue empleado por investigadores y funcionarios públicos para categorizar determinadas experiencias con los jóvenes, vinculadas principalmente a la situación resultante de los cambios en las políticas que dejaron fuera de las prestaciones de desempleo a los del grupo de edad de 16 y 17 años:

Desde entonces, el interés por el grupo de los NiNi ha crecido a escala de la UE, habiéndose adoptado definiciones equivalentes en casi todos los Estados miembros, referidas en especial a los jóvenes de 15-24 años.

Ese interés por el fenómeno de los NiNi ha aumentado también como consecuencia de la crítica que se dirige frecuentemente a los indicadores tradicionales de la actividad laboral de los jóvenes, por entender que tienen una relevancia limitada debido al elevado número de los que no se incluyen en la población activa por estar todavía estudiando, o formándose o en la universidad.

Por estas razones, en los últimos años se han realizado varios estudios promovidos por el sector académico, por las administraciones públicas o por las organizaciones internacionales para investigar el caso de los jóvenes que se desvinculan tanto del trabajo como de la educación y que posiblemente están en alto riesgo de exclusión laboral y social<sup>47</sup>.

La necesidad de prestar más atención a la generación NiNi es esencial en la nueva serie de directrices para las políticas de empleo propuestas por la Comisión Europea el 27 de abril de 2010. En ellas se declara: «A fin de ayudar a los jóvenes, especialmente a los que no tienen trabajo y no siguen ningún tipo de formación, los Estados miembros, en cooperación con los interlocutores sociales, deberán establecer sistemas para que las personas que finalicen sus estudios puedan encontrar un primer trabajo o tengan posibilidades de continuar su educación y su formación a través de puestos de formación o en prácticas, entre otras cosas, e intervenir rápidamente ante la aparición del desempleo juvenil».

La generación NiNi constituye una categoría heterogénea, que comprende diferentes grupos: los jóvenes dispuestos a trabajar y que buscan empleo activamente, los que no están dispuestos o no están buscando trabajo, los que padecen enfermedad de larga duración o presentan incapacidad y los que, por sus responsabilidades de cuidado de hijos o de familiares, no están disponibles para el trabajo.

Aunque todos tienen en común que no participan en el mercado de trabajo ni en la educación, presentan experiencias, características y necesidades muy diferentes y requieren distintas formas de intervención.

Según las últimas estimaciones de Eurostat y de la OCDE<sup>48</sup>, en 2009 los NiNi constituían el 12,4 % de los jóvenes de 15–24 años de edad en la UE-27. Esta cifra, sin embargo, varía mucho de unos países a otros: del 4,1 % en los Países Bajos al 19,5 % en Bulgaria (Figura 4). En Italia y en el Reino Unido, la población NiNi suma aproximadamente 1,1 millones de los jóvenes de 15–24 años de edad.

En general, entre los NiNi hay más mujeres que hombres. Así ocurre, sobre todo, en el grupo de edad de 20 a 24 años. En cambio, hay más hombres en el grupo de 15–19 años. En 2009, en los

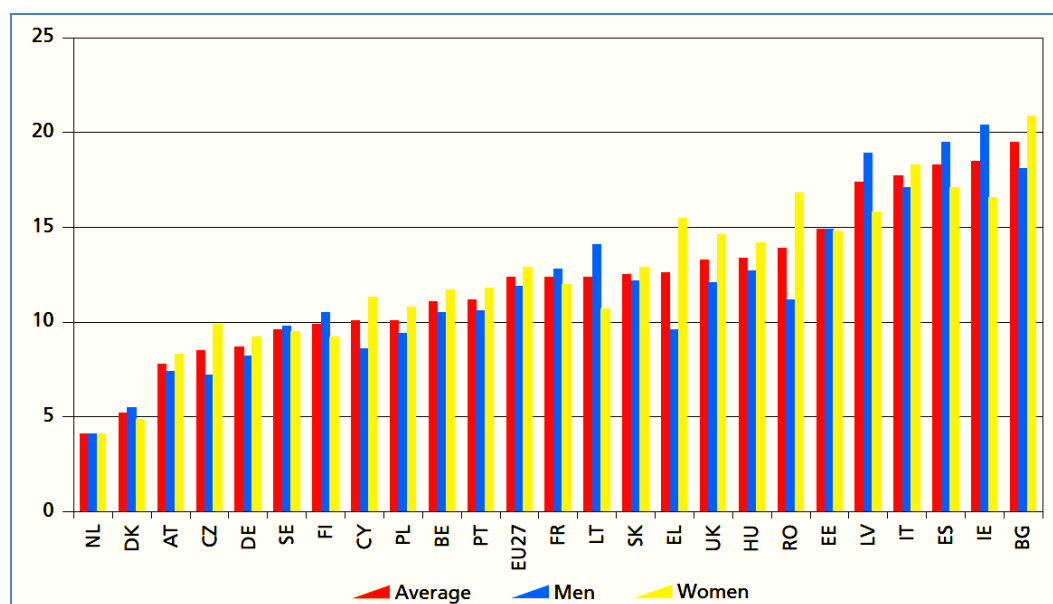
<sup>47</sup> Comisión Europea, *Youth neither in employment nor education and training (NEET) – Presentation of data for the 27 Member States*, Contribución del Comité de Empleo (EMCO), 2011.

<sup>48</sup> OCDE, *¿Empezar bien? Empleo para jóvenes*, París, OCDE, 2010.

desempleados, mientras que los demás se encuadraban en la población económicamente inactiva.

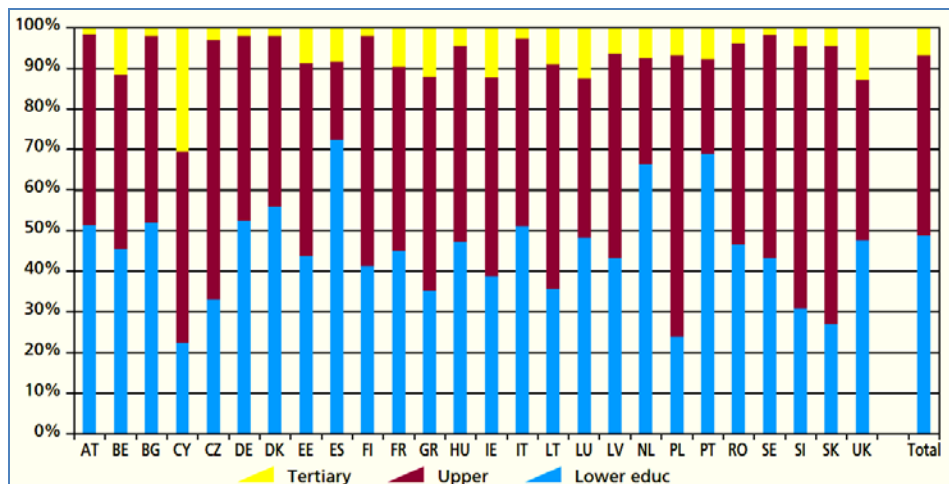
Desde el punto de vista educativo, aproximadamente la mitad de los NiNi de la UE han completado el primer ciclo de secundaria, aunque las proporciones varían ampliamente entre los Estados miembros. La inclusión en la categoría NiNi es reflejo tanto de los resultados del sistema educativo (y del potencial de transición a partir de él) como de las condiciones del mercado laboral para los jóvenes, y las combinaciones de estos factores pueden variar considerablemente entre unos Estados miembros y otros (Figura 5).

**Figura 4: Proporción de NiNi en el grupo de 15–24 años de edad, UE-27 (%)**



Fuente: Eurostat, datos de 2009

**Figura 5: Nivel educativo de los NiNi, 2009**



Fuente: Eurostat, datos de 2009

Los estudios empíricos muestran que el riesgo de inclusión en la categoría NiNi es mayor entre los jóvenes que crecen en entornos desfavorecidos, como los vinculados a los malos resultados escolares, a la falta de apoyo, a la mala salud física o mental, al abuso de sustancias o a la delincuencia<sup>49</sup>.

En su proyecto de investigación «Empleo para jóvenes», referido al enfoque del desempleo juvenil en 16 países, la OCDE hace referencia a dos grupos en mayor situación de riesgo: el de los «jóvenes que se quedan rezagados» y el de los «mal integrados».

Los del primer grupo se enfrentan con diversas circunstancias que se combinan para reforzar su situación desfavorecida, como sucede con los que abandonan prematuramente los estudios (sin haber completado la enseñanza secundaria), viven en zonas deprimidas y son de origen inmigrante o pertenecen a grupos minoritarios. Se encuentran en alto riesgo de quedar completamente fuera del mercado de trabajo.

El grupo de los «mal integrados» corresponde a jóvenes que a menudo han completado al menos la enseñanza secundaria pero que fluctúan entre el trabajo temporal y los períodos de desempleo, incluso en épocas de fuerte crecimiento económico.

Esta situación afecta en especial a España, Francia y Portugal, países caracterizados por las elevadas barreras de entrada al mercado de trabajo y por la creación de empleo principalmente por la vía de los contratos temporales y a través de empresas de trabajo temporal. El remedio de la situación requiere cambios más profundos de las políticas generales de mercado de trabajo en los países en los que predominan estas prácticas laborales<sup>50</sup>.

En todo caso, debido a la recesión que golpeó a Europa en 2008, acaban también en la categoría NiNi una proporción creciente de los jóvenes con enseñanza terciaria. Así se advierte sobre todo

<sup>49</sup> Yates, S. y Payne, M., «Not so NEET? A critique of the use of NEET in setting targets for interventions with young people», *Journal of Youth Studies*, 9 (3), 2006 and Godfrey, C. y colab. (2010), Estimating the cost of being «Not in education, employment or training» at age 16–18, Departamento de Educación y Cualificaciones del Reino Unido.

<sup>50</sup> OCDE, ¿Empezar bien? Empleo para jóvenes París, OCDE, 2010.

en Estonia, Grecia e Italia, donde aproximadamente el 20 % de las personas con enseñanza terciaria forman parte de los NiNi.

La generación NiNi puede percibirse como una generación de talentos perdidos y, en medida cada vez mayor, como una parte de una población activa «no usada». Son evidentes los amplios costes económicos y sociales para la sociedad, en forma de pérdida de ingresos fiscales, coste adicional de los servicios sanitarios y médicos, coste de las actividades delictivas<sup>51</sup>, exclusión social y riesgo de «salida voluntaria» de la vida cívica.

---

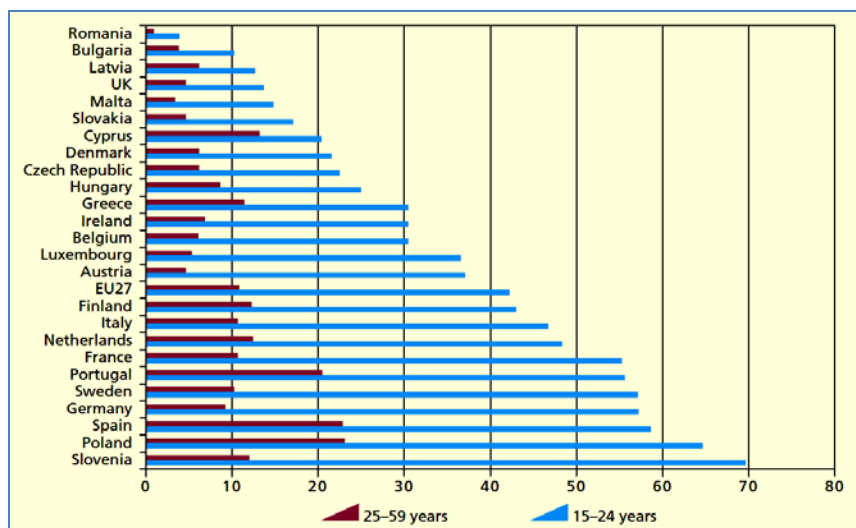
<sup>51</sup> Walther, A. y Pohl, A. (2005), «Thematic study on measures concerning disadvantaged youth», estudio financiado por la Comisión Europea.

