

FORMACIÓN PROFESIONAL DUAL E INSERCIÓN LABORAL EN EL ÁREA DEL EURO

Este artículo ha sido elaborado por Pilar García Perea y Roberto García Coria, de la Dirección General del Servicio de Estudios.

Introducción

El desempleo juvenil en el área del euro se ha incrementado significativamente durante la crisis (desde el 15,1 % en 2007 hasta el 23,4 % del segundo trimestre de 2013), aunque con diferencias muy marcadas por países. Así, mientras que en Alemania y Austria la tasa de paro juvenil es solo ligeramente superior al 8 %, en Italia y Portugal supera el 35 %, y en España y Grecia se acerca al 55 %. Indudablemente, una parte de estas diferencias se debe a factores de carácter cíclico. No obstante, el efecto del ciclo económico no explica por sí solo ni la magnitud del desequilibrio ni las grandes disparidades observadas por países, que básicamente se mantienen cuando se considera un período más prolongado (véase gráfico 1). Detrás de estas diferencias tan marcadas se encuentran fundamentalmente factores de carácter estructural, entre los que destacan las instituciones del mercado de trabajo o las políticas adoptadas en cada uno de los países. Junto con ellos, influyen también otros factores relacionados con la educación, y en particular los ligados al diseño de la formación profesional (FP) y al peso de los sistemas duales (formación simultánea en el centro educativo y en la empresa) como forma de mejorar la transición de la escuela al trabajo¹. El presente artículo centra la atención en este último aspecto.

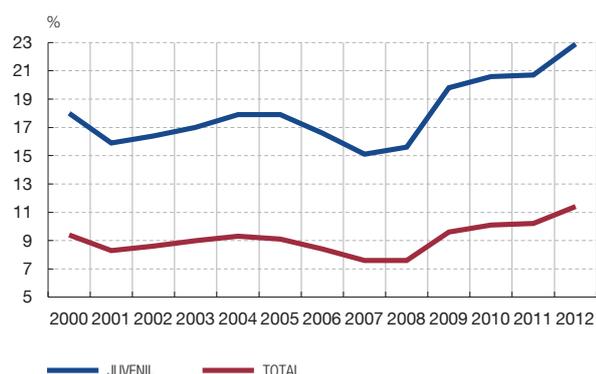
Más concretamente, en este trabajo se analiza la incidencia de la FP en las tasas de desempleo juvenil en el área del euro. Primero se describen las principales características de los sistemas de educación secundaria superior en los países de la UEM relativas al segmento de la orientación profesional, con especial hincapié en la relevancia de la formación dual. Posteriormente se analizan las relaciones entre el peso de la FP, por un lado, y las tasas de paro juvenil y de abandono escolar, por otro. También se aporta evidencia sobre el impacto de la FP en los desajustes entre la cualificación de los trabajadores y los requerimientos de los puestos de trabajo, y en la transición de los jóvenes al empleo. Finalmente, se comentan las principales medidas que la Comisión Europea está diseñando para aumentar el empleo juvenil y que están relacionadas con la inserción laboral.

Configuración de la educación secundaria en la UEM

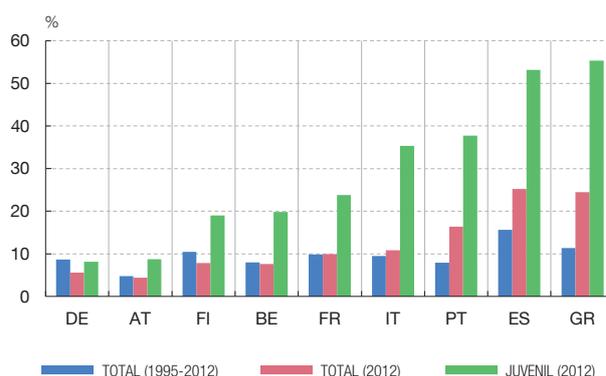
Las diferencias más destacadas en los sistemas nacionales de educación en los países del área del euro se centran en el ámbito de la educación media, que incluye a la población que ha terminado los estudios de secundaria superior. Existen dos orientaciones muy diferenciadas. Por un lado, la educación general o académica, también denominada «bachillerato», que se realiza íntegramente en los centros formativos y que tiene un contenido general y eminentemente teórico, ya que su objetivo es preparar a los estudiantes para acceder a la Universidad, por lo que no se considera que aporta la capacitación necesaria para el desempeño de una profesión. Por el contrario, la educación vocacional o de FP está diseñada para que los alumnos desarrollen las habilidades prácticas y los conocimientos necesarios para encontrar empleo en una profesión u oficio particular. Para ello, al menos un 25 % del programa ha de estar orientado hacia una categoría específica de ocupación u oficio. La FP puede estar basada en la escuela, cuando al menos el 75 % de las horas de capacitación se lleva a cabo en el centro de formación y el resto en un ambiente de trabajo; o puede combinar la escuela con el

¹ Breen (2005) considera que las características de los sistemas educativos son un factor determinante en las tasas de desempleo juvenil.

EVOLUCIÓN DE LA TASA DE PARO EN LA UEM (a)



TASAS DE PARO POR PAÍSES



FUENTES: Eurostat, OCDE y Banco de España.

a Definimos el desempleo juvenil como el correspondiente a la cohorte de edad de 15 a 24 años.

lugar de trabajo, como, por ejemplo, el sistema de aprendices o sistema dual, que se caracteriza porque al menos un 75 % de las horas de capacitación se realiza en la empresa.

