



Bruselas, 5.12.2012  
SWD(2012) 409 final

**DOCUMENTO DE TRABAJO DE LOS SERVICIOS DE LA COMISIÓN**  
*que acompaña al documento*

**Propuesta de Recomendación del Consejo**  
**sobre el establecimiento de una Garantía Juvenil**

{ COM(2012) 729 final }

**Traducción del documento oficial SWD(2012)409**

# DOCUMENTO DE TRABAJO DE LOS SERVICIOS DE LA COMISIÓN *que acompaña al documento*

## Propuesta de Recomendación del Consejo sobre el establecimiento de una Garantía Juvenil

### 1. ¿QUÉ ES UNA GARANTÍA JUVENIL?

#### 1.1. El concepto de Garantía Juvenil

Los jóvenes se esfuerzan por incorporarse al mercado de trabajo. Estas dificultades se han acentuado durante la actual crisis, siendo los jóvenes los primeros en ser despedidos y los últimos en ser contratados en tales circunstancias económicas. Se requieren respuestas específicas para la juventud, ahora y en el futuro, y, en este contexto, la Comisión propone una Recomendación del Consejo sobre el establecimiento de una Garantía Juvenil.

**Los Estados miembros deben velar por que los jóvenes reciban una buena oferta de empleo, educación continua, formación de aprendiz o período de prácticas en un plazo de cuatro meses después de dejar la escuela o quedar desempleados.**

Este concepto de Garantía Juvenil no es nuevo. Ya en 1981, el Consejo Nórdico<sup>1</sup> lo definió como una «situación social en la que se garantiza a los jóvenes verdaderas oportunidades de educación, formación y empleo acordes, por un lado, con las aspiraciones, capacidades e intereses de la persona, y, por otro, con las necesidades y los objetivos de la sociedad». Hoy en día se podría añadir «y de la economía».

Los jóvenes deben recibir un apoyo que les permita obtener un empleo, seguir una educación continua, una formación de aprendiz o un período de prácticas. Este apoyo variará en función de la situación individual. Para muchos jóvenes, las intervenciones de corta duración y poco profundas, como la orientación profesional universal, la educación o la información sobre el mercado de trabajo son suficientes para alcanzar por sí mismos la colocación a la que aspiran dentro del plazo establecido. Otros requerirán una evaluación de los que llegan al mercado de trabajo, la adecuación de sus competencias a las ofertas y, en caso necesario, una breve formación sobre la preparación del curriculum vitae. Por último, otros, a menudo los más desfavorecidos (como los que tienen pocas cualificaciones o dificultades de otro tipo), necesitarán intervenciones más largas, complejas y profundas, así como el recurso a ofertas tangibles, a fin de que puedan beneficiarse también de la Garantía Juvenil.

En efecto, el objetivo de la Garantía Juvenil es garantizar que no se abandona a nadie a su suerte, y que todos aquellos jóvenes que no han logrado obtener una oferta por sus propios medios reciben una oferta de empleo, educación continua, aprendizaje o período de prácticas en un plazo determinado.

---

<sup>1</sup> «Youth Guarantee: Theory or Reality» (Garantía Juvenil: teoría o realidad), Secretaría del Consejo Nórdico de Ministros, junio de 1981.

Considerando el alto índice de desempleo que se registra actualmente en toda Europa, el hecho de que las estimaciones más recientes<sup>2</sup> de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) no apunten a una inversión de esta tendencia en los próximos años, y, sobre todo, la cifra insostenible de más de 7,5 millones de jóvenes menores de 25 años sin empleo, estudios o formación (los ninis), hace que sea extremadamente urgente que una Garantía Juvenil contribuya a reducir las cifras y, en cualquier caso, impedir que este colectivo siga creciendo.

Por consiguiente, la Comisión Europea invita a los Estados miembros a que adopten medidas y pongan a disposición de los jóvenes esta Garantía Juvenil en el plazo de cuatro meses tras quedar desempleados o abandonar la educación formal. Puesto que el éxito de la Garantía Juvenil depende de una serie de actores y medidas (por ejemplo, cuestiones como la concienciación o la aceptación), la Comisión propone, como parte de su Recomendación, un conjunto de directrices que se examinan más detenidamente en el punto 3 del presente documento de trabajo.

## 1.2. Principios que deben considerarse a la hora de establecer los sistemas

Al diseñar un sistema de Garantía Juvenil es probable que se planteen una serie de cuestiones basadas en principios, y que las diferentes situaciones en cada uno de los Estados miembros (o a nivel regional o local) den lugar a divergencias en el desarrollo y la aplicación del sistema.

En primer lugar, cabe señalar que los jóvenes, a pesar de necesitar una intervención y un seguimiento específicos a través de una Garantía Juvenil general, no constituyen **un grupo homogéneo** y se enfrentan a **entornos sociales diferentes; además, será necesario prestar una atención especial a los jóvenes particularmente expuestos a convertirse en ninis o permanecer en esta situación**. Por ejemplo, las mujeres jóvenes presentan una persistencia mayor dentro de este grupo y una movilidad menor que la de los hombres jóvenes, especialmente en la Europa meridional y oriental (Bulgaria, República Checa, Grecia, Hungría, Italia, Malta y Polonia), donde, en el período 2006-2009, las mujeres jóvenes representaban un porcentaje más elevado de la tasa anual de jóvenes ninis o permanentemente ninis, y presentaban tasas de salida más bajas que las de los hombres<sup>3</sup>. Sin embargo, en algunos países, una vez que las mujeres escapan de la situación de nini, la recurrencia es menos probable. La mayor persistencia entre las mujeres jóvenes se debe probablemente al hecho de que las mujeres que ni trabajan ni estudian son más propensas a estar inactivas que desempleadas. A la hora de diseñar y aplicar una Garantía Juvenil, los Estados miembros deben prestar atención a la dimensión de género en los desafíos. Actualmente, las tasas de cobertura de las políticas activas del mercado de trabajo (es decir, el número de jóvenes participantes en el porcentaje de la población nini de entre 15 y 24 años) son inferiores para las mujeres jóvenes que para los hombres en todos los países. La tasa media de cobertura para las mujeres jóvenes se sitúa en el 26,3 % frente al 33,9 % para los hombres jóvenes cuando se tienen en cuenta las medidas activas del mercado de trabajo. Las diferencias entre hombres y mujeres en las tasas de cobertura en el ámbito de la formación alcanzan los 8,5 puntos porcentuales (13 % para las mujeres jóvenes frente al 21,5 % en el caso de los hombres)<sup>4</sup>.

