



LLEGAR A LOS JÓVENES Y ADULTOS «INVISIBLES»

Itinerarios de recuperación y formación continua para grupos vulnerables

Los bajos niveles de cualificación, el abandono educativo y formativo y el paro a largo plazo son fenómenos interrelacionados que se van acumulando a lo largo de la vida. Las oportunidades perdidas en la primera infancia, durante la edad escolar y al inicio de la edad adulta pueden arrastrar a las personas desfavorecidas a una espiral de marginación social que lleva aparejados graves efectos secundarios. Al no haber conseguido desarrollar unas competencias técnicas y sociales adecuadas, a menudo estas personas ven disminuidas sus expectativas, no saben cómo o dónde buscar o solicitar empleo y pueden ser víctimas de una profunda tensión inducida por su familia y por la presión económica y social. Los periodos prolongados de desempleo tienden a hacerse más frecuentes, los bajos niveles de cualificación e instrucción persisten y pueden sobrevenir situaciones de deterioro de las condiciones de salud física y psicológica ⁽¹⁾

Las autoridades nacionales de toda Europa han desarrollado medidas de proximidad para abordar las necesidades de las personas que han quedado al margen de la educación, la formación y las políticas de empleo tradicionales ⁽²⁾. Las personas privadas de

las competencias vitales y profesionales básicas precisan de estrategias globales capaces de movilizar a los servicios sanitarios, sociales y psicológicos, relegando las medidas de empleabilidad tradicionales, como la búsqueda de empleo y las prácticas, hasta la última fase de un programa de readaptación individualizado.

Los fondos europeos ayudan a los países a financiar las medidas de proximidad

Tres importantes iniciativas a nivel de la UE alientan el desarrollo de la proximidad: la Garantía Juvenil ⁽³⁾, los itinerarios de formación continua para adultos ⁽⁴⁾ y la *Recomendación de Consejo sobre la integración de los desempleados de larga duración en el mercado laboral* ⁽⁵⁾. Sin embargo, el carácter y el alcance de los servicios de proximidad varían de unas zonas de la UE a otras. Para entender mejor la situación, el Cedefop ha elaborado, en cooperación con su red de expertos nacionales en FP, ReferNet, una serie de informes sobre los servicios de proximidad en todos los Estados miembros de la UE ⁽⁶⁾.

Muchos de estos servicios están parcialmente financiados por el Fondo Social Europeo (FSE). Los

⁽¹⁾ El peligro del desempleo (de larga duración) acecha también, cada vez más, a los trabajadores cualificados. Esta situación puede ir asociada a sus decisiones en materia educativa o al escaso valor de los conocimientos teóricos y prácticos que han obtenido en el mercado laboral. También existen patrones de inactividad derivados de las obligaciones familiares, especialmente en el caso de las mujeres. La presente nota informativa se centra en los más vulnerables, en las personas con un bajo nivel de cualificación o sin nivel alguno, y en las respuestas políticas. El apoyo a las personas inactivas y con niveles de cualificación más elevados se abordará en futuras notas informativas.

⁽²⁾ Los servicios de proximidad van dirigidos a las personas excluidas de las disposiciones tradicionales, y les permiten participar en actividades de aprendizaje y apoyo al desarrollo profesional adaptando las metodologías a sus necesidades.

Por lo general, los grupos destinatarios incluyen a los desempleados no registrados en las oficinas de empleo, los jóvenes inactivos, las personas marginalizadas y las minorías étnicas.

⁽³⁾ [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:32013H0426\(01\)](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:32013H0426(01))

⁽⁴⁾ http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ:JOC_2016_484_R_0001

⁽⁵⁾ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32016H0220%2801%29>

⁽⁶⁾ Informes pendientes de publicación.

proyectos difieren considerablemente entre sí, lo que demuestra la apertura y la flexibilidad de este mecanismo de financiación. La asistencia del FSE ha incluido la formación de personal técnico y administrativo, el funcionamiento de centros de apoyo, las actividades de campo y en red y la producción de metodologías y documentación. En algunos casos los fondos se han gestionado de manera centralizada y se han transferido a los ayuntamientos. En otros, se han publicado convocatorias de propuestas de servicios a escala regional o local, con lo que se ha brindado a las organizaciones de los sectores público y civil la oportunidad de solicitar financiación. Durante los últimos años, los Estados miembros de la UE han ido recibiendo cada vez más fondos de la Garantía Juvenil para financiar las medidas de proximidad.