---

### 1.1.5. Modalidades de empleo atípicas

Entre 1996 y 2006 se crearon miles de nuevos puestos de trabajo en la UE. Este periodo de creación de empleo se caracterizó también por un claro aumento de las modalidades de trabajo atípicas: contratos de duración determinada, trabajo a través de empresas de trabajo temporal, trabajo a tiempo parcial y jornadas atípicas (trabajo de fin de semana, nocturno y a turnos). Para muchos de los jóvenes que entraron entonces en el mercado laboral, esos trabajos resultaron ser ambivalentes. Les permitieron acceder al mercado laboral, pero no está claro si con eso les ayudaron o si dificultaron su carrera profesional. Esta ambigüedad se refleja también en algunos de los datos relativos a las condiciones de trabajo y a las actitudes de los jóvenes. (Figura 6).

**Figura 6: Alcance del empleo temporal entre los trabajadores jóvenes y los de mayor edad, UE-27, 2010 (%)**



Fuente: Eurostat, datos de 2010

### 1.1.6. Riesgos a los que se enfrentan los trabajadores jóvenes

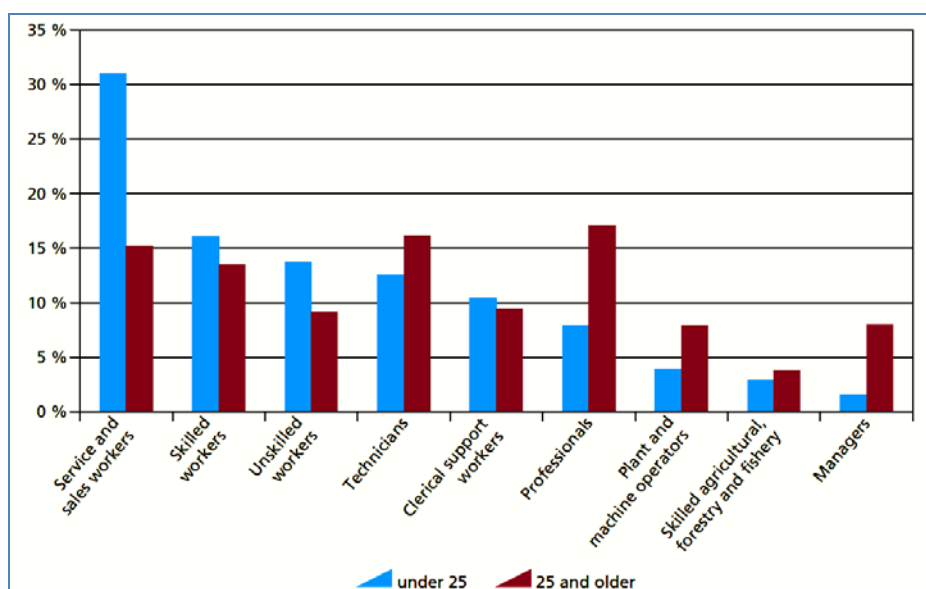
No sólo para los jóvenes más difícil encontrar trabajo que para los trabajadores de mayor edad, sino que en la mayoría de los países europeos les es también más difícil mantenerlo. En la UE-27 en su conjunto, el 21 % de los trabajadores menores de 25 años están preocupados por la pérdida de su empleo en los próximos seis meses, frente al 16 % entre los que tienen 25 años o más.

No es sorprendente que los jóvenes tiendan a ser contratadas en ocupaciones diferentes de las que se ofrecen a los trabajadores de mayor edad. El mayor grupo de los trabajadores jóvenes (31

%) está empleado, con gran diferencia, en los servicios y en la venta. En cambio, los trabajadores jóvenes tienen muchas menos probabilidades de trabajar en ocupaciones técnicas y de gestión, que requieren cualificaciones más elevadas. Esta circunstancia refleja tanto el nivel educativo generalmente inferior de quienes entran el mercado laboral a edad temprana como su falta de experiencia laboral.

Como expresa su sobrerrepresentación en determinados tipos de ocupaciones, los trabajadores jóvenes terminan en puestos de trabajo físicamente más exigentes (Figura 7) o que requieren menos cualificaciones tecnológicas.

**Figura 7: Tipo de ocupaciones, por grupos de edad (%)**



Fuente: Eurofound, quinta Encuesta europea sobre las condiciones de trabajo

Es también más probable que ocupen empleos con elevados niveles de tensión, o bien con bajos niveles de exigencia pero con escaso control sobre su trabajo (Figura 8).

Este patrón se detecta sistemáticamente en todos los tipos de ocupaciones.

No cabe esperar que se reconozcan a los jóvenes altos niveles de control sobre cómo y cuándo realizar sus tareas nada más entrar en el mercado laboral: lo normal es que todavía tengan que desarrollar los conocimientos y cualificaciones necesarios para trabajar de forma independiente.

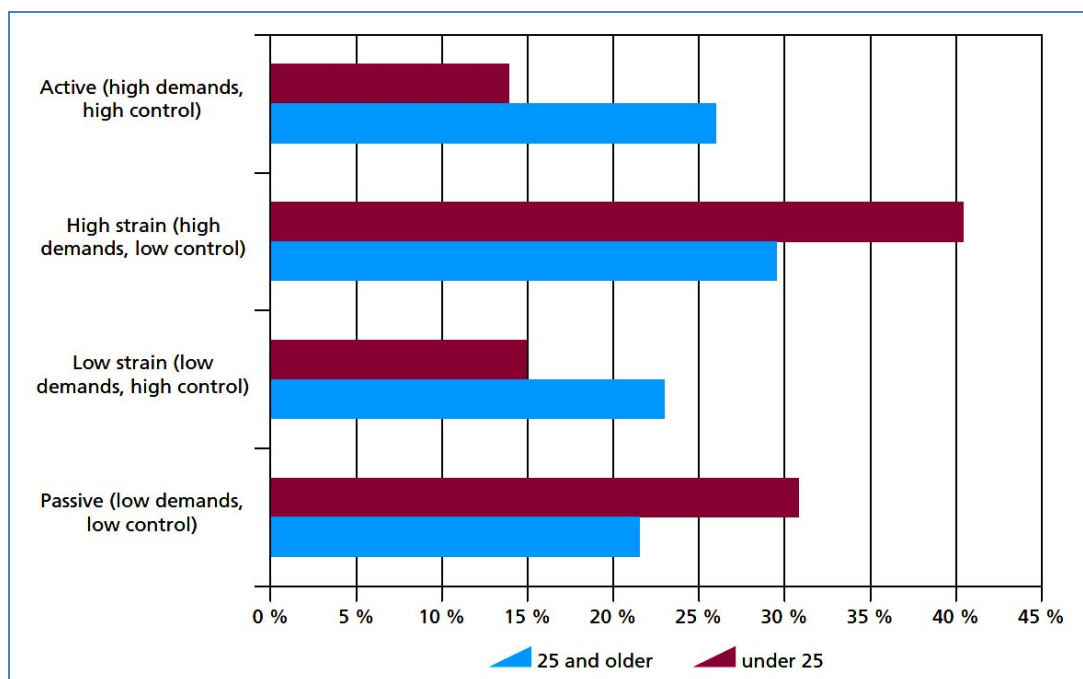
En cambio, es motivo de preocupación observar cómo se les imponen elevados niveles de intensidad del trabajo sin reconocerles autonomía para atender tales exigencias. Como consecuencia, quedan sujetos a un alto riesgo de sufrir estrés y los efectos físicos y psicológicos a largo plazo que éste acarrea.

Muchos jóvenes acceden al mercado laboral sin experiencia de trabajo; por otra parte, algunos trabajos exigen un nivel de fuerza y de resistencia física que es más probable que ellos puedan ofrecer.

Estos factores explican, al menos en parte, las diferencias desde el punto de vista de la ocupación y de las correspondientes exigencias físicas entre los trabajadores jóvenes y los de mayor edad. En todo caso, hay que evitar el desequilibrio entre las exigencias del trabajo y la falta de control que sufren muchos trabajadores jóvenes cuando ese desequilibrio es consecuencia de decisiones referidas a la organización del trabajo.

Por lo demás, los trabajadores más jóvenes son más optimistas sobre sus perspectivas de Carrera profesional. El 42 % de los trabajadores menores de 25 años se muestran plenamente de acuerdo con la afirmación de que su trabajo ofrece buenas perspectivas de ascenso profesional, frente al 30 % de los que tienen 25 años o más. Así se advierte en todos los tipos de ocupaciones y en casi todos los países. De esta suerte, aunque la calidad de su trabajo a menudo tiene un amplio margen de mejora, muchos trabajadores jóvenes creen que les ofrece un valioso medio para instalarse en el mercado de trabajo.

**Figure 8: Tipo de organización del trabajo, por grupos de edad (%)**



Fuente: Eurofound, quinta Encuesta europea sobre las condiciones de trabajo

## 1.2. Principales líneas y tendencias de las políticas públicas de Europa para incentivar la transición escuela –trabajo y el empleo juvenil

Los jóvenes se enfrentan a difíciles retos en su intento de acceder al mercado de trabajo; muchos de ellos no lo consiguen al principio.

La tasa de desempleo de los jóvenes es permanentemente más alta que la tasa de desempleo general (en la actualidad es dos veces mayor en la UE-27), con independencia del clima económico existente.

Por lo demás, con la reciente recesión esta cuestión ha adquirido incluso mayor pertinencia, ya que hay Estados miembros en los que el desempleo afecta ahora a más de un tercio de los jóvenes. En enero de 2011, la tasa de desempleo juvenil (entre 15 y 24 años) era del 19,9 % en la zona del euro y del 20,6 % en la UE-27. La tasa más baja se observó en los Países Bajos (7,8 %), y las más elevadas en España (43,1 %), Eslovaquia (37,7 %) y Lituania (34,4 % en el último trimestre de 2010)<sup>52</sup>

La cuestión no se limita a la UE: la tasa de desempleo en los países de la OCDE es más de dos veces más elevada entre los jóvenes que entre la población adulta media (17 % estimado en 2011, frente al 8,6 %)<sup>53</sup>. Estas cifras apuntan a la existencia de posibles problemas estructurales en los mercados de trabajo y a la falta de una transición adecuada de la educación al empleo.

Estas cuestiones figuran en el temario político de la UE desde hace bastante tiempo. La Estrategia Europea de Empleo hacía referencia al problema del desempleo juvenil ya en 1998 y el tema sigue formando parte del temario político, como se refleja en la Decisión del Consejo relativa a las orientaciones para la política de empleo de los Estados miembros publicada en 2008.

En ella, los retos que plantea la entrada de los jóvenes en el mercado de trabajo se abordan desde un enfoque del trabajo basado en el «ciclo de vida», según el cual hay que considerar las cuestiones concretas de empleo en relación con las distintas etapas de la vida. El problema se considera además en el contexto de una necesidad general de mejora de las cualificaciones de la población activa europea para mantener la competitividad.

El texto de las orientaciones a este respecto es el siguiente: «Es también importante aumentar la tasa de empleo de los trabajadores de mayor edad y de los jóvenes, en el marco de un nuevo enfoque intergeneracional, y alentar la inclusión activa de aquéllos que experimentan la mayor exclusión del mercado laboral.

Son menester, asimismo, medidas más intensivas para mejorar la situación de los jóvenes en el mercado laboral, en particular los poco cualificados, y reducir significativamente el desempleo juvenil». Las orientaciones indican asimismo que a cada desempleado debe ofrecérsele un empleo, un aprendizaje, formación adicional u otra medida destinada a favorecer su empleabilidad; en el caso de los jóvenes debe hacerse antes de que transcurran cuatro meses desde que terminaron sus estudios y en el caso de los adultos, en el plazo máximo de 12 meses.

