

Instructions for authors, subscriptions and further details:

<http://hse.hipatiapress.com>

## **Políticas de Empleo Juvenil en Europa. Análisis de Prioridades y Estrategias**

Ángel Luis González Olivares<sup>1</sup>, Ángel De-Juanas Oliva<sup>2</sup>, Ana Eva Rodríguez Bravo<sup>3</sup>

1) Universidad de Castilla La Mancha, España.

2 y 3) Universidad Nacional de Educación a Distancia, España

Date of publication: February 23<sup>rd</sup>, 2015

Edition period: Edition period: February 2015-June2015

---

**To cite this article:** González, A.L., De Juanas, A., & Rodríguez, A.E. (2015). Políticas de empleo juvenil en Europa. Análisis de prioridades y estrategias. *Social and Education History* 4(1) 27-48.  
doi:10.4471/hse.2015.02

**To link this article:** <http://dx.doi.org/10.4471/hse.2015.02>

---

PLEASE SCROLL DOWN FOR ARTICLE

The terms and conditions of use are related to the Open Journal System and to [Creative Commons Attribution License \(CC-BY\)](#).

# Youth Employment Poolicies in Europe. Analysis of Priorities and Strategies

Ángel Luis González Olivares  
UCLM

Ángel De Juanas Oliva  
UNED

Ana Eva Rodríguez Bravo  
UNED

## Abstract

---

In recent years, as a result of the economic crisis, the transition of young people from the education system to the labor market has been compromised, due to the slowdown experienced in the absence of employment demand, by the business community and the public sector. In this regard, in order to facilitate this transition, the socio-political scenario has led to the promotion of new guidelines and priorities of attention to youth employment in the countries of the eurozone. In this paper the state in which youth employment is in Europe following a socio-historical review of the process and the policies that have been pursued in recent years in response to unemployment, poverty and inequalities is analyzed. Also, the impact of investment in education based on the competence approach that has been developed in Europe as a strategy to improve vocational training and labor market access is examined. Finally, the initiative of opportunities for youth arisen from the Growth Strategy 2020 is presented.

---

**Keywords:** youth employment, education system, employment policy

# Políticas de Empleo Juvenil en Europa. Análisis de Prioridades y Estrategias

Ángel Luis González Olivares  
Universidad de Castilla La Mancha

Ángel De Juanas Oliva  
UNED

Ana Eva Rodríguez Bravo  
UNED

## Resumen

---

En los últimos años, como consecuencia de la crisis económica, la transición de los jóvenes desde el sistema educativo al mercado de trabajo se ha visto comprometida, por la ralentización que ha experimentado ante la ausencia de demanda de empleo por parte del tejido empresarial y el sector público. Al respecto, con objeto de favorecer esta transición, el escenario socio-político ha propiciado el impulso de nuevas directrices y prioridades de atención al empleo juvenil en los países de la zona euro. En el presente trabajo<sup>1</sup> se analiza el estado en el que se encuentra el empleo juvenil en Europa atendiendo a una revisión socio-histórica del proceso y de las políticas que se han ejercido en los últimos años como respuesta al desempleo, la pobreza y las desigualdades. Asimismo, se examina el impacto de la inversión en educación basada en el enfoque de competencias que se ha venido desarrollando en Europa como estrategia para la mejora de capacitación profesional y acceso al mercado laboral. Finalmente, se presenta la iniciativa de oportunidades para la juventud surgida a raíz de la Estrategia de Crecimiento Europa 2020.

---

**Keywords:** empleo de jóvenes, sistema educativo, política de empleo



**E**l empleo juvenil se constituye como un objetivo circunstancial en la estrategia de lucha contra el desempleo y es prioritario en las políticas activas de ocupación y empleabilidad. Si bien no se trata de un objetivo definido con exactitud y semejante en todos los países miembros de la Unión Europea, sobre todo porque las características que lo constituyen dependen de un conjunto de factores, algunos genéricos como el cambio sociológico, la situación del mercado de trabajo y las condiciones socio-históricas; y otros que resultan de las situaciones sociales y las actuaciones concretas de cada país.

La situación de la crisis económica mundial está afectando de un modo interesante y directo a la empleabilidad de los jóvenes. Reflejo de ello son las altas tasas de desempleo. De un modo indirecto, la crisis afecta a los jóvenes en los cambios de preferencias laborales, a razón del descenso de oportunidades y el empeoramiento de las condiciones de trabajo.

Otro de los condicionantes del desempleo de los jóvenes, es el desajuste de las competencias originado por la incongruencia entre las especialidades formativas del sistema educativo y las características del sistema productivo. Así como la ausencia de correspondencia entre el contenido del trabajo y la formación recibida, el desequilibrio entre oferta y demanda de titulados según ocupaciones y el contenido de su formación y preparación ante la exigencia de la profesionalización.

En respuesta, ante esta gravísima situación, los poderes públicos han diseñado estrategias y directrices proyectando soluciones que tratan de frenar el conjunto de problemas que las personas, especialmente el colectivo de jóvenes, desconocen cómo afrontar. Algunas de estas propuestas son: la política comunitaria de formación profesional y empleo; la inversión y formación para promover la empleabilidad y facilitar la transición de la escuela al trabajo; así como las políticas y programas de mercado de trabajo que intervienen entre la oferta y la demanda de mano de obra.

Por otro lado, la incompatibilidad entre las competencias ofrecidas y las competencias exigidas desde el mundo del trabajo a los jóvenes, condiciona la reasignación de la mano de obra y añade presión a las tasas de desempleo.

Finalmente, una de las estrategias y directrices más importantes, en respuesta al alto índice de desempleo en Europa, son todas las medidas

creadas para impulsar el empleo, conocidas como ‘paquete de empleo’. Esta estrategia europea de empleo está basada en la *Agenda de nuevas cualificaciones y empleos de Europa 2020* y cuenta con el apoyo del *Observatorio Europeo del Empleo*, así como del *Programa de Enseñanza Mutua*. Se trata de una *Iniciativa de Oportunidades para la Juventud (IOJ)*, que pretende fomentar una acción concertada entre la UE, los Estados miembros y los interlocutores sociales en este terreno.

### **Empleo Juvenil: Características y Circunstancias**

Europa ha ejercido una notable transformación en las directrices y prioridades de atención al empleo juvenil que ha propuesto en los últimos años. Algunas de ellas, surgidas como consecuencia del cambio sociológico, pero también por la fuerte influencia de los mercados de trabajo, las distintas situaciones sociales de los países, así como por las condiciones sociohistóricas que han desempeñado un importante papel en la situación actual del empleo juvenil.

Las condiciones han sido semejantes en los países de la zona euro, aunque las actuaciones varían de unos a otros. En términos generales cuatro han sido los factores que han ejercido un impacto determinante sobre el acceso al empleo de los jóvenes. Cachón (2008) los enumera de la siguiente manera:

En primer lugar, el conjunto de *los cambios técnicos y organizativos ha supuesto un cambio radical de la estructura de los empleos y de las cualificaciones* requeridas por los jóvenes que entran en el mercado de trabajo. Los criterios y procedimientos de contratación se han transformado.

En segundo lugar, *la formación ha crecido y mejorado en respuesta a la demanda social y a los requerimientos crecientes del sistema productivo*. A pesar de ello este factor no ha supuesto una mejora global, ni una igualación de las condiciones de inserción.

En tercer lugar, *el mercado de trabajo ha endurecido la contratación de personal*, de manera que ha incrementado las dificultades de empleo y ha favorecido el aumento del desempleo. Las tácticas de incorporación de nuevos empleados toman como referencia el marco estatutario de la política de empleo.

Finalmente, en cuarto lugar, *la intervención de los poderes públicos se ha realizado por medio del despliegue de medidas de transición profesional*, heterogéneas en cada país, condicionadas por los objetivos, los colectivos interesados, los modos de intervención, los mecanismos de financiación y los estatus otorgados a los jóvenes, que intervienen entre la salida del sistema de formación inicial a tiempo completo y el acceso a un empleo sometido a las reglas del derecho laboral común.

Como consecuencias de estos factores se ha originado un condicionante en la transición de los jóvenes del sistema educativo al mercado de trabajo. Se podría entender que la crisis económica que atraviesa la Unión Europea pudiera ser el motivo de dicho condicionante, sin embargo no resulta así porque los problemas con los que la juventud se enfrenta actualmente son diversos y no necesariamente coyunturales a la situación de crisis. De tal modo, Pérez (2013, p.173) comenta que “el paro, el abandono escolar, la sobre – educación y la precariedad laboral son hechos que caracterizan dicha transición desde hace décadas”. Además el retraso relativo de la autonomía personal de los jóvenes, debido a muchas circunstancias, puede encadenarse en este cúmulo descrito.

Sociológicamente las decisiones y, especialmente, la asunción de determinadas responsabilidades han variado en el momento evolutivo de la edad de la persona. Martínez- Rodríguez (2009) argumenta que, en general, se han demorado tales responsabilidades, tal y como apuntó Garrido (1995), la edad de acceso al empleo se había retrasado en seis años, la del matrimonio en tres y la compra de vivienda en dos, y es más en nuestros días, a tal efecto “los jóvenes abandonan los hogares paternos a edades más avanzadas, ya que en muchas ocasiones la autonomía adulta se produce en un grupo de edad en torno a los 40 años”.

En otro orden, las condiciones sociohistóricas no resultan ser motivos ajenos a tal elenco. Europa condicionada por las Guerras Mundiales del Siglo XX, propició el origen de sistemas políticos, económicos y educativos distintos. Aunque todos presentaban la relación entre el empleo y la educación como algo complementario y relacionado; los modelos políticos de democracias parlamentarias y modelos capitalistas fueron los escenarios que trataron de conjugar el crecimiento económico y la equidad social bajo el liderazgo del Estado, que actuaría mediante un importante sector público,

con el doble objetivo de incrementar la renta nacional y la calidad de vida de los ciudadanos y evitar así que arraigara en la población la semilla del comunismo instaurada en los vecinos países de Europa del Este (Zamagni, 2002).

Además, el mantenimiento de este modelo económico resultó ser viable, por el aumento de productividad que posibilitó la Organización Científica del Trabajo propia del modelo fordista que introdujo la producción en masa, el desarrollo parejo del consumo de masas y un aumento proporcional de la mano de obra disponible para ser contratada. A este último aspecto contribuyó el crecimiento natural de la población (*baby-boom*), la incorporación al mundo del trabajo de la mujer y de buena parte de la población que con anterioridad había estado autoempleada y, en el caso de países como Alemania, Gran Bretaña y Francia, la recepción de importantes flujos migratorios por su mayor nivel de prosperidad y capacidad para afrontar el pago de salarios más altos. Esta expansión se vio favorecida por el convencimiento de los gobiernos del momento en la correlación positiva entre crecimiento económico y nivel educativo de la población, que les llevó a entender la educación como una inversión con rendimientos económicos y sociales globales e individuales y, en consecuencia, a incrementar de manera continuada el gasto en educación (Carreño, 2000); y, por otra parte, sin el convencimiento de la población en la capacidad de la nueva educación, basada en el concepto de meritocracia de actuar como mecanismo de movilidad ascendente y que estimuló notablemente la demanda de este servicio.

Como consecuencia de este condicionante sociohistórico, la relación entre empleo y educación se consolidó con fuerza y se caracterizó por una situación de ajuste pleno entre ambos subsistemas sociales, que se reflejó en lo que Casal (2003) definió como una “transición de la escuela al trabajo acelerada”, y unos elevados rendimientos privados de la inversión en educación realizada por las familias. La dimensión mercantil de la educación, por la que se debe formar en cualificación y profesionalidad, para atender a las necesidades de competencias laborales que demanda el sistema productivo y que le permiten reproducirse (Guerrero, 2003; Taberner, 2003) se torna, desde este momento, en fundamental mediatizando la política macroeconómica y educativa de los países de Europa Occidental.

Más concretamente, el modo como se articulaban la formación inicial y el primer empleo diferenciaba a los países europeos. Por un lado, había un conjunto de países en los que el aprendizaje había tenido un papel central dentro de una fase de transición institucionalizada, y otros países caracterizados por una ruptura entre sistema educativo y empresa (Cachón, 2008).

### **Políticas de Empleo Juvenil ante la Situación de Crisis**

Actualmente, la economía mundial no está recuperándose como se esperaba y se convive con un debilitamiento que ha agravado la crisis del empleo juvenil, haciendo más difícil la incorporación al empleo y, especialmente, al primer empleo propio de los jóvenes. Reflejo de esto en la población juvenil, son los cambios en la actitud de búsqueda, donde el desánimo está imperando por encima de las expectativas. Además, los jóvenes son menos selectivos con los empleos y están aceptando trabajos a tiempo parcial o de carácter temporal con condiciones peores o inadecuadas.

Por otro lado, cada vez, es más difícil conseguir un puesto de trabajo para los jóvenes. La tasa mundial de desempleo juvenil, estimada en un 12,6 por ciento para 2013, aumentó hasta el 13,1 por ciento, un valor tres veces superior al de la tasa de desempleo de los adultos el año pasado (OIT, 2014). A su vez los costos económicos y sociales de la situación del desempleo, del desempleo de larga duración, de la falta de ánimo y de los empleos de baja calidad generalizados para los jóvenes siguen creciendo, enervando el potencial crecimiento de las economías.

Otra cuestión es el desajuste de las competencias formativas para el empleo que se ofrecen desde la escuela que se suma a la crisis de la empleabilidad de los jóvenes (OIT, 2013). Aunque, supuestamente se trata de un tema actual, durante la década de los setenta del siglo pasado aparecieron los primeros desajustes en la relación entre empleo y educación; puestos de manifiesto por estudios e investigaciones basadas en enfoques adecuacionistas que, como indica Planas (2011), considera que primero existe un espectro limitado de categorías de empleo acordes a cada nivel y especialidad formativa; segundo, la correspondencia entre ambas se produce como consecuencia de las dinámicas del mercado de trabajo; y, tercero, esa

correspondencia es el punto óptimo en la relación entre empleo y educación.

El desajuste es debido a la incongruencia entre las especialidades formativas del sistema educativo y las características del sistema productivo, la ausencia de reciprocidad entre el contenido del trabajo de muchos empleados y la formación que han recibido, el desequilibrio entre oferta y demanda de titulados según ocupaciones y el contenido de su formación y preparación ante la exigencia de la profesionalización.

Los efectos de dichos desajustes se concretan en elevadas tasas de paro juvenil, fuerte inflación de las credenciales educativas, prolongación de los itinerarios escolares, en lo que se puede denominar una “transición de la escuela al trabajo ralentizada” y penalización sobre el nivel de ingresos. (De la Fuente, 1993; Carabaña, 2000; Casal, 2003; Nordina, Perssona y Rootha, 2010).

Además,

En la medida en que los jóvenes empleados cuenta con más competencias de las exigidas para el puesto que ocupan, la sociedad está desaprovechando su valioso potencial y perdiendo la posibilidad de mejorar la productividad económica, que sería posible si estos jóvenes ocupasen puestos de trabajo acorde con su nivel de competencias (OIT, 2013 p.1).

En respuesta ante esta gravísima situación, los poderes públicos han diseñado estrategias y directrices proyectando diferentes soluciones para frenar el conjunto de problemas que las personas, especialmente los jóvenes, desconocen cómo afrontar. De tal manera, podemos afirmar que la política comunitaria de formación profesional y empleo ha experimentado una considerable evolución desde el Consejo de Luxemburgo de 1997, donde se definieron estrategias específicas de actuación para el empleo, confirmadas y complementadas en el Consejo de Barcelona de 2002 en la línea con la Estrategia de Lisboa de 2000, y en el Consejo Europeo de 2005 y de 2008. En este último comprometiéndose a diseñar actuaciones inmediatas con el colectivo joven antes de llegar a los cuatro meses de desempleo (Pérez, 2013). Dentro de la Estrategia Europea de Crecimiento la Comisión se propuso una *Iniciativa de Oportunidades para la Juventud* que se abordará

más adelante y en la que se plantea un conjunto de medidas encaminadas a reducir el desempleo. Específicamente se refiere a que:

los Estados miembros, en colaboración con los interlocutores sociales, se deben esforzar por aumentar notablemente la oferta de contratos de aprendiz en la UE y velar por que sean verdaderas oportunidades para que los jóvenes adquieran formación específica en el puesto de trabajo, así como experiencia laboral que dé lugar a forma de empleo estable (Pérez 2013, pp.174-175).

Por su parte, la OIT (2012) habla de los enfoques para impulsar la demanda agregada y promover el empleo juvenil por medio de políticas que suscitan el crecimiento sostenible, además de que los estudios de la OIT revelan que las políticas macroeconómicas pueden incidir en el empleo de los jóvenes por medio de la diversificación económica y la transformación productiva. Esto se lograría reduciendo la inestabilidad macroeconómica, a través de políticas anticíclicas puntuales y orientadas. También, flexibilizando las restricciones que obstaculizan el crecimiento del sector privado, con especial hincapié en el acceso a la financiación para la microempresas y las pequeñas y medianas empresas. Igualmente, centrándose en intervenciones orientadas a la demanda, que incidan especialmente en el empleo juvenil (obras de infraestructura intensivas en empleo, programas de empleo público, subsidios salariales y de formación, entre otras). Finalmente, se alcanzaría garantizando una financiación suficiente y previsible para las intervenciones orientadas a promover el empleo juvenil.

Otra medida se centra en la inversión y formación para promover la empleabilidad y facilitar la transición de la escuela al trabajo. La cumbre del grupo de los veinte (en adelante, G20) celebrada en Pittsburgh en septiembre de 2009 (OIT, 2011) proyectó construir un marco orientado hacia el empleo para el crecimiento económico futuro, desarrollando una estrategia de formación de apoyo incluyendo: una educación general amplia y de buena calidad; vías fáciles desde la educación a la enseñanza y formación técnica y profesional (EFTP) y al mundo del trabajo; empleabilidad a través de competencias básicas, formación continua y transferibilidad de las competencias que permitan a los trabajadores y a las empresas adaptarse al

cambio; un proceso dinámico de desarrollo que utilice las competencias como motor del cambio; y, convergencia de políticas y mecanismos de coordinación.

Un ejemplo de este tipo de actuación es el *Sistema de Formación Profesional Dual* (modelo germánico), que establece una alternancia de la educación en la escuela y el aprendizaje remunerado en las empresas. Tiene dos grandes ventajas, a saber: “capacita a los jóvenes para su entrada en el mercado de trabajo y cubre las necesidades de las empresas, garantizando que existan suficientes especialistas y cuadros en el futuro” (Pérez, 2013, p. 182). Pero existen otros modelos diferentes de políticas de transición profesional de los jóvenes en la vida activa, Cachón (2008) destaca los siguientes:

El primero, el *modelo francés* que toma como referente la atención a la diversidad, el Estado institucionaliza formas diversas de selección de la mano de obra para diferentes colectivos, y donde se introducen modificaciones según cambiar los gobiernos, las prioridades o las demandas de las sociedad.

El segundo, el *modelo británico* considerando como referente la intercambiabilidad profesional en un contexto con gran representación e influencia neoliberal, y que regula la deslaboralización de los jóvenes.

El tercero y último, el *modelo sueco*, basado en la profesionalidad, concebida desde el sistema educativo y con una política activa de empleo que facilita el ajuste permanente del mercado de trabajo en la búsqueda del pleno empleo.

Finalmente, las políticas y programas de mercado de trabajo que intervienen entre la oferta y la demanda de mano de obra pueden mejorar la integración de los jóvenes en el mercado de trabajo, sobre todo si están orientadas y secuenciadas. Algunos de ellas son las políticas activas de mercado de trabajo basadas en la organización del empleo y la asistencia en la búsqueda de empleo. Su estructura consiste en paquetes completos de programas y servicios de empleo, que combinan educación y formación correctivas con programas para adquirir experiencia en lugares de trabajo y asistencia para búsqueda de empleo, así como incentivos para que los empleadores contraten a personas desfavorecidas (OIT, 2013). Un ejemplo concreto de este tipo de políticas activas es la *Garantía Juvenil*,

concebida para que todas las personas de hasta veinticinco años reciban una buena oferta de trabajo, educación continua, una formación como aprendices o un período de prácticas en el plazo de cuatro meses tras acabar la educación formal o quedar desempleados (Pérez, 2013, p. 185).

En general, proporciona a los jóvenes, que cumplen determinados criterios, el derecho a beneficiarse de ciertas medidas de apoyo para acceder al mercado de trabajo (OIT, 2012).

### **El Enfoque de Competencias y la Empleabilidad Juvenil**

Los análisis e investigaciones actuales afirman que la formación en los jóvenes favorece una transición más rápida hacia el empleo. De hecho, las diferencias existentes en los índices de desempleo entre aquellos jóvenes que no han terminado el segundo ciclo de educación secundaria y aquellos que sí lo han concluido son ejemplos muy significativos (OCDE, 2010). En este sentido, resulta ventajoso atender a una mejora de los niveles de capacitación para reducir el desempleo, la pobreza y las desigualdades. Por ello, se han expuesto variadas razones económicas que han tratado de justificar un aumento de la inversión en educación basada en el enfoque de competencias, especialmente en aquellos sectores pertenecientes a los jóvenes más desfavorecidos (Robalino, Margolis, Rother, Newhouse & Lundberg, 2013).

Resulta convincente que el enfoque de competencias pretenda promover el desarrollo equitativo, basándose en una mayor cualificación profesional que permita a los jóvenes aumentar su capacidad para encontrar buenos primeros empleos, aun considerando que las posibilidades de crecimiento, creación de empleo y la distribución de la riqueza que permite el modelo productivo propio del capitalismo neoliberal juegan un papel relevante (Rodríguez y Diestro, 2014). Pero, igualmente, con el mismo sentido para todos aquellos jóvenes que abandonaron prematuramente sus estudios por trabajar en sectores que requieren una baja cualificación y que, más adelante, con la recesión económica han sido obligados a salir del mercado laboral con posibilidades de retorno limitadas, sin una adecuada formación continua para el empleo. Además, por efecto contrario, también se observa un flujo de ocupación de empleo complejo por su desarrollo y que mueve a los jóvenes

sobradamente preparados hacia la ocupación de empleos que exigen una cualificación menor de la que poseen y les exige largas horas de trabajo por sueldos bastante bajos, como comentábamos anteriormente las preferencias van cambiando circunstancialmente.

En consecuencia, desde numerosos organismos internacionales se ha asignado un papel prioritario al desarrollo de competencias para frenar el desempleo. Así lo demuestran los esfuerzos realizados por el G20, la UNESCO y la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE, 2012) que han iniciado estrategias para fomentar el desarrollo permanente de competencias que permitan adaptarse a la versatilidad social y económica (UNESCO, 2012; OCDE, 2012).

Estas directrices tratan de promover el desarrollo de competencias como estrategia y objetivo de formación de profesionales. Y la prioridad formativa se diseña hacia la formación integral y al aprendizaje a lo largo de toda la vida, atendiendo a las capacidades, habilidades, actitudes y valores que permitan adaptarse de manera eficaz y flexible a los cambios sociales. Por ende, se busca que la enseñanza profesionalice y cualifique profesionales tratando de dar respuesta a los presupuestos del nuevo paradigma educativo centrado en el aprendizaje de los estudiantes. De tal manera, prioriza en la formación de determinados aspectos competenciales, encaminados a generar estructuras de pensamiento, herramientas y formas de aprender ajustadas a la realidad del momento, en lugar de prevalecer la acumulación de saberes. Se hace notar que estas formas de aprender no tienen por qué diferir en exceso de las estrategias de aprendizaje (De-Juanas y Fernández, 2008).

El vocablo competencia procede, en su origen, del mundo mercantil y se asocia prioritariamente con la necesidad de que las plantilla estén formadas por trabajadores profesionales capaces de desenvolverse eficientemente dentro del mercado laboral. Como resultado, remite al vínculo que conecta la capacidad individual y el desempeño que requiere un puesto de trabajo (Jaulín, 2007), con la particularidad de que en el contexto actual de la Sociedad del Conocimiento dicho vínculo presupone una adaptación permanente de la capacidad individual a las exigencias permanentes y cambiantes de la demanda de empleo y a los habituales imprevistos que surgen en los sistemas de producción como consecuencia de la globalización y competitividad de los mercados (Brunet y Belzunegui, 2003). En este

sentido, destaca De-Juanas (2010) que el término competencia adquiere su significado desde una perspectiva holística que contempla las competencias vinculadas a la persona y no únicamente al puesto de trabajo, en contraposición a una perspectiva técnica que las vinculaba exclusivamente al empleo.

Además, resulta común encontrar diferentes tipologías de competencias en la literatura científica. Si bien, en su mayoría, todas estas clasificaciones toman en consideración el criterio de especificidad de las competencias. De tal modo, se diferencia entre competencias específicas (propias de una ocupación concreta) y competencias genéricas o transversales (básicas para el desarrollo vital de las personas y comunes a las diferentes ocupaciones) (Cano, 2007). No obstante, si se atiende al tipo de competencias que necesitan los jóvenes, la UNESCO (2012, p.17) señala tres tipos de competencias. Esta tipología completa a la anterior y permite atender a las diferentes competencias desde un planteamiento cercano a las necesidades formativas para la empleabilidad. Por ello, en primer lugar, señala la existencia de las competencias básicas que comprenden las nociones más instrumentales referidas a la lectura, escritura y aritmética y que resultan necesarias “para conseguir trabajo suficientemente bien pagado para satisfacer las necesidades cotidianas”. Este tipo de competencias se constituyen como un prerrequisito para continuar formándose y capacitándose. De alguna manera, son la base indispensable para poder adquirir los otros dos tipos de competencias. En segundo lugar, aparecen las competencias transferibles que,

comprenden la capacidad de resolver problemas, comunicar ideas e información de manera eficaz, ser creativo, mostrar dotes de mando y escrupulosidad, y evidenciar capacidades empresariales. Las personas necesitan estas competencias para poder adaptarse a distintos entornos laborales y aumentar así sus posibilidades de permanecer en empleos bien remunerados.

Estas competencias se adquieren mediante una educación de calidad y están muy relacionadas con el tiempo de permanencia de los jóvenes dentro del sistema educativo. Por ello, y porque van más allá del conocimiento de las materias, son difíciles de alcanzar. Finalmente, en tercer lugar, están las

competencias técnicas y profesionales que son aquellos conocimientos técnicos que pueden servir como herramienta para desenvolverse adecuadamente en un entorno técnico y profesional.

Estos dos últimos tipos de competencias requieren de la capacidad de ser versátiles para adaptarse a situaciones problema dentro de un determinado ámbito laboral. Igualmente, su logro permite un mayor grado de movilidad. Y, por supuesto, requieren que los jóvenes sean capaces de actualizarse permanentemente para tratar de adaptarse a los diferentes cambios constantes que se producen por la obsolescencia de muchos conocimientos, actitudes y destrezas. En definitiva, la adquisición y desarrollo de estos tres tipos de competencias en la población juvenil requieren de una apuesta de gran magnitud por parte de las instituciones correspondientes.

Pero el *Grupo de Trabajo* para el desarrollo de los recursos humanos del G20, formado por el Banco Mundial, la OCDE, la OIT y la UNESCO habla de un problema que afecta especialmente a la juventud, y es el “desfase entre las competencias ofrecidas y las competencias exigidas en el mundo del trabajo de los jóvenes”, aspecto detallado con anterioridad. Esta incompatibilidad entre la oferta y la demanda de competencias dificulta la reasignación de la mano de obra y añade presión a las tasas de desempleo. Para la OIT (2013, p. 25) “cada vez son mayores las posibilidades de que los trabajadores estén empleados en ocupaciones que subutilizan sus competencias (trabajadores sobrecalificados) o en ocupaciones para las que suelen exigirse competencias que no poseen (trabajadores subcalificados)”. Concretamente el desajuste de competencias puede clasificarse del siguiente modo: por un lado, se encuentra el desfase entre los niveles de educación de los trabajadores empleados y los niveles de educación de los trabajadores desempleados. Por otro lado, el desfase entre los puestos que ocupan los trabajadores jóvenes y las calificaciones que tienen.

Ambos desajustes se relacionan con cuestiones estructurales del mercado de trabajo, no necesariamente vinculadas a las tasas de desempleo detalladas. El motivo es que las tasas de desempleo dependen de factores económicos cíclicos y no de condiciones estructurales.

## La Iniciativa de Oportunidades para la Juventud

La Estrategia Europea de Empleo pretende crear más y mejores puestos de trabajo en toda la UE (Comisión Europea, 2010). Se inspira en la Estrategia de Crecimiento Europa 2020 y proporciona un marco, método abierto de coordinación, que permite a los países de la UE compartir información, debatir sus políticas de empleo y coordinarlas.

Se basa en el Estudio prospectivo anual sobre el crecimiento que establece las prioridades para el año siguiente de la UE destinadas a impulsar el crecimiento y la creación de empleo y abre el Semestre Europeo anual, que promueve la coordinación de las políticas económicas y fiscales de los gobiernos nacionales. Cada año, este proceso, apoyado por la labor del Comité de Empleo, consta de las siguientes fases:

En primer lugar, las *directrices de empleo*. Se trata de las prioridades y objetivos comunes de las políticas de empleo. Propuestas por la Comisión, acordadas por los gobiernos nacionales y adoptadas por el Consejo de la UE.

En segundo lugar, el *informe conjunto sobre empleo* basado en una evaluación de la situación del empleo en Europa, en la aplicación de las Directrices de empleo y en el estudio de los proyectos de programas nacionales de reforma por el Comité de Empleo. Forma parte del Estudio prospectivo anual sobre el crecimiento. Lo publica la Comisión y lo adopta el Consejo de la UE.

En tercer lugar, los *programas nacionales de reforma* que son presentados por los gobiernos nacionales y la Comisión analiza su adecuación a Europa 2020.

Finalmente, en cuarto lugar, las *recomendaciones específicas para cada país* que son elaboradas por la Comisión y basadas en la evaluación de los programas nacionales de reforma.

En respuesta al alto índice de desempleo en Europa, en abril de 2012 la Comisión Europea puso en marcha una serie de medidas para impulsar el empleo, conocidas como "paquete de empleo". La Estrategia Europea de Empleo está basada también en la Agenda de nuevas cualificaciones y empleos de Europa 2020 y cuenta con el apoyo del Observatorio Europeo del Empleo y el Programa de Enseñanza Mutua (Comisión Europea, 2011).

La cada vez más preocupante situación laboral de la población joven, que ha agravado el riesgo de convertirla en una “generación perdida” con alto riesgo de caer en situaciones de pobreza y de exclusión social, en especial entre los menos formados, ha dado lugar a un buen número de propuestas y medidas dirigidas a fomentar su empleabilidad desde distintos organismos internacionales, la más reciente, de la propia OCDE.

Por parte de la política europea de empleo la preocupación por el empleo juvenil comenzó con la iniciativa representativa “Juventud en Movimiento”, aprobada en 2010 en el marco de la Estrategia 2020, y en la que se apuntaban los ámbitos desde los que la Comisión se comprometía a actuar para fomentar el empleo juvenil y el de los “Ni-Ni” en particular.

En el marco de esta iniciativa emblemática, se aprobó a finales de 2011 la Iniciativa de Oportunidades para la Juventud (en adelante IOJ), que pretendía fomentar una acción concertada entre la UE, los Estados miembros y los interlocutores sociales en este terreno. La responsabilidad recaería principalmente en los Estados, que deberían adoptar medidas en cuatro ámbitos: 1) prevención del abandono escolar prematuro; 2) desarrollo de capacidades que sean pertinentes para el mercado laboral; 3) ayuda para una primera experiencia profesional y la formación en el puesto de trabajo; y 4) facilitar el acceso al primer empleo.

Aun así, la Comisión se comprometió a apoyar a los Estados miembros proporcionando ayuda financiera para acciones nacionales y transfronterizas, en especial, mediante el Fondo Social Europeo (FSE), así como a examinar las políticas nacionales y a proponer líneas de actuación basadas en buenas prácticas. Se trataba de una decisión positiva, pero que no tenía una gran insistencia por parte de la Comisión, tanto en lo que atañe a la financiación que establece a cargo del FSE, algo escasa teniendo en cuenta el número de jóvenes desempleados en la UE, como a los objetivos que fijaba, exentos de compromisos claros en algunas cuestiones.

La Comisión, por su parte, presentó e hizo balance de las medidas adoptadas tanto a nivel nacional como comunitario para poner en marcha la IOJ en el Paquete de medidas sobre empleo juvenil aprobado a finales de 2012. A este respecto, la Comisión señaló en su comunicación que casi todos los Estados miembros habían emprendido actuaciones dirigidas a fomentar el empleo juvenil, ya sea mediante planes de empleo específicos o

a través de programas educativos o formativos. Dichas actuaciones habían estado dirigidas, principalmente, a fomentar los contratos bonificados o la orientación laboral. También se habían desarrollado sistemas para optimizar la formación e implantar los sistemas de formación dual así como a fomentar el emprendimiento juvenil.

La Comisión también analizó los instrumentos de actuación emprendidos a nivel comunitario para abordar el desempleo juvenil en el marco de la IOJ. A este respecto, se estimó positivamente la ayuda económica aportada por la UE a partir de los Fondos Estructurales. Ayuda que, a partir de los denominados equipos de acción creados por la Comisión en el marco de la IOJ, los ocho Estados miembros con las tasas de desempleo juvenil más altas, destinaron a promover el empleo juvenil, plantear planes de empleo destinados a los jóvenes y a mejorar los programas de educación y formación. A finales de 2012, se habían asignado 10.000 millones de euros de los que se habrían beneficiado unas 55.000 pymes y unos 658.000 jóvenes. Esta financiación europea, sin embargo, no supuso una asignación nueva, sino que provenía de los importes de los Fondos Estructurales no asignados o comprometidos aún por los Estados miembros, lo que les permitía reprogramarlos y destinarlos para el desempleo juvenil.

La Comisión, por otro lado, reflexionaba por seguir emprendiendo mejoras para promover el empleo juvenil, debido a los problemas que seguían mostrando los jóvenes para acceder al mercado de trabajo, una vez finalizados los estudios, especialmente los procedentes de entornos más vulnerables. Por ello, el paquete de empleo juvenil incluía también propuestas de medidas adicionales, como la consulta a los interlocutores sociales sobre un marco de calidad para los periodos de prácticas, o el anuncio de la creación de una Alianza Europea para la Formación de Aprendices.

### **Conclusiones**

En la actualidad las soluciones que se plantean para solucionar los problemas del empleo juvenil exigen que los países adopten medidas inmediatas. Hay que redefinir un nuevo concepto de desarrollo y “la educación juega un papel decisivo en todo este proceso, ya que puede

ayudarnos a concienciar sobre la necesidad de reconducir los patrones de crecimiento y desarrollo sobre los principios de sostenibilidad, equidad y compromiso social” (Martínez – Rodríguez, 2010, p. 84). Pero en este ámbito conviene recordar a De Puelles y Torreblanca (1995) porque afirmaban que era un error identificar el crecimiento económico con el desarrollo y que era necesario no solamente conciliar el crecimiento con el desarrollo social, sino también que el crecimiento económico se tradujera en desarrollo social.

Es plausible hablar de un nuevo modelo de crecimiento, fomentando la cultura emprendedora como estrategia encaminada a encontrar un equilibrio entre en crecimiento económico, la justicia social y el respeto a la naturaleza (Martínez – Rodríguez, 2010).

En resumen, la OIT (2013) define las medidas que deberían distribuirse por igual, adaptándose a las necesidades específicas de cada país. Estas son: las estrategias de crecimiento y creación de empleo multidimensionales y equilibradas; las medidas específicas para promover el empleo juvenil a través de consensos tripartitos y planes de acción con plazos determinados; el aprendizaje, la capacitación laboral y otros programas de formación en el trabajo; los paquetes completos de medias del mercado de trabajo orientadas a grupos específicos de jóvenes; la intermediación en el mercado de trabajo por los Servicios de Empleo; los servicios múltiples para la creación de empresas, empresas sociales y cooperativas; la cooperación bipartita y tripartita para la creación de un entorno favorable a la aplicación con éxito de las acciones en materia de empleo y el mercado de trabajo; y las plataformas para intercambiar conocimientos y enseñanzas sobre las experiencias que funcionan.

En conclusión, “el desarrollo consiste en transformar la vida de las personas y no sólo la economía” (Stiflitz 2006, p. 81). Por tanto, las políticas de empleo, y especialmente las dirigidas a un colectivo tan importante como es la juventud, requieren el diseño de estrategias de crecimiento económico pero también de mejora de las condiciones y situaciones de las personas.

## Notas

<sup>1</sup> El presente artículo se vincula al sub-proyecto “De los tiempos educativos a los tiempos sociales: Ocio, formación y empleo de los jóvenes en dificultad social” (EDU2012-39080C07-07) incluido dentro del Proyecto de Investigación “De los tiempos educativos a los tiempos sociales: La construcción cotidiana de la condición juvenil en una sociedad de redes. Problemáticas específicas y alternativas pedagógico-sociales” (proyecto coordinado EDU2012-39080-C07-00), cofinanciado en el marco del Plan Nacional I+D+i con cargo a una ayuda del Ministerio de Economía y Competitividad, y por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER, 2007-2013).

## Rerefencias

- Brunet, I. y Belzunegui, A. G. (2003). *Flexibilidad y formación. Una crítica sociológica al discurso de las competencias*. Barcelona: Icaria.
- Cano, E. (2007). Las competencias de los docentes. En A. López (Coord.), *El desarrollo de Competencias docentes en la formación del profesorado* (pp.33-60). Madrid: MEC.
- Carabaña, J. (2000). Títulos contra el paro. ¿Protegen los estudios del desempleo? En Sáez, F. (Coord.). *Formación y empleo*. Madrid: Fundación Argentaria.
- Carreño, M. (Ed.). (2000). *Teorías e instituciones contemporáneas de educación*. Madrid: Síntesis.
- Casal, J. (2003). La transición de la escuela al trabajo. En Fernández Palomares, F. (Coord.). *Sociología de la Educación*. Madrid: Pearson Prentice Hall.
- Cachón, L. (2008). De las políticas de transición en Europa a las clases de transiciones y transiciones de clase en España. *Pensamiento iberoamericano*. Nº 3, 97-116.
- Comisión Europea. (2010). *EUROPA 2020. Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador*. (COM (2010) 2020).
- Comisión Europea. (2011). *Apoyar el crecimiento y el empleo, una agenda para la modernización de los sistemas de educación superior en Europa*. (COM (2011) 567 final).
- Comisión Europea. (2012). *La Comisión presenta la nueva estrategia Replantear la Educación*. (Comunicado de prensa, Bruselas/Estrasburgo, 20 de noviembre de 2012).

- De-Juanas, A. y Fernández Lozano, M.P. (2008). Competencias y estrategias de aprendizaje. Reflexiones sobre el proceso de cambio en el EEES. *Cuadernos de Trabajo Social*, 21, 217-230.
- De-Juanas, A. (2010). Aprendices y competencias en el Espacio Europeo de Educación Superior. *Revista de Psicología y Educación*, 5, 171-186.
- De la Fuente, G. (1993). Educación y empleo. La relación entre el sistema de enseñanza y el mercado de trabajo. En García de León, M.A. De la Fuente, G. y Ortega, F. (Eds.). *Sociología de la educación*. Barcelona: Barcanova.
- De Puelles, M. y Torreblanca, J.I. (1995). Educación, Desarrollo y Equidad Social. *Revista Iberoamericana de Educación*, 9, 165-189.
- Garrido, L. (1995). El acceso de los jóvenes a la vivienda y al trabajo. *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, 25, 27-55.
- Guerrero, A. (2003). *Enseñanza y sociedad*. El conocimiento sociológico e la educación. Madrid: Siglo XXI.
- Jaulín, C. (2007). *La competencia profesional: perspectiva dialógica sobre el sistema nacional de formación profesional*. Madrid: Síntesis.
- Martínez – Rodríguez, F. M. (2009). El proceso de inserción laboral: Implicaciones educativas para la mejora de la empleabilidad. *Revista Complutense de Educación*, 20(2), 455-471.
- Martínez – Rodríguez, F. M. y Amador, L.V. (2010). Educación y Desarrollo Socio - Económico. *Contextos Educativos*, 13, 83-97.
- Nordina, M., Persson, I. y Rooth, D.O. (2010). Education–occupation mismatch: Is there an income penalty? *Economics of Education Review*, 29, 1047–1059.
- OCDE (2012). *Literacy, Numeracy and Problem Solving in Technology-Rich Environments: Framework for the OECD Survey of Adult Skills*. París: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.
- OIT (2004). *Recomendación sobre el desarrollo de los recursos humanos*. Ginebra: Instituto Internacional de Estudios Laborales de la Organización Internacional del Trabajo.
- OIT (2010). *Tendencias mundiales del empleo juvenil*. Ginebra: Instituto Internacional de Estudios Laborales de la Organización Internacional del Trabajo.

- OIT (2011). *Una fuerza de trabajo capacitada para un crecimiento sólido, sostenible y equilibrado. Estrategia de formación del G20*. Ginebra: Instituto Internacional de Estudios Laborales de la Organización Internacional del Trabajo.
- OIT (2012). *Tendencias Mundiales de Empleo 2012*. Ginebra: Instituto Internacional de Estudios Laborales de la Organización Internacional del Trabajo.
- OIT (2013). *Tendencias Mundiales de Empleo 2013*. Ginebra: Instituto Internacional de Estudios Laborales de la Organización Internacional del Trabajo.
- OIT (2014). *Tendencias Mundiales de Empleo 2014*. Ginebra: Instituto Internacional de Estudios Laborales de la Organización Internacional del Trabajo.
- Planas, J. (2011). *La relación entre educación y empleo en Europa. Papers*, 96/4, 1047-1073.
- Pérez Campos, A.I. (2013). El empleo juvenil en la Unión Europea. *Anuario Jurídico y Económico Escurialense*, XLVI, 169-190.
- Robalino, D., Margolis, D., Rother, F., Newhouse, D. y Lundberg, M. (2013). *Youth Employment: a Human Development Agenda for the Next Decade*. Washington, DC: World Bank.
- Rodríguez Bravo, A. E. y Diestro Fernández, A. (2014). Limitaciones teóricas del enfoque de competencias en el análisis de la relación entre educación y empleo en el contexto europeo. *Procedia-Social and Behavioral Sciences*. 139 (2014), 72-78.
- Stiglitz, J. (2006). *Cómo hacer que funcione la globalización*. Madrid: Taurus.
- Taberner, J. (2003). *Sociología y educación. El sistema educativo en sociedades modernas. Funciones, cambios y conflictos*.
- UNESCO (2012). *Los jóvenes y las competencias: Trabajar con la educación*. Francia: UNESCO.
- Zamagni, V. (2002). *Historia económica de la Europa contemporánea*. Barcelona: Crítica.

**Ángel Luis González Olivares.** Profesor del Departamento de Pedagogía de la Universidad de Castilla La Mancha (UCLM).

**Ángel De-Juanas Oliva.** Profesor del Departamento de Teoría de la Educación y Pedagogía Social de la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED).

**Ana Eva Rodríguez Bravo.** Profesor del Departamento de Teoría de la Educación y Pedagogía Social de la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED).

**Dirección de contacto :** Campus Tecnológico (Antigua Fábrica de Armas) Edificio 6. Despachos 17 y 18 Avda. Carlos III, s/n 45071 Toledo. [aluis.gonzalez@uclm.es](mailto:aluis.gonzalez@uclm.es)