

Proyectos innovadores para jóvenes con bajo nivel educativo

Francesca Salvà Mut

Profesora Titular de Pedagogía Laboral,
Departamento de Ciencias de la Educación,
Universitat de les Illes Balears

Miquel F. Oliver Trobat

Profesor Titular de Formación y actualización en la función pedagógica,
Departamento de Ciencias de la Educación,
Universitat de les Illes Balears

Ana María Calvo Sastre

Profesora Titular de Animación Sociocultural,
Departamento de Ciencias de la Educación,
Universitat de les Illes Balears

RESUMEN

En Baleares (España), los datos sobre abandono del sistema educativo sin ninguna titulación y sobre nivel educativo de la población joven, muestran una situación comparativamente peor a la que se produce en la mayoría de regiones españolas y en la Unión Europea globalmente. Ante esta situación, el gobierno regional encargó a la Universitat de les Illes Balears un estudio sobre el tema.

En este trabajo presentamos los aspectos fundamentales de dicho estudio. Se sintetizan las características de la demanda realizada por la administración regional, se caracterizan las problemáticas específicas de la inserción socio-laboral de jóvenes en Baleares, se describe el planteamiento general de la investigación (conceptos básicos, fases y metodología) y finalmente se presentan los principales resultados y conclusiones.

Palabras clave

Employment-training relationship, level of training, professional training, vocational preparation, regional employment, skill level

1. Introducción

El estudio que presentamos tiene como principal objetivo aportar fundamentos e instrumentos a la política regional de formación e inserción laboral dirigida a jóvenes con bajo nivel educativo.

La metodología de investigación parte de los planteamientos de la investigación-acción. Los principales conceptos utilizados son los siguientes: jóvenes con bajo nivel educativo, inserción social y profesional, pro-

yectos innovadores y buenas prácticas. El presente artículo sintetiza el estudio bajo las siguientes secciones:

- problemática y misión del estudio;
- conceptos básicos, etapas y metodología del estudio;
- resultados obtenidos;
- conclusiones.

2. Problemática y misión del estudio

En este apartado se describen los elementos diferenciales de la inserción sociolaboral de los jóvenes en Baleares y las características de la demanda.

2.1 Problemas específicos relativos al empleo y la inserción social de jóvenes en Baleares

El empleo y la inserción social de jóvenes en las Islas Baleares están determinados por una serie de factores socioeconómicos y educativos:

- (a) la facilidad con que se encuentran nuevos empleos,
- (b) el hecho de que la actividad económica repose básicamente en el sector servicios; y
- (c) la existencia de un nivel educativo general bajo. A continuación describiremos brevemente cada uno de dichos factores condicionantes.

a) La facilidad de hallar empleo

Las Islas Baleares como comunidad dependen básicamente del turismo y se caracterizan por un empleo abundante en el sector servicios y en la industria de la construcción. Por ello no es sorprendente que la tasa regional de actividad entre jóvenes de 15 a 24 años supere el promedio español -un 40,38 % frente al 32,70 %- y se aproxime mucho a la del conjunto de Europa (41,16 %). ⁽¹⁾

Los más jóvenes en este grupo de edades son quienes más se benefician de la situación, pues su índice de paro (9,25 %) es algo menor al del total en España (9,80 %), si bien supera a la media del total europeo (6,51 %) ⁽²⁾.

La facilidad para encontrar trabajo -aunque a menudo éste sea sólo temporal- es un factor que contribuye a la desilusión y el abandono escolar prematuro. La proporción de jóvenes de más de 16 años que aún estudian es en Baleares algo inferior a las medias española y europea, y para edades superiores a los 17 años comienza a divergir claramente (Islas Baleares 62,8 %, España 74,4 %, UE 85,7 % ⁽³⁾), aumentando la diferencia proporcionalmente con la edad.

⁽¹⁾ Fuente: EUROSTAT (<http://eurostat.com>). Cifras para el año 2000.

⁽²⁾ ídem.

⁽³⁾ Fuente: Instituto Nacional de Calidad y Evaluación (2000) y Cedefop (2001).

b) Una actividad económica básicamente de servicios

Como hemos señalado, la importancia del turismo dentro de la economía balear comporta que la mayoría de los empleos disponibles correspondan al sector servicios. La proporción de población activa en este sector supera en casi ocho puntos la media del conjunto español y en 2,5 puntos a la de la Unión Europea ⁽⁴⁾.

Los jóvenes de Baleares de edades comprendidas entre 16 y 24 años ilustran esta situación, con un 69,72 % de empleos en el sector servicios, básicamente en el turismo. Una doble consecuencia de esto es que el empleo tiende a ser estacional y que la cifra de trabajadores del sector agrario es mínima (0,53 %). La mayoría de los jóvenes con empleo en la industria (19,68 % del total) trabajan en la construcción, sector impulsado en buena parte por la fuerte demanda de edificios turísticos y vacacionales ⁽⁵⁾.

c) Bajos niveles educativos

El abandono escolar prematuro y el mayor desinterés en los últimos años de escolarización -explicables sin duda por la perspectiva de encontrar empleo rápidamente- hacen que el nivel educativo de los jóvenes en la región balear sea inferior al promedio nacional ⁽⁶⁾. De hecho, Baleares es la comunidad autónoma española con menor cifra de títulos o certificados de secundaria más allá de la escolaridad obligatoria.