<sup>52</sup> Eurostat, *Euro area unemployment rate at 9.9%* (comunicado de prensa), 1 de Marzo de 2011. OECD, *Invest in youth to tackle jobs crisis* (comunicado de prensa), 15 de Diciembre de 2010

<sup>53</sup> OCDE, *Invest in youth to tackle jobs crisis* (comunicado de prensa), 15 de diciembre de 2010.

Por otra parte, los Gobiernos deben velar por que los niveles de instrucción aumenten y los jóvenes adquieran las competencias básicas necesarias, de acuerdo con el Pacto Europeo para la Juventud.

Al menos un 85 % de los jóvenes de 22 años, se indicaba, deben haber cursado la enseñanza secundaria superior completa para 2010.

El Comité de Empleo de la Comisión Europea, creado en 2000 para contribuir al desarrollo de la Estrategia Europea de Empleo, ha publicado desde entonces varias recomendaciones específicas para distintos países y «puntos pendientes» para ayudar a los Estados miembros a cumplir tales objetivos.

El Pacto Europeo para la Juventud, adoptado por el Consejo Europeo en 2005, preveía la aplicación de un conjunto de medidas en el marco de la Estrategia de Lisboa ampliada. En el ámbito concreto del empleo, la integración y la promoción social, el Consejo invitó a la UE y a los Estados miembros a inspirarse en las siguientes líneas de actuación:

- garantizar un seguimiento particular de las políticas a favor de la inserción duradera de los jóvenes en el mercado laboral;
- tratar de lograr la progresión del empleo juvenil;
- dar prioridad, en el marco de la política nacional de inclusión social, a la mejora de la situación de los jóvenes más vulnerables, en particular los afectados por la pobreza, así como a las iniciativas destinadas a impedir el fracaso escolar;
- invitar a los patronos y a las empresas a que den pruebas de responsabilidad social en el ámbito de la inserción profesional de los jóvenes<sup>54</sup>.

Tras el Pacto para la Juventud, en mayo de 2005 la Comisión Europea publicó una comunicación titulada “Responder a las expectativas de los jóvenes en Europa – Aplicación del Pacto europeo para la juventud y promoción de la ciudadanía activa”<sup>55</sup> y otra en septiembre de 2007, “Fomentar la plena participación de los jóvenes en la educación, el empleo y la sociedad”<sup>56</sup>.

La estrategia Europa 2020, que ofrecerá las orientaciones de política para la UE en los años venideros, hace referencia explícita al aumento de las tasas de empleo en todos los grupos de edad, en particular los jóvenes. La estrategia principal para mejorar las posibilidades de empleo consiste en evitar que los jóvenes dejen el sistema educativo de forma precoz y sin cualificación.

<sup>54</sup> Consejo de la Unión Europea, 2005, *Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Bruselas*, 7619/1/05, 23 de marzo de 2005, pp. 19–20, disponible en [http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/en/ec/84335.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/84335.pdf).

<sup>55</sup> Comisión Europea, *Responder a las expectativas de los jóvenes en Europa – Aplicación del Pacto europeo para la juventud y promoción de la ciudadanía activa*, COM (2005) 206 final, 30 de mayo de 2005.

<sup>56</sup> Comisión Europea, *Fomentar la plena participación de los jóvenes en la educación, el empleo y la sociedad*, COM (2007) 498 final, 5 de septiembre de 2007.

Se han fijado dos puntos de referencia específicos: reducir el abandono escolar al 10 % – actualmente se sitúa en torno al 15 % – y garantizar que al menos el 40 % de las personas de 30–34 años finalicen la enseñanza superior, ya sea universitaria, complementaria o equivalente<sup>57</sup>.

Con su iniciativa emblemática «Juventud en movimiento», la Comisión ha indicado cómo puede la UE cumplir los objetivos de 2020 mejorando los sistemas de educación y formación, intensificando los esfuerzos para luchar contra el desempleo juvenil y promoviendo – tanto en el ámbito nacional como en el europeo – una mayor movilidad en la UE para la educación y el trabajo.

Son estrategias que se encuadran en esta iniciativa la formulación de recomendaciones concretas a los Estados miembros, la adopción de nuevas iniciativas legislativas, la mejora de las herramientas de información a los jóvenes y el fomento de la intervención de las empresas.

### 1.2.1 Los jóvenes y la exclusión social

El enfoque de la inclusión activa adoptado por la UE ofrece una nueva perspectiva de las políticas para la mejora de la transición de los jóvenes al mercado de trabajo. Desde que el Informe conjunto sobre protección social e inclusión social de 2009 insistió en el enfoque activo de la inclusión, el concepto se ha extendido ampliamente en toda UE y en las políticas nacionales.

En las *Directrices integradas Europa 2020 para la política económica y de empleo*, publicadas en abril de 2010, se reconocen las políticas de inclusión activa como un mecanismo importante para luchar contra la pobreza y para reforzar la participación económica y social de las más vulnerables a la exclusión (Directriz 10).

Una de las metas principales de la UE, consistente en llegar para 2020 a una tasa de empleo del 75 % de los hombres y mujeres con edades comprendidas entre los 20 y los 64 años, hace referencia específica al aumento de la participación de los jóvenes y de los trabajadores con bajas cualificaciones.

Uno de los objetivos de la estrategia Europa 2020 es promover el «crecimiento inclusivo», concepto que incluye acceso y oportunidades para todos a lo largo de toda la vida, mediante la eliminación de los obstáculos a la participación en el mercado laboral (especialmente para las mujeres, los trabajadores de mayor edad, los jóvenes, los discapacitados y los inmigrantes en situación regular). De hecho, hay directrices para el empleo dirigidas específicamente a los jóvenes y a las personas con discapacidad. Algunas de las recomendaciones hacen referencia a la apertura de los servicios de empleo a todos (incluidos los jóvenes y las personas amenazadas por el desempleo), a las políticas destinadas a promover la integración en el mercado laboral de los jóvenes, las personas discapacitadas, los inmigrantes en situación irregular y otros grupos vulnerables, a unos servicios sociales asequibles y a la innovación en la organización del trabajo a fin de aumentar las tasas de empleo, en particular entre los jóvenes (Directriz 7).

---

<sup>57</sup> Comisión Europea, Commission launches action plan to reduce early school leaving (comunicado de prensa), 31 de enero de 2011.

Se insiste en el apoyo a los jóvenes, sobre todo los que no tienen trabajo y no siguen ningún tipo de formación («NiNi»), en cooperación con los interlocutores sociales, incluida la intervención precoz en caso de desempleo (Directriz 8).

Un elemento clave es garantizar la «movilidad en el aprendizaje» de los jóvenes, permitiendo itinerarios de aprendizaje flexible, estableciendo asociaciones entre el mundo laboral y el mundo de la educación y reduciendo el número de jóvenes desempleados y que no siguen educación o formación alguna (Directriz 9).

Las directrices indican también: «De la misma forma, para luchar contra la exclusión social, potenciar la autonomía de las personas y promover la participación en el mercado laboral, deben reforzarse los sistemas de protección social, el aprendizaje permanente y las políticas de inclusión,

a fin de crear posibilidades en distintas etapas de las vidas de las personas y protegerlas contra los riesgos de exclusión» (Directriz 10).

Además, se destaca la importancia de modernizar los sistemas de seguridad social y de pensiones a fin de garantizar un apoyo adecuado a las rentas y el acceso a la atención sanitaria. Y se recomienda que los sistemas de prestaciones se centren en garantizar ingresos durante los periodos de transición y en reducir la pobreza, especialmente entre los grupos en riesgo de exclusión social, como los discapacitados, los niños y los jóvenes (Directriz 10).

### 1.2.2. Políticas activas del mercado del trabajo

Muchos gobiernos nacionales han iniciado o adaptado políticas de mercado de trabajo activas (PMTA) como reacción ante el creciente desempleo juvenil.

Estas políticas tienden a centrarse en la promoción de programas de prácticas y de formación, en el ofrecimiento de experiencias de trabajo, en la adaptación de los sistemas educativos para mejorar las cualificaciones de los que abandonan los estudios y en la oferta de incentivos financieros para hacer la contratación y formación de los trabajadores jóvenes más atractivas para los empresarios. Algunas de las iniciativas a escala nacional contemplan la concesión de ayuda financiera para reducir los costes del empleo de los jóvenes con bajas cualificaciones, la reducción de las cotizaciones a la seguridad social de los empleados con bajos salarios y – lo que es más polémico – la reducción del salario mínimo de los jóvenes.

Determinados gobiernos nacionales han justificado estas excepciones como una herramienta útil para elevar las tasas de empleo, pero han sido muy cuestionadas entre los interlocutores sociales.

#### -Aprendizaje

Se han identificado los sistemas de aprendizaje y otros análogos de formación profesional dual como vías eficientes para la transición de la educación al trabajo.

Según el informe de la OCDE antes referido, presentan varias ventajas, no siendo la menos importante la de que reducen los costes de mano de obra para el empresario, al mismo tiempo

que le obligan a impartir una formación que lleva a la obtención de una cualificación que es transferible al mercado de trabajo.

Idealmente, el aprendizaje da lugar al empleo directo una vez concluido, con la consiguiente y clara mejora de los ingresos y de la duración del contrato.

Muchos Estados miembros han ampliado sus programas en esta materia, a menudo enriquecidos por una larga trayectoria, como Alemania, República Checa, Dinamarca, Grecia y Rumanía. No obstante, se plantean dudas sobre su eficacia.

En los países en los que se han introducido recientemente, a menudo no se dispone de datos suficientes ni de mecanismos para evaluar su éxito. Y en los países que cuentan con programas de este tipo bien arraigados, existe el riesgo de que se conviertan en un «peso muerto», debido en particular a la reducción de su eficacia si no puede ofrecerse trabajo una vez que finalizan las medidas de formación.

Varios países han tratado de abordar algunas de las dificultades de los sistemas de aprendizaje. Una primera cuestión importante es que en la mayor parte de los casos se requiere un nivel de educación mínimo, lo que excluye a quienes no cumplan tal requisito.

En algunos países, para salvar esa brecha se ha establecido un sistema de preformación profesional, dirigido en concreto a quienes no han completado los estudios o proceden de entornos especialmente desfavorecidos. Una segunda cuestión es que el aprendizaje no resuelve por sí mismo el problema del empleo, ya que en algunos casos lleva simplemente a posponer el desempleo.

Tal es el caso en Alemania, por ejemplo, donde el 30 % de los trabajadores quedan en paro después de su formación y otro 25 % pasan a trabajar con un contrato de duración determinada.<sup>58</sup> Se han adoptado distintas medidas para suavizar la transición del aprendizaje al empleo, en particular haciendo la contratación de trabajadores jóvenes económicamente más atractiva para los empresarios por la vía de los incentivos fiscales, de las subvenciones a las cotizaciones de seguridad social o de las subvenciones a los salarios.

## 2. Desafíos comunes regionales: Europa

Los problemas con los que se encontraban los jóvenes en las décadas pasadas para lograr un puesto satisfactorio en el mercado laboral sin duda se han agravado en los últimos años, mostrando que son las jóvenes generaciones las que cargan con una parte determinante del peso de la reciente crisis ocupacional.

Ya la estrategia de Lisboa prestaba una atención específica a la ocupación juvenil, considerando estructurales para muchos países europeos los problemas relacionados con la dificultad de los

---

<sup>58</sup> Simms, M., Eurofound (2011), *Helping young workers during the crisis: contributions by social partners and public authorities*

jóvenes en las transiciones, empezando por la que va de los estudios al trabajo. Desde 2005, muchos Estados fueron objeto de recomendaciones específicas o recibieron “puntos pendientes” sobre la necesidad de adoptar medidas para facilitar las transiciones hacia el mundo laboral, reforzar la eficacia de los Servicios Laborales, mejorar la capacidad de integración de los jóvenes inmigrantes, promover reformas en el campo de la educación y de la formación, reducir el fracaso escolar y contrastar la segmentación de los mercados laborales.