Activar la formación continua mediante la proximidad: mejor los jóvenes que los adultos

Existen muchas estructuras para llegar a los jóvenes en situación de riesgo. Dinamarca cuenta con unas cien «escuelas de producción» que ofrecen formación en el puesto de trabajo y un amplio apoyo a los jóvenes menores de 25 años, lo que les ayuda a desarrollar las competencias técnicas y sociales básicas ⁽⁷⁾. Alemania y Austria han creado escuelas similares. En Austria forman parte de una red nacional de asistencia a los jóvenes coordinada por el Ministerio de Asuntos Sociales y financiada conjuntamente por el FSE y la Garantía Juvenil. Esta última aglutina diferentes iniciativas, como el trabajo en red con grupos de jóvenes, el asesoramiento y la orientación, la preparación, el desarrollo de competencias básicas, el aprendizaje en el puesto de trabajo y la colocación, por ejemplo.

En las políticas nacionales, el reconocimiento de las cuestiones relacionadas con el desempleo de larga duración no está tan claro y es menos habitual. Sigue siendo práctica habitual en toda Europa dejar «aparcados» a los empleados de larga duración inscritos tras fracasar las medidas de activación. Dependiendo de los reglamentos nacionales, se reduce el apoyo a las personas cuya recuperación se considera inadecuada o difícil, o incluso de les impide el acceso a las medidas de activación. En un umbral

de riesgo social inferior, las personas no inscritas en los servicios públicos de empleo (SPE) con las que es difícil ponerse en contacto obtendrán aún menos ayuda. A menudo son las ONG las que asumen el seguimiento y la activación de estos adultos, con diferentes niveles de apoyo por parte de la administración pública. Para empezar a desarrollar capacidades en este ámbito, la República Checa ha participado en el proyecto piloto *Goal*, financiado con fondos Erasmus+. Esta iniciativa ha ayudado al país a reforzar la orientación profesional y a prestar apoyo a los desempleados a los que es difícil llegar y los ha integrado en los sistemas nacionales de EFP y de validación ⁽⁸⁾. En, España, en la Comunidad Autónoma de Extremadura, el Estado subcontrata a organizaciones que desarrollan medidas de proximidad para animar a los desempleados de larga duración a inscribirse en los servicios regionales de empleo, con vistas a obtener así acceso a la orientación y la formación.

El apoyo se organiza mejor a escala local

Para que las políticas de proximidad sean efectivas, han de ir ligadas a estrategias nacionales y a grupos objeto claramente identificados. Aunque la planificación centralizada de la cooperación entre ministerios y el *multisourcing* o aprovisionamiento múltiple de fondos y recursos técnicos da mejores resultados, la implementación requiere coordinación regional o local. Conviene que los ayuntamientos se encarguen de la coordinación, si bien este planteamiento suscita retos considerables, pues supone afrontar una amplia gama de cuestiones con recursos limitados.

La legislación nacional de Finlandia relativa a la educación y el apoyo a los jóvenes aborda la proximidad de manera explícita, mientras que los ayuntamientos gestionan los recursos técnicos y financieros necesarios para respaldar la provisión de proximidad y coordinan los esfuerzos de los SPE, los servicios dirigidos a los jóvenes, los servicios sociales y sanitarios, las ONG y las escuelas. Además, los ayuntamientos desempeñan a menudo un papel de intermediarios en el desarrollo de la cooperación con los empleadores locales que desean ofrecer

⁽⁷⁾ <http://www.psf.nu/>

⁽⁸⁾ <http://www.projectgoal.eu/index.php/czech-republic/ministry-of-education-youth-and-sports>

programas de tutoría y de aprendizaje en el lugar de trabajo. La responsabilidad municipal de la proximidad puede ser una obligación legal, como sucede en el caso de Suecia con los jóvenes. Los servicios de ventanilla única suelen funcionar con apoyo de las instalaciones y el personal municipal.

En los Países Bajos (Ámsterdam) existen equipos de proximidad interdisciplinarios integrados por personal de los SPE y de los ayuntamientos. «Pupitres y mesas de trabajo» ofrece información a los adultos jóvenes (mayores de 23 años) sobre las opciones de aprendizaje y validación, así como servicios de intermediación con empleadores.

En Letonia, el programa de gestión municipal *Saber y hacer*, dirigido a las personas no registradas (los NINI, que ni estudian, ni trabajan, ni reciben formación) cuenta con un apoyo notable de la administración central. La Agencia para los programas internacionales juveniles proporciona financiación, formación y asesoramiento a los tutores y a los gestores locales del programa y los ayuda a llevar un seguimiento de las medidas que ejecutan.

La evaluación, una condición para integrar las medidas

La evaluación regular de las medidas es esencial para promover un apoyo coherente e integrar las prácticas exitosas. En Finlandia, la evaluación de las asociaciones locales coordinada por los municipios está normalizada y las mejores prácticas de proximidad están generalizadas en todo el país. En Austria, las escuelas de producción se evalúan con arreglo a la empleabilidad de los participantes, basándose en los contactos de seguimiento que se celebran un año después de la conclusión del programa.