El cuadro 1 aporta una visión de conjunto sobre el tipo de formación que reciben los estudiantes de secundaria superior del área del euro. En la actualidad, la FP es una opción muy demandada, de tal forma que en Austria, Finlandia y Bélgica más del 70 % de los alumnos de secundaria superior han optado por la vertiente profesional, situándose en el extremo contrario Grecia, Portugal y España, con una proporción de alumnos en torno al 40 %. Entre los estudiantes de FP de Alemania y Austria el sistema predominante es la formación dual, de tal forma que en Alemania casi el 90 % de los alumnos de FP opta por la formación dual. En el resto de países predomina la FP basada en la escuela y, con las excepciones de Finlandia y Francia, la formación dual es prácticamente inexistente. No obstante, cabe destacar que en prácticamente todos los países del área del euro se está haciendo un esfuerzo muy importante para introducir la formación dual, en línea con las recomendaciones de la Comisión Europea, aunque en alguno de ellos, como el caso de España, está todavía en el nivel de prueba piloto; y en otros, como Italia, el sistema está diseñado más como una mera modalidad contractual sin relación alguna con los centros de FP y no como un verdadero sistema de formación dual².

Aunque en la actualidad la formación profesional está bastante extendida en todos los países, este no ha sido el caso en el pasado. De hecho, cuando se consideran los niveles máximos de estudios alcanzados por la población de 25 a 65 años, que incorporan el perfil de formación de toda la población adulta y no exclusivamente de los alumnos que están estudiando actualmente, sino también de quienes lo hicieron durante las últimas décadas, se observan diferencias más marcadas por países. En particular, en Alemania y Austria, donde el sistema de formación dual tiene una larga tradición, más del 50 % de la población adulta actual ha alcanzado como máximo el título de FP, mientras que en España, Portugal y Grecia dicho porcentaje se sitúa en torno al 10 % (véase gráfico 2).

2 Véase Cedefop (2012).

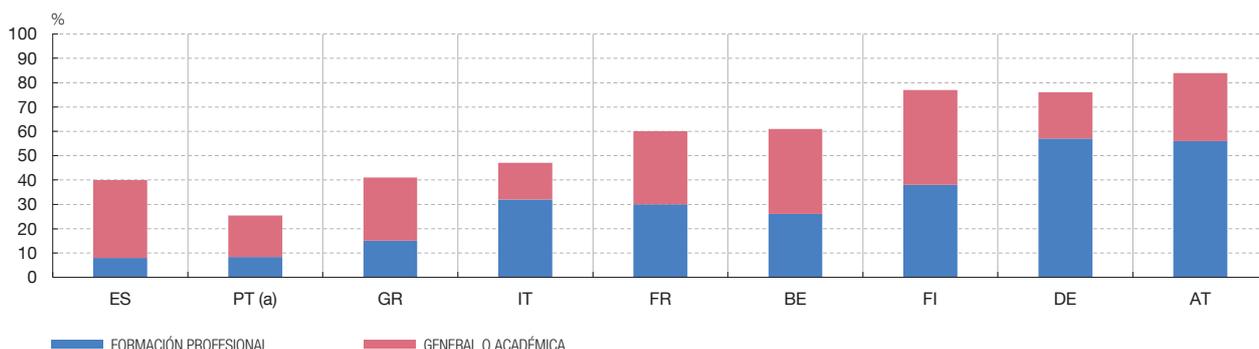
	% de alumnos sobre la ESS		% de alumnos sobre la FP		% de horas en la empresa		Tipo de contrato en la dual
	General	Profesional	Escuela	Dual	Escuela	Dual	
Alemania	47,0	53,0	11,3	88,7	—	75-80	General
Austria	21,4	78,6	56,6	43,4	10	80	General
Finlandia	28,5	71,5	78,7	21,3	15	70-80	General
Bélgica	25,1	74,9	94,1	5,9	70	—	No
Francia	55,1	44,9	73,7	26,3	13	75	Específico
Italia	39,7	60,3	100,0	—	30	—	Específico
Portugal	58,5	41,5	—	—	13	40	General
España	54,7	45,3	95,7	4,3	20	Programa piloto	—
Grecia	65,3	34,7	—	—	—	40	Específico

FUENTES: OCDE y Banco de España.

PORCENTAJE DE LA POBLACIÓN CUYO NIVEL MÁXIMO DE EDUCACIÓN ALCANZADO ES LA SECUNDARIA SUPERIOR POR ORIENTACIÓN DEL PROGRAMA

GRÁFICO 2

Porcentaje sobre la población de entre 25 y 64 años. Año 2011



FUENTES: Eurostat, OCDE y Banco de España.

a En Portugal no se encuentra la desagregación por orientación del programa en la educación secundaria. Por ello, el dato presentado es una estimación realizada mediante la aproximación a la estructura educativa de España, a partir de los datos de estudiantes portugueses matriculados en cursos de FP.

MODELOS DE FORMACIÓN PROFESIONAL. EL SISTEMA DUAL

En el marco de la educación secundaria superior de orientación profesional, el modelo que ha venido predominando en los países del área del euro, excepto en Alemania y Austria, es el basado en la escuela, es decir, el modelo en el que la formación se lleva a cabo prioritariamente en los centros de FP. Estos se diferencian de los centros de educación académica en que tienen la responsabilidad de crear en las aulas entornos de trabajo lo más reales posibles, lo que hace que, en general, sea un sistema costoso y difícil de mantener al día, ya que exige que estén equipados con talleres y laboratorios que incorporen la última tecnología o bien que cooperen con las empresas para poder aprovechar sus instalaciones³. Otra característica básica de este tipo de formación es que es obligatorio realizar prácticas en las empresas. No obstante, de acuerdo con los resultados de un estudio de la Comisión Europea de próxima publicación, en general las prácticas que se realizan son muy cortas, ya que representan en torno a un 10%-15% del total de la formación, lo que hace difícil que los empleadores se involucren a fondo en el proceso de formación de los estudiantes.

³ Véase European Commission (2012a y 2013c).

En el sistema de formación dual los alumnos aprenden simultáneamente de los profesores en los centros de formación y de los instructores que trabajan en empresas, lo que les permite utilizar los equipos y las estructuras organizativas más modernas y adquirir las habilidades de más alta calidad, que generalmente no están disponibles en los centros de FP. La formación dual suele tener una duración de tres años, y los alumnos alternan sus horas de formación entre el lugar de trabajo (normalmente, tres o cuatro días a la semana) y el centro educativo. Los estudiantes son los encargados de conseguir una relación contractual con la empresa donde van a realizar el aprendizaje. La empresa paga un sueldo al alumno y es responsable, junto con el centro de formación, de enseñarle las habilidades necesarias para desarrollar una categoría específica de ocupación, por lo que desempeña un papel crucial en la definición del contenido de los exámenes profesionales. Los conocimientos específicos tienen, no obstante, que alcanzarse sin que se reduzca el desarrollo de las habilidades cognitivas generales, como las matemáticas, la comprensión lectora y la comprensión científica, para de esta forma proporcionar a los estudiantes las bases no solo para incorporarse rápidamente al mercado de trabajo, sino también para poder acceder a futuras ampliaciones de formación. Para poder implantar este modelo es imprescindible la colaboración de las empresas, que deben estar interesadas en ofrecer puestos de aprendices y cooperar con las escuelas de formación. Las empresas tienen incentivos para participar en este sistema, porque reduce los costes de contratación y conduce a una menor fluctuación de los empleados⁴.

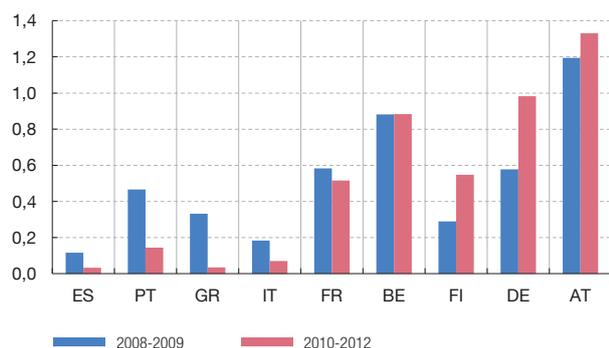
En general, el sistema dual permite reducir los costes totales del proceso de aprendizaje respecto al sistema más tradicional basado en la escuela, contribuye a una mayor calidad de la formación y permite una mejora en el ajuste del mercado laboral, en la medida en que facilita que coincidan los objetivos de las empresas y de los centros de formación.

Sin embargo, el sistema dual es difícil de articular y exige que se involucre una amplia gama de actores. Además de los estudiantes, profesores y padres, que están presentes en todos los sistemas educativos, es necesaria la participación de empleadores y sindicatos, ya que desempeñan un papel crucial para asegurar que la organización y el contenido de los programas de formación se adapten a las necesidades de las empresas y de la economía en general. Esto se complica aún más en los países federales y descentralizados, donde la responsabilidad de la FP recae en administraciones locales o regionales. En estos casos, es importante garantizar la coherencia estratégica y la coordinación sin perjudicar la diversidad y la innovación, por lo que es necesario mantener órganos de coordinación para dirigir el sistema de formación dual⁵. Con carácter más general, es importante también garantizar que los aprendices que se gradúen tengan acceso a otras oportunidades de formación de nivel superior que les permitan ampliar su horizonte laboral. En este sentido, la existencia de exámenes profesionales superiores, que no requieren de un tiempo fijado para adquirir la cualificación sino que se pueden preparar a través de un curso que no suele ser obligatorio, permite el reconocimiento del aprendizaje previo no formal e informal, adquirido en él.

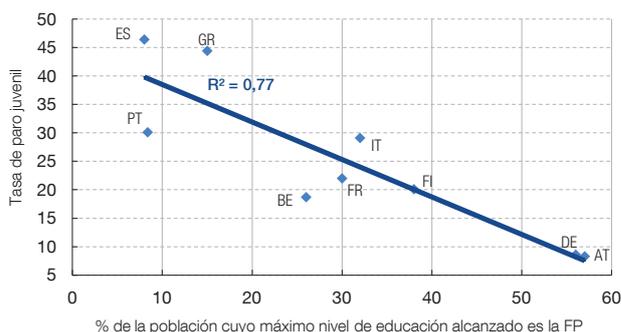
4 Existe evidencia reciente de que el aumento de las necesidades de formación que se ha producido hace que las empresas sean reacias a despedir a trabajadores cuando cambia la situación económica, dando lugar a una mayor estabilidad del empleo [Cairó (2014)].

5 En Alemania, la responsabilidad de los asuntos educativos corresponde a los Länder, pero la coordinación de las políticas se lleva a cabo a escala federal, lo que proporciona liderazgo estratégico y facilita las políticas innovadoras. En el ámbito local se decide sobre la inversión y el currículo, con una fuerte participación de las organizaciones del mercado de trabajo [véase Facekas y Field (2013)].

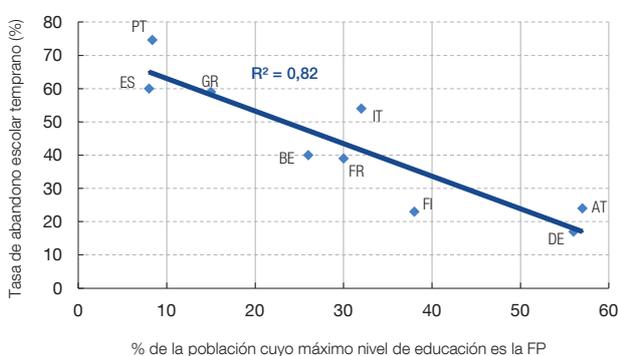
RATIO ENTRE LA TASA DE VACANTES Y LA TASA DE PARO (a)



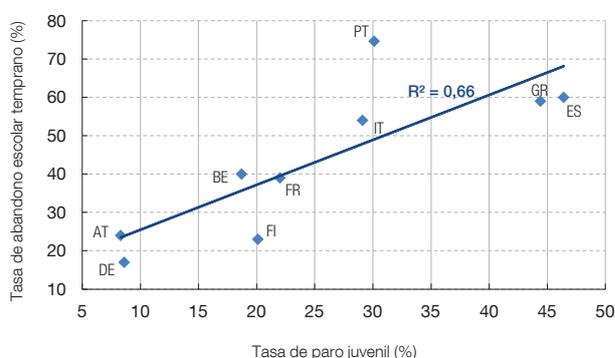
TASA DE PARO JUVENIL Y PORCENTAJE DE POBLACIÓN DE ENTRE 25 Y 64 AÑOS CON FP. AÑO 2011