En 2010, son aproximadamente 4 millones más, respecto a 2007, los jóvenes desempleados de la zona de la OCDE. En Europa, en el mismo periodo de tiempo, las personas de menos de 25 años que buscan trabajo han aumentado en 1.120.000, mientras que en Italia en 2010 había casi 100.000 jóvenes más, respecto a tres años antes, que buscaban trabajo. El hecho de que el desempleo juvenil en Europa sea dos o tres veces más alto que el registrado para las demás franjas de edad indica que los jóvenes ocupan un puesto específico en el mercado laboral y que se encuentran con problemas sustanciales para los que es indispensable adoptar medidas ad hoc. En muchos países, la protección prevista para los jóvenes que buscan trabajo es mucho más débil que para los que llevan más tiempo dentro del mercado laboral.

Las nuevas Líneas Guía Europeas (LGE) centradas en la ocupación indican a los Estados miembros la necesidad de aumentar la integración de los jóvenes en el mercado laboral para poder alcanzar antes del 2020 los objetivos ocupacionales definidos (LGE 7). También se reserva especial atención a hacer más eficaces los recorridos de primera introducción y las características de la educación y de la formación inicial, incluidas las formas diferentes de aprendizaje (LGE 8).

Como ya mencionado anteriormente, la situación más difícil, según los principales estudios internacionales, es la de los jóvenes poco cualificados, en concreto los que no tienen ningún título. A menudo se trata de personas que viven largos periodos de búsqueda de trabajo con pocos frutos por lo que se refiere a los puestos obtenidos, a la duración de la ocupación y a las modestas perspectivas de mejoría. Una entrada en el mercado laboral especialmente accidentada e insatisfactoria corre el riesgo de producir consecuencias negativas que se harán sentir a lo largo de la vida laboral y social de la persona, perjudicando la disposición a invertir en la mejoría de las competencias y la capacidad de interactuar de forma positiva en los colectivos laborales en los que se trabaja, aumentando el riesgo de pobreza y dando lugar a verdaderas “cicatrices” de inadaptación personal y social.

Por mucho que la situación ocupacional de los jóvenes sea diferente de país en país, en Europa surgen problemas recurrentes que se deben afrontar con un abanico de medidas análogas, aunque oportunamente calibradas en función de lo específico de cada contexto.

Organismos internacionales como el Comité de Empleo (EMCO) han trabajado ampliamente sobre la cuestión, incluso elaborando documentos y reseñas temáticas de apoyo a la valoración de los instrumentos adoptados y al intercambio de experiencias entre países, especialmente en el periodo reciente.

Un primer grupo de medidas entre las adoptadas últimamente está relacionado con sistemas de formación e intervenciones relativas de reforma orientadas a mejorar la capacidad de ocupación de los jóvenes. Estas reformas incluyen, en muchos casos, medidas para mejorar la calidad de la educación, la cualificación de los docentes (por ejemplo, en Suecia se ha creado una nueva carrera universitaria para la formación de profesores y un nuevo sistema de evaluación del

trabajo de los docentes en los colegios), aumentando los colegios de jornada completa, reduciendo el número de alumnos por clase, introduciendo sistemas de enseñanza basados en el rendimiento, integrando el sistema de la formación inicial con el de la formación continua, desarrollando nuevos currículos (por ejemplo, en Austria se han reforzado los módulos de desarrollo empresarial, de competencias sociales y de informática para todos los alumnos de formación profesional).

Diferentes países han adoptado el fortalecimiento de la formación superior y post-universitaria, así como incentivos para la asistencia a cursos de formación necesarios para el mundo laboral. En Austria, Estonia, Finlandia, Lituania, Holanda, Portugal y Suecia se han emprendido acciones para la reintroducción de los jóvenes en los recorridos formativos que habían abandonado antes de la obtención del título.

"Italia 2020" es un plan de acción para la capacidad de ocupación de los jóvenes a través de la integración entre aprendizaje y trabajo y entre las iniciativas señaladas a nivel europeo entre las de mayor importancia.

En muchos Estados europeos, el aprendizaje se considera el instrumento principal para facilitar el acceso de los jóvenes al mercado laboral, y en los llamados "países del aprendizaje" (Austria, Alemania y Suiza) se registran niveles mucho más reducidos de desempleo juvenil.

Para facilitar la creación de oportunidades de aprendizaje durante la recesión, algunos países han aumentado las asignaciones para la formación, como en Finlandia, Francia, Italia y Suecia. Irlanda ha obtenido con incentivos la difusión de puestos para chicas aprendices, mientras que Austria ha firmado con los actores sociales un acuerdo para aumentar el número de contratos ofrecidos.

También se han adoptado o planificado reformas globales del sistema de aprendizaje, como en Chipre, Lituania, Rumanía y Suecia, donde se está experimentando un aprendizaje de nivel secundario superior.

Otro conjunto de medidas importante está dirigido a reducir la segmentación del mercado laboral juvenil. Entre los organismos más comprometidos en este campo se encuentran los Servicios Laborales, que en muchos Estados europeos se orientan a intensificar las intervenciones para la integración de los jóvenes, con especial atención a los más desfavorecidos, especialmente a través de la potenciación de los servicios a distancia (España) y de los de orientación, como en Bélgica, República Checa, Lituania, Suecia y Finlandia. En este último país se ha aumentado, en los años de la crisis, el número de orientadores y asesores especializados en el objetivo juvenil y en el apoyo para itinerarios de aprendizaje.

A nivel operativo, el papel de los Servicios Laborales es el de ayudar, incluso individualmente, a los jóvenes clientes/usuarios a superar barreras específicas de entrada en el mercado laboral. Los resultados de diferentes estudios sobre el tema muestran que se trata, en la mayor parte de los casos, de problemas relacionados con factores que van de las características individuales (como las cualificaciones obtenidas y las competencias poseídas, la poca confianza en si mismos, estrategias insuficientes en la búsqueda de trabajo, información escasa sobre el mercado laboral, aspiraciones y actitudes no siempre realistas, etc.) a factores ambientales (relacionados con características socioeconómicas y culturales de la familia, el origen étnico, la edad, las redes de amistad y el contexto social), tocando los aspectos estructurales y coyunturales del mercado laboral y los institucionales, como el sistema de protección social y el de los servicios laborales.

Diferentes evaluaciones de la OCDE indican que los programas de asistencia para la búsqueda de trabajo se encuentran entre los más ventajosos desde el punto de vista económico para los jóvenes considerados listos para trabajar.

Otro punto de vista es el que se adopta en Reino Unido, donde se garantizan medidas de política activa (Future Jobs Fund) a los jóvenes desfavorecidos en un tiempo más rápido respecto a los demás tipos de desempleados. En Hungría, Grecia y Chipre se ha potenciado el sistema de apoyo para mejorar la educación y la formación profesional básica de los jóvenes desfavorecidos, incluidos los discapacitados.

El apoyo formativo y operativo al desarrollo del empresariado juvenil es otro medio adoptado en diferentes Estados europeos (la reseña realizada por el EMCO menciona las medidas adoptadas en Grecia, España, Finlandia y Lituania, destacando también los incentivos al microcrédito para los jóvenes).

Para facilitar la entrada en el mercado laboral, también se utilizan mucho esquemas de experiencias de trabajo, como indican los analistas nacionales de Bulgaria, Estonia, Grecia, Irlanda y de la República Eslovaca.

En Malta y en Finlandia se experimentan sistemas de “acercamiento”, que intentan atraer hacia los Servicios Laborales a los jóvenes inactivos y a los desmotivados. Con ese fin, se utilizan instrumentos e iniciativas capaces de suscitar interés entre los jóvenes, como proyecciones de películas, conciertos, eventos deportivos y programas televisivos.

En otros países se invierte en la movilidad geográfica de los jóvenes, contribuyendo a los gastos de desplazamiento, alojamiento y matriculación en cursos en el extranjero (Alemania, Portugal, Finlandia, Lituania, Rumanía y otros). Por lo que se refiere a Italia, la maniobra financiera aprobada en julio de este año ha introducido un régimen fiscal de ventaja para el empresariado juvenil y los trabajadores en movilidad (Ley 111/2011: Disposiciones urgentes para la estabilización financiera) para favorecer a los jóvenes que emprenden una nueva actividad. La norma, que modifica el régimen fiscal anterior de “contribuyentes mínimos”, atribuye un impuesto sustitutivo del 5% para una duración de 5 años de actividad o hasta los 35 años.

Un paquete de medidas coordinadas por el Ministerio de Juventud italiano también incluye una financiación facilitada de hasta 25 mil euros dedicada a los estudiantes universitarios que deseen aprender un idioma extranjero o hacer un máster o un doctorado para cubrir hasta el 70% de los gastos dedicados a la mejoría de las competencias de los jóvenes.

Afrontando la amplia gama de incentivos para las empresas que contratan a jóvenes, se pueden mencionar Bélgica, donde últimamente se han introducido ayudas específicas para la contratación de personas sin un título (el Plan Win-Win de 2010), Suecia, donde se insiste principalmente en los jóvenes con un periodo de búsqueda infructuosa de trabajo más largo, y Alemania, donde se reserva una atención específica a quien contrata a jóvenes de menos de 25 años que lleven buscando trabajo más de 6 meses, adaptados dependiendo de las necesidades de integración que pueden cubrir 12 meses como máximo.

El compromiso activo de los empleadores es fundamental en el contexto actual de prudencia hacia el futuro y de incertidumbre sobre las nuevas contrataciones. Muchos esquemas se basan precisamente en la consideración de que las ayudas pueden ser decisivas para favorecer la contratación por parte de los empleadores de jóvenes desempleados poco cualificados.

En Reino Unido se dispone de incentivos a la contratación para contratos de al menos 16 horas semanales y 26 semanas de trabajo. En Hungría se apuesta especialmente por la coherencia entre cualificaciones poseídas y puesto ofrecido con duración de al menos un año. En Portugal se incentivan las transformaciones de contratos temporales en puestos indefinidos. En Italia, en verano de 2011, el INPS (Instituto Nacional de Seguridad Social), el ABI (Asociación Bancaria Italiana) y el Ministerio de Juventud presentaron el nuevo paquete de medidas “Derecho al Futuro” orientado a combatir las discriminaciones y favorecer la entrada estructurada en el mundo laboral de los jóvenes con una situación laboral precaria, a través de fondos de garantía para el acceso al crédito y a una hipoteca y de incentivos para las contrataciones indefinidas. Las empresas podrán contar con un fondo administrado directamente por el INPS, solicitando 5 mil euros para utilizar en la estabilización de jóvenes padres desocupados y precarios y mujeres que hayan dejado el trabajo después del embarazo. Se trata de un servicio del que se puede hacer uso sin burocracia, con posibilidad de acceso telemático y el desbloqueo del incentivo el día siguiente a la solicitud.

En muchos países, como España, Hungría, Rumanía, Portugal y Suecia se usan esquemas de reducción de las cotizaciones sociales o de los impuestos. En Hungría, el Programa Start también establece créditos de las cotizaciones sociales para los empleadores que ofrecen un contrato a jóvenes con cualificaciones o experiencia laboral insuficientes.

En muchos países europeos, el proyecto y la aplicación de las medidas a favor de la ocupación juvenil se realiza con la contribución de otros organismos, a través de formas de consulta tripartita y el diálogo social.

Esto se produce, por ejemplo, en Chipre, en Grecia, en Irlanda, en Letonia, en Lituania, en los Países Bajos y en la República Eslovaca. En este último caso, la forma de gobierno establece, además de la intervención de los niveles regionales y centrales, la del Consejo para la Educación y la Formación Profesional. Con mucha frecuencia, y también en nuestro país, las medidas relacionadas con el aprendizaje se realizan con colaboración social, así como en diferentes contextos nacionales se trabaja con las organizaciones juveniles.

El apoyo a las medidas para los jóvenes a menudo cuenta con la garantía del Fondo Social Europeo, sobre todo por lo que se refiere a la formación y a la integración social y profesional de las jóvenes generaciones, pero también en la potenciación de servicios de orientación y de esquemas para facilitar las experiencias laborales y para potenciar la mejoría de la capacidad de empleo de jóvenes poco cualificados y con riesgo de desempleo a largo plazo. La Comisión Europea calcula que más del 40% de los importes disponibles en el marco del FSE se dedica al segmento juvenil, incluyendo en este marco el apoyo al empresariado de los jóvenes.

## 3 Principales modelos y experiencias de políticas públicas nacionales

### 3.1. Alemania

En Alemania, la política en materia de trabajo se articula en tres niveles administrativos y de gobierno: el Gobierno Federal, las regiones (“Länder”) y los ayuntamientos. El Ministerio de Trabajo y Asistencia Social (BMAS) confía la gestión de los servicios a la Agencia Federal de Trabajo (BA). El Gobierno establece las líneas guía de las políticas activas y legisla las pasivas, mientras que la BA pone en práctica las políticas con sus instrumentos y estrategias. Las prioridades en materia de políticas laborales y los objetivos anuales se establecen entre el BMAS y la BA.

#### 3.1.1. Actores y estructuras institucionales a nivel central y periférico

A continuación se describen las instituciones comprometidas de alguna manera en el apoyo de la transición de los jóvenes de los estudios a la vida adulta y profesional. Además de la indicación del papel, también se indican las actividades y los principales programas o servicios ofrecidos.

**Ministerio Federal de Trabajo y Asistencia Social (BMAS):** El BMAS es responsable de las políticas laborales, el marco normativo del mundo laboral, la seguridad en el puesto de trabajo, las leyes sociales (SGB) y las pensiones. En el contexto de las políticas laborales, tiene un papel importante para la facilitación de los jóvenes en la transición entre los estudios/formación y el trabajo. Estableciendo junto con la BA los objetivos anuales para las políticas activas, el BMAS asigna a la misma los fondos necesarios para los programas de facilitación para los jóvenes.

**Ministerio Federal de Economía y Tecnología (BMWV):** El Ministerio de Economía es responsable del marco normativo en el que las empresas pueden formar a los jóvenes. Es responsabilidad de este ministerio promulgar los planes de estudio de formación profesional elaborados por el BiBB. El ministerio aspira a: definir planes de estudios claros y coherentes formulando los requisitos profesionales mínimos que caracterizan un perfil profesional; facilitar que las empresas ofrezcan una formación orientada a los procesos de producción actuales; ofrecer oportunidades de formación profesional a todos los jóvenes, independientemente del título de estudios; uniformar por un lado un potencial de rendimiento heterogéneo entre los jóvenes y por otro lado responder a las diferentes necesidades de las empresas que participan en la formación.

**Ministerio Federal de Educación e Investigación (BMBWF):** El BMBWF es el organismo competente para la estrategia global de la formación profesional en Alemania. Es responsable de la ley de formación profesional. El BMBWF publica el informe anual sobre el estado de la formación profesional, financia el Instituto Federal de Formación (BiBB), que está bajo su control, y es responsable de los programas de mejora de la formación profesional. Además, monitoriza la

parte empresarial de la formación profesional dual. El Ministerio competente (en la mayoría de los casos el BMWi) promulga los planes de estudios para cada perfil profesional de acuerdo con el BMBF.

**Ministerio Federal de Familia, Tercera Edad, Mujer y Juventud (BMFSFJ):** El Ministerio de Familia, Tercera Edad, Mujer y Juventud tiene la responsabilidad de las políticas juveniles. Es el organismo de gestión y control de la prestación social sustitutoria, abolida el 1 de julio de 2011 y sustituida por el nuevo servicio de voluntariado.

Ciudadanos de todas las edades (a partir de los 18) y de ambos sexos pueden colaborar en los sectores sociales, pero también en el deporte, en la cultura, en la integración y en la protección civil. Esta iniciativa es importante para los jóvenes, ya que durante ese periodo, que dura una media de 12 meses (6 meses como mínimo y 24 como máximo) facilita el aprendizaje de “soft skills/competencias sociales” útiles en el mundo laboral y puede ser una herramienta preciosa de orientación para los jóvenes que, después del título de estudios, aún no saben qué profesión ejercer o no han encontrado un puesto de prácticas o de trabajo. El servicio de voluntariado no está remunerado con un sueldo, pero los voluntarios están asegurados (pensión y sanidad).

**Instituto Federal de la Formación (BiBB):** Todos los que están interesados en la formación profesional en Alemania dependen del BIBB.

Se trata de una forma de cooperación de oficinas nacionales y organizaciones privadas con el objetivo de contribuir a la mejoría de la formación profesional alemana mediante investigación, desarrollo, planificación, recomendaciones y asesoramientos.

El Comité Directivo es el único organismo consultivo legal que asiste al gobierno federal en el campo de la política de la formación. El Estado trabaja con empleadores y sindicatos, advirtiéndoles de su plena responsabilidad, en la planificación de la formación profesional de la región, haciendo que asuman funciones de responsabilidad social.

La agencia federal del trabajo (BA): La agencia federal del trabajo tiene las siguientes funciones en el ámbito de la inserción de los jóvenes en el mundo laboral:

- Ofrece a los jóvenes orientación sobre las decisiones profesionales de su futuro: dentro de las agencias territoriales se encuentran los centros de información profesional (BIZ) abiertos a todos. Se trata de librerías-medioteclas que informan sobre los perfiles profesionales y sus requisitos. Periódicamente, los encargados de la agencia están presentes en los centros educativos con iniciativas informativas;
- Administra un portal con las ofertas de trabajo y de prácticas, aconseja a los jóvenes que buscan trabajo y en la transición entre formación profesional y el primer empleo. Colabora a nivel regional y local con las empresas para garantizar un puesto de prácticas a todos los jóvenes que aún no lo han encontrado solos;
- Ayuda a los jóvenes con problemas en la búsqueda de un puesto de prácticas por ausencia de aptitud financiando una cualificación inicial.

- Además, habilita y delega en organismos de certificación de los centros de formación que ofrecen cursos integrativos para trabajadores desempleados y cursos de formación con el mismo fin.

**Organizaciones de las Cámaras empresariales:** Las cámaras de los diferentes sectores de producción tienen las siguientes funciones: asesoramiento a las empresas y los aprendices; registro de contratos de prácticas; certificación de las competencias técnicas de los formadores; realización de los exámenes previstos; emisión del diploma profesional.

**Centros de Formación Profesional:** Los centros de formación profesional se ocupan de la parte teórica de la formación dual. Un tercio de las clases realizadas en ellos tienen como contenidos materias generales (como lengua alemana, inglés o matemáticas), mientras que dos tercios se dedican a las prácticas profesionales. Los dos tipos de enseñanza se confían a dos tipos de docentes: las asignaturas generales a profesores tradicionales y las profesionales a docentes que proceden del sector en cuestión. Ambos se someten a requisitos concretos de ley.

**Empresas:** Las empresas tienen un doble papel en el compromiso de introducir a los jóvenes en el mundo laboral:

- son formadores habilitados que participan en el sistema dual organizando la parte práctica del aprendizaje, proporcionando docentes internos e interempresariales y retribuyendo a los aprendices con el salario de formación previsto por ley;
- son empleadores y, por ello, socios importantes en el diálogo sobre la evolución del mercado laboral, comunicando las exigencias y los perfiles requeridos para seguir siendo competitivos en el mundo globalizado.

**Universidad.** En los últimos 10 años, el mundo universitario se ha abierto progresivamente al mundo de la empresa. Esta evolución aspira a incrementar el diálogo con el mundo empresarial para facilitar la transición entre la formación y el inicio de la actividad profesional. Por ello, se está realizando una constante adaptación de las carreras universitarias a las cualificaciones y a los perfiles requeridos por parte de la industria.

Las universidades administran autónomamente servicios de colocación a través de reuniones con empresas y portales informatizados, ofreciendo servicios de asesoramiento para los licenciados y la carrera profesional. Algunas han organizado un verdadero centro de colocación como un club de estudiantes que crea una red entre los alumnos para favorecer los contactos entre éstos y los potenciales empleadores, ofreciendo a ambos la posibilidad de publicar en los portales anuncios de búsqueda/oferta de trabajo y prácticas.

Algunas universidades ofrecen programas de asesoramiento en los que expertos del sector privado se ponen a disposición de los estudiantes seleccionados por las empresas para facilitar su transición hacia el trabajo. Otra actividad interesante es el llamado “technology transfer”, en el

que se crean empresas privadas dentro de las universidades para comercializar patentes y descubrimientos científicos de los alumnos. Un ámbito importante de colaboración entre la universidad y la empresa se refiere a los recorridos didácticos, que se coordinan con las necesidades de las empresas/distritos industriales que pueden financiarlos.

### *3.1.2 Las políticas para la transición de los jóvenes de los estudios a la vida adulta y profesional*

71

El principio guía de las políticas juveniles alemanas es la convicción de que una formación actualizada y de buen nivel crea el fundamento para la capacidad de ocupación las generaciones futuras. Por este motivo, se da la máxima importancia a la formación profesional.

El pilar fuerte de la implantación de la formación es el **sistema dual**, una formación que tiene lugar en la parte teórica en los centros de formación profesional y en la parte práctica en las empresas interesadas en formar a los jóvenes para asegurarse los mejores trabajadores en el futuro. El sistema dual se somete a una monitorización y actualización constantes dialogando con los sindicatos y la patronal. Gracias a la cercanía con el mundo laboral, este tipo de formación ofrece buenas oportunidades de empleo.

El segundo pilar es la **formación académica**, que en los últimos diez años ha vivido una modernización significativa. Gracias a una cierta libertad de gestión por parte de las universidades, se han experimentado nuevas formas de colaboración entre el mundo académico y las empresas, como ya se ha mencionado en el capítulo anterior.

En los últimos años se han introducido nuevos cursos de formación según el modelo anglosajón de bachelor y master que permiten a los estudiantes obtener un grado universitario para entrar en el mundo laboral con mayor rapidez, y se ha introducido una mayor flexibilidad de acceso al recorrido académico, que ahora también es posible después de realizar un módulo profesional. Cada vez adquiere más importancia la facilitación y el patrocinio de programas educativos preescolares con el objetivo de estimular la curiosidad y el talento de un niño lo antes posible. Por último, existe un esfuerzo concertado (cofinanciado por el BMAS y por el mundo empresarial) para llevar a todos los jóvenes a una relación de formación profesional, condición indispensable para lograr un empleo. Según las estadísticas de la BA, el número de jóvenes sin contrato de prácticas, en constante disminución, se redujo en 2010 a 5.800 solicitantes. Para este grupo de jóvenes aún quedan varias opciones, entre ellas 9.700 puestos para una cualificación inicial considerada un puente eficaz hacia un puesto de prácticas en una empresa.

Los sistemas de incentivos distribuidos por parte de la BA apuesta sobre todo por apoyar a los jóvenes desfavorecidos debido a su baja escolarización o por una discapacidad.

Por lo que se refiere a este último grupo, desde 2008 existe un instrumento de formación y estabilización para discapacitados llamada "**empleo asistido**". Con este instrumento, un

discapacitado obtiene una cualificación dentro de una empresa, en la que el formador de la empresa recibe la ayuda de un docente externo encargado por la BA con competencias específicas que se adaptan a las exigencias de la persona discapacitada. Como en el recorrido de prácticas normal, también el trabajador discapacitado asiste a clases teóricas en un centro de formación habilitado.

Antes de empezar el recorrido formativo y laboral, departamentos especializados de la BA (“REHA-Teams”) ofrecen asistencia y asesoramiento a los jóvenes discapacitados. A través de la evaluación del servicio psicológico y sanitario interno, pueden definir las profesiones que un discapacitado específico puede ejercer, facilitando su colocación. El recorrido formativo de los discapacitados recibe el apoyo económico de la BA (costes de la cualificación y ayudas a la persona que se debe formar) durante 24 meses, con la posibilidad de prolongación en otros 12.

Otro incentivo que ofrece la BA está relacionado a la formación de jóvenes desfavorecidos. El programa se introdujo en 2008 con el objetivo de crear en 3 años 100.000 puestos de aprendizaje adicionales para jóvenes sin título escolar o poco cualificados por otros motivos que, por este motivo, buscan un puesto de prácticas sin éxito. Las empresas que ofrecen un nuevo puesto de prácticas para este grupo de personas pueden recibir un incentivo para la formación que va de los 4 mil a los 6 mil euros, según el nivel salarial regional para los aprendices.

La BA ofreció 450 millones de euros para este programa, pero los resultados fueron poco alentadores: sólo el 5,7% de las empresas se ofreció a crear puestos de prácticas adicionales para este grupo objetivo.

Estudios adicionales sugieren que el programa es atractivo sólo para pequeñas empresas y en pocos sectores, como la gastronomía.

En relación con las **políticas de incentivación**, la BA ofrece a los desempleados un subsidio que facilite la creación de empresas y el autoempleo. El desempleado debe demostrar que tiene los requisitos y las competencias profesionales necesarios para la actividad elegida. El proyecto se debe presentar a un organismo habilitado, como por ejemplo las cámaras de comercio e industria, las cámaras artesanales, las asociaciones del sector o los bancos, y debe recibir la valoración de su sostenibilidad por parte del mismo.

En caso de aprobación, el subsidio se recibe en dos fases. Durante nueve meses, el trabajador recibe una cifra que se corresponde con el subsidio por desempleo más 300 €. Después, durante 6 meses puede recibir 300 € mensuales para garantizar el mínimo social con la condición de que pueda demostrar una actividad empresarial intensa que constituya la actividad principal.

Los incentivos al empresariado juvenil están en el centro de las políticas económicas regionales y municipales. Algunas ciudades como Reutlingen, Múnich (sector de altas tecnologías) o Dresda (nanotecnología, biotecnología, etc.) ofrecen espacios comerciales a condiciones preferentes durante los primeros 4 años de vida de la nueva empresa para reforzar sus distritos industriales

(Múnich, altas tecnologías; Dresda, nanotecnología, biotecnología e informática) y ofrecer a los jóvenes licenciados y con título de bachillerato una salida prometedora para su futuro. Se dedica especial atención al “technology transfer” entre proyectos de investigación en las universidades territoriales y empresas del mismo campo. Otros proyectos, como la introducción de verdaderos **centros de creación de nuevas empresas**, se realizan en colaboración con los institutos de crédito territoriales y las cámaras de comercio, industria y artesanía. Por último, existen incentivos en los alquileres, posibles gracias a financiaciones regionales, municipales y europeas.

También hay varios ejemplos de **concursos** para jóvenes empresarios: las regiones de Berlín y Brandenburgo y la de Baden-Württemberg han convocado concursos con premios al mejor inicio. También estas iniciativas se realizan en estrecha colaboración con institutos de crédito, cámaras y empresas territoriales. Resulta de especial interés una iniciativa para la creación de empresas del Ministerio de Economía de la región de Baden-Württemberg llamada Ifex.

La región ha reunido 1.400 socios locales entre cámaras de comercio e industria, asociaciones, institutos y universidades, organismos locales y regionales y empresas para desarrollar y llevar a cabo ideas innovadoras en el campo del empresariado juvenil. Ifex convoca campañas regionales y concursos, coordina proyectos y facilita actividades de asesoramiento y formación para jóvenes empresarios. En 2006 la iniciativa recibió el premio de la Unión Europea “European Enterprise Award”.

La **movilidad** es otro objetivo de las políticas juveniles. Con ese fin, Alemania participa activamente en una serie de programas europeos como Sócrates/Erasmus, Leonardo da Vinci y YOUTH. Históricamente, la internacionalización de los estudios ha tenido un papel importante. El DAAD (Servicio de Intercambio Académico Internacional) es una asociación actualmente financiada por diferentes Ministerios Federales, especialmente por el Ministerio de Asuntos Exteriores, la Unión Europea, empresas, asociaciones y gobiernos extranjeros. La oferta general abarca el semestre de estudio en el extranjero para jóvenes estudiantes, el doctorado, las prácticas, la invitación de docentes, la visita informativa y la formación de universidades en el extranjero.

En 2009, el DAAD patrocinó un total de 67.000 universitarios (estudiantes y docentes) alemanes y extranjeros en todo el mundo dentro de 250 programas diferentes. Además, se invirtieron 94 millones de euros para becas de estudiantes alemanes y 63 millones de euros para la internacionalización de las universidades alemanas.

Otra actividad importante se refiere a la formación de los trabajadores de BA que trabajan dentro de la red EURES, que últimamente se ha reforzado e intensificado para aumentar la movilidad de la fuerza de trabajo, sobre todo joven.

Por lo que se refiere a los programas específicos, el programa “**Aufstiegsstipendium**” (**beca de avance**), introducido por el Ministerio Federal de Educación e Investigación en 2008, ayuda a

jóvenes trabajadores con la intención de mejorar su capacidad de empleo a través de los estudios. La selección se realiza tomando como base la calificación del título de formación profesional. Como alternativa, se tiene en cuenta la participación con éxito en un concurso de rendimiento nacional. Además, otro requisito necesario es la experiencia profesional de al menos dos años. El procedimiento de selección se articula en un examen que evalúa la capacidad de rendimiento y de asumirse responsabilidades, la determinación y las competencias sociales y, por último, una entrevista personal realizada por representantes del organismo encargado, la SBB (fundación para el patrocinio de talentos en la formación profesional).

El joven seleccionado tiene la posibilidad de asistir a un curso de formación de jornada completa o compaginándolo con su actividad laboral. Quien realiza estudios a jornada completa recibe un subsidio mensual de 670 € y 80 € para los libros del curso. Además, puede recibir entre 85 y 113 € para la asistencia a cada hijo a su cargo de menos de 10 años. Los jóvenes participantes en el programa que estudian mientras siguen trabajando pueden recibir 1.700 € anuales por el curso realizado.

En dos años se ha asignado un total de 2.500 becas y la primera generación de estudiantes ya ha concluido con éxito el curso.

Actualmente, el 40% de los estudiantes elegidos para este programa prefiere realizar los estudios a tiempo parcial mientras sigue trabajando. El 30% busca realizar un curso de las materias de MINT (matemáticas, informática, ciencias naturales y tecnología). 8 de cada 10 participantes estudian en un instituto de formación profesional y el 60% tiene menos de 30 años. En este contexto resulta interesante destacar que sólo un tercio de los participantes tiene el título de bachillerato, lo que, según fuentes ministeriales, demostraría que el programa ofrece una contribución importante para la promoción de la igualdad respecto al acceso a la universidad, que antes estaba limitado a quien hacía bachillerato y obtenía el título.

Para reforzar la competitividad de la economía alemana y favorecer el empleo de los jóvenes licenciados, Alemania quiere llevar la inversión de la investigación y la innovación al 3% del PIB (estimación de 2009: 2,8%). Según la planificación inicial, el Gobierno prevé una contribución pública de un tercio de los fondos necesarios, mientras que apuesta por una participación de dos tercios del sector privado.

Una serie de Policy Papers (por ejemplo, los emitidos por el IZA, el Instituto de Estudios Laborales de Bonn) empiezan a delinear una serie de prioridades y condiciones para alcanzar los objetivos europeos para 2020 en Alemania sobre trabajo y empleo. La tendencia básica es el mantenimiento del sistema actual, que está garantizando una buena resistencia del mercado laboral, pero interviniendo en algunos puntos estratégicos. Entre ellos:

- Sistema educativo. Mejora del sistema, favoreciendo la independencia y la competición entre los centros educativos y las universidades. Mejora de las políticas de orientación en los centros educativos;
- Sistema de la Formación Profesional. Mejora del Sistema dual de la formación abriéndolo a las personas con carencias educativas, competencias de bajo nivel y procedentes de otros países;
- Sistema de Colocación. Aclarar el sistema de las competencias territoriales y uniformar los servicios para proporcionar un único punto de información, apoyo y orientación para quien está en movilidad laboral, sin conflictos de ámbito y competencia y capaz de intervenir directamente en la persona;
- Inmigración. Creación de sistemas flexibles de introducción de inmigrantes temporales y permanentes, en sintonía temporal y cualitativa con las necesidades de las empresas y con la situación del mercado. Favorecer el reconocimiento de títulos de estudios extranjeros.

Además, es importante destacar dos datos financieros que dan una idea de la importancia de la capacidad de empleo entre las políticas activas alemanas: la inversión pública en la formación, que en 2010 superó los 100 mil millones de euros, el uso de los fondos europeos FSE (Fundo Social Europeo) y FESR (Fundo Europeo de Desarrollo Regional), de aproximadamente 25 mil millones de euros, casi completamente orientado al crecimiento y al empleo, así como el uso intensivo de los fondos en el Longlife Learning Programme, para la recualificación y la formación continua, de aproximadamente 7 mil millones de euros en 2010.

## 3.2 Francia

En el ámbito de las políticas laborales, el enfoque francés no se concentra en el concepto de estabilización, sino en la capacidad de empleo, flexibilidad y seguridad.

Las principales instituciones involucradas: Pole Emploi, le Maison d'Emploi y l'Agefiph.

### 3.2.1 Los principales actores institucionales

**Pole Emploi:** es la expresión directa del Ministerio de Trabajo y punto de referencia para la aplicación de las políticas y el suministro de los servicios laborales y de formación. Se distribuye por todo el territorio, promoviendo una política de acciones directas y de colaboración para la ocupación con otros actores interesados a nivel nacional y en el campo.

En los centros de Pole Emploi (PE), los jóvenes encuentran acogida, información, recorridos personalizados, oportunidades de formación y fortalecimiento de las competencias, ofertas de trabajo incluso en el extranjero, prácticas, etc.

Los servicios se ofrecen en las oficinas de Pole Emploi y, cada vez más, a través de Internet, el portal específico y el servicio de atención telefónica. En este último sector, se está difundiendo el

método de “selección en situación”, en el que las empresas pueden valerse de plataformas organizadas por Pole Emploi para la comprobación en situación de las competencias requeridas. Dicho sistema hace que surjan las competencias adquiridas por los jóvenes, especialmente en procesos no formales o informales.

Las acciones PE se coordinan con las medidas financiadas por todos los actores institucionales y las partes sociales. Con la institución del “Revenue de Solidarité Active – RSA”, la misión de PE ha evolucionado hacia servicios a medida para el objetivo de beneficiarios definidos a nivel local por consejos generales. A nivel local, las formas de colaboración entre PE y sus socios se definen en convenios anuales. El Pole Emploi también colabora con las comunidades locales cuando éstas se convierten en empleadores: por ejemplo, las asisten en caso de contrato de asistencia laboral (CAE), constituyendo un instrumento comparable a los Trabajos Socialmente Útiles italianos.

**Maison de l’Emploi:** las oficinas de Maison de l’Emploi, distribuidas por todo el territorio y promovidas de maneras diferentes, son formas de colaboración local orientadas al desarrollo local y, por tanto, a la ocupación, especialmente de los jóvenes. Están formadas por organismos públicos locales, cámaras de comercio, asociaciones de empleadores y sindicatos, Pole Emploi, organismos de formación profesional, etc. Los objetivos de una Maison de l’Emploi están dirigidos a los territorios, las empresas y los trabajadores, y se pueden resumir como:

1. Observar las necesidades del territorio, aprovechar las exigencias de oferta y demanda laboral, adaptar la oferta formativa y la integración y favorecer la orientación profesional;
2. Mejorar el acceso o el retorno al trabajo, optimizando las prestaciones de servicios para la ocupación de diferentes actores locales y fomentando la participación de empresas en actividades proactivas;
3. Desarrollar la creación de empresas para una mejor correspondencia entre la oferta y la demanda de trabajo, el desarrollo de competencias y el análisis de las nuevas formas de ocupación y favoreciendo la creación o la compra de empresas;
4. El Reconocimiento de las Experiencias Adquiridas para el reconocimiento de las experiencias laborales, incluso de voluntariado, de al menos 3 años, permitiendo la certificación de la cualificación profesional resultado de la experiencia real. Se aplica a todos los sectores de actividad y a todos los niveles de competencia.

### *3.2.2 Las políticas para la transición de los jóvenes de los estudios a la vida adulta y profesional*

En la crisis global actual, la tasa de desempleo en Francia ha aumentado en un 2,1%, inferior a la media de los países de la OCDE, del 2,8%. Sin embargo, Francia ya se encontraba en una situación difícil antes y actualmente el 9,9% de la fuerza de trabajo está desempleada, es decir, un 1,4% más respecto a la media de la OCDE. Como siempre, los jóvenes y las personas con menor experiencia pagan el mayor precio: la tasa de desempleo entre los jóvenes de entre 15 y 24 años ha aumentado en 4,3 puntos respecto a finales de 2007 (22% en mayo de 2010); para los

trabajadores con escasa cualificación ha aumentado en 4 puntos en dos años (15,3% a finales de 2009). La inversión de tendencia habría comenzado, y la OCDE, ya hace algunos meses, había calculado una reducción del desempleo hasta el 9,5% a finales de 2011. Para conciliar las medidas de apoyo a la ocupación con las políticas económicas, Francia está reconsiderando una serie de medidas lanzadas durante la crisis, concentrando las políticas en medidas de clara eficacia y destinadas principalmente a los grupos más vulnerables y a potenciales o actuales desempleados de larga duración. Para conservar los puestos, han desempeñado un papel importante los dispositivos de apoyo a las reducciones de horario. En Francia han participado 200.000 personas, ayudando a conservar casi 30.000 puestos de trabajo. Pero, si bien estas medidas protegen puestos de trabajo en fase de recesión, sin embargo no logran crear puestos nuevos en fase de crecimiento, y pueden prolongar artificialmente la vida de los puestos de trabajo que ya no son necesarios. En 2011, las políticas de ocupación pasan a medidas como las subvenciones para la contratación de grupos de desempleados de larga duración y de grupos vulnerables. Se da un apoyo importante a los contratos de prácticas y de profesionalización, permitiendo a los jóvenes adquirir una experiencia profesional y de formación. Las indicaciones de la UE y la OCDE muestran que la formación en alternancia es una de las medidas más eficaces para promover el desarrollo ocupacional.

Las políticas para la ocupación toman la forma de ayudas al empleo y medidas de formación profesional. En 2009, más de 1.874.000 personas entraron en dispositivos específicos de apoyo a la ocupación, un aumento del 10% respecto a 2008.

Tras el poderoso plan de medidas llevadas a cabo a mediados de 2009 para apoyar la ocupación juvenil, las entradas en los Contratos de Acompañamiento y en el Contrato de Futuro fueron de 359.000, muchas más que las 276.000 de 2008. En 2005, con la ley de planificación para la cohesión social, se crearon los “contrat d’avenir”, contratos temporales para los destinatarios de prestaciones asistenciales, y los “contratos de acompañamiento a la ocupación”, contratos temporales para facilitar la capacidad de empleo de los desempleados con problemas especiales de acceso al trabajo.

En marzo de 2011 se aprobó un paquete específico de estímulos públicos por el valor de 500 millones de euros para el conjunto de los contratos con incentivos para las empresas, con una óptica territorial:

- Apoyo a la alternancia entre formación y trabajo con un conjunto de financiaciones más eficaces que en el pasado, aumentando la oferta de formación y simplificando las reglas de aplicación;
- la realización de 15.000 Contratos de Autonomía en las periferias en 2011 (50% más respecto a las previsiones);
- aumento del 30% de los desempleados en formación para llegar a 130.000 en 2011;
- se seguirá a 60.000 desempleados en recorridos personalizados;
- se acompañará de forma intensiva a 40.000 desempleados de larga duración;
- 250 millones de euros financiarán contratos preferentes para las empresas que desean contratar.

**El contrato de aprendizaje** es un contrato temporal, de 1 a 3 años (4 para discapacitados) con las garantías de los contratos normales que también incluye el horario pasado en Centros de Formación para Aprendices (CFA). El sueldo es porcentualmente inferior, según una tabla concreta, al salario mínimo. Un contrato indefinido se puede suspender para pasar a un contrato de aprendizaje firmado con el mismo empleador si éste y el trabajador están de acuerdo. En este caso, la duración de la suspensión es igual a la duración de la formación necesaria para la obtención de la cualificación.

Un certificado del estado de aprendiz, válido en todo el territorio nacional y expedido por el CFA que ofrece la formación permite al aprendiz beneficiarse de tarifas reducidas en los transportes y en determinadas categorías de servicios (como para los estudiantes).

La duración de la formación en CFA es como mínimo de:

- 400 horas al año (reducida si el contrato cubre un periodo inferior a un año);
- 1350 horas repartidas en dos años para llegar a conseguir un título profesional o un BTS.

**El “contrato initiative emploi” – CIE** se ha creado para permitir un retorno rápido al empleo estable por parte de las personas que encuentran dificultades especiales de acceso a la ocupación. El CIE está dirigido a desempleados que encuentran problemas sociales y profesionales de acceso al trabajo. El CIE es un contrato temporal (máx. 24 meses) o indefinido, incluso a media jornada, con la posibilidad para el trabajador de beneficiarse de acciones de formación o de acompañamiento específicas, El sueldo previsto es el salario mínimo, pero no da derecho a liquidación.

El CIE da derecho a subvenciones para los empleadores que cubren hasta el 47% del salario y es acumulable con la “Reducción Fillon”, medida que reduce el coste del trabajo de los sueldos bajos y que incentiva la contratación y la estabilización de los jóvenes.

**El Contrato de Profesionalización** es un contrato de causa mixta que alterna una formación práctica relacionada con la cualificación requerida y la formación teórica en un centro de formación. Aponta a favorecer la inserción o reinserción profesional de:

- personas de entre 16 y 25 años que tienen que terminar su formación inicial;
- personas en busca de trabajo de 26 o más años.

El contrato de Profesionalización es otro modo de formación en el trabajo que tiene como fin la obtención de un título profesional. La duración del contrato es de entre 6 y 24 meses, dependiendo del nivel de formación requerido, y el contrato puede ser tanto temporal como indefinido.

La formación va del 15 al 25% del horario. El beneficiario percibe durante la acción de profesionalización una remuneración que no puede ser inferior al 55% del salario mínimo – SMIC para los jóvenes de menos de 21 años y del 70% para los beneficiarios de más de 21 años. Para las personas de más de 26 años que buscan empleo la remuneración debe ser igual o superior al SMIC.

El empleador se beneficia, para los jóvenes de menos de 26 años y para las personas de más de 45 que buscan un empleo, de una exención del pago de las cotizaciones sobre la parte del sueldo desembolsada que no supera el SMIC por el número de horas remuneradas, además de la exención del pago de varios tipos de impuestos (ej. impuesto de aprendizaje, etc.).

Está dirigido a las personas con problemas sociales de acceso al trabajo y a los desempleados y cuenta con un acuerdo con las autoridades locales (gobernador y región).

La situación ocupacional de los jóvenes en los barrios periféricos de las ciudades ha justificado la puesta a punto de un dispositivo de intervención específico.

Creado en 2008, el **Pacto de Autonomía** está dirigido a los jóvenes de 16-25 años escasamente cualificados o con problemas de acceso al trabajo y residentes en una zona cubierta por los Contratos Urbanos de Cohesión Social (CUCS). El Pacto es un contrato establecido entre el joven y un organismo de colocación regional que recibirá una remuneración del sistema público tomando como base el resultado, con un objetivo de al menos el 60% de las inserciones permanentes en el mercado laboral. Los jóvenes con pacto de autonomía pueden seguir un recorrido en dos fases: una primera fase de acompañamiento intensivo y personalizado para encontrar un empleo (contrato de al menos 6 meses, aprendizaje o profesionalizador), poner en marcha una empresa o acceder a la formación profesional y una segunda fase de tutoría en una empresa durante seis meses para seguir su estabilización, la eficacia de la formación o la puesta en marcha de la empresa creada. Cada joven que firma el contrato de autonomía recibe una beca de 300 € al mes durante un máximo de seis meses. También se puede beneficiar de diferentes ayudas materiales (ayudas para el transporte, breves actividades formativas...).

Otro mecanismo de facilitación de la inserción de los jóvenes en las empresas es un impuesto, la **cotización adicional de aprendizaje (CSA)**, del 0,1% de la nómina. El impuesto de cotización al desarrollo de aprendizaje se modulará en función del esfuerzo de la empresa: aumentará del 0,1% al 0,2% para las empresas que emplean menos del 1% de jóvenes en alternancia (0,3% para las empresas con 2.000 y más trabajadores), se quedará en un 0,1% para los que están entre el 1% y el 3% y se fijará en el 0,05% para los que están entre el 3% y el 4%.

La tasa de trabajadores en alternancia en empresas con más de 250 trabajadores se estima en un 1,7%. Aumentar el porcentaje hasta el 4% significa contratar 135 mil jóvenes más al año en alternancia. Además, las empresas que superen el nuevo requisito del 4% recibirán un incentivo

de 400 € por cada contrato al año. El incentivo será válido para cada contratación añadida de un joven en alternancia por encima del 4% y hasta el 6%.

En las empresas con menos de 250 trabajadores, cualquier contratación adicional respecto al año anterior de un joven en alternancia se beneficiará de una exención total de las cargas sociales durante 6 meses. Los contratos serán contratos de aprendizaje y contratos de profesionalización para los jóvenes de menos de 26 años. Dicho beneficio entró en vigor el 1 de marzo de 2011.

El gobierno francés calcula que la medida puede contribuir a aumentar en un 25% el número de contratos en alternancia en empresas con menos de 250 trabajadores. Es razonable esperarse 50.000 contratos en alternancia más en los próximos 2 años.

Además, en Francia hay un centro de formación que aspira a lograr que los candidatos adquieran las competencias requeridas por las empresas para búsquedas específicas de personal. Se denomina **Formación Preparatoria para la Contratación (AFPR)** y se activa a nivel individual cuando una empresa busca un candidato pero el Pole Emploi tiene problemas para encontrar uno con ese perfil. El objetivo de la acción es disminuir la diferencia entre las competencias del candidato y las competencias necesarias para el puesto. Pole Emploi financia el coste afrontado para la formación en la empresa o en una agencia externa. **El recorrido formativo tiene una duración máxima de 400 horas** para permitir que el candidato adquiera las cualificaciones y/o las competencias necesarias para acceder a un puesto determinado con la empresa.

**Autoempleo y empresariado.** El Pole Emploi ha puesto en marcha metodologías que evalúan las ideas empresariales, los talentos y los potenciales de los candidatos a ser empresarios, los planes de negocios y el contexto en el que se ubican. El conjunto de estos factores se examina en la **Evaluación Preparatoria para la Creación o la Compra de Empresas (EPCE)**. Dicha evaluación se realiza antes de la creación o de la compra de las empresas y la realiza un consejero de Pole Emploi con 6 entrevistas individuales que se desarrollan en 3-4 semanas de trabajo dependiendo de las necesidades del proyecto y de las personas participantes. El servicio ofrece un asesoramiento al trabajador y a su consejero de orientación, empieza por el análisis del proyecto y orienta a instrumentos, fondos y agencias especializadas en la creación de empresas. El Apoyo para la Creación o la Recuperación de Empresas (ACCRES), administrado por Pole Emploi, permite a los desempleados que crean o compran una empresa beneficiarse de exenciones de los impuestos sobre los salarios durante un año. Se trata de una exención durante 12 meses (aumentada para las microempresas) de algunas cotizaciones de previsión social. Pueden acceder a ella los jóvenes a partir de 18 años y menos de 26, o hasta los 30 años para los discapacitados. Los destinatarios deben crear o comprar una empresa, sea cual sea su sector de actividad, como empresa individual o sociedad. Deben ejercer el control efectivo de la misma, es decir, poseer más del 50% del capital o ser directores y poseer al menos 1/3 del capital, siempre que nadie posea solo más de la mitad. También grupos de personas pueden obtener ayuda ACCRES, con la condición de que

colectivamente posean más del 50% del capital, al menos uno de ellos tenga capacidades de dirección y cada solicitante sea titular de al menos 1/10 del capital poseído por la persona que tiene el capital más alto. En caso de compra de las acciones de una empresa existente, el beneficiario de la ayuda debe ser un directivo. La asistencia puede incluir la exención de las cargas sociales durante un año, una financiación preferente por parte del Estado y una financiación parcial de actividades de asesoramiento o formación.

**ARCE** es una medida financiera estudiada para quien necesita inmovilizar capital tras la creación o la compra de una empresa. Para quien tiene derecho a subsidios de desempleo, ofrece ayudas de importe total igual a la mitad de los subsidios de desocupación calculados en 720 días que no sean pagados, desde el principio de la actividad. Si la empresa quiebra antes de 3 años, aún se tiene derecho a la mitad de los subsidios no recibidos. En 2009, Pole Emploi suministró fondos ARCE a más de 112.000 personas que buscaban trabajo, con una media de 6.089 € por persona.

Por último, **NACRE** es una iniciativa del Ministerio de Trabajo realizada en colaboración con la Caisse des Depots. Permite a las personas desempleadas o en situación de dificultad crear o comprar empresas. Estas personas se benefician de un apoyo duradero: primero como ayuda técnica, asistencia al plan de negocios y financiación sin intereses de sus proyectos; después para el apoyo al inicio y el crecimiento del negocio durante 3 años.

Además, para favorecer el autoempresariado de los jóvenes últimamente se ha introducido el estatus de los **Empresarios Individuales de Responsabilidad Limitada (EIRL)**. Se creó en 2010 y se aplica desde enero de 2011. Permite a los empresarios artesanos, comerciantes, agricultores y autónomos proteger sus bienes personales separando la riqueza privada de la que se pone como garantía de la actividad económica mediante una sencilla declaración en el registro comercial y de empresas, en el directorio laboral o en el tribunal del comercio. Este nuevo estatus se puede adoptar en la fundación de nuevas empresas o en actividades en curso. La creación de la EIRL tiene lugar con la simple presentación de una declaración de confianza. La empresa individual debe utilizar un nombre que incorpore el propio, inmediatamente precedido o seguido por las palabras: “Empresario de Responsabilidad Individual Limitada” o la sigla “EIRL”. El EIRL adjudicatario está obligado a abrir una cuenta bancaria dedicada exclusivamente a las actividades para las que se han asignado los recursos. Además de los programas destinados a los beneficiarios, existen algunas medidas sobre las instituciones para la planificación de intervenciones a favor de los jóvenes.

En marzo de 2011 se aprobó el “**Programa de inversión en el futuro**” a favor de la alternancia con un valor de 500 millones de euros. Se divide en 2 acciones:

- 250 millones de euros destinados a 50 proyectos de desarrollo del sistema de formación para apoyar la creación, la ampliación o la reconversión de centros de formación dirigidos a los

servicios para jóvenes trabajadores en alternancia, centrandó las acciones en los “oficios del futuro”;

- 250 millones de euros destinados a crear 15 mil puestos suplementarios, junto con la consolidación de soluciones de vivienda para los jóvenes. Esto abrirá nuevas posibilidades para el alojamiento de los jóvenes adultos participantes en actividades de formación en alternancia.

El programa se organiza en el marco de una convocatoria a presentar proyectos que permanecerá abierta del 2011 a 2014. El proyecto dará prioridad a los “oficios del futuro” y a las prácticas innovadoras (por ejemplo, el uso de las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación, currículos bilingües, formación para los oficios emergentes y empresas digitales).

**Los Contratos de Objetivos y Medios (COM Aprendizaje)** son Contratos de programa entre instituciones para contribuir a aumentar el número efectivo de puestos de formación a través del aprendizaje. Constituyen la prioridad las inversiones necesarias para potenciar el funcionamiento del sistema formativo para el aprendizaje. Es responsabilidad de las regiones desarrollar el aprendizaje también a través de métodos formativos innovadores con las empresas y con acciones de sistema regionales. El Estado contribuirá a los fondos regionales con un euro para cada euro invertido por los territorios con una previsión de aproximadamente 300 millones de euros al año.

## 4. Conclusiones

En el desarrollo de intervenciones para promover la inserción laboral de los jóvenes en los países de América Latina puede ser útil tener en cuenta la experiencia adquirida por los países de Europa, evitando los errores cometidos allí, pero, en paralelo, valorizando los modelos y programas de acción que han sido capaces de garantizar un acceso al trabajo de las generaciones más jóvenes.

Entre los errores sin duda es necesario considerar una importante subestimación de la cuestión juvenil por parte de muchos países. De hecho, durante las crisis, como lo demuestran todos los estudios realizados por la Comisión Europea y Eurofound<sup>59</sup>, son las generaciones más jóvenes las que pagan el precio más alto. Para los jóvenes, la relación con el trabajo - especialmente en los últimos 20 años - se ha vuelto progresivamente cada vez más difícil, fragmentada y escasa, empujándolos a alejarse no sólo de los lugares de producción, sino también de aquella cultura del trabajo que es el principal motor de los procesos de desarrollo. Paralelamente, las empresas, privándose de la contribución cultural de las generaciones más jóvenes, pierden el potencial innovador que los jóvenes - o sea, la parte más escolarizada del cuerpo social - pueden llevar. En Italia - país que en el 2010 tenía más de dos millones de jóvenes NiNi y donde actualmente existe

<sup>59</sup> Employment in Europe 2010 – Comisión Europea 2011 y Youth at work – Eurofound 2011

un riesgo de recesión - justo cuando se debe hacer el mayor esfuerzo para la innovación, la mayoría de la población joven vive fuera o al margen del mercado de trabajo; por otra parte, los sistemas de producción, cada vez más incapaces de explotar el capital intelectual de esta generación, tienen dificultades para garantizar los niveles de competitividad y productividad necesarios para sostener los procesos de crecimiento.

El hecho de no reconocer la centralidad de la cuestión de la juventud es hoy uno de los principales obstáculos que muchos países europeos deben superar.

Sin duda, debemos abstenernos del confiar a la educación y a la formación un rol milagroso para facilitar la inserción profesional de los jóvenes. Los altos niveles de desempleo intelectual registrados en varios países europeos (entre los cuales Italia, España y Grecia), son evidencias del hecho de que no hay necesariamente una correspondencia directa entre los años de estudio y la empleabilidad. Obviamente, esto no significa cuestionar el papel de la participación juvenil en los sistemas educativos. Una educación obligatoria hasta los 18 años, el aumento de la participación de los jóvenes en la educación terciaria y en actividades de formación profesional permanentes son condiciones esenciales para el desarrollo social y económico de las democracias avanzadas. Empero, sin una relación estrecha entre la formación y el trabajo, el potencial de la formación como palanca para la inserción profesional se dispersa. La ausencia de un sistema de relaciones e intercambios entre los sistemas de producción y los sistemas de formación (incluidas las universidades), de hecho, inhibe el valor añadido de la formación, fomentando la tendencia natural de los organismos de formación a la autoreferencialidad, haciéndolos cada vez más incapaces de satisfacer las necesidades de las empresas y aumentando el desajuste entre oferta y demanda de mano de obra, especialmente la calificada, alejando de esta manera los jóvenes del trabajo.

Por esta razón, sobre todo en los últimos años de la Estrategia Europea de Empleo y el lanzamiento de Europa 2020, la Unión Europea se ha centrado en dos factores clave para fomentar la integración de las generaciones más jóvenes en los puestos de trabajo:

- Instar a los Estados miembros a adoptar medidas y programas de *flexibilidad*, con el fin de conectar e integrar las intervenciones de apoyo a los ingresos con políticas activas (en particular los servicios de intermediación y de formación profesional) y, de esta forma, garantizar, en particular a los jóvenes trabajadores precarios, las oportunidades de no perder la relación y el contacto con la cultura del trabajo;
- apoyar con incentivos y programas las diferentes formas de contratos mixtos y, en particular, los contratos de aprendizaje, tal vez la principal y más eficaz política laboral puesta en marcha para los jóvenes en Europa.

Obviamente, las dos palancas indicadas por la Unión Europea pueden apoyarse mutuamente, cada una contribuyendo al fortalecimiento de la otra. Además, su acción conjunta ha dado resultados considerables, tal como se desprende de los éxitos logrados por los países que han adoptado modelos duales (Alemania y Austria). Allí se han entrelazado, durante años, un sistema educativo tradicional y los sistemas de formación en aprendizaje, permitiendo que los jóvenes obtengan títulos y cualificaciones profesionales (incluso superiores) y utilizando el potencial de trayectorias que integran la experiencia de trabajo con una formación estrechamente vinculada a

los diferentes procesos de producción. En los países que han adoptado estos modelos de intervención, la crisis ha afectado a la generación más joven en medida mucho menor en comparación con otros contextos nacionales menos atentos a las cuestiones generacionales. Entre estos últimos podemos mencionar nuevamente el caso de Italia, la que, precisamente, acaba de reformar sus modelos de aprendizaje, colocándolos plenamente en el ámbito de nuevas estrategias de *flexiguridad*. El objetivo de esta reforma es fortalecer la relación entre las agencias de formación (sobre todo las universidades) y el sistema de producción, así como introducir, por ejemplo, itinerarios en aprendizaje para los estudiantes que egresan de la formación universitaria y post-universitaria.

Es posible afirmar, por tanto, que para desarrollar intervenciones dirigidas a mejorar la inserción de los jóvenes latinoamericanos en el mercado laboral, puede ser decisivo operar precisamente en las direcciones indicadas, centrándose en el aprendizaje, en la relación entre la oferta formativa y las necesidades de las empresas y, por último, en servicios eficaces de mediación que faciliten una mejor transición de los jóvenes en mercados cada vez más competitivos.

Por supuesto, tal como comprueban los ejemplos de Francia y Alemania mencionados anteriormente, es necesario un marco regulador y organizativo para apoyar estas opciones, concentrándose asimismo en la creación de organismos y agencias técnicas encargadas de *governar* los complejos procesos de reforma necesarios para apoyar modelos de *flexiguridad* y el aprendizaje, y asegurando que las reformas normativas introducidas (incluido el aprendizaje todavía inexistente en muchos países de América Latina) no se queden sólo en el papel, sino que se traduzcan en acciones concretas y programas construidos en estrecha cooperación entre las empresas y los organismos de formación.

## BIBLIOGRAFIA Estado del Arte Europa

“Youth and Work” – Eurofound 2011:

<http://www.eurofound.europa.eu/pubdocs/2006/100/en/1/ef06100en.pdf>

“Employment in Europe 2010” – EU – DG for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities:

[ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=6288&langId=en](http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=6288&langId=en)

“I Giovani e il Lavoro” – en Quaderno del Mercato del Lavoro n. 3 – Nov.2011 – Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Ufficio di Statistica:

[http://www.cliclavoro.gov.it/informarmi/cittadino/giovanilavoro/Documents/pianogiovani\\_web.pdf](http://www.cliclavoro.gov.it/informarmi/cittadino/giovanilavoro/Documents/pianogiovani_web.pdf)

“Europa 2020” Comunicación de la Comisión Europea:

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:2020:FIN:ES:PDF>

“Benchmarking sulle politiche a sostegno della stabilizzazione al lavoro dei Giovani in Europa” – Italia Lavoro, nov.2011

[http://bancadati.italialavoro.it/BDD\\_WEB\\_CONTENTS/bdd/publishcontents/bin/C\\_21\\_Benchmarking\\_602\\_documenti\\_itemName\\_0\\_documento.pdf](http://bancadati.italialavoro.it/BDD_WEB_CONTENTS/bdd/publishcontents/bin/C_21_Benchmarking_602_documenti_itemName_0_documento.pdf)