---

<sup>2</sup> [http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS\\_189461/lang--en/index.htm](http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS_189461/lang--en/index.htm)

<sup>3</sup> Estimaciones de la Red Europea de Expertos sobre Igualdad de Género.

<sup>4</sup> Informe de la Red Europea de Expertos sobre Igualdad de Género: «Starting fragile: gender differences in the youth labour market», 2012.

Eurofound<sup>5</sup> ha identificado ocho factores clave que aumentan la probabilidad de que los jóvenes entren en la categoría de nini: i) sufrir alguna discapacidad; ii) proceder de la inmigración; iii) tener un nivel de estudios bajo; iv) vivir en zonas remotas; v) proceder de familias con bajos ingresos; vi) tener padres desempleados; vii) tener padres con un nivel de estudios bajo y viii) tener padres divorciados. Estos factores determinantes, especialmente cuando se combinan, pueden dar lugar a un bajo rendimiento y a veces también a discriminación, tanto en la escuela como en el mercado laboral, y hacen que estos jóvenes tengan dificultades para seguir avanzando.

Por consiguiente, los sistemas deben abordar la situación de los jóvenes que más lejos se encuentran actualmente del mercado laboral, que posiblemente aún no estén preparados para responder a una verdadera oferta de trabajo cuando pierden el empleo o terminan los estudios y que pueden necesitar ofertas de formación específicas y entrenamiento intensivo. De hecho, Eurofound<sup>6</sup> ha subrayado que la experiencia de Suecia demuestra que la colocación de los jóvenes en un puesto de trabajo durante un período de tiempo relativamente corto, no necesariamente representa una solución a largo plazo. Deben tenerse en cuenta los riesgos estructurales, como las competencias y las cualificaciones, cuando se proponga una Garantía Juvenil a un joven.

En segundo lugar, en el diseño de una Garantía Juvenil podrían tenerse en cuenta los **principios de obligación mutua** como los que se aplican a los adultos cuando participan en políticas activas del mercado de trabajo. De hecho, cabría la posibilidad de que la condición para recibir una oferta en el marco de la Garantía Juvenil fuera la inscripción en un servicio de empleo. Sin embargo, en este caso, sería importante superar algunas cuestiones como la estigmatización vinculada a una inscripción de este tipo en primer lugar y el aumento de la concienciación con respecto a las ventajas que supone la inscripción en un servicio de empleo.

Por otra parte, en muchos países, el pago de las prestaciones (y a veces también de las prestaciones de asistencia social) está vinculado a la participación en un programa de activación. Sancionar a los jóvenes que no participan en la Garantía Juvenil con una reducción de las prestaciones sería una manera de garantizar que los jóvenes desempleados aceptan realmente las ofertas que reciben, limitando de este modo las «cicatrices» del desempleo<sup>7</sup>.

No obstante, se plantean también reservas a un enfoque de este tipo, puesto que los jóvenes particularmente vulnerables podrían alejarse incluso más de los servicios de empleo y resultaría mucho más difícil llegar a ellos. Los planes de acción y las colocaciones personalizadas y bien adaptadas podrían evitar, sobre todo, los abandonos.

En caso de renuncia a las medidas de activación (y pérdida de prestaciones), deben existir mecanismos que garanticen que no se abandona a estos jóvenes, sino que se dispone de servicios que permitan llegar a ellos y mantener el contacto a fin de identificar los problemas y lograr que retomen la senda de la educación, la formación profesional y otras medidas de integración en el mercado de trabajo (por ejemplo, períodos de prácticas, aprendizajes, etc.).

En tercer lugar, al diseñar los sistemas, convendría abordar el riesgo de los **ciclos de inactividad**. ¿Cómo debe afrontar el sistema el abandono prematuro o los casos de jóvenes que utilizan una oferta garantizada pero acaban por tener que recurrir a otra más adelante? El

---

<sup>5</sup> Eurofound (2011) «Young people and NEETs in Europe: First findings» (Los jóvenes y los ninis en Europa: primeras conclusiones).

<sup>6</sup> Eurofound (2012) «Youth Guarantee: Experiences from Finland and Sweden» (Garantía Juvenil: experiencias de Finlandia y Suecia).

<sup>7</sup> Se describe más adelante en el punto 2.2.

sistema debe incluir mecanismos o planes de acción que rompan y eviten los ciclos de inactividad de los jóvenes, ya que estos pueden conducir a una mayor desmotivación y a una destrucción de su capital humano.

En cuarto lugar, la Garantía Juvenil podría llevar consigo un **riesgo moral** si los jóvenes dependen de una organización externa, como un servicio de empleo, para recibir una oferta. Tales situaciones pueden evitarse cuando se diseñe el sistema, por ejemplo con la introducción de asesoramiento activo e individualizado al inicio del proceso, ayudando a los jóvenes a encontrar puestos vacantes u ofertas de estudio que sean de su interés y apoyando su candidatura a fin de mejorar sus posibilidades de éxito.

En quinto lugar, los Estados miembros tendrán que decidir a qué nivel debe aplicarse y gestionarse la Garantía Juvenil. En el caso de los Estados miembros en los que las políticas de educación, formación y empleo estén descentralizadas, la aplicación podría hacerse a **nivel regional, o incluso local**, y sería importante asegurar un mecanismo nacional de coordinación con un ministerio, organismo u organización nacional a la cabeza. Esto puede contribuir a superar las disparidades regionales o las circunstancias locales de barrios periféricos o zonas rurales o remotas que existen dentro de un mismo país, y permitiría trabajar lo más cerca posible de los jóvenes en cuestión.

Por último, para evitar las «cicatrices» del desempleo (véase también el punto 2.2.), se recomienda que el **sistema de Garantía Juvenil prevea normas en relación con los plazos**<sup>8</sup>. La Comisión propone que los Estados miembros ofrezcan una Garantía Juvenil a todos los jóvenes en un plazo de cuatro meses tras quedar desempleados o abandonar el sistema educativo. Muchos servicios públicos de empleo (SPE) ya han previsto normas relativas a un calendario de intervenciones<sup>9</sup>. Además, en muchos países, los jóvenes desempleados son ya un grupo prioritario para la intervención anticipada de los SPE<sup>10</sup>.