TASA DE ABANDONO ESCOLAR TEMPRANO Y PORCENTAJE DE POBLACIÓN DE ENTRE 25 Y 64 AÑOS CON FP. AÑO 2011



TASA DE ABANDONO ESCOLAR TEMPRANO Y TASA DE PARO JUVENIL. AÑO 2011



FUENTES: Eurostat, OCDE y Banco de España.

a Tasa de vacantes aproximada por el indicador de escasez de trabajo derivado de la Encuesta Empresarial realizada por la Comisión Europea (porcentaje de empresas manufactureras que señalan la escasez de mano de obra como factor limitante de su producción).

Formación profesional, ajuste del mercado de trabajo, tasa de desempleo y abandono escolar temprano

En el panel superior izquierdo del gráfico 3 se presenta la magnitud de los desequilibrios entre la oferta y la demanda de trabajo medida por el cociente entre la tasa de vacantes y la tasa de paro. Una disminución de esta relación a lo largo del tiempo indicaría un empeoramiento del ajuste entre la oferta y la demanda en el mercado de trabajo, y viceversa. De esta manera se observa que, en las economías en las que la FP de carácter dual tiene una mayor relevancia (Alemania, Austria, Francia y Finlandia), la relación se mantiene en niveles muy elevados y el ajuste ha mejorado durante el tiempo. Por su parte, en el resto de países, con la excepción de Bélgica, la crisis ha supuesto una reducción de esta relación con respecto a unos valores de partida ya bajos.

Por otro lado, cabe esperar también que la formación dual, basada en la enseñanza de habilidades específicas sin que se reduzcan las generales y con una mayor participación de las empresas en el proceso formativo, tienda a agilizar la transición desde la educación al empleo, ya que, al establecerse un nexo muy directo entre los centros de formación y los empresarios, resultará más fácil adaptar la productividad y las habilidades de los trabajadores a las necesidades de la empresa. El panel superior derecho del gráfico 3 muestra la relación entre el porcentaje de la población adulta que ha alcanzado como máximo estudios medios de orientación profesional y la tasa de desempleo juvenil (en el año 2011) para una selección de países del área del euro para la que se dispone de datos. Este es

un gráfico que es preciso interpretar con las debidas cautelas, porque detrás de esta correlación están otros factores que afectan al desempleo juvenil y que no se están teniendo en cuenta. Con esta matización presente, el gráfico apunta a una aparente relación inversa entre la tasa de paro juvenil y la importancia de la FP, de tal forma que los países con una menor tasa de paro para las cohortes de menor edad coinciden con aquellos en los que una proporción mayoritaria de su población de 25 a 64 años finaliza sus estudios con el nivel de FP. En este sentido, en Alemania y Austria, donde la tasa de paro juvenil se sitúa en torno al 8 %, la mayoría de la población adulta — más del 50 % — ha alcanzado como máximo estudios de FP, mientras que en Grecia, Portugal y España, con un desempleo juvenil superior al 30 %, predomina la formación secundaria superior de carácter general o académico, y solo en torno al 10 % de la población adulta tiene como máximo un título de FP de secundaria⁶.

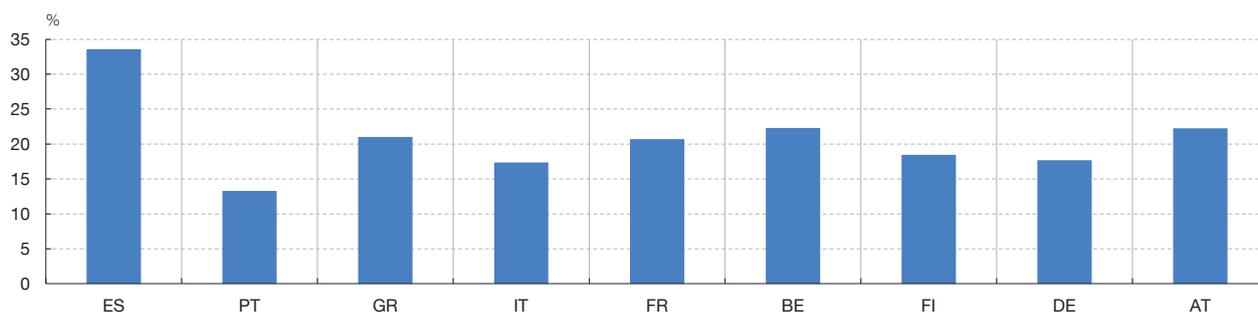
En el panel inferior izquierdo del gráfico 3 se aprecia que, cuando la FP está muy extendida entre la población del país, la tasa de abandono escolar es muy reducida, existiendo una correlación negativa entre ambas variables. En este artículo se ha redefinido dicha tasa como el porcentaje de la población no solo con estudios bajos, como es habitual — esto es, incluyendo la población que abandona la formación habiendo alcanzado como máximo estudios de primaria o los obligatorios de secundaria —, sino también con el Bachillerato, es decir, con el título de secundaria superior de orientación académica, ya que abandonar en estas categorías supone dejar los estudios antes de haber adquirido la formación suficiente para estar cualificado en el desempeño de un oficio o profesión. Con las cautelas, una vez más, que han de acompañar a la interpretación de estas relaciones, el gráfico sugiere que los países en los que la FP no está muy extendida tienden a presentar una tasa de abandono escolar temprano más elevada y se enfrentan a una mayor tasa de paro juvenil (véase el panel inferior derecho del gráfico 3). A este respecto, Austria, Alemania y Finlandia se situarían en una posición privilegiada en relación con el resto de países, con unas tasas de desempleo juvenil en torno al 10 % y de abandono escolar temprano alrededor del 20 %. Por su parte, los países de la cuenca mediterránea son los más afectados en términos de desempleo en su cohorte de población más joven, copando España y Grecia los niveles más elevados, superiores al 50 %, y siendo asimismo, junto con Portugal e Italia, los que experimentan una tasa de abandono escolar temprano más alta, próxima al 60 %.

Tomadas conjuntamente, estas correlaciones apuntarían en la dirección de que el grado de desarrollo de la FP podría ser un factor importante a la hora de explicar las diferencias en las tasas de paro juvenil entre los países de la UEM, por lo que en el siguiente apartado se profundiza en el análisis de este aspecto. Aunque, pese a las indudables diferencias, Europa continental se caracteriza por tener mercados de trabajo muy regulados cuando se comparan con los de los países anglosajones, parece que, dentro de ellos, en los países en los que el sistema educativo se ha orientado hacia el desarrollo de la formación dual las empresas están más dispuestas a contratar, posiblemente porque les es posible conocer mejor las habilidades de los potenciales trabajadores, dado que han intervenido en el diseño de los programas educativos. Esto podría contrarrestar, al menos en parte, los efectos de la elevada regulación.

**Formación profesional,
desajustes de
cualificación y transición
de los jóvenes al empleo**

Las discrepancias entre la oferta y la demanda en el mercado de trabajo suelen agudizarse en situaciones de crisis como la actual, cuando se intensifican los procesos de destrucción y posterior creación de nuevos empleos, pudiendo dar lugar a la aparición de

⁶ Dolado *et al.* (2013) mencionan dos problemas fundamentales que hacen que la tasa de desempleo en España sea más elevada: la fuerte temporalidad y el reducido peso de la formación dual.



FUENTES: Eurostat, OCDE y Banco de España.

a Consideramos sobrecualificados a aquellos individuos con educación terciaria (ISCED 5) empleados en actividades inferiores a su formación (ISCO 4 o inferior).

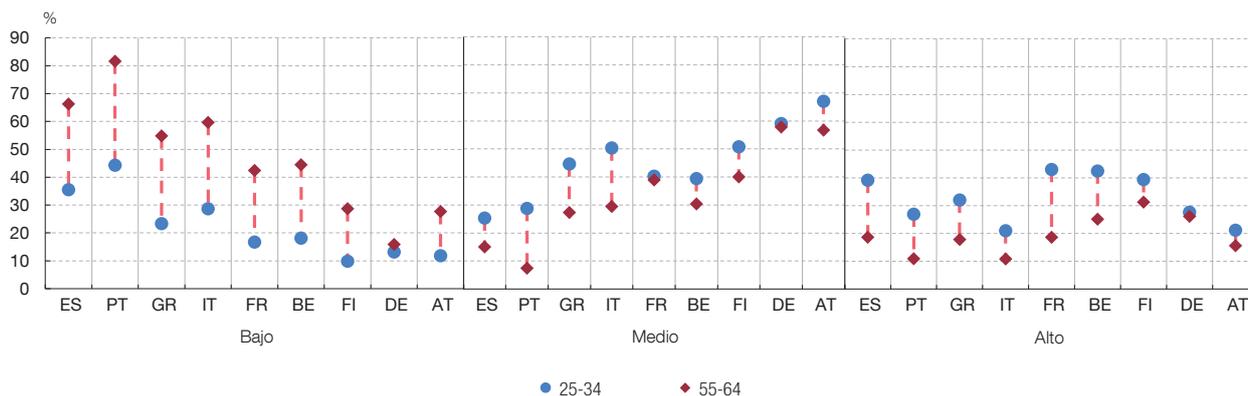
desajustes entre las habilidades demandadas por las empresas y las disponibles entre la población activa. La intensa destrucción de empleo de los últimos años, que además se ha concentrado en determinadas ramas de actividad, ha provocado un fuerte aumento de los desajustes, de tal forma que el denominado *índice de desequilibrios estructurales*, que mide la distancia relativa entre la oferta y la demanda de habilidades, ha aumentado significativamente durante los últimos años⁷. El incremento de estas discrepancias se debe fundamentalmente al colapso en la demanda de trabajadores de baja cualificación y al simultáneo crecimiento de aquellos con educación universitaria pero empleados en puestos con una formación requerida inferior a la que poseen. En efecto, en el gráfico 4 se aprecia que el índice de sobrecualificación, que se ha calculado a partir de microdatos de la EPA como los empleados con título universitario que están contratados en puestos de trabajo que requieren una cualificación inferior, es muy elevado en todos los países, singularmente en España. El gráfico 5 ilustra, por otro lado, el esfuerzo que se ha realizado en España durante las últimas décadas para mejorar el nivel educativo de la población, esfuerzo que ha estado, no obstante, sesgado hacia la educación universitaria. En la actualidad, en torno al 40% de la población de entre 25 y 34 años tiene un título universitario, cifras similares a las de Finlandia, Francia y Bélgica, que son los países con mayor porcentaje. Por el contrario, no ha tenido lugar un impulso paralelo de la FP, y la formación dual es prácticamente inexistente⁸.

En el estudio desarrollado por el Centro Europeo para el Desarrollo de la Formación Profesional (Cedefop)⁹ se analiza la relación entre desarrollo de la FP y empleo. Más concretamente, utilizando datos de la EPA de 2009, que incorpora por primera vez un módulo específico sobre la entrada de los jóvenes en el mercado de trabajo, se concluye que la FP conduce a mayores tasas de empleo de los jóvenes y a un mejor emparejamiento entre la oferta y la demanda de habilidades en el mercado laboral. Asimismo, los estudiantes de estos programas experimentan transiciones más rápidas al mercado de trabajo tras terminar la formación, tardando cerca del 80% de ellos menos de seis meses en encontrar un empleo. También tienden a mostrar mayor estabilidad en sus puestos de trabajo, así como un salario inicial más elevado, si bien esta prima salarial tiende a reducirse con el tiempo.

7 Véanse European Commission (2012b) para la UE e Izquierdo *et al.* (2013) para España.

8 García (2011) considera que este desajuste educativo ha condicionado la evolución del desempleo juvenil.

9 Véase Cedefop (2012).



FUENTES: Eurostat, OCDE y Banco de España.

Para profundizar en este análisis, en el presente trabajo se utilizan microdatos de la EPA¹⁰, durante el período 2006-2011, para calcular los flujos de trabajadores de la cohorte de edad de 15 a 24 años entre las situaciones de estudio y empleo en los países de la UEM¹¹. En concreto, se relaciona el grado de desarrollo de la FP con la probabilidad de que los estudiantes encuentren empleo una vez terminada la educación secundaria superior. Una probabilidad alta de encontrar empleo una vez terminado el aprendizaje denotaría una clara adecuación de las habilidades enseñadas a las necesidades demandadas por el mercado y aportaría evidencia adicional del papel que desempeña la educación a la hora de explicar el desempleo juvenil.

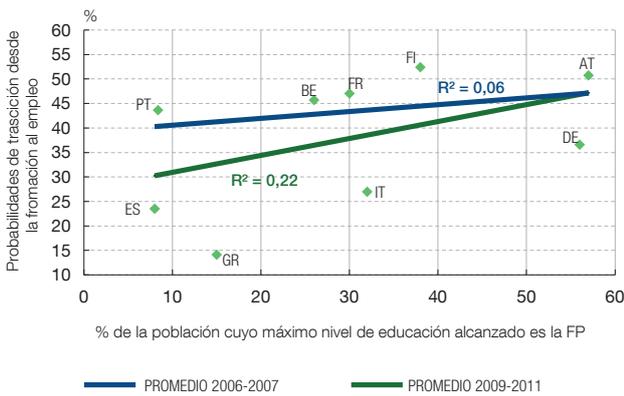
Siguiendo este criterio, el panel izquierdo del gráfico 6 apunta a una relación positiva entre el grado de desarrollo de la FP y la probabilidad de transitar de la educación al empleo. En general, se mantienen los patrones encontrados anteriormente, con un grupo de países —entre los que destacan Finlandia y Austria (y, en menor medida, Alemania)— en los que las probabilidades de encontrar empleo inmediatamente después de haber terminado los estudios de educación superior, durante los años de crisis (2009-2011), son casi dos veces superiores a los de aquellos (España o Grecia) donde la FP es minoritaria. Además, entre los países con transiciones al empleo más elevadas, tiende a observarse una mayor estabilidad en las probabilidades de obtener empleo, independientemente de si el ciclo económico es expansivo o recesivo. En este sentido, en el mismo gráfico se aprecia que, mientras que en Austria y Alemania las probabilidades de transición entre estos dos estados apenas varió durante el cambio de ciclo, en países como España, Grecia o Portugal las probabilidades de encontrar empleo se redujeron en 16 puntos porcentuales (pp), 7 pp y 6 pp, respectivamente, durante la crisis.

En el panel derecho del gráfico 6 se ha representado la correlación entre el grado de desarrollo de la FP y la probabilidad de encontrar empleo de los jóvenes con estudios primarios, medios y superiores, aunque la nube de puntos se corresponde exclusivamente

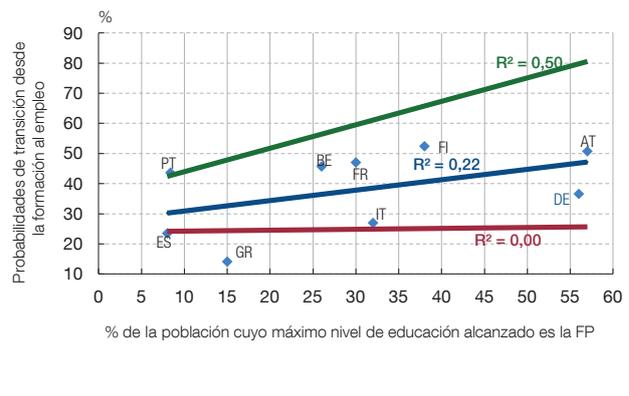
10 Casado *et al.* (2011) mencionan que, entre las cautelas que hay que tener presentes cuando se utilizan estos datos, destacan la influencia y la periodicidad anual de la recogida de datos, aspectos que impiden captar las transiciones producidas en un plazo inferior a los doce meses y que serían especialmente relevantes en aquellos países con mercados de trabajo caracterizados por una elevada rotación laboral.

11 Dado el retraso en la disponibilidad de los datos, el período temporal se ve restringido al año 2011. Por otra parte, y debido a la falta de información para determinados países, se compararon solo los resultados obtenidos para nueve de las economías del área del euro (Alemania, Austria, Bélgica, Finlandia, Francia, Italia, Portugal, España y Grecia), que se caracterizan, como se ha podido comprobar, por tener unas diferencias destacables en términos de sistemas de educación secundaria.

CON ESTUDIOS MEDIOS EN FUNCIÓN DEL CICLO ECONÓMICO (a)



EN FUNCIÓN DE SU FORMACIÓN. PROMEDIO 2009-2011 (b)



FUENTES: Eurostat, OCDE y Banco de España.

- a La nube de puntos hace referencia al promedio 2009-2011, apareciendo únicamente la tendencia para las relativas al promedio 2006-2007.
- b Nube de puntos presente exclusivamente para las probabilidades interanuales de transición de los jóvenes con educación secundaria.

con las probabilidades de los jóvenes con estudios medios. En dicho gráfico se aprecia que, en línea con la evidencia empírica, en todos los países la probabilidad de transición desde los estudios al empleo es mayor entre la población con estudios universitarios, pero en las economías con una fuerte presencia de sistemas de FP la probabilidad de encontrar empleo es siempre mayor que en el resto de los países, no solo entre la población con estudios medios, sino también entre aquella con estudios superiores. El hecho de que la incidencia de la FP tenga un efecto positivo sobre el empleo no solo de los jóvenes con estudios medios sino también entre los universitarios se puede deber al entorno institucional que es necesario crear para poner en funcionamiento la formación dual, con conexiones entre el mundo académico y profesional y un sistema muy flexible que permite que la oferta educativa, no solo de la FP sino también la universitaria, tenga en cuenta la demanda de las empresas. En Alemania o Austria estas probabilidades superarían el 35 % para los individuos con educación secundaria superior y se elevaría en 35 pp, hasta más del 70 %, en el caso de la educación terciaria. Por su parte, en países como España o Grecia estas probabilidades serían inferiores al 25 % en los alumnos con estudios medios, elevándose en apenas 15 pp para aquellos con formación universitaria. Finalmente, esta relación desaparece entre la población con educación baja, indicando que la probabilidad de encontrar empleo para el colectivo que no está suficientemente cualificado para trabajar es muy reducida en todos los países, mostrando claramente las dificultades de los jóvenes sin capacitación para incorporarse al empleo en todos los países.

Medidas para impulsar el empleo juvenil en la UEM

Los desajustes en la cualificación y la elevada tasa de paro juvenil que se registran en Europa suponen un riesgo de infrutilización del talento de su población y de pérdida de capital humano. La mejora de los sistemas de educación y formación puede contribuir a mitigar ese riesgo¹². El *Plan de Medidas a Favor del Empleo Juvenil* que la Comisión presentó

12 Para facilitar la incorporación de los jóvenes al mundo laboral y aumentar la competitividad económica, la Comisión Europea considera prioritario reforzar la educación con una mayor focalización en los resultados del aprendizaje, es decir, no basta con haber estudiado durante algún tiempo, sino que hay que incidir en los conocimientos, las capacidades y las competencias que adquieren los estudiantes [European Commission (2013a)].

en diciembre de 2012 permitió aprobar en abril de 2013 la denominada *Garantía Juvenil*, que insta a que los Estados miembros adopten pautas concretas para que todos los jóvenes reciban una buena oferta de empleo, educación continua, formación de aprendizaje o período de prácticas, en un plazo de cuatro meses tras quedar desempleado o acabar la educación formal. La *Garantía Juvenil* irá acompañada de un apoyo financiero de 6 mm de euros del nuevo presupuesto de la UE para el período 2014-2020¹³, que se destinará a los Estados miembros con regiones que registren una tasa de desempleo juvenil superior al 25 %.

Para acceder al apoyo financiero los Estados receptores deberán presentar un *Plan de Aplicación de la Garantía Juvenil* con propuestas concretas, que supondrá incurrir en unos costes que, aunque estarán cofinanciados, pueden ser importantes en países con altas tasas de paro¹⁴. Dado que la Comisión ha detectado que las autoridades nacionales, regionales y locales de los Estados miembros tienen dificultades para utilizar plenamente los recursos disponibles de los fondos estructurales de la UE, se han creado unos Equipos de Acción (*Action Team*) con los ocho Estados miembros con una mayor tasa de desempleo juvenil para ayudarles a movilizar los fondos de la UE que seguían estando disponibles para el período de programación 2007-2013, y en su primera actuación se han obtenido resultados muy positivos, aunque desiguales por países¹⁵.

Además del apoyo financiero, la UE está diseñando un conjunto amplio de instrumentos para facilitar que los Estados miembros elaboren su *Plan de Aplicación de la Garantía Juvenil*. El *Semestre Europeo* de 2013 recomendó a 20 Estados miembros centrarse específicamente en impulsar los sistemas de formación dual, y para ayudar a abordar esta tarea presentó dos iniciativas concretas. El 2 de julio de 2013 se puso en marcha la *Alianza Europea para la Formación de Aprendices*, que está respaldada por una amplia colaboración de las partes interesadas¹⁶, y cuyo objetivo es apoyar las reformas nacionales para crear o consolidar sistemas de formación dual. La segunda iniciativa, que está previsto que se haga operativa a principios de 2014, consiste en crear un nuevo *Marco de Calidad para los Períodos de Prácticas*, de tal forma que se corrijan las actuales dudas que existen sobre su calidad, ya que suelen tener un contenido de formación insuficiente y con condiciones de trabajo inadecuadas.

Por otro lado, para impulsar la movilidad de los jóvenes la Comisión ha puesto en marcha el *Portal EURES*, que es una red europea de búsqueda de empleo que pone en relación las ofertas de trabajo con los demandantes de empleo en Europa. Un aspecto clave para que esta red funcione es el pleno reconocimiento de las aptitudes y cualificaciones a través de las fronteras y una plena cooperación entre los servicios públicos de empleo. En este sentido, está previsto que próximamente se implemente una directiva para crear un

13 Para obtener financiación para poner en marcha la *Garantía Juvenil*, el Consejo Europeo de febrero de 2013 acordó crear la *Iniciativa sobre Empleo Juvenil* y presentó las propuestas legislativas al Parlamento Europeo y al Consejo en marzo de 2013. Además, para darle prioridad al proyecto, la Comisión ha propuesto que la financiación prevista para todo el período 2014-2020 se active íntegramente en 2014 y 2015.

14 La OIT ha estimado que el coste de aplicar la *Garantía Juvenil* en el área del euro asciende a 21 mm de euros al año. Sin embargo, la Fundación Europea sobre las Condiciones de Vida y de Trabajo ha estimado que las pérdidas actuales de tener 7,5 millones de jóvenes en paro y sin estar formándose superan los 150 mm de euros en concepto de prestaciones pagadas y pérdidas de producto.

15 Los ocho países que se incluyen en los Equipos de Acción son: Francia, Irlanda, Italia, Letonia, Lituania, Portugal, Eslovaquia y España [véase European Commission (2013b)].

16 La *Alianza Europea para la Formación de Aprendices* cuenta con la participación de las federaciones europeas de sindicatos y de empresarios, con los investigadores, profesores de educación general y de FP y con los representantes de la juventud, las autoridades públicas, las cámaras de comercio y los servicios de empleo [véase European Council (2013)].

Espacio Europeo de las Aptitudes y Cualificaciones, que permitirá el reconocimiento de las aptitudes y cualificaciones a través de las fronteras¹⁷. La principal novedad del nuevo marco de cualificaciones es que, en vez de clasificarse de la forma tradicional en función del centro que las concede y la duración de los estudios, se basa en los resultados del aprendizaje, independientemente de la forma en que se hayan adquirido, distinguiéndose entre conocimientos, aptitudes y competencias, es decir, entre lo que la persona sabe, comprende y es capaz de hacer al culminar un proceso de aprendizaje. Este enfoque permite mejorar la coordinación entre las diferentes partes del sistema educativo y formativo y contribuye a incrementar la transparencia de las cualificaciones nacionales. Además, puede impulsar otras reformas, como el diseño de nuevas vías de aprendizaje o de procedimientos para validar el aprendizaje no formal. El método de los resultados del aprendizaje está aceptado en toda Europa, pero su interpretación y su aplicación constituyen todavía un reto importante.

Por último, respecto a la cooperación y modernización de los servicios públicos de empleo, la Comisión ha propuesto crear una plataforma para comparar los resultados de los servicios públicos de empleo en relación con indicadores de referencia, identificar las mejores prácticas y fomentar el aprendizaje mutuo. La Red ofrecerá además apoyo para la puesta en práctica de políticas de empleo, y en particular de la *Garantía Juvenil*, facilitando la ejecución de proyectos relacionados con el mercado laboral financiados por el Fondo Social Europeo (FSE).

Conclusiones

En este trabajo se ha recopilado evidencia que tiende a confirmar que el desarrollo y la extensión de la educación secundaria profesional son factores importantes para reducir los desequilibrios entre la oferta y la demanda en el mercado de trabajo y recortar las tasas de desempleo de la población más joven. Durante los años de recesión, las probabilidades de que un joven con estudios medios encuentre empleo tras acabar la formación es 1,5 veces superior en los países en los que predomina la formación de carácter profesional, permaneciendo dichas probabilidades muy estables durante el cambio de ciclo, mientras que se han reducido en torno a 10 pp en los países en los que la formación en el lugar de trabajo está poco desarrollada. Las diferencias por países persisten y se hacen incluso más marcadas entre los jóvenes con estudios universitarios, lo que podría estar asociado a que los beneficios derivados del entramado institucional que supone la puesta en marcha de la formación dual permite que la oferta educativa (no solo de la FP, sino también de la Universidad) tenga en cuenta la demanda de las empresas. Por último, las diferencias desaparecen cuando se considera la población con estudios primarios, lo que pone de manifiesto las dificultades de los jóvenes sin capacitación para incorporarse al empleo en todos los países.

Los jóvenes son los más expuestos a los riesgos de exclusión, ya que cuando no han llegado a incorporarse al mercado de trabajo no están protegidos por las prestaciones por desempleo, con el consiguiente perjuicio de los posibles efectos a medio y largo plazo de dicha exclusión sobre el empleo y la productividad. Para atajar estos problemas se ha puesto en marcha una serie de iniciativas, que se han comentado también en el trabajo.

11.2.2014.

¹⁷ En 2008 se adoptó el *Marco Europeo de Cualificaciones*, lo que supuso un importante impulso para facilitar el reconocimiento de las aptitudes y cualificaciones.

BIBLIOGRAFÍA

- BREEN, R. (2005). «Explaining Cross-national Variation in Youth Unemployment, Market and Institutional Factors», *European Sociological Review*, abril 2005.
- CAIRÓ, I. (2014). «The slowdown in Business employment dynamics: the role of changing skill demands», mimeo.
- CASADO, J. M., C. FERNÁNDEZ-VIDAEURRETA y J. F. JIMENO (2011). «Los flujos laborales en la UE al inicio de la crisis», *Boletín Económico*, noviembre, Banco de España.
- DOLADO, J. J., ET AL. (2013). *Youth Labour Market Performance in Spain and its Determinants: A Micro-Level Perspective*, OECD Economics Department Working Papers, n.º 1039, OCDE.
- EUROPEAN CENTRE FOR THE DEVELOPMENT OF VOCATIONAL TRAINING (Cedefop) (2012). *From Education to working life. The labour market outcomes of vocational education and training*, Luxemburgo, Publications Office of the European Union.
- EUROPEAN COMMISSION (2012a). *Apprenticeship supply in the Member States of the European Union. Final report*, Directorate General for Employment, Social Affairs and Inclusion.
- (2012b). *Employment and Social Developments in Europe 2012*, Employment, Social Affairs and Inclusion, noviembre
- (2013a). *Working together for Europe's young people, A call to action on youth unemployment*, COM (2013) 447 final, Bruselas.
- (2013b). *EU measures to tackle youth unemployment*, Employment, Social Affairs and Inclusion, junio.
- (2013c). *Work-Based Learning in Europe. Practices and Policy Pointers*, Education and Training, junio.
- EUROPEAN COUNCIL (2013). *Conclusions*, EUCO 104/2/13 REV 2, 27/28 de junio.
- FAZEKAS, M., y S. FIELD (2013). *A Skills beyond School Review of Germany*, OECD Reviews of Vocational Education and Training, OCDE, París.
- GARCÍA, J. R. (2011). *Desempleo juvenil en España: causas y soluciones*, Documentos de Trabajo, n.º 11/30, BBVA Research.
- IZQUIERDO, M., S. PUENTE y P. FONT (2013). «Evolución del desajuste educativo entre la oferta y demanda de trabajo en España», *Boletín Económico*, junio, Banco de España.
- MUSSET, P., S. BLOEM, M. FAZEKAS y S. FIELD (2013). *A Skills beyond School Review of Austria*, OECD Reviews of Vocational Education and Training, OCDE, París.
- OCDE (2013). *Education at a Glance 2013: OECD Indicators*.