Seguimiento de las personas en situación de necesidad

Las buenas prácticas en Escandinavia, los países bálticos y los Países Bajos demuestran que la puesta en común de los expedientes facilita la aplicación de medidas más rápidas, más amplias y más efectivas a niveles local y regional. Los expedientes académicos pueden ayudar a detectar a los alumnos con riesgo de abandono escolar, mientras que los registros de los servicios sociales suelen ser útiles para detectar a

los adultos en situación de riesgo. Las ONG también poseen información valiosa sobre las personas desfavorecidas que a menudo incluye maneras tanto formales como informales de ponerse en contacto con ellas. Cuando esta información está actualizada y se encuentra a disposición de los servicios municipales o regionales de proximidad, se puede utilizar para identificar a los posibles beneficiarios de los programas de reinserción y ponerse en contacto con ellos. Sin embargo, el intercambio y el uso de datos personales constituye una cuestión delicada y pueden verse limitado por la legislación sobre privacidad. Quizá sea necesario revisar y flexibilizar las normas sobre privacidad a la vez que se mantienen los derechos civiles fundamentales. También se precisan estándares relativos al formato, la coherencia y la temporización de las actualizaciones, además de acuerdos sobre la puesta en común de información entre diferentes servicios.

El acercamiento es un servicio holístico y proactivo

Para buscar y contactar a personas de salud o estado psicológico delicados, marginadas o involucradas en actividades delictivas, se requieren métodos holísticos, redes activas y profesionales formados a tal efecto. Las redes de campo desarrolladas por los servicios de juventud y las ONG, que procuran un acceso rápido e informal a los usuarios potenciales, han demostrado su eficacia en este sentido.

En Letonia, la Agencia Estatal de Empleo coopera con las ONG de este ámbito que ayudan a identificar a beneficiarios potenciales para ponerse en contacto con personas no inscritas. Una vez que los beneficiarios acceden a los servicios, se les realizan revisiones sanitarias, se les presta apoyo psicológico y se les evalúa desde el punto de vista de las competencias y las actitudes. Los participantes reciben asimismo apoyo a la motivación y tutoría y tienen acceso a asesoramiento y rehabilitación para toxicómanos. La búsqueda de empleo y el contacto con los empleadores se suele posponer hasta que se considera que los participantes están preparados.

Proximidad municipal para adultos jóvenes en Estocolmo

El Ayuntamiento de Estocolmo, en cooperación con el servicio local de empleo, la Agencia de la Seguridad Social y el centro juvenil Fryshuset, ha desarrollado el programa SUVAS, respaldado por el FSE ⁽⁹⁾ y dirigido a jóvenes de entre 20 y 29 años. El proyecto sigue una estrategia de proximidad estructurada que consiste en un contacto inicial seguido de una sesión informativa, preparación, orientación y asesoramiento y culmina con un empleo o una solución orientada a la formación.

Una de las características más notables del programa SUVAS es el esfuerzo que dedica al acercamiento y el contacto con las personas necesitadas. Para atraer a participantes potenciales, se organizan cafés para padres, veladas para chicas y otros actos sociales. Los consejeros ambulantes del proyecto asisten a eventos como conciertos y asambleas en los que pueden alternar con jóvenes difíciles de contactar. También se establecen contactos con adultos jóvenes involucrados en actividades delictivas, recurriendo a los registros de antecedentes penales y a personas de su entorno más cercano. Dado que la mayor parte de los participantes potenciales con antecedentes penales son varones jóvenes difíciles de contactar, a menudo se recurre a sus parejas como intermediarias.

Aprovechar la fuerza de los grupos: pares y comunidades ⁽⁹⁾

Cuando una persona se reintegra a la vida académica o laboral, necesita un entorno seguro y favorable. En España, el proyecto «Lanzaderas de empleo y emprendimiento solidario» ⁽¹⁰⁾, coordinado por una ONG, aglutina a grupos de adultos vulnerables, con el apoyo de un preparador, para promover el desarrollo de la motivación, el conocimiento de uno mismo y las competencias. Se anima a los participantes a compartir experiencias y a cooperar en actividades diversas.

También se recurre a organizaciones de emprendimiento y comunitarias para reintegrar a los

⁽⁹⁾ Stockholms Unga Vuxna Arbetar eller Studerar: <https://www.esf.se/sv/Resultat/Projektbanken/Behallare-for-projekt/Stockholm/Unga-vuxna-20-29-ar-som-varken-arbetar-eller-studerar/>

⁽¹⁰⁾ <http://www.lanzaderasdeempleo.es/>

adultos al aprendizaje y el trabajo. En Polonia se han creado recientemente cooperativas sociales financiadas por el Estado. Estas cooperativas pueden surgir de manera espontánea o con apoyo de ONG, y como mínimo la mitad de sus miembros han de encontrarse en riesgo de exclusión social. Las cooperativas comercializan sus productos y servicios a la vez que desarrollan actividades de reintegración social y formación profesional. Sus perspectivas son muy prometedoras y sus cifras de casos de éxito en la reintegración de personas marginadas o con discapacidad y de refugiados van en aumento. Las cooperativas sociales tienen potencial para alcanzar un elevado nivel de autonomía y llegar a convertirse en modelos empresariales de éxito.

Grantoftegaard: labrarse un futuro

Grantoftegaard ⁽¹¹⁾ es una empresa socioeconómica danesa de agricultura ecológica. También incluye una tienda y una cantina. La granja da empleo a jóvenes que han abandonado los estudios y a desempleados de larga duración (que les remite el ayuntamiento), así como a aprendices regulares. Una vez reclutados, los participantes reciben asesoramiento y se benefician de una evaluación de sus necesidades y de planes personales de desarrollo profesional. Se incorporan al trabajo de la explotación y participan en un programa personalizado de desarrollo, bajo la estrecha supervisión de los gestores del grupo.

El enfoque es progresivo y se basa en la construcción de la autoestima. Los participantes desarrollan competencias básicas y de gestión profesional y sus familias también participan en las estrategias de orientación y asesoramiento.

El programa está sustentado por una fuerte ética laboral, con el objetivo de encontrar un empleo apropiado o una colocación como aprendiz de un mínimo de trece semanas de duración. Los resultados de la evaluación final se comunican a los ayuntamientos. La explotación posee una marca reconocida muy renombrada por la calidad de su pan.

⁽¹¹⁾ <http://grantoftegaard.dk/>

Advertencias y vías para avanzar

En toda Europa se han multiplicado y diversificado las iniciativas y acciones de éxito dirigidas a todos los grupos de edad. Hay mucho margen para el aprendizaje mutuo, por ejemplo, a la hora de reforzar los vínculos para que los responsables de formular las políticas y los profesionales que las aplican las enfoquen de manera integrada, o sobre cómo conciliar las prioridades nacionales con las oportunidades que brindan las iniciativas de la UE.

Las políticas de proximidad han de atender tanto a las necesidades de los jóvenes como a las de los adultos y centrarse en la recuperación y la rehabilitación, además de en la prevención. En muchos países, transcurrido un tiempo determinado o cuando los beneficiarios superan la edad contemplada en los programas, estos pierden el derecho a acogerse al apoyo. Una vez fuera de los servicios públicos, sus itinerarios profesionales suelen caer en una espiral descendente. Así pues, las políticas de proximidad requieren tiempo y flexibilidad para que los beneficiarios puedan establecer una perspectiva individual de sí mismos y del mercado laboral.

Para poder ofrecer un enfoque complementario efectivo de un apoyo al bienestar, la proximidad ha de crecer y basarse en una cooperación estrecha y un intercambio de información entre las partes interesadas de los sectores público, privado y civil a nivel local y regional, además de promover servicios que lleguen a las calles, más allá de las oficinas tradicionales «abiertas». Esta proximidad ha de estar respaldada por equipos de profesionales que puedan prestar servicios individuales, basados en la evaluación de las competencias y las necesidades, de manera que la reintegración se vea respaldada por las herramientas adecuadas y avance al ritmo adecuado. Para que las políticas de proximidad sean sostenibles se deben basar en una idea común: una sociedad que no deja a nadie atrás es más fuerte, está más cohesionada y tiene más capacidad de producir valor económico.

Nota informativa – 9128 ES

Nº de catálogo: TI-01-18-003-ES-N

ISBN 978-92-896-2238-7, doi:10.2801/590366

Copyright © Centro Europeo para el Desarrollo de la Formación Profesional (Cedefop), 2018

Reproducción autorizada, con indicación de la fuente bibliográfica.

Las notas informativas se publican en alemán, español, francés, griego, inglés, italiano, polaco, portugués y la lengua del país presidiendo la Unión Europea. Si desea recibirlas regularmente, suscríbase en:

<https://www.cedefop.europa.eu/en/user/register>

Encontrará otras notas informativas y publicaciones del Cedefop en la dirección de Internet: <http://www.cedefop.europa.eu/EN/publications.aspx>

P.O. Apartado de Correos 22427, 551 02 Salónica, Grecia

Europe 123, 570 01 Salónica, Grecia

Tel. +30 2310490111, Fax +30 2310490020

Correo electrónico: info@cedefop.europa.eu

visit our portal www.cedefop.europa.eu