### 1.3. Ejemplos específicos para cada país

La garantía desarrollada en **Finlandia** es la que más se asemeja a la que se expone en la propuesta de Recomendación de la Comisión, ya que ofrece a los jóvenes un empleo, un período de prácticas, un aprendizaje o la continuación de sus estudios. Basándose en una larga experiencia de garantías juveniles, el gobierno finlandés pretende que la nueva garantía sea más completa y preventiva, y que combine elementos relativos al empleo y la educación. Esta

<sup>8</sup> La mayoría de los países incluyen a todos los jóvenes que buscan un empleo o una formación; véase el informe de la Comisión Europea (2011) «Comparative paper on youth integration» (Documento comparativo sobre la integración de los jóvenes), p.14 y siguientes.

<sup>9</sup> AT (garantía de formación en un plazo de tres meses); BE - FOREM (en un plazo de cuatro semanas tras inscribirse, vinculación al mercado de trabajo); BE – VDAB (Plan de Acción Juvenil – en un plazo de cuatro meses tras inscribirse); DK (entrevista en el plazo de tres meses para jóvenes menores de 30 años); derecho a ALMP para todo el mundo en un plazo de tres meses); DE (disposición legal: colocación inmediata de los menores de 25 años); FI (se ofrece una garantía a todos los jóvenes menores de 30 años); PL (oferta de activación en un plazo de seis meses); ES (garantía de formación o experiencia); SE (se ofrece una serie de actividades en un plazo de noventa días tras inscribirse); NL y LT disponen de directrices pertinentes; SI, BG, CZ, EE, MT y FR ofrecen medidas de apoyo a los jóvenes como grupo prioritario [Comisión Europea, Laboratorio de Movilidad, 2012: Cuestionario a los SPE sobre la respuesta a la crisis, p. 16]

<sup>10</sup> Comisión Europea (2011): «PES approaches and measures for low-skilled young people» (Enfoques y medidas de los SPE para los jóvenes poco cualificados). Documento temático de síntesis, capítulo 4; Eurofound (2012) «Recent policy developments related to those not in employment, education and training (NEETs)» (Políticas recientes relativas a los que ni trabajan, ni estudian, ni reciben formación, los «ninis»), Dublín.

garantía<sup>11</sup> empezará a aplicarse desde principios de 2013 en adelante y, en resumen, dice lo siguiente:

«Todos los jóvenes menores de 25 años y los recién licenciados menores de 30 recibirán una oferta de empleo, un período de prácticas, una formación en la empresa, una plaza en un centro de enseñanza, un período en un taller o reintegración en el plazo de tres meses tras estar desempleados».

«Cada joven que termine la escuela tendrá garantizada una plaza en la enseñanza secundaria superior o en la enseñanza y la formación profesionales, una formación de aprendiz, una plaza en un taller para jóvenes, medidas de reintegración u otros medios<sup>12</sup>».

Además del caso finlandés, encontramos diversas iniciativas en otros Estados miembros<sup>13</sup> que corroboran el éxito de la Garantía Juvenil cuando se aplica plenamente (por ejemplo, en la República Checa, Dinamarca o Francia). Se trata, por ejemplo, de programas para el desarrollo de las competencias de gestión de carrera y de orientación profesional en las escuelas, acompañamiento de jóvenes desfavorecidos para evitar el abandono escolar y facilitar la transición, ayuda en la búsqueda de empleo, orientación individual, correspondencia entre la oferta y las cualificaciones, subvenciones a los empleadores y planes de aprendizaje y formación profesional. Estos programas se ofrecen en distinta medida en los diferentes Estados miembros a los estudiantes, los jóvenes desempleados, los que abandonan los estudios, los ninis y los jóvenes con discapacidad. En particular, es frecuente recurrir a períodos de aprendizaje o de prácticas para apoyar a los jóvenes desempleados.

Por lo general, está previsto que los planes comiencen a aplicarse después de varios días o meses tras inscribirse como desempleado, aunque sin ninguna promesa de que se obtenga una oferta de empleo, un aprendizaje, un período de prácticas o formación profesional. Todas las iniciativas suelen proponerse a través de un servicio público de empleo (SPE) u otro organismo de la administración pública.

Algunas de las medidas de activación destinadas a los jóvenes y a reducir los niveles de desempleo son financiadas por el Fondo Social Europeo (por ejemplo, en Bulgaria, la República Checa y Letonia).

En **Austria**<sup>14</sup>, se puso en marcha en 2008 una «garantía de formación» para los jóvenes de hasta 18 años de edad que no logran encontrar un aprendizaje dentro de una empresa, a quienes se ofrece la oportunidad de aprender un oficio en una institución de formación supraempresarial financiada por el SPE. Esta medida prevé asimismo que los aprendices con necesidades especiales puedan beneficiarse de un plan de formación integrada con aprendizajes parciales o prolongados. Una «garantía de empleo y formación» para los jóvenes de edades comprendidas entre los 19 y 24 años en el marco del programa de acción «Un futuro para la juventud» garantiza que los jóvenes reciben una oferta de empleo, formación específica o un empleo subvencionado en el plazo de seis meses después de inscribirse en el SPE. Además de los subsidios orientados a las necesidades básicas y las remuneraciones acordadas en los convenios colectivos, se ofrecen incentivos vinculados a la calidad y al

---

<sup>11</sup> Ministerio finlandés de Empleo y Economía, «Garantía Juvenil 2013»: [http://www.tem.fi/files/34025/Social\\_guarantee\\_for\\_youth\\_2013.pdf](http://www.tem.fi/files/34025/Social_guarantee_for_youth_2013.pdf)

<sup>12</sup> El plan de desarrollo «Educación e investigación 2011-2016» considera esto una «garantía educativa» dentro de la Garantía Juvenil.

<sup>13</sup> En el anexo 1 del presente documento se incluye un resumen de estas medidas.

<sup>14</sup> Juventud y trabajo en Austria:

<https://broschuerenservice.bmask.gv.at/PubAttachments/ArbeituJugend2012engl.pdf?db=-1>

mercado de trabajo a fin de animar a los empresarios a crear nuevas plazas de formación y mejorar la calidad de esta. Por lo tanto, los empresarios recibirán apoyo si sus aprendices obtienen excelentes o buenas notas en el examen final de aprendizaje.

En **Suecia**, el enfoque consiste en estimular a los jóvenes desempleados a buscar activamente un empleo. Este plan comienza con un período inicial de tres meses de apoyo y seguimiento intensivos de los esfuerzos realizados para buscar empleo, tras el cual se inicia un proceso activo de adecuación, combinado con una acción reforzada, que puede consistir en un aprendizaje o en una educación complementaria.

#### **1.4. Acción a nivel de la UE para establecer la Garantía Juvenil**

La voluntad política a nivel de la UE para apoyar a los jóvenes en su transición de la escuela al trabajo también ha sido muy fuerte en los últimos años.

Ya en 2005, el Consejo acordó, en el contexto de las Directrices para las políticas de empleo<sup>15</sup> (2005-2008), que se ofreciera «a cada desempleado una nueva oportunidad antes de que alcance seis meses de paro en el caso de los jóvenes». En 2008<sup>16</sup>, el Consejo redujo para los jóvenes ese plazo a «antes de que transcurran cuatro meses» desde que terminaron sus estudios.

Puesto que en 2010 aún no se había implementado esta medida en toda la UE, tanto el Parlamento Europeo como el Foro Europeo de la Juventud abogaron firmemente por el establecimiento de garantías juveniles a escala de la UE.

En el marco de la iniciativa emblemática «Juventud en movimiento»<sup>17</sup> de septiembre de 2010, la Comisión presentó un marco de prioridades políticas para reducir el desempleo juvenil, con especial atención a facilitar la transición de la educación al trabajo y reducir la segmentación del mercado laboral. La Comisión hizo un llamamiento especial a los Estados miembros para que se asegurasen de que todos los jóvenes tuvieran un empleo, siguieran una educación complementaria o participaran en alguna medida de activación en el plazo de cuatro meses tras acabar los estudios, y para que hicieran de ello una «Garantía Juvenil».

En 2011 y 2012 volvieron a hacer llamamientos en este sentido, sobre todo el Consejo Europeo, el Parlamento Europeo y el Foro Europeo de la Juventud, pero sin mucho éxito en la práctica. En su Comunicación «Iniciativa de Oportunidades para la Juventud»<sup>18</sup>, la Comisión anunció la aplicación de la acción preparatoria del PE sobre Garantías Juveniles por un importe de cuatro millones de euros, y reiteró su compromiso de Garantías Juveniles en el paquete sobre empleo<sup>19</sup> de abril de 2012 en el que anunciaba una propuesta de Recomendación del Consejo.

En el marco de la reunión informal de los ministros de empleo y asuntos sociales celebrada en abril de 2012 en Horsens, la Presidencia danesa organizó un seminario sobre la manera de establecer una Garantía Juvenil.

---

<sup>15</sup> Decisión 2005/600/CE del Consejo, DO L 205 de 6.8.2005, p. 21.

<sup>16</sup> Decisión 2008/618/CE del Consejo, relativa a las orientaciones para las políticas de empleo de los Estados miembros (2008-2010), DO L 198 de 26.7.2008, p. 47.

<sup>17</sup> COM(2010) 1047, de 15 de septiembre de 2010, presentado en el marco de la Estrategia Europa 2020 y la Estrategia Europea de Empleo.

<sup>18</sup> COM(2011) 933 de 20 de diciembre de 2011.

<sup>19</sup> «Hacia una recuperación generadora de empleo», COM(2012) 173 de 18 de abril de 2012.

Por su parte, el Parlamento Europeo, en una Resolución<sup>20</sup> de 24 de mayo de 2012, y el Comité Económico y Social Europeo (CESE) en un Dictamen<sup>21</sup> de 12 de julio de ese mismo año, presentaron observaciones sobre la Comunicación «Iniciativa de Oportunidades para la Juventud». Ambos documentos incluían puntos específicos sobre Garantías Juveniles.

Como parte del cuestionario anual que se envía a la red de SPE sobre su capacidad de adaptación a la crisis, la edición de 2012, publicada en enero, incluía un módulo sobre las medidas adoptadas para hacer frente al paro juvenil. En junio de 2012, en el contexto de la reunión de directores de los SPE, se pidió a los miembros de esta red que informaran sobre la evolución de la situación desde enero de 2012, específicamente en lo concerniente a los jóvenes.

Como seguimiento del paquete sobre el empleo, en junio de 2012 se celebró un debate con los interlocutores sociales acerca de la perspectiva de una iniciativa sobre Garantías Juveniles; en septiembre de 2012, se reunieron los representantes del Foro Europeo de la juventud y de las organizaciones de interlocutores sociales intersectoriales. La iniciativa de la Garantía Juvenil volvió a debatirse con los interlocutores sociales en el Comité de Diálogo Social el 23 de octubre de 2012.

Por último, el 29 de junio de 2012, el Consejo Europeo instó a los Estados miembros a que intensificaran sus esfuerzos para aumentar el empleo juvenil, «con el objetivo de que, en el plazo de pocos meses tras acabar sus estudios, los jóvenes reciban una buena oferta de empleo, formación permanente o un período de prácticas o de aprendizaje». También concluía que estas medidas pueden recibir apoyo del Fondo Social Europeo y que los Estados miembros deben aprovechar las posibilidades de financiación de las subvenciones a la contratación temporal con cargo a dicho Fondo.

### **1.5. Fundamentación de la propuesta**

La Comisión y los Estados miembros están muy preocupados por la actual situación del mercado de trabajo para los jóvenes y por su deterioro persistente. Los dramáticos niveles de desempleo juvenil afectan al conjunto de Europa y sus costes son elevados, tanto ahora como en el futuro. El ahorro obtenido con la Garantía Juvenil va más allá de lo que representan los gastos de protección social. Evitar el desempleo y el deterioro de las competencias traería ventajas a largo plazo para los jóvenes y para la economía, gracias a una reducción del desempleo durante el ciclo de vida, al aumento de los ingresos (y, por ende, de los ingresos fiscales y las cotizaciones a la seguridad social) y a un menor número de problemas sociales y sanitarios. Se incluye más información en el punto 2.

Ante la falta de seguimiento que han tenido varios llamamientos políticos tanto del Consejo como del Parlamento Europeo para el establecimiento de sistemas de Garantía Juvenil, es preciso ahora publicar la presente Recomendación dirigida a los Estados miembros. De hecho, hasta ahora muy pocos Estados miembros han adoptado medidas encaminadas a la puesta en práctica de un sistema global de Garantía Juvenil.

La existencia de unas directrices a nivel de la UE sobre herramientas que ayuden a la aplicación efectiva de un sistema de Garantía Juvenil permitirá a los Estados miembros hacer

<sup>20</sup> <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2012-0224+0+DOC+XML+V0//EN>

<sup>21</sup> CESE 1579/2012 – SOC/450 en: <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.soc-opinions.21992>

el mejor uso posible de los fondos de cohesión, en particular del Fondo Social Europeo, a fin de abordar el desempleo y la inactividad de los jóvenes.

En la propuesta se reconoce que las diferentes situaciones de cada Estado miembro (o a nivel regional o local) pueden dar lugar a maneras distintas de establecer y poner en práctica los sistemas.

## **2. UN ENFOQUE DE INVERSIÓN: COSTES Y BENEFICIOS**

El desempleo y la inactividad de los jóvenes son caros. Y lo son ahora (tanto por las prestaciones que han de abonarse como por los ingresos que se pierden), como también lo serán en el futuro (por las diferentes «cicatrices» que provocan). Evitar el desempleo y la inactividad permite, por tanto, compensar estos costes y, como tal, representa una oportunidad de inversión inteligente en el futuro de Europa, es decir, en sus jóvenes.

### **2.1. El coste inmediato de los llamados «ninis»**

Según estimaciones de Eurofound, el coste del desempleo o la inactividad de los jóvenes (es decir, el coste de los jóvenes que ni estudian ni trabajan) se sitúa en torno a los 100 000 millones de euros o el 1 % del PIB agregado de los países EU21 en 2008<sup>22</sup>.

En octubre de 2012, Eurofound presentó previsiones actualizadas que incluían veintiséis Estados miembros (todos excepto Malta)<sup>23</sup>. Un «nini» se define como un joven (de 15 a 29 años de edad) que en el transcurso de los doce meses anteriores no ha estado empleado, ni ha estudiado ni ha seguido una formación durante seis meses o más. No es necesario que los seis meses sean consecutivos.

Sobre esa base, se consideró que los costes económicos de los ninis ascienden a 119 200 millones de euros al año, aproximadamente el 1 % del PIB agregado en 2008. Estas cifras corresponden a la suma de los «ingresos financieros públicos», es decir, todas las transferencias de las finanzas públicas y prestaciones de la asistencia social a la persona, así como los «ingresos de recursos», es decir, la ausencia de contribución del individuo a la sociedad (en términos de los ingresos no percibidos y el impago de impuestos y de contribuciones a la Seguridad Social). Los costes, calculados sobre la base de una correspondencia de los valores de propensión con el fin de garantizar que se han tenido en cuenta las diferentes características de los ninis<sup>24</sup>, eran sustancialmente más elevados que los

<sup>22</sup> Eurofound (2012) «Young people and NEETs in Europe: First findings» (Los jóvenes y los ninis en Europa: primeras conclusiones). Dinamarca, Finlandia, Francia, Grecia, Malta y Suecia no se incluyen por ausencia de algunas variables. La estimación se limita al coste actual de los ingresos no percibidos (94 mil millones de euros) y los costes para las finanzas públicas en términos de exceso de transferencias (siete mil millones). Para llevar a cabo el análisis se utilizaron las estadísticas de la Unión Europea sobre renta y condiciones de vida (EU-SILC) 2008 para el grupo de edad 16-29 años. El grupo de jóvenes ninis se define como aquellos que han estado desempleados o inactivos por un período de seis meses o más durante el período de referencia de la encuesta.

<sup>23</sup> Eurofound (2012) «Young people not in employment, education or training: Characteristics, costs and policy responses in Europe» (Jóvenes que ni trabajan, ni estudian, ni siguen una formación: características, costes y respuestas políticas en Europa), Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo.

<sup>24</sup> «Todos los jóvenes considerados ninis se comparan con sus gemelos estadísticos, es decir, individuos que no pertenecen al grupo de los ninis y que tienen valores de propensión parecidos y, por tanto, características similares. Se compara la transferencia de su renta y prestaciones sociales y se calcula la

costes de la financiación pública (8 800 millones de euros frente a los 111 300 millones de euros de los costes de recursos).

Eurofound también incluye una estimación de los costes de los ninis en 2011<sup>25</sup>. **La pérdida anual asciende actualmente a 153 000 millones de euros al año**, un coste impresionante de 34 000 millones de euros más que en 2008, lo que supone un incremento de casi 28 puntos porcentuales en tres años. En porcentaje del PIB, los costes representan actualmente el 1,21 % del PIB.

A nivel nacional, el coste absoluto es más elevado en Italia (32,6 millones de euros), seguida de Francia, Reino Unido y España (22 000 millones, 18 000 millones y 15 700 millones de euros, respectivamente). Los costes en proporción con el PIB son más altos en Bulgaria y Grecia (un 3,3 % y un 3,28 %, respectivamente), mientras que Chipre, Hungría, Irlanda, Italia, Letonia y Polonia notifican pérdidas anuales de más del 2 % del PIB.

Cabe señalar que estas conclusiones no tienen en cuenta los costes indirectos del deterioro del capital humano y la empleabilidad, ni tampoco el aumento de algunos costes sanitarios y los derivados de la delincuencia.

Estos cálculos deben interpretarse con cierta cautela, ya que, sin duda, algunos ninis pasarán a ser activos gracias a las medidas de educación y formación (más que a través del empleo remunerado) de modo que el coste total, tal como ha sido calculado por Eurofound, no se recuperaría a través de una Garantía Juvenil aplicada con éxito. Además, es posible que algunos jóvenes ninis no lleguen a participar en el programa (por ejemplo, las madres muy jóvenes), lo que en este caso también significa que no se recuperaría la totalidad de los costes.

En términos de inclusión y pobreza, la frágil e inestable situación de los jóvenes en el mercado de trabajo puede acentuar los riesgos sociales actuales y futuros. Se considera que, en 2010, el 29,1 % de los jóvenes de 16 a 24 años en la UE vivían en situación de pobreza o exclusión social, lo que representa un aumento de 1,3 puntos porcentuales respecto de 2009 y de 0,8 puntos porcentuales respecto de 2008. Sin embargo, al analizar estas cifras y establecer comparaciones entre países hay que tener en cuenta que los indicadores actuales de pobreza y exclusión social no reflejan totalmente la situación de los jóvenes. De hecho, desde el punto de vista estadístico, un joven que vive con sus padres por razones económicas no será considerado necesariamente pobre, aunque no pueda vivir de sus propios ingresos.

## 2.2. Los efectos a más largo plazo de no haber trabajado ni estudiado

Para una persona, estar desempleada a temprana edad también entraña un riesgo de padecer «cicatrices». Numerosos estudios revelan que una experiencia de desempleo a una edad temprana tiene un impacto negativo duradero, tanto en el nivel de ingresos futuros como en el riesgo repetido de desempleo. Lo contrario también es cierto: la experiencia del empleo aumenta igualmente la probabilidad de tener trabajo en el futuro<sup>26</sup>. Además, el estado de

---

diferencia media en la transferencia de los ingresos y las prestaciones sociales, que se considera el coste individual de un nini».

<sup>25</sup> Partiendo del supuesto del aumento del número de jóvenes en situación de nini, utilizando datos de la EPA y actualizándolos a valores actuales.

<sup>26</sup> Doiron, D. y Gorgens, T. (2008), «State dependence in youth labour market experiences, and the evaluation of policy interventions», *Journal of Econometrics* 145, 81-97.

salud, el bienestar y la satisfacción profesional de los jóvenes se ven también afectados negativamente por episodios repetidos de desempleo<sup>27</sup>.

Se calcula que, tras un período de desempleo, la probabilidad de que este vuelva a repetirse en el futuro aumenta entre un 13 y un 16 %<sup>28</sup>. Existe un mayor riesgo de sufrir nuevos episodios de desempleo hasta los 33 años de edad<sup>29</sup>.

Al mismo tiempo, es probable que los jóvenes afectados por el desempleo sufran una penalización salarial: seis meses de paro a los 22 años lleva a una reducción del salario del 8 % a los 23 y del 2 % al 3% a los 30 y 31 años<sup>30</sup>. La penalización salarial también afecta a los jóvenes universitarios que obtienen su título durante un ciclo de «situación económica negativa»: la pérdida salarial inicial inmediatamente posterior a la obtención del título es del 6-7 % por cada incremento de un punto porcentual en la tasa de desempleo<sup>31</sup>. Incluso quince años más tarde, la pérdida salarial equivale al 2,5 %. Algunas estimaciones son más pesimistas y apuntan a una pérdida del 13-21 % a la edad de 42 años, aunque puede reducirse al 9-11 % si se evitan los episodios repetidos de desempleo<sup>32</sup>.

En términos de duración del desempleo, cuanto más largo sea el período de desempleo a una edad temprana, mayor serán sus repercusiones negativas<sup>33</sup>. Otras conclusiones indican que lo que cuenta es el mero hecho de trabajar (y, a la inversa, el mero hecho de estar desempleado tiene un impacto negativo): «los jóvenes con un empleo tienen más probabilidades de encontrar trabajo en el futuro, lo cual podría interpretarse como el resultado beneficioso de la red de contactos y otras competencias útiles a la hora de buscar trabajo. Por otra parte, los empleadores podrían estar más dispuestos a contratar a personas que hayan estado previamente empleadas, independientemente de la duración de los períodos de actividad»<sup>34</sup>. Esto significa que incluso un breve período de empleo sería positivo para las futuras oportunidades de empleo.

Las condiciones macroeconómicas (que se traducen en un aumento del desempleo) también inciden en la generación joven: los jóvenes que tienen entre 17 y 25 años durante una recesión tienen menos confianza en las instituciones públicas y están convencidos de que el éxito depende más de la suerte que del esfuerzo<sup>35</sup>.

Por otra parte, el impacto del desempleo o la inactividad en los jóvenes puede tener también consecuencias sociales: puesto que el acceso a una vivienda independiente no es asequible para este grupo, lo más probable es que no salgan del núcleo familiar y tarden en fundar su propia familia, lo que empeora las tendencias y perspectivas demográficas. Además, si la falta de oportunidades para acceder al mercado de trabajo provoca la salida de jóvenes de la UE para encontrar empleo en otros países, un fenómeno que afecta a menudo a jóvenes altamente

---

<sup>27</sup> Bell, D.N.F. y Blanchflower, D.G. (2011), «Young People and the Great Recession», *IZA Discussion Paper* N° 5674.

<sup>28</sup> Doiron y Gorgens (2008), op. cit.

<sup>29</sup> Gregg, P. y Tominey, E. (2005), «The wage scar from male youth unemployment», *Labour Economics* 12, 487-509.

<sup>30</sup> Mroz, T.A. y Savage, T.H. (2006), «The long-term effects of youth unemployment», *Journal of Human Resources*, primavera, 41(2), 259-293.

<sup>31</sup> Kahn, L.B. (2010), «The long-term labor market consequences of graduating from college in a bad economy» *Labour Economics* 17, 303-316.

<sup>32</sup> Gregg y Tominey (2005), op.cit.

<sup>33</sup> Bell y Blanchflower (2011), op. cit.

<sup>34</sup> Doiron y Gorgens (2008), op. cit.

<sup>35</sup> Giuliano, P. y Spilimbergo, A. (2009), «Growing up in a recession: beliefs and the macroeconomy», *NBER Working Paper* n° 15321.

cualificados y que podría dar lugar, por lo tanto, a una posible fuga de cerebros, las consecuencias podrían ser negativas para la futura competitividad de Europa.

El establecimiento de la Garantía Juvenil costará dinero, pero si comparamos este coste con el que resultaría de no hacer nada significa que podemos aplicar un enfoque de inversión racional cuando se trate de la transición de los jóvenes desde la escuela a un educación complementaria y al mercado de trabajo. Gregg y Tominey ya expusieron en 2005 los motivos que justifican el establecimiento de una Garantía Juvenil: «Las intervenciones destinadas a reducir la exposición de los jóvenes adultos a importantes períodos de desempleo podrían generar, si tuvieran éxito, importantes beneficios en términos de ingresos a lo largo de la vida del individuo y representan una buena inversión. Además, está demostrado que mejorar las cualificaciones educativas tras importantes períodos de desempleo juvenil puede contribuir a una mejora salarial<sup>36</sup>».

### 2.3. El coste de una Garantía Juvenil

En las dos secciones anteriores se han expuesto los beneficios que aportaría a la sociedad y a los individuos una aplicación con éxito de la Garantía Juvenil; esta sección aborda, por su parte, los costes potenciales que conlleva la aplicación de la Garantía.

Aunque resulta evidentemente muy difícil calcular los costes de la Garantía Juvenil, algunas partes interesadas lo han intentado.

En julio de 2012, la **Organización Internacional del Trabajo** (OIT) estimó que los costes de aplicación de una Garantía Juvenil en la zona del euro<sup>37</sup> ascendían al 0,45 % del PIB, es decir, a 21 000 millones de euros. Su análisis se basa en el modelo sueco de «ayuda especial a la búsqueda de empleo», cuyo coste anual es de aproximadamente **6 000 euros por cada joven desempleado más los costes administrativos** (en términos de recursos necesarios para que los servicios públicos de empleo implementen el programa), que ascenderían a unos 600 euros por participante. Puesto que la propuesta de la Comisión sobre una Garantía Juvenil va más allá del modelo sueco, el ejemplo anterior sería solamente una indicación del posible coste.

En ese contexto, también se debería tomar en consideración el ejemplo **austriaco**. Según las primeras estimaciones del Gobierno austriaco, en 2011 el servicio público de empleo dedicó aproximadamente 382 millones de euros a políticas activas del mercado de trabajo destinadas a jóvenes menores de 25 años. Más de un tercio de este gasto se invirtió en aprendizajes de nivel supraempresarial<sup>38</sup> (aproximadamente 11 000 EUR por año por cada puesto de aprendizaje<sup>39</sup> para los menores de 18 años<sup>40</sup>). Por otra parte, cada nuevo puesto de trabajo subvencionado para jóvenes cuesta alrededor de 3 600 euros. Si además se tienen en cuenta además políticas activas del mercado de trabajo, como la formación continua o la orientación profesional, el coste de las medidas para cada joven en paro (de entre 19 y 24 años) es de unos 5 500 euros.

<sup>36</sup> Gregg y Tominey (2005), op.cit.

<sup>37</sup> Organización Internacional del Trabajo (2012), «Eurozone Job Crisis: Trends and Policy Responses, Studies on Growth with Equity», julio de 2012.

<sup>38</sup> Véase el punto 1.3.

<sup>39</sup> En cada plaza de aprendizaje pueden turnarse varias personas al año si la rotación es frecuente.

<sup>40</sup> En diciembre de 2011 (curso de formación 2011/2012) 10 463 jóvenes participaron en un programa de formación de nivel supraempresarial, véase: BMASK, Ministerio Federal de Trabajo, Asuntos Sociales y Protección de los Consumidores de Austria (2012), «Youth and Work in Austria»: <https://broschuerenservice.bmask.gv.at/PubAttachments/ArbeitsJugend2012engl.pdf?db=-1>

El coste de la Garantía Juvenil también podría cuantificarse mediante un cálculo directo y simplista que tuviera en cuenta la simple garantía de empleo (proporcionar a todos los jóvenes desempleados un puesto de trabajo). En este caso, el cálculo podría basarse en el actual salario mínimo interprofesional (cuando proceda), multiplicado por el número de horas de trabajo y por el número de participantes. Un cálculo de este tipo se llevó a cabo en el Reino Unido sobre la base de una garantía que sufragara seis meses de trabajo a razón de veinticinco horas por semana (la empresa cubriría diez horas de formación a la semana). Teniendo en cuenta el actual salario mínimo en el Reino Unido, el coste estimado asciende a 4 000 GBP por empleo (aproximadamente 5 000 euros)<sup>41</sup>.

Sin embargo, el presupuesto para una Garantía Juvenil requiere un análisis más detallado. El **Gobierno finlandés** presentará su nueva Garantía Juvenil en 2013 y ha calculado los costes con un desglose en varios componentes.

El coste total medio anual por persona de la totalidad de la garantía, incluido un «programa de formación para jóvenes adultos», sería de **2 240 euros**<sup>42</sup>. Este coste es netamente inferior al calculado para Suecia y Austria, posiblemente debido a las diferentes características de los grupos destinatarios y también a las diferencias en las infraestructuras existentes que se utilizarían para implementar la Garantía (por ejemplo, un servicio de empleo bien establecido y cualificado).

Como pone de manifiesto el ejemplo finlandés, en el cálculo de costes correspondientes a los jóvenes en otros países es preciso recordar que no todos los jóvenes que hicieran uso de la Garantía Juvenil ocuparían un puesto de aprendizaje subvencionado con fondos públicos y que tampoco todos los jóvenes desempleados tendrían necesidad de utilizar la Garantía (por ejemplo, si encuentran una oferta adecuada por sí mismos en los cuatro meses siguientes a quedar desempleados o dejar la escuela).

De hecho, existen grandes diferencias en cuanto al gasto que habría que dedicar a título individual para ofrecer a todos los jóvenes una Garantía Juvenil. Por ejemplo, los costes presupuestados en Finlandia incluyen una formación profesional (33 800 euros por cada participante) con la única finalidad de satisfacer las necesidades de una pequeña minoría (1 200) de todos los jóvenes cubiertos por la totalidad de la garantía (50 100).

Es evidente que el coste real de la Garantía Juvenil también dependerá de las circunstancias nacionales y de las modalidades de establecimiento y aplicación en cada Estado miembro. Como tal, toda estimación de los costes de la Garantía Juvenil está sujeta a determinadas reservas.

---

<sup>41</sup> En septiembre de 2012, la OIT publicó también estimaciones del coste de los sistemas de garantía de empleo de los jóvenes con una referencia a los salarios mínimos actuales: «Global Employment Outlook: Bleak Labour Market Prospects for Youth».

<sup>42</sup> Finlandia ha asignado 60 millones de euros al año para el principal componente de la garantía juvenil que beneficia a 46 100 participantes y ha previsto diversas intervenciones, como formación profesional, subvenciones a los empleadores por impartir formación, subsidios salariales, apoyo a los jóvenes inmigrantes, mejora de los servicios públicos de empleo, asesoramiento profesional y ayudas para la creación de empresas. Sin embargo, el Gobierno finlandés reconoce que estos costes no son suficientes para resolver todas las problemas, y, por lo tanto, también propone incluir el «Programa de formación para jóvenes adultos» en el coste total de la Garantía Juvenil. Este programa específico costará un máximo de 52 millones de euros al año para 4 000 participantes (y se liberarán otras cinco mil plazas anuales gracias a ahorros de eficiencia). El resultado es un gasto presupuestario máximo anual total de 112 millones de euros para 50 100 participantes.

Así, el coste de una Garantía Juvenil será superior en los países con un porcentaje más elevado de ninis o de desempleo juvenil. En estos países, será importante aprovechar al máximo otros medios de financiación (por ejemplo, a través de los fondos de la política europea de cohesión) y debería contemplarse además una aplicación progresiva.

La duración media (y la ciclicidad) del desempleo de los jóvenes también incidirá en las estimaciones para establecer una Garantía Juvenil en el plazo de cuatro meses tras quedar desempleados o dejar la escuela.

Los diferentes puntos de partida en función de las medidas de apoyo ya existentes (por ejemplo, personal de los servicios públicos de empleo con la formación adecuada para tratar las necesidades y las circunstancias de los jóvenes) también tendrán un impacto en los posibles costes iniciales necesarios.

Cabe señalar que a largo plazo los costes de la Garantía Juvenil también dependerán de la evolución demográfica: en el futuro, debido a una disminución de las tasas de fertilidad, el desempleo juvenil se reducirá estructuralmente como problema (siempre que la oferta de empleo se adapte a la demanda).

#### **2.4. Comparación de costes y beneficios**

A pesar de las reservas antes mencionadas, es evidente que la inversión en los jóvenes es fundamental para evitar los costes inmediatos y a más largo plazo derivados de su inactividad, como se ha señalado anteriormente.

El estudio de los costes y beneficios de las medidas adoptadas por Suecia para ayudar a los jóvenes (de 18 a 30 años) a acceder al mercado de trabajo<sup>43</sup> concluyó que el potencial medio socioeconómico (es decir, las perspectivas de rentabilidad) a lo largo de un año es superior a 600 000 SEK (aproximadamente 70 000 euros por participante). Esta conclusión se basa en el supuesto de que los participantes renuncian a su dependencia de las prestaciones, reducen su recurso a servicios de asistencia y cuidados y empiezan a ser productivos y a pagar impuestos.

En realidad, el potencial pleno no se alcanza, aunque, con un coste medio de 66 400 SEK (7 809,97 euros) por participante, las inversiones suelen recuperarse en el plazo de un año y la rentabilidad media durante el primer año se sitúa en 35 800 SEK (aproximadamente 4 200 EUR) por participante. El estudio señala además que las estimaciones para los años siguientes no incluyen los costes de los proyectos ni las previsiones de rentabilidad media de 441 000 SEK (51 870 euros) por participante durante un período de cinco años. A largo plazo, la rentabilidad se acumula naturalmente a lo largo del tiempo y, teniendo en cuenta que los beneficios se refieren a los más jóvenes, las ganancias totales potenciales hasta la edad de jubilación son enormes.

El ahorro obtenido con la inversión en una Garantía Juvenil supera lo que se ahorra en gastos de protección social. Como se ha indicado anteriormente, evitar el desempleo y el deterioro de cualificaciones traería beneficios a más largo plazo para los jóvenes y para la economía, gracias a una disminución del desempleo en el transcurso del ciclo de vida, así como ingresos más elevados (y, por ende, recaudaciones fiscales y cotizaciones a la seguridad social en aumento) y menos problemas sociales y sanitarios.

---

<sup>43</sup> Comisión Nacional Sueca para la Juventud (2011) «It Pays Off».

### 3. ¿CÓMO LOGRAR QUE LA GARANTÍA JUVENIL SEA UN ÉXITO?

#### 3.1. Enfoques basados en la asociación

##### Importancia de las asociaciones

Para aplicar con éxito la Garantía Juvenil se requiere la movilización de numerosos actores y recursos en pos de un objetivo común. La información<sup>44</sup> de que se dispone en los Estados miembros en los que se aplican iniciativas similares a los sistemas de Garantía Juvenil pone de manifiesto que los enfoques basados en las asociaciones suelen ser a menudo la manera más adecuada para lograr una aplicación eficiente.

Crear asociaciones para aplicar la Garantía Juvenil exige, en una primera fase, la designación de una **organización encargada** de establecer y gestionar el sistema y de coordinar las acciones de los socios. Esta función podría atribuirse a los **servicios públicos de empleo** (SPE), que serían responsables de desarrollar los vínculos necesarios con los socios pertinentes, a saber: las escuelas, las organizaciones juveniles, los centros de formación, los servicios privados de empleo, los interlocutores sociales y los empleadores.

Las asociaciones sólidas se caracterizan por una serie de requisitos previos como la necesidad de establecer una definición clara y una distribución de funciones y tareas; el hecho de que todas las partes implicadas deben poseer un conjunto de competencias complementarias; un alto grado de confianza mutua; la voluntad de aprender y revisiones periódicas para evaluar los progresos en la consecución de los objetivos.

Cuando la prestación de los servicios de empleo se subcontrate comercialmente a proveedores privados o del tercer sector, es importante que los términos, las condiciones y los resultados previstos se especifiquen claramente en cualquier proceso de licitación. El seguimiento y la evaluación de estas iniciativas son también importantes para garantizar la rentabilidad de las inversiones y aprender de lo que funciona con vistas a diseñar futuras políticas más adaptadas y fundamentadas.

Con su enfoque transversal de las cuestiones relacionadas con los jóvenes, la Estrategia de la UE para la Juventud<sup>45</sup> constituye un marco para abordar la transición de los jóvenes de la escuela al trabajo en un contexto más amplio y preconiza la cooperación interministerