

Trabajo y juventud en Europa y América Latina:

¿Qué puede aprender Europa de las experiencias de América Latina en torno al empleo juvenil?

DOCUMENTO BASE PARA EL DEBATE

1 Introducción

Fundación JACOBS, la Embajada Argentina en Bruselas junto a FORUM TREES consideran que es necesario construir un espacio que apunte a generar debate en torno a la pregunta que nos guía: ¿Qué puede aprender Europa de las experiencias de América Latina en torno al empleo juvenil?

En torno a este interrogante consideramos fundamental contar con una mirada interdisciplinaria y multiactoral que permita enriquecer el diálogo e intercambio entre las regiones, identificando problemas comunes y no comunes, estrategias innovadoras que han dado buenos resultados, visualizando fortalezas y debilidades para contribuir a la agenda pública europea y latinoamericana en la temática.

2 Para esto organizamos un Encuentro en la ciudad de Bruselas en el marco de las actividades que la Embajada Argentina en Bruselas desarrolla en conmemoración de la “Semana de Mayo”. **Algunos datos del contexto Europeo y Latinoamericano.**

Con el fin de orientar el debate y la reflexión durante el encuentro, presentamos a continuación una apretada síntesis de algunos documentos, estudios e investigaciones desarrolladas sobre estos temas tanto en Europa como en América Latina. Nos basamos para ello en los siguientes documentos cuyos links ponemos a vuestra disposición para quienes quieran ahondar en la información de primera mano.

NEETs. Young people not in employment, education or training: Characteristics, costs and policy responses in Europe:

<http://www.eurofound.europa.eu/publications/htmlfiles/ef1254.htm>

Evaluation the impacting of job Trainings programs in LAC:

http://www.iza.org/conference_files/ELMPDC2009/ibarraran_p4263.pdf

We are excluded: <http://library.fes.de/pdf-files/id-moe/09493.pdf>

Youth at Risk in Latin America and the Caribbean:

<http://siteresources.worldbank.org/INTLACREGTOPLABSOCPRO/Resources/YouthatriskinLAC.pdf>

¿Cómo mejorar las oportunidades de inserción laboral de los jóvenes en América Latina?
[:http://dds.cepal.org/gasto/publicaciones/ficha/?id=2505](http://dds.cepal.org/gasto/publicaciones/ficha/?id=2505)

2.1 El reto actual Europeo en empleo juvenil.

Europa cuenta con una población total de 94 millones de jóvenes entre 15 y 29 años de edad. Sólo el 34% estaban empleados en el 2011, la cifra más baja jamás registrada por Eurostat. Las cifras de desempleo también dan testimonio de un mercado laboral bastante difícil para los jóvenes: desde el inicio de la recesión, el desempleo de los jóvenes ha aumentado en 1,5 millones, hasta alcanzar 5,5 millones (o 21%) en el año 2011.

En el 2011, 13¹ millones de jóvenes europeos fueron excluidos del mercado de trabajo y de la educación, según Eurostat.

Esto hace que una mayor cantidad de jóvenes estén en riesgo de transformarse en “NEETs” (Jóvenes que no están empleados, no estudian, ni reciben capacitación) un concepto paradójicamente emparentado al de “NINI” en América Latina. Las personas con bajos niveles de educación tienen tres veces más probabilidades de serlo, en comparación con aquellos con educación terciaria. La situación se complejiza aún más en los jóvenes inmigrantes, ya que se considera que los mismos tienen un 70% más de probabilidades de convertirse en NEET que los nacionales. Algo similar ocurre con los jóvenes que sufren de algún tipo de discapacidad o problemas de salud ya que se considera que este grupo tiene 40% más de probabilidades de ser NEET que los de buena salud.

No estudiar, no formarse, ni trabajar tiene graves consecuencias negativas para los individuos y la sociedad, que por último debilitan el desarrollo económico. Pasar largos períodos de tiempo en esa situación conduce a la exclusión social y desencadena una amplia gama de problemáticas sociales, como la desafección, la inseguridad, la delincuencia juvenil y los problemas de salud mental y física.

Desde el punto de vista económico, los 13 millones de jóvenes registrados en el 2011 en situación de NEET implicaron pérdidas anuales de € 153 mil millones. Esta es una estimación conservadora y equivale al 1,2% del PIB europeo. Por otro lado, la inversión que hasta el momento se realiza en formación e intermediación laboral oscila entre los € 600 y € 700 anuales por joven, la cual es considerada insuficiente frente a las necesidades actuales.

Grecia, España, Italia y Portugal representan los ejemplos más severos del impacto de la crisis económica sobre el empleo juvenil. En España, por ejemplo, la mitad (52 por ciento) de la fuerza de trabajo juvenil de menos de 25 años estaba sin trabajo durante el primer semestre de 2012. Según el informe de país FES, España tiene la segunda más alta tasa de desempleo juvenil en la UE, después de Grecia². Adicionalmente, los jóvenes españoles de 16 a 24 años de edad tienen el doble de probabilidades de estar desempleados con respecto a individuos de mayor edad. Casi dos millones de ellos perdieron sus empleos entre 2008 y 2012. Una razón para esto es la alta exposición de los jóvenes a trabajos de baja calidad, incluyendo trabajos

¹ **We are excluded:** <http://library.fes.de/pdf-files/id-moe/09493.pdf>

² Informe producido por Fernando Rocha Sanchez.

temporales, de tiempo parcial, con limitadas oportunidades para la formación. En España, los jóvenes son especialmente propensos a trabajar en empleos de baja o moderada formación técnica, sobre todo en las industrias que se vieron especialmente afectados por la crisis, tales como la construcción, la producción y venta al por menor. Cerca de 66 por ciento de los empleados que recientemente perdieron su empleo en estos tres sectores tenían entre 16 y 29 años de edad.

La precariedad laboral es cada vez más la realidad con la que se encuentran los jóvenes en los primeros años de su vida laboral. En su búsqueda de un puesto de trabajo seguro, una proporción cada vez más creciente utilizan el tiempo en pasantías largas y pendientes de pago, relaciones de empleo no declaradas y trabajos remunerados muy por debajo de sus niveles de cualificación.

Entre los factores que explican esta situación de desempleo juvenil se puede nombrar: la recesión económica, la inadecuada o baja formación, e inadecuadas políticas públicas en torno al trabajo.

Mientras que en Alemania y Austria, la educación escolar y la formación profesional van de la mano a partir del denominado sistema dual, las dos han sido mundos separados en Italia desde hace mucho tiempo. Allí, la transición de la escuela a un empleo permanente dura unos 50 meses promedio, casi el doble que la media europea. La tasa de desempleo entre los jóvenes de Italia aumentó de un 24 por ciento en 2007 a más del 39 por ciento en el primer semestre de 2012, y fue tres veces más alta en el sur de Italia que en Italia central y septentrional. La frase "último en entrar, primero en salir" también es cierto en el mercado laboral italiano, que se encuentra con una alta proporción de empleo temporal, atípico para ese país.

La inestabilidad laboral y las transiciones numerosas fuera y dentro del mercado de trabajo, fuera y dentro de la formación o sistemas educativos, pasando de empleos precarios, a pasantías, y al desempleo limitan las aspiraciones personales y laborales de los jóvenes haciendo más latente la individualización de las trayectorias profesionales (Castel; 2010)

2.2 Algunas lecciones aprendidas en Europa sobre empleo juvenil.

Parece haber un consenso a escala europea que los **sistemas educativos** deben ser reformados. Como también que los sistemas de formación profesional deben preparar a los participantes para el mercado de trabajo de una manera más sistemática. La manera precisa de lograr esto puede variar en los distintos países y sin duda requiere de cada país el establecimiento de prioridades.

Un gran número de estudios también sugieren que la política del mercado de trabajo **no sólo debe limitarse a la mejora de la oferta**. Es necesario que cada país tenga como prioridad el desarrollo de una política activa del mercado laboral y por ende de generación de empleo que considere asimismo el fortalecimiento de la demanda laboral.

- Las políticas que han sido implementadas por los Estados miembros intervienen en

distintas etapas de la trayectoria de los jóvenes hacia el empleo y son diversas en sus fines, objetivos e intervenciones. Aunque es difícil juzgar su eficacia, una serie de buenas prácticas en el diseño de las políticas pueden resumirse en los diferentes puntos que figuran a continuación. Las medidas de política deben ser comprensivas y diversificadas, abordando diferentes temas a lo largo de la transición hacia el empleo, prestando especial atención a jóvenes vulnerables ya que son los más propensos a desacumular capital humano y caer en riesgo de exclusión social. Es importante identificar las tipologías de jóvenes con base en sus características económicas y sociales para lograr una preparación adecuada de los mismos. Por ejemplo, jóvenes con altos niveles de educación podrían recibir mayores beneficios de intervenciones de formación que impliquen una transición relativamente rápida en el mercado de trabajo; mientras que jóvenes en mayor grado de desventaja social o económica podrían beneficiarse más de programas de formación no cognitiva – como habilidades para la vida – antes de intentar acceder al mercado de trabajo.

- Debe existir una fuerte coincidencia entre las habilidades y capacidades que se imparten en el sistema educativo y de formación técnica y aquellas requeridas por la demanda laboral. Esto implica una fuerte participación del sector privado en la identificación de competencias, en la provisión de formación, y en general en el desarrollo de políticas activas que faciliten la inserción de los jóvenes en el mercado laboral.
- El diseño e implementación de políticas exitosas implica modelos consultativos que faciliten la participación de varios actores públicos, privados, de la sociedad civil, y por su puesto los jóvenes mismos. Para responder al reto de los jóvenes NEET, la Comisión Europea, a través de Juventud en Movimiento, la propuesta de Iniciativa de Oportunidades Juventud y el paquete de empleo “Hacia una recuperación rica en empleo” (Comisión Europea, 2011b y 2012A), propone la combinación de medidas concretas que involucren **las autoridades de los Estados miembros, las empresas, los interlocutores sociales y la UE**. Una de las ideas claves para reducir el número de NEET es hacer un mayor uso del Fondo Social Europeo (FSE) para el próximo período de programación (2014-2020).
- Los mecanismos de ejecución de las políticas y programas de empleo juvenil deben ajustarse a su población objetivo. Campañas modernas e innovadoras tienen mayor probabilidad de atraer a los jóvenes a participar en los servicios ofrecidos por las oficinas de empleo.

Es indispensable invertir más en evaluaciones rigurosas que puedan ofrecer mas información sobre lo que funciona o no – y como – para mejorar los resultados de los jóvenes en materia de empleo. Los gobiernos han sido muy activos en la promoción de políticas para renovar el compromiso con los jóvenes en el mercado laboral o del sistema educativo; sin embargo, sigue habiendo dudas respecto a la eficacia de las mismas. Se requiere de buenas evaluaciones que puedan medir su eficacia para orientar y enfocar las políticas públicas. El empleo juvenil sigue siendo clave para alcanzar un desarrollo económico y social sostenible, especialmente en un contexto de cambios demográficos y envejecimiento de la población. Los jóvenes han pagado el precio más alto durante la crisis económica mundial, por lo que hay un renovado sentido de

urgencia a su integración en el mercado laboral y en el sistema educativo. Es imperioso por lo tanto explorar modelos exitosos, evaluar políticas públicas existentes e investigar profundamente los retos que los jóvenes enfrentan.

2.3 El contexto Latinoamericano en empleo juvenil.

Muy sintéticamente, mientras que la crisis global se hacía crítica en las economías de los países europeos (especialmente en España, Grecia, Portugal e Italia), varios de los países latinoamericanos crecían en promedio más de 5% anual y mostraron verse en mejores condiciones para enfrentar la misma. Hoy día, algunos países de América Latina gozan de mejorías en los sistemas de protección social – en relación a décadas anteriores –; asimismo se registran acciones de algunos gobiernos por garantizar el acceso a un trabajo digno para los jóvenes a pesar de déficits fiscales prevalentes en varios países de la región.

La evidencia de años recientes indica una fuerte correlación entre el crecimiento económico y el empleo. En América Latina, de la mano del crecimiento económico, disminuían el desempleo juvenil (que, según la OIT, pasó de 16.5% en 2005 a 13.5% en 2012) y la precariedad laboral, al mismo tiempo que se estimuló fuertemente el trabajo emprendedor, individual o cooperativo, con programas de incentivo a la economía social, ya no concebida como una economía para los pobres sino como una nueva forma de entender el sujeto y su desarrollo económico y social.

A pesar del impacto positivo del crecimiento sobre el empleo, la experiencia de América Latina sugiere que el **crecimiento económico es determinante pero no suficiente para resolver las características estructurales del desempleo juvenil**. A pesar del crecimiento, la tasa de desempleo urbano de los jóvenes en la región es más del doble de la tasa general de 6,8% y triplica la de los adultos que es de 5%. Por otra parte, se estima que 6 de cada 10 jóvenes ocupados lo están en empleos informales, en condiciones precarias y con bajos salarios. Las desigualdades estructurales históricas, la segmentación del mercado de trabajo y las deudas educativas y sociales están, entre otros factores, asociadas a estos problemas persistentes en el empleo juvenil.

En América Latina, el corrimiento del Estado principalmente en la década de los noventa, dio impulso al desarrollo de proyectos acotados (motorizados en gran medida por la Cooperación Internacional), en paralelo de la oferta pública de formación profesional. Esta situación se comienza a ver mejorada en la última década a partir del fortalecimiento del rol del Estado en el diseño e implementación de políticas de educación y trabajo.

- a. Sin embargo, los jóvenes latinoamericanos se ven afectados por problemas de difícil solución, que en algún punto podemos decir que son compartidos con algunos países de la UE: **El desempleo y calidad del empleo**: los jóvenes encuentran mayores dificultades que los adultos para insertarse adecuadamente en el mercado laboral. Las tasas de desempleo entre los jóvenes son hasta tres veces mayores que las de los

adultos y, mientras uno de cada tres adultos empleados se encuentra en la informalidad, la mitad de los jóvenes empleados tienen empleos informales. Hay actualmente más de 10 millones de jóvenes desempleados y, de aquellos que sí se encuentran trabajando, casi 30 millones lo hacen en el mercado informal. **Inactividad juvenil:** un 22% de los jóvenes de la región ni estudian ni trabajan. Son los llamados NINI, que es el equivalente a los NEET europeos. **El divorcio entre el sistema educativo y la Formación Profesional:** Este es un tema muy delicado y que aún hoy persiste en la región. Se han presentado mejoramientos significativos en educación secundaria y terciaria, particularmente a nivel de matrículas; sin embargo, es necesario invertir aún más en la calidad de la educación y en la relevancia de los currículos y las habilidades que demanda el Mercado de trabajo³.

Actualmente, los jóvenes representan el 40% de la población en edad de trabajar y, dados los cambios demográficos, esta proporción seguirá incrementándose en el futuro.

Las debilidades en materia de formación profesional y el limitado acceso a información valiosa sobre el mercado laboral, reducen las oportunidades de muchos jóvenes latinoamericanos de conseguir o conservar empleos de buena calidad. Es así como en la región en su conjunto, el desempleo juvenil alcanza el 13%, cifra que representa 2,7 veces la tasa de desempleo de los adultos. En países como Belice, Colombia, Chile, Jamaica y República Dominicana, estas tasas son cercanas o superiores al 20%.

2.4 Algunas estrategias y políticas implementadas en Latinoamérica.

Como se decía, en América Latina en la última década se han experimentado iniciativas tendientes a intervenir sobre la problemática de trabajo de los jóvenes que pueden ser consideradas en términos de innovación y aprendizaje.

En algunos países, como Argentina, dichas iniciativas contienen diferencias sustanciales respecto de las acontecidas en la década de los noventa. A modo de ejemplo, se reproduce un análisis comparado de dos programas del Ministerio de Trabajo de la Argentina.

Comparativo intervenciones estatales en materia de empleo joven (Argentina. Década de los noventa / actualidad)

Dimensión	Década de los noventa (Proyecto Joven)	2008- Actualidad (Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo)
Cosmovisión y paradigma	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Focalización, privatización, descentralización ▪ Participación de OSC como proveedoras de servicios. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Políticas activas basadas en la promoción de derechos. ▪ Participación de OSC en todo el ciclo de política
Formación profesional	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Dispositivo para la empleabilidad de los jóvenes. ▪ Trabajo con instituciones de formación profesional privadas. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Dispositivo para la empleabilidad de los jóvenes. ▪ Trabajo con instituciones de formación profesional públicas

³ Aedo and Walker, 2011. Skills for the 21st Century in Latin America and the Caribbean. World Bank.

**Diagnóstico
y
dispositivos**

- Inserción laboral de los jóvenes como problema de empleabilidad.
- Dispositivos: Capacitación y posterior pasantía
- Inserción laboral de los jóvenes como derecho y problemática social multicausal.
- Dispositivos múltiples y flexibles: capacitación, terminalidad educativa, tutoría y acompañamiento, prácticas calificantes

Instituciones

- Proyecto implementado desde el nivel central (nacional), masivo y con iguales características en todo el territorio nacional.
- Proyecto federal, desarrollado por distintos niveles de intervención: nacional, provincial y local.
- Atención a las realidades locales (problemática del empleo juvenil y características del mercado de trabajo)
- Creación de AEJ

Fuente: Resultados y procesos del Proyecto Horizontes. Aprendizajes y reflexiones en torno a la incidencia, gestión asociada y sustentabilidad. Informe de evaluación.

- a. Existe un consenso en que las iniciativas desarrolladas en Latinoamérica pueden distinguirse esquemáticamente en función de dos orientaciones: La promoción de la inter-institucionalidad y la participación de múltiples actores público-privados. Estado, sindicatos, empresas, Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC, que incluyen gestión asociada, incidencia, desarrollo de modelos) Una formulación/concepción que intenta superar la lógica de los “programas” para pasar a políticas articuladas tanto en lo educativo como en lo social y lo laboral.

La construcción social e institucional de estas innovaciones presenta logros a la vez que, obviamente, obstáculos, pero un aspecto interesante es que se están realizando esfuerzos de modelización en vistas a indagar sus posibilidades de replicación y transferencia metodológica, que hoy, empieza a ser muy frecuente dentro de la región, sobre todo desde las OSC que han logrado una gestión asociada con los Estados nación y cuyas experiencias individuales y micro han sido parte del diseño y ejecución de políticas públicas en la temática.

De este modo, según un estudio realizado recientemente, las políticas y programas existentes en América latina pueden resumirse en seis categorías⁴:

1. servicios de capacitación; servicios de orientación y vinculación con el mercado formal;
2. programas de apoyo al trabajo por cuenta propia;
3. incentivos legales a la contratación por parte del sector privado, como reintegros fiscales, contratos de aprendizaje y salario mínimo juvenil;
4. programas de contratación de jóvenes en el sector público; y
5. transferencias y subsidios al joven desempleado.

⁴ Ver [Evaluation the impacting of job Trainings programs in LAC:](http://www.iza.org/conference_files/ELMPDC2009/ibarraran_p4263.pdf)
http://www.iza.org/conference_files/ELMPDC2009/ibarraran_p4263.pdf

En general, se trata de intervenciones posteriores al proceso de educación formal, mediante las cuales se busca, a corto plazo, incrementar el empleo de la población beneficiaria, mejorar sus condiciones laborales, y facilitar la transición entre la escuela y el trabajo. Usualmente estas medidas son implementadas de manera fragmentada, y no siempre como parte de una política coherente de empleo juvenil que resuelva problemas estructurales del mercado laboral y a la vez procure el logro de los objetivos de corto plazo. Estas medidas pueden, además, tener objetivos opuestos.

Entre estas medidas, las más frecuentes en la región son los programas para jóvenes urbanos que proveen servicios de capacitación de corta duración y apoyo a la búsqueda de empleo.

Si bien existe una gran heterogeneidad en el diseño que tienen los programas para jóvenes en la actualidad, es posible identificar varios elementos en común:

1. su objetivo: generalmente buscan incrementar la probabilidad que tienen los beneficiarios de encontrar un empleo asalariado y mejorar la calidad del empleo obtenido;
2. su cobertura: es principalmente urbana y limitada pues poseen un número bajo de beneficiarios en relación con la población objetivo
3. su *población objetivo*: jóvenes con pocos años de escolaridad, desempleados o subempleados, que en muchos casos provienen de estratos socioeconómicos medios o bajos;
4. su *f fuente de financiamiento*: recursos públicos, delegando el servicio de capacitación a las empresas o los centros de capacitación laboral privados;
5. el *costo* por participante, que es relativamente bajo, oscilando entre los US\$ 400 y US\$ 750;16 vi) su *orientación hacia la demanda*: incorporan elementos para que la capacitación responda a las demandas del sector empresarial; su *administración*: en la mayoría de los casos, la operación de estos programas no está integrada a la actividad regular de los ministerios o secretarías de trabajo sino, en cambio, en manos de unidades ejecutoras adscritas a dichas entidades cuyo personal no forma parte de la planta permanente; la *oferta de servicios de capacitación*, que incluyen cursos de capacitación en aula de corta duración (1 a 3 meses) en habilidades técnicas para oficios de baja calificación y/o cursos de capacitación en aula para la formación de capacidades blandas (socioemocionales) de corta duración (1 a 3 meses) y/o entrenamiento en firma por 1 a 3 meses;
6. la *oferta de servicios de intermediación laboral*, mediante los cuales los programas vinculan a los jóvenes a empresas con vacantes permanentes o, en algunas casos, a empresas interesadas en recibir temporalmente a los jóvenes por medio de un esquema de pasantías.

Los impactos de estos programas en las condiciones laborales de las jóvenes se pueden generar a través de dos mecanismos:

- 1) los **servicios de capacitación** en el aula o en la empresa pueden incrementar el **capital humano** y las habilidades productivas de los beneficiarios. Por medio de este mecanismo los programas podrían mejorar la empleabilidad de los jóvenes a mediano y largo plazo, aun si no fuera posible vincularlos inmediatamente con un empleo.
- 2) al proporcionar un servicio de **intermediación laboral**, los programas pueden reducir los costos de la búsqueda de empleo para los jóvenes y los costos de reclutamiento

para las empresas. Además, pueden reducir los costos de búsqueda de información de las empresas acerca de los potenciales empleados si la participación en el programa es vista como una señal de calidad. Esta señal podría ser particularmente relevante en situaciones en que los jóvenes enfrentan estigmas o barreras a la entrada basadas en aspectos observables, como el barrio en el que viven o la existencia de antecedentes penales. De este modo, a través de la intermediación, estos programas podrían, en teoría, proveer de una fuente inmediata de empleo a los jóvenes, incluso si no tuvieran un efecto sobre su capital humano.

3 Evidencias sobre la efectividad de los programas de capacitación laboral para jóvenes

En los países desarrollados la mayor parte de la evidencia indica que los efectos de los programas de capacitación son limitados o nulos. Este resultado es en cierta medida predecible, dado que las inversiones per cápita de estos programas suelen ser bastante bajas en relación con las deficiencias en materia de formación que presentan los jóvenes.

En el caso de los programas que se enfocan exclusivamente en jóvenes, los resultados para países desarrollados son aún menos favorables, pues los impactos estimados son más bajos que los de los programas que atienden a la población en general.

Entre los continentes compartimos, además, la escasez de evaluaciones de impacto y de investigaciones precisas que puedan dar luz a la agenda de las políticas públicas en ambas regiones.

Además de la escasez de evaluaciones de impacto, existen limitaciones adicionales en

- a. la literatura. los estudios rara vez identifican en forma aislada el impacto que tiene cada uno de los servicios ofrecidos por los programas. Esto es una limitación importante, pues todos los programas ofrecen una combinación de servicios y para quienes diseñan las políticas es importante establecer qué componentes son efectivos. los estudios no siempre permiten concluir bajo qué circunstancias los programas son más efectivos. No es posible saber, por ejemplo, qué características de la población y/o del mercado local favorecen los resultados de estos programas. en muy pocas ocasiones las evaluaciones incorporan un análisis de costo-efectividad, razón por la cual no resulta claro si los recursos destinados a estos programas podrían ser redirigidos hacia intervenciones alternativas de mayor impacto.

3.1 Aspectos destacables de las experiencias latinoamericanas

Los programas que establecen requisitos estrictos para la contratación de los pasantes tienen la virtud de lograr altos indicadores de inserción entre sus beneficiarios. Sin embargo, al dirigirse a jóvenes que han pasado por un proceso altamente selectivo, corren el riesgo de brindar atención a jóvenes que hubieran accedido a empleos formales incluso en ausencia de la intervención.

Esto contrasta con programas que focalizan en los jóvenes más vulnerables, lo que implica que para tener un impacto significativo sobre las condiciones laborales de los beneficiarios deben implementar acciones más intensivas. Por lo tanto, en estos programas se corre el **riesgo de ofrecer intervenciones que son insuficientes para saldar las deficiencias en habilidades** que tienen los jóvenes.

De lo anterior se desprende la importancia de **ajustar las intervenciones a las características**

de los participantes. También es importante **identificar con claridad aquellos subgrupos de la población para los cuales este tipo de intervenciones son inefectivas e insuficientes.** Claramente, **habría un incremento en la eficiencia si se eliminan estos grupos de la población objetivo y se reasignan los recursos hacia quienes efectivamente se pueden beneficiar con estos programas.**

A mediano plazo, el funcionamiento de estos **programas se debe desarrollar en el marco de sistemas más integrales de formación continua basados en competencias laborales que aseguren la calidad y la pertinencia de la formación y que también les permitan a los jóvenes seguir formándose durante su vida activa.**

Aun cuando la literatura no ha alcanzado conclusiones definitivas, la evidencia disponible sugiere que **el entrenamiento en habilidades técnicas al interior de las firmas en ocasiones es superior a la capacitación en aula,** por lo que es importante identificar cuáles son estas instancias. Además, **los esquemas de capacitación en firma tienen la virtud de que su masificación no estaría restringida por una oferta limitada de centros de entrenamiento.**

Existen abundantes argumentos teóricos y resultados empíricos que justifican las intervenciones orientadas a proveer habilidades blandas o socioemocionales. No obstante, no es claro aún cuál es la manera más efectiva para cada grupo de jóvenes. **En aquellos casos en los que el nivel de vulnerabilidad es muy alto y con escasa escolaridad, parece ser importante la formación en habilidades para la vida, mientras que en los grupos de jóvenes con mayor grado de escolaridad o menor vulnerabilidad se hace necesario enfocarse, dentro de las habilidades blandas, en las competencias para la empleabilidad, que tienen un mayor grado de focalización en relación al trabajo.**

Las cartas de intención no son herramientas efectivas que garanticen la orientación de los contenidos de los cursos en aula en función de la demanda ni el interés de las empresas por contratar personal capacitado. **Se requiere pasar a un esquema según el cual las empresas tengan incentivos para contratar a los pasantes, o al menos para invertir en su formación.** En este sentido, los compromisos de vinculación o la cofinanciación de la pasantía.

Para incrementar las oportunidades de **inserción es esencial que los programas cuenten con una plataforma que les permita acceder a información sistemática sobre la demanda de empleo.** En países que no cuentan con una bolsa de empleo pública desarrollada, los programas deben buscar buenas fuentes de información sobre la demanda laboral, estableciendo, por ejemplo, convenios con asociaciones gremiales, con agencias de colocación privadas o con páginas web de alta utilización.

En el mediano plazo, los **programas deben hacer parte de una política de mayor escala que incorpore esfuerzos para el desarrollo del servicio nacional de empleo. Idealmente, los programas estarían integrados a un sistema nacional de empleo**, lo que no sólo mejoraría las oportunidades de inserción de los beneficiarios sino, también, incrementaría la sostenibilidad del programa en el tiempo y aumentaría las opciones de cobertura.

Los niveles de inserción de varios programas se ven afectados porque operan por medio de convocatorias, lo cual en muchos casos impide que el momento de la inserción de los jóvenes en las firmas coincida con la existencia de vacantes. Por tanto, **es importante moverse hacia esquemas en los que la oferta de servicios sea continua y flexible,** de modo que el momento en que se ofrecen los servicios pueda coincidir con las demandas de personal de las empresas.

La vinculación de estos programas a una política integral de empleo. Generalmente, estos programas tienen una cobertura bastante inferior a la población objetivo y sus posibilidades de ampliación sin duda están limitadas por la disponibilidad de vacantes. Esto pone en el centro de la discusión el hecho de **que estos programas no están orientados hacia la generación de nuevos empleos.**

Si bien pueden abrirse nuevas plazas gracias a los subsidios salariales que ofrecen ciertos programas o a los incrementos en la productividad que pueden resultar de la capacitación y de un mejor emparejamiento (match) entre la firma y el trabajador, es probable que la cantidad de empleos generado por este tipo de canales sea mínima. De ahí que sea importante, en primer lugar, **complementar estos programas con políticas que promuevan la generación de empleo, como la reducción en los costos para la contratación de jóvenes.** En segundo lugar, es importante considerar la focalización de estos programas en las áreas con suficiente desarrollo económico. En regiones deprimidas con mercados laborales saturados es necesario implementar estrategias más ambiciosas dirigidas a la generación de empleo.

4 Algunos Ejes para el debate y algunas preguntas para respondernos durante el encuentro.

La inserción laboral de los jóvenes se ha convertido en un tema central en el debate sobre el empleo y la inserción laboral en la últimas dos décadas, debido a que el proceso de desmantelamiento de los Estados de Bienestar (y pleno empleo), han puesto en juego los mecanismos sistémicos de integración social. Así los jóvenes, en particular los de menores recursos, están en riesgo de verse confinados a un segmento de trabajos precarios e inestables, y/o ubicados en la condición de permanente “asistidos” a través de programas de subsidios públicos.

Condicionantes estructurales, contextuales e institucionales, así como estrategias y voluntades individuales y grupales se conjugan dinámicamente y diversifican los recorridos laborales. ¿Existen alternativas frente al fuerte condicionamiento social de las trayectorias laborales de los jóvenes? Al revés, ¿cuánto ha influido el mejoramiento socio-económico de algunos países en la ampliación de oportunidades laborales de los jóvenes?

¿Qué puede aprenderse de las innovaciones señaladas para enfrentar los problemas de empleo de los jóvenes?; ¿Cómo se presentan en cada contexto los alcances y límites de las políticas de formación y empleo ante la crisis macro-económica? ¿Pueden los países europeos en crisis aprender de las innovaciones de América Latina?

Ejes de discusión propuestos:

Por los aspectos desarrollados en ambos continentes, sin que los mismos funcionen de manera comparativa, identificamos algunos ejes que entendemos nos permitirán abordar la temática en cuestión de manera más ordenada y focalizada.

Identificamos 6 temas sobre los cuales creemos necesario debatir e interrogarnos.

1. El reto: Los NiNi/ NEET, un caso particular. Diferencias estructurales en ambos

continentes.

2. Soluciones: Políticas activas de promoción del empleo juvenil
3. Competencias y habilidades: La formación para la vida y para la empleabilidad.
4. El papel de las asociaciones intermedias, profesionales y de trabajadores en la formación profesional
5. El papel del sector privado.
6. La investigación y la evaluación: ¿ Por qué no es posible tener datos significativos de evaluación y resultados de los programas existentes en ambos continentes que contribuyan a realizar aportes significativos al desarrollo de las políticas públicas?. De qué y de quienes depende que esto suceda?. Cómo hacemos para que esto pase?. Necesitamos identificar actores claves y darnos mecanismos de cómo lograrlo.