De forma paralela, en todos los niveles -a excepción del primer ciclo de la educación secundaria obligatoria- la proporción de jóvenes de 16 a 35 años salidos de la escuela entre 1990 y 2000 con el nivel educativo adecuado es inferior en Islas Baleares. Por ejemplo, la cifra de titulados superiores es un 10 % menor al del resto de España, pues sólo un 32,8 % de los jóvenes insulares logra acabar un curso de enseñanza superior, en comparación con el 43 % para el conjunto español ⁽⁷⁾.

2.2 Misión del estudio

En enero de 2000 el Gobierno de las Islas Baleares celebró un acuerdo con las organizaciones empresariales y sindicales relativo al empleo, la cohesión social y el fomento de la productividad. Dicho acuerdo conlleva diversos anexos, uno de ellos referido a la formación y el empleo juveniles.

Se decidió crear comisiones consultivas de base sectorial responsables de gestionar el tema central de cada anexo, compuestas por representantes de las organizaciones firmantes y de otros organismos directamente relacionados con el ámbito respectivo.

⁽⁴⁾ Fuente: Gobierno de las Islas Baleares.

⁽⁵⁾ *idem*.

⁽⁶⁾ Diversos estudios han puesto de manifiesto las mayores dificultades de las personas con bajo nivel educativo en lo relativo al empleo (Descy, 2002; Kovacs, 2003).

⁽⁷⁾ Fuente: Instituto Nacional de Estadística (2000).

Uno de los temas fundamentales tratados en la comisión consultiva sobre jóvenes fue la financiación de proyectos. La cuestión básica consistía en garantizar la supervivencia de una cifra mayor de proyectos innovadores sobre formación, empleo e inserción social de jóvenes con bajo nivel educativo, emprendidos en respuesta a diversas convocatorias de proyectos innovadores pero discordantes de la política de la administración balear, que en una época consideraba que tales iniciativas pioneras debían ser autosuficientes y compartir sus virtudes y buenas prácticas con otras.

En este contexto, se fundó en la Universidad de las Islas Baleares un grupo de investigación con la misión general de elaborar un estudio generador de instrumentos que permitieran formular y aplicar políticas de formación, empleo e inserción social para jóvenes con bajo nivel educativo en Islas Baleares. Las líneas básicas de trabajo fueron convenidas por los representantes de los Ministerios de Trabajo, Educación y Asuntos Sociales, las organizaciones activas en proyectos para jóvenes ya integradas en la comisión consultiva para el empleo juvenil creada en el marco del Acuerdo por el Empleo, y la Universidad de las Islas Baleares. Las líneas eran las siguientes:

- sujetos del estudio: los jóvenes entre 16 y 30 años que no alcanzan la cualificación educativa mínima -Graduado en Educación Secundaria- al término de su periodo de escolaridad obligatoria;
- orientación territorial: prioridades a escala territorial y propuestas en torno a la función que deban cumplir los acuerdos locales sobre el empleo;
- diferenciación: el estudio debía tomar en cuenta las particularidades de los diversos grupos de edades y las diferencias entre sexos;
- propuestas: aun siendo básicamente analítico, el estudio debía generar propuestas de medidas específicas y de otros estudios que puedan emprenderse o continuarse;
- participantes: la participación era obligatoria para aquellas organizaciones responsables de la formación, el empleo y la inserción social de jóvenes, y se requería información de la administración pública competente;
- etapas: una primera etapa (mayo a junio 2001) para extraer ejemplos de buenas prácticas en las Islas Baleares y generar conclusiones y propuestas iniciales. La segunda etapa (septiembre 2001-junio 2002) estudiaría a continuación otros temas.

3. Naturaleza del estudio: conceptos básicos, etapas y metodología

En este apartado se describen los conceptos básicos utilizados, así como las etapas del estudio y la metodología utilizada.

3.1 Nociones básicas

Las nociones de referencia básicas para la investigación fueron: jóvenes con bajo nivel educativo, empleo e inserción social, proyectos innovadores y buenas prácticas.

En sentido estricto, la noción "jóvenes con bajo nivel educativo" describe a quienes no logran alcanzar una cualificación profesional mínima (nivel 1) conforme a los criterios de comparabilidad acordados por los países de la Unión Europea (UE). (Consejo de las Comunidades Europeas, 1985). En el sistema educativo español, esta corresponde al nivel de cualificación que se obtiene al término de la educación secundaria obligatoria, o por programas formativos específicos (Ministerio de Educación y Ciencia, 1988).

Pero la noción puede extenderse para abarcar a:

- los jóvenes que como máximo poseen un certificado de educación secundaria o un certificado de aprendizaje (Loos, 2002, 18);
- los de menos de 25 años que han terminado la enseñanza obligatoria pero sin hallarse lo suficientemente cualificados para acceder a un primer empleo, que abandonan la escuela sin un certificado de educación secundaria y sin posibilidad alguna de emprender una formación cualificante (Colson, Gerard, 1997);
- los jóvenes que no acaban el segundo ciclo de la educación secundaria, nivel CINE 3 de la UNESCO, criterio utilizado en el proyecto NEWSKILLS del Cedefop (*"New vocational qualification needs and persons without qualification"* (Cedefop, 2000).

La noción "empleo e inserción social" tiene su origen en el informe de Schwartz (1985), que considera al empleo juvenil un elemento particular dentro de un proceso más amplio de transición a la vida adulta correspondiente a un contexto social e histórico concreto, y en el de la OCDE (Coleman, Husen, 1989) sobre jóvenes en una sociedad en transformación. Desde entonces, "empleo e inserción social" se utiliza como sinónimo de "inserción social y profesional", aunque en rigor "inserción profesional" y "empleo" no tengan exactamente el mismo significado.

Dentro del debate sobre medidas de educación social para jóvenes, ambas nociones se emplean para indicar la inserción en la vida activa de personas de bajo nivel educativo y de aquellas en situación de exclusión o vulnerabilidad social, cuyos problemas suelen superar los típicos de jóvenes.

Para el objetivo de nuestra investigación, por “proyectos innovadores” decidimos entender aquellos proyectos que han recibido financiación de una iniciativa comunitaria de Empleo y Desarrollo de Recursos Humanos y aquellos otros que, aun sin recibir apoyo económico, han contribuido a mejorar los métodos de trabajo con jóvenes de bajo nivel educativo y a mejorar los resultados de dicho trabajo.

La noción de “buenas prácticas” se emplea en el ámbito de la formación profesional por lo general para denotar métodos formativos nuevos y eficaces (Loos, 2002, 12). En el contexto de la formación, el empleo y la integración social, el término se utiliza profusamente en lo relativo a las políticas de formación y empleo que promueve la Unión Europea. En un artículo sobre la investigación europea en formación profesional, Sellin y Grollman (1999, 80) se refieren al estudio de las buenas prácticas como factor de mejora, pues “la actividad investigadora internacional dentro de Europa está muy vinculada al proceso político de la Unión Europea”.

El término define la aplicación de conocimientos extraídos experimentalmente a nuevos modelos de formación, empleo e inserción social de grupos con dificultades especiales.

En el ámbito de la formación y la inserción sociolaboral de jóvenes con bajo nivel educativo, ha habido interesantes aportaciones recogidas en diversos documentos y publicaciones (IFAPLAN, 1987; Ketter, Petzold, Schlegel, 1987; Comisión de las Comunidades Europeas, 1994; Schwartz, 1994; Comisión Europea, 1997).

3.2 Etapas y metodología

A sugerencia de los representantes ministeriales, se convino en organizar la labor en dos etapas o fases. La primera debía ser breve y dedicarse a trazar medios que permitan diseñar y aplicar políticas de formación y empleo para el grupo destinatario, que se llevarán a la práctica conforme a lo establecido en el Acuerdo por el Empleo.

Se creó un grupo técnico de trabajo compuesto por 14 personas implicadas profesionalmente en la formación, el empleo y la inserción social de jóvenes, en representación de las organizaciones integradas en la comisión consultiva del Acuerdo por el Empleo para jóvenes, otros organismos no representados en dicha comisión, expertos profesionales, y la Universidad de las Islas Baleares. Los resultados fueron importantes, si bien la falta de espacio impide detallarlos. Tras varias reuniones, se elaboró un informe revisado, del que presentaremos las principales conclusiones.

La segunda etapa se centró sobre todo en reunir datos estadísticos, analizar fuentes de documentación ⁽⁸⁾ y formular propuestas, en conti-

⁽⁸⁾ Se realizó una búsqueda documental sobre la temática “juventud y trabajo”. Tras una búsqueda inicial, se consultaron documentos generales sobre políticas europeas y estrategias regionales; planes, programas, proyectos y acciones locales, regionales y nacionales, así como artículos sobre la temática estudiada.

na cooperación con organizaciones de la comisión consultiva, con un apoyo cada vez mayor del personal técnico de ministerios, que aportaba datos estadísticos o mediaba para obtenerlos, y una creciente participación de organizaciones y profesionales individuales de Menorca e Ibiza.

El informe final se presentó inicialmente a los ministerios solicitantes del estudio y tras ello a los representantes de la comisión consultiva y al Ministerio de Educación y Cultura. Se publicó a continuación en formato de libro (Salvà, ed., 2002), y se ofreció abierto a comentarios en las tres islas.

La metodología empleada para la investigación se basaba en los principios de la investigación-acción ⁽⁹⁾, y aspiraba por tanto a combinar teoría y práctica para afrontar la realidad. Está concebida para alentar al análisis de las propias acciones y garantizar que la realidad se capte desde dentro. Sin descartar los datos numéricos, evita con todo la obsesión por lo medible y observable, utiliza como criterio de prueba el hecho de que algo concuerde con la vida social ordinaria, y ensalza el valor de la experiencia práctica para la investigación teórica (Calvo, 2002, 114).

4. Resultados

Este apartado se centra en los principales resultados del estudio. En primer lugar se presentan los de la primera etapa, referidos a buenas prácticas y políticas públicas. A continuación se describen los principales indicadores del sistema educativo y del mercado de trabajo, así como los recursos existentes. Por último, se enumeran las propuestas políticas para la formación e inserción de jóvenes con bajo nivel educativo.

4.1 Buenas prácticas y políticas públicas

Los resultados de la primera etapa del estudio sirvieron sobre todo para alcanzar un consenso entre los participantes en torno a lo que constituyen las buenas o las malas prácticas, y sobre las oportunidades y obstáculos para implantar las primeras.

Características de las "buenas prácticas":

Generales

- Parten de una perspectiva global e integradora de la inserción social y profesional de los jóvenes.
- Están vinculadas con la realidad del mercado de trabajo (ocupaciones más ofertadas, nuevos yacimientos, estacionalidad de la economía, facilidad relativa para tener trabajo y ganar dinero, ...).

⁽⁹⁾ Metodología empleada entonces y que sigue aún en uso en nuestro grupo de investigación. Entre las publicaciones derivadas de este tipo de investigaciones sobre formación y empleo se cuentan las de Salvà, Pons, Morell (2000), Salvà, Calvo, Cloquell (2001) y Salvà, Oliver, Casero (2002).

- Están vinculadas con el entorno local y social de los y las jóvenes.
- Parten de las necesidades de los y las jóvenes a la vez que garantizan una formación adecuada.
- Implican a las empresas.
- Integran a los jóvenes con bajo nivel educativo.
- Integran a los colectivos de jóvenes con mayores dificultades económicas, escolares y sociales.
- Mantienen relaciones con otras prácticas, instituciones, etc.

Contenidos

- Proporcionan instrumentos para adaptarse a nuevas demandas del mercado de trabajo. Hacen una formación polivalente.
- Parten de una concepción amplia de cualificación que incluye también el desarrollo personal y lo social.
- Incluyen formación en Tecnologías de la Información y la Comunicación.

Metodología

- Vinculan trabajo y estudio, incluyen la alternancia entre la formación y el trabajo en la empresa en situaciones de producción.
- Rompen con la metodología escolar y utilizan metodologías innovadoras (implicación de los jóvenes, refuerzo de las tutorías y del rol del grupo,...).
- Trabajan con itinerarios individualizados y con una fuerte implicación de los y las jóvenes participantes.
- Trabajan con los y las jóvenes más allá del momento de la colocación, apoyando su proceso global de inserción social y profesional. Respetan los tiempos de la inserción.
- Incorporan una evaluación amplia como elemento del proceso de trabajo.

Recursos

- Tienen recursos humanos y materiales de calidad.
- Tienen un buen equipo de profesionales (trabajan en equipo, se forman,...).

En cuanto a las características de las “malas prácticas” se destacan: el inicio de la intervención a partir de los 16 años y la falta de relación con los centros de secundaria; la reducción de los indicadores de éxito al recuento de colocaciones olvidando los aspectos sociales; el diseño de proyectos en función de las características de las convocatorias y no de las necesidades reales; contenidos formativos que no corresponden a sectores de actividad económica con posibilidades de contratación; intervenciones que no toman en cuenta que la fuerte actividad económica durante los meses de verano no permite mantener la medida.

A continuación se usaron todos estos puntos como base para elaborar 31 propuestas de buenas prácticas de política pública, reunidas en 14 grupos, y 14 comentarios -en 3 grupos- sobre la última convocatoria de sub-

venciones por parte del M^o. de Trabajo y de la Formación, principal fuente de financiación para los proyectos en este ámbito. Las propuestas se recogen, ampliadas, en el apartado 4.4. del presente artículo.

4.2 Indicadores educativos y del empleo

Los resultados obtenidos coincidían con los de otros estudios (Quevedo, Salvà, 1997, Carbonero, 1998) y quedan sintetizados en el apartado 2.1.

También de acuerdo con los resultados de otros estudios y con las tendencias generales, el desglose de cifras por sexos demuestra que las jóvenes presentan mejores índices educativos que los varones, pero peores indicadores en el mercado de trabajo primario.

Aunque los datos disponibles no sean suficientes para zanjar definitivamente algunos de los temas clave del estudio, se elaboró una serie de indicadores como primera aproximación útil a las prioridades territoriales. Son estos ⁽¹⁰⁾:

- la cifra de alumnos que no logra un certificado de educación secundaria: 2359 (un 27,05 % del alumnado total matriculado en secundaria);
- la cifra de alumnos que logra un certificado de educación secundaria salvo en una asignatura: 2657 (un 30,68 % del alumnado total de secundaria);
- la cifra de alumnos del primer ciclo de la educación secundaria obligatoria ⁽¹¹⁾ que no consigue pasar al segundo ciclo: 2276 (un 20,53 % del alumnado total de primer ciclo);
- la cifra de alumnos del primer ciclo de la educación secundaria que pasan al segundo ciclo salvo en una asignatura: 4627 (un 41,74 % del alumnado total de primer ciclo);
- la cifra de personas registradas en el paro, desglosada por grupos de edades y sexos;
- índices de paro registrados, por grupos de edades y sexos.

Estos y otros indicadores, obtenidos por combinación de los mencionados, nos permitieron determinar las características particulares de cada isla y zona municipal, efectuar comparaciones y decidir prioridades.

4.3 Oferta existente

A partir de 1980 la administración pública española ha aplicado una serie de medidas destinadas a apoyar el acceso de jóvenes a la vida activa, especialmente centradas en quienes terminan la enseñanza secundaria sin haber obtenido un certificado idóneo. Todas estas medidas son alternativas a la educación formal, y su objetivo es impartir una formación profesional inicial y mejorar la formación básica.

⁽¹⁰⁾ Curso escolar de referencia: 1999/2000.

⁽¹¹⁾ La educación secundaria obligatoria abarca en España dos ciclos de dos años cada uno.

Las medidas tienen su origen en el programa de Escuelas-Taller y Casas de Oficios ideado por el gobierno español en 1985 en el contexto del primer Plan Nacional de Formación e inserción profesional (Plan FIP) que, sometido a algunos cambios, aún se encuentra en vigor. A continuación, la Ley de Ordenación General del Sistema Educativo (LOGSE) de 1990 creó los Programas de Garantía Social y arbitró un margen legal para diversos tipos de contrato, que en su forma actual se denominan contratos de formación. La responsabilidad de estos programas correspondía al gobierno central, pero, a excepción de los contratos de formación, está hoy transferida a las comunidades autónomas.

Las cifras de los Programas de Garantía Social muestran una gran mayoría de participantes varones (65,8 % del total de 701 en el año de referencia) en la modalidad de "Iniciación Profesional" ⁽¹²⁾ (el programa de carácter más escolar). Las cifras de las Escuelas-Taller y Casas de Oficios muestran una clara preponderancia de las primeras, a los municipios como promotores invariables, y menos participantes (48 en el año de referencia) que los Programas de Garantía Social. Aun si las cifras no están desglosadas por sexos, las profesiones son típicamente masculinas, y este hecho, junto a los resultados de un estudio previo (Quevedo, Salvà, 1998) y el conocimiento directo de la situación en las Escuelas-Taller y Casas de Oficios, permite concluir que estas medidas -al igual que los Programas de Garantía Social- se ocupan principalmente con varones.

Tan sólo disponemos de datos numéricos para los contratos formativos, sin informaciones sobre la formación real que se imparte en ellos ⁽¹³⁾.

Aunque el Plan FIP no esté concebido específicamente para jóvenes, la mayoría de sus participantes (2461, o sea un 56,8 % del total) son de edad inferior a 30.

Esta oferta se complementa con las actividades financiadas en parte por el Fondo Social Europeo (FSE). Al no estar desglosadas por grupos de edades las cifras correspondientes, sólo hemos podido registrar la cifra de los jóvenes de menos de 29 años que asisten a ellas: en el año 2000, dicha cifra fue de 125 personas.

El gobierno regional balear ha publicado recientemente una serie de disposiciones que pueden también considerarse una oferta formativa más o menos directamente relacionada con el ámbito del que nos ocupamos. Al ser de índole tan reciente, no existen aún datos estadísticos sobre estas iniciativas.

⁽¹²⁾ Todos los programas de Garantía Social ofrecen una introducción al trabajo. En este caso nos referimos a una de las modalidades o tipos de programas, denominados de "Iniciación Profesional".

⁽¹³⁾ Véase un estudio detallado en el artículo mencionado (Quevedo, Salvà, 1998).

4.4 Propuestas políticas de formación, empleo e inserción social destinadas a jóvenes de bajo nivel educativo

Este apartado es continuación y ampliación del 4.1, que presenta resultados de la primera etapa del estudio. Se elaboró después del análisis documental y del trabajo de campo centrado en los indicadores educativos y del empleo, y en los recursos existentes.

Objetivos, principios y líneas de acción

La política de fomento al empleo de jóvenes con bajo nivel educativo depende de dos factores estrechamente vinculados entre sí, a saber: el proceso de encontrar empleo y la cualificación profesional del joven. Pero estos dos factores están a su vez insertos en procesos más profundos que condicionan tanto el presente como el futuro de un joven. Mejorar la situación presente para crear un futuro mejor nos conduce a plantear como objetivo general para toda intervención que el joven de bajo nivel educativo obtenga:

- (a) un empleo firme,
- (b) un empleo que le ayude a realizar la transición a la vida adulta y la inserción social, y
- (c) una formación profesional mínima de nivel 1 ⁽¹⁴⁾, que le capacite para continuar aprendiendo durante toda su vida.

Para lograrlo, los diversos organismos implicados, ya sean públicos o de otro tipo, deben colaborar estrechamente entre sí, pensar globalmente y actuar localmente, percibir la importancia de la mejora continua, utilizar la experiencia adquirida por los organismos especializados, aprovechar el potencial creativo de los jóvenes, garantizar la coherencia de la política social en teoría y práctica, y tomar debidamente en cuenta el sexo y la zona territorial particular destinataria de una medida.

Áreas de acción

Definimos 16 áreas de acción en las Baleares, señalando para cada una de ellas la acción más necesaria y los aspectos básicos de gestión y organización. Son las siguientes:

Área 1. Cualificaciones y acreditación profesional

Nuestras tres propuestas:

- (a) elaborar una relación de cualificaciones profesionales de nivel 1 adecuadas para jóvenes;
- (b) especificar la formación necesaria para obtener dichas cualificaciones; y
- (c) definir los criterios para su acreditación.

⁽¹⁴⁾ El nivel 1 es el mínimo reconocido por la Unión Europea. Se alcanza con un certificado de educación secundaria (en España el 'Graduado en educación secundaria') y existen planes para hacerlo accesible con tipos específicos de formación profesional correspondientes a los reglamentados por organismos oficiales.

Área 2. Acreditación de centros especializados en formación, empleo e inserción social de jóvenes con bajo nivel educativo

Se presentaron estas dos propuestas:

- (a) definir la categoría de los centros especializados en formación, empleo e inserción social de jóvenes con bajo nivel educativo, y
- (b) elaborar normativas para la acreditación de dichos centros.

Área 3. Mejorar los programas existentes

Es necesario conferir mayor eficacia a los programas actualmente existentes, *inter alia* ampliándolos a jóvenes con dificultades y tomando en cuenta diferencias entre sexos. Algunas mejoras clave imprescindibles son adaptar los calendarios y los cursos formativos a las realidades de la economía para la que se forma, mejorar los sistemas de recogida y evaluación de datos, y crear una comisión responsable de cada programa que diseñe, siga y evalúe los resultados de planes de acción a breve y medio plazo.

Otra mejora clave generalmente necesaria es modificar el paradigma formación/empleo. La formación y el trabajo no deben considerarse actividades aisladas que ocurren en un momento específico de una vida, sino hechos que asumen toda una variedad de formas.

Área 4. Convertir los contratos de formación en programas de formación

La combinación de un empleo con una formación técnica práctica puede ser muy eficaz si las condiciones imperantes son correctas, pero el método se utiliza poco y mal, tanto en nuestra comunidad autónoma como en España en general. La optimización de su uso formativo implica acuerdos de colaboración entre las entidades y centros que gestionan proyectos para jóvenes y las empresas y asociaciones empresariales sectoriales.

Área 5. Mejorar los servicios de orientación

Estos servicios deben incorporarse a las comisiones locales mencionadas dentro del Área 13 y destinarse a jóvenes en diversas etapas de desarrollo. Algunas propuestas específicas atañen a los servicios de orientación de los centros y escuelas de educación secundaria obligatoria y a la creación de servicios de orientación especializados.

Área 6. La economía social

Las medidas propuestas no deben tomar en cuenta simplemente a los jóvenes, sino a las necesidades de los jóvenes con bajo nivel educativo. Proponemos intensificar esfuerzos en el ámbito del trabajo protegido, incluir algunas cláusulas en los contratos de la administración pública, y dar independencia jurídica a las empresas de trabajo juvenil.

Área 7. Trabajo con empresarios

Recomendamos:

- (a) fomentar el uso de contratos de cooperación a diferentes escalas (organizaciones sindicales y empresariales del sector, empresas etc.) entre las empresas y la administración gestora de proyectos de empleo juvenil;
- (b) dar una categoría específica a las empresas comprometidas en proyectos de empleo juvenil;
- (c) definir y difundir las buenas prácticas en este ámbito.

Área 8. Trabajo con mujeres jóvenes de bajo nivel educativo

Este punto será básico en cualquier Área y tipo de acción. Proponemos:

- (a) definir objetivos específicos que permitan implantar el principio de igualdad de oportunidades en cualquier acción;
- (b) impartir formación sobre temas relativos al género a formadores y gestores de proyectos;
- (c) diseñar e implantar módulos y cursos de orientación específicamente para mujeres jóvenes;
- (d) crear políticas de igualdad laboral destinadas a revalorizar los empleos tradicionalmente desempeñados por mujeres con bajo nivel educativo, y a reducir la segregación horizontal y vertical;
- (e) proyectos experimentales con madres solteras jóvenes;
- (f) proyectos experimentales con jóvenes prostituidas.

Área 9. Jóvenes en situación de exclusión social

La calidad de la formación ofrecida debe hacer a ésta más accesible para los jóvenes en situaciones de exclusión social o con dificultades en general. Las líneas de acción que proponemos incluyen: contribuir a que la administración introduzca más flexibilidad y experimentación en sus proyectos actuales, crear planes y proyectos piloto destinados especialmente a jóvenes inmigrantes de países extracomunitarios, y colaborar con los centros especializados en jóvenes o adultos en situación de exclusión.

Área 10. Formación continua

Supone una de las principales dificultades para las personas con bajo nivel educativo. A nuestro juicio, debe organizarse dentro del Sistema Nacional de Cualificaciones. Presentamos dos propuestas:

- (a) incorporar la formación continua a los programas y proyectos existentes para jóvenes con bajo nivel educativo, y
- (b) convertir la oferta formativa actual en proyectos de formación continua para estos mismos jóvenes.

Área 11. Programas y medidas para jóvenes entre 21 y 30

Cuando se intenta ofrecer una segunda oportunidad a los jóvenes que fracasan en el sistema educativo formal, suele priorizarse tradicionalmente el grupo de 16 a 20 años. Pero hay también jóvenes entre 20 y 30 que desean retornar a la enseñanza formal, y las altas tasas de abandono escolar que surgen en Baleares entre los 17 y los 20 años dan a este retorno una alta relevancia estratégica. Nuestro estudio ofrece diversas sugerencias de intervención, como adaptar los programas de educación de adultos y las pruebas de admisión al sistema educativo formal, apoyar proyectos experimentales en este ámbito, tomar en cuenta en las diversas medidas las características particulares de estos jóvenes, y realizar un estudio de sus necesidades específicas y de la formación que se les ofrece.

Área 12. Formación para formadores y gestores

Es necesario elaborar un plan de actividades previstas y prioridades, que incluya el programa de movilidad, la reunión anual para intercambiar información y debatir innovaciones, grupos de trabajo específicos, formación y acreditación para el trabajo con jóvenes, además de cursos, talleres y seminarios sobre diversos temas.

Área 13. Crear comités locales de formación, empleo e inserción social de jóvenes

Propuesta basada en el modelo francés de las *missions locales*, surgidas tras el informe de B. Schwartz sobre empleo e inserción social de jóvenes (Schwartz, 1985). ⁽¹⁵⁾

Área 14. Apoyo a la inserción social

El apoyo a la inserción social no puede separarse de la inserción profesional, y las actividades que proponemos se refieren a ambas. Nuestras recomendaciones incluyen una serie de intervenciones que consideramos particularmente relevantes para la inserción social de jóvenes de bajo nivel educativo: (a) utilizar los medios de comunicación para combatir los estereotipos sobre estos jóvenes y ofrecer alternativas, y (b) adoptar políticas juveniles integradas.

Área 15. Adoptar sistemas eficaces de recogida y empleo de informaciones

Las deficiencias de los actuales sistemas de recogida y empleo de informaciones afectaron continuamente a nuestro estudio. Proponemos (a) la elaboración de indicadores, y (b) una supervisión y evaluación de programas y proyectos.

⁽¹⁵⁾ Estas *missions locales*

Área 16. Eficacia administrativa

Nuestras propuestas implican transformaciones radicales de la actual práctica administrativa. Resaltamos la necesidad de integrar progresivamente la labor de los diversos organismos que gestionan políticas públicas, de crear un departamento especializado y de formar al personal técnico y administrativo correspondiente.

Se realizó una priorización de las áreas de actuación, de la que destaca la elevada valoración de todos y cada uno de los ámbitos, que se corresponde con el amplio consenso que hubo en todas las reuniones con las propuestas presentadas.

5. Conclusiones

Debido a las características del estudio, una parte de lo que pueden considerarse conclusiones se refleja en el apartado de resultados, principalmente en el referido a las propuestas de políticas a realizar. No obstante, y a modo de conclusiones, consideramos de interés resaltar los siguientes aspectos:

- a) En relación a la participación en el sistema educativo, destaca el elevado número de jóvenes que lo abandonan sin la titulación correspondiente a Graduado en Educación Secundaria o con la misma pero obtenida sin superar todas las asignaturas. En cuanto a la participación de los jóvenes en el mercado de trabajo, se carece de datos estadísticos que permitan hacer un diagnóstico territorial. Estos datos junto con los de sistema educativo son imprescindibles para poder evaluar la evolución de la situación y, por lo tanto, de las políticas que se realizan.
- b) En cuanto a las políticas, destaca la necesidad de mejora en diversos aspectos que pueden resumirse en:
 - La necesidad de planificar los recursos desde una perspectiva global tanto de las problemáticas a las que deben responder como de los objetivos que se persiguen y de los conocimientos de orden teórico y práctico ya existentes. En este aspecto es imprescindible asumir como propias las orientaciones de la UE y, más concretamente, las directrices que se marcan anualmente en el marco de la estrategia europea para el empleo.
 - La necesidad de que se realicen políticas integrales y de que se trabaje en red. Ello implica acabar con las separaciones administrativas entre las diversas áreas (empleo, educación, juventud, servicios sociales,...) y niveles de la administración que impiden dichas políticas. Los actores locales (administración, centros educativos, asociaciones y otros) tienen un papel fundamental en el diseño, implantación y evaluación de estas políticas.

- La necesidad de mejorar los sistemas de evaluación: los programas no incluyen una evaluación que permita conocer resultados relevantes de los mismos para su mejora. En algunos es difícil o imposible incluso acceder a datos estadísticos de interés.
- c) En cuanto a los y las profesionales y entidades especializadas destaca el elevado interés y compromiso en la mejora de los programas, así como el elevado grado de consenso en torno a las propuestas que figuran en este estudio.

El gobierno regional acogió el estudio muy favorablemente, como ilustran *inter alia* la decisión de publicarlo en formato impreso, las diversas sesiones informativas celebradas en torno al tema y la incorporación de varias de sus propuestas a la política oficial.

No obstante, nuestro estudio no es sino una fase inicial para la implantación de políticas innovadoras que permitan generalizar las buenas prácticas en el ámbito de la formación, el empleo y la inserción social de jóvenes con bajo nivel educativo en nuestra región. Asumir sus propuestas requerirá recursos técnicos, además de voluntad política. La voluntad de regular todo este ámbito, de resolver los problemas de la cualificación profesional, de considerar que la calidad es algo de importancia básica, de trabajar con los sectores más necesitados, de tomar en cuenta las diferencias entre sexos, y de llevar a la administración pública a un nivel que permita hacer realidad todas estas propuestas. ■

Bibliografía

- Calvo, A. *La animación sociocultural. Una estrategia educativa para la participación*. Madrid: Alianza Editorial, 2002.
- Carbonero, M.A. *Família, estudis i treball. El procés d'emancipació dels joves a les Balears*. Palma: Govern Balear, 1998.
- Cedefop. *AGORA-IV: Las personas de baja cualificación en el mercado de trabajo europeo: perspectivas y opciones políticas. Hacia una plataforma formativa mínima. Salónica, 29-30 octubre 1998*. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 2000.
- Cedefop. *Transition entre le système éducatif et la vie active. Chiffres clés sur la formation professionnelle dans l'Union européenne*. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 2001.
- Coleman, J.S.; Husen, T.. *Inserción de los jóvenes en una sociedad en cambio*. Madrid: Narcea, SA, 1989.
- Colson, D.; Gerard, F.M. *Programme Européen SOCRATES. Projet Poursuivre sa formation. Rapport National. Initiatives prises en faveur des jeunes sans qualification de 15 à 25 ans. Spain, 1997*, fotocopiado.
- Comisión Europea. *Empleo-YOUTHSTART. Nuevas vías hacia el empleo para los jóvenes*. Luxemburgo. Comisión Europea, 1997.
- Comisión de las Comunidades Europeas. COM (93) 704 of 14/01/1994. *Informe sobre la ejecución del programa PETRA*.
- Decisión del Consejo nº 85/368/EEC de 16 de julio de 1985 sobre comparabilidad de las cualificaciones de formación profesional entre los Estados Miembros de la Comunidad Europea. *Diario Oficial de la Comunidades Europeas, 31 de julio de 1985*, nº L199, p. 5-8.
- Descy, P. En Europa, un bajo nivel de educación equivale a una situación de riesgo. *Vocational Training*, 2002, nº 26, p. 58-69.
- Govern de les Illes Balears. *Les Illes Balears en Xifres*. Palma: Govern de les Illes Balears, 2001.
- IFAPLAN. *Políticas educativas europeas. Treinta experiencias piloto*. Madrid: Popular. Ministerio de Educación y Ciencia, 1987. (Jóvenes en transición, 1).
- Instituto Nacional de Calidad y Evaluación. *Sistema estatal de indicadores de la educación 2000*, Madrid: INCE, 2000.
- Instituto Nacional de Estadística. Cifras INE. *Boletín informativo del Instituto Nacional de Estadística*, junio 2001.
- Ketter, M.; Petzold, H.J.; Schlegel, W. *Calificación para todos. Guía para la planificación de nuevos proyectos de formación y empleo para jóvenes en paro en la CE*. Berlín: Cedefop, 1987.

- Kovacs, K. El informe de la OCDE sobre el fracaso escolar. In Marchesi, A.; Hernández, C. (comp.) *El fracaso escolar. Una perspectiva internacional*. Madrid: Alianza Editorial, 2003, p. 51-60.
- Loos, R. *Innovaciones para la inserción de personas de baja cualificación en la formación permanente y el mercado de trabajo. Estudios de casos extraídos de seis países europeos*, Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 2002.
- MEC – Ministerio de Educación y Ciencia. *Proyecto para la reforma de la educación técnico-profesional. Propuestas para debate*. Madrid: Ministerio de Educación y, 1988.
- Quevedo, J.; Salvà, F. Estudis. Treball. In *Estudi sociològic sobre els joves de les Illes Balears 1997*. Palma: Govern Balear. Universitat de les Illes Balears, 1997, p. 143-200.
- Quevedo, J.; Salvà, F. Programes de formació-ocupació per a joves amb baixos nivells de qualificació a les Balears, *Educació i Cultura. Revista Mallorquina de Pedagogia*, 1998, Vol. 11, p. 117-134.
- Salvà, F. (ed.) *Estudi sobre la inserció laboral dels joves amb baix nivell educatiu a Balears*, Palma: Govern de les Illes Balears, 2002.
- Salvà, F.; Calvo, A.; Cloquell, A. La investigación en el ámbito de la evaluación de proyectos de inserción sociolaboral para jóvenes con bajo nivel de cualificación, *Revista de Investigación Educativa*, 2001, vol. 19, nº 2, p. 529-541.
- Salvà, F.; Oliver, M.F.; Casero, A. La evaluación diferida en los programas de formación e inserción sociolaboral para colectivos con especiales dificultades: el caso de los programas de Renta Mínima de Inserción, *Enseñanza. Anuario Interuniversitario de Didáctica*, 2002, Vol. 20, p. 87-109.
- Salvà, F.; Pons, C.; Morell, A. *Proyectos de inserción sociolaboral y economía social. Descripción, análisis y propuestas para la intervención*, Madrid: Popular, 2000.
- Schwartz, B. *La inserció social i professional dels joves. Informe Schwartz*, Barcelona: Diputació de Barcelona, 1985.
- Schwartz, B. *Moderniser sans exclure*. París: La Découverte, 1994.
- Sellin, B.; Grollmann, P. Situación, misiones y problemas de la investigación europea sobre la formación profesional. *Revista Europea Formación Profesional*, 1999, Nº 17, p. 76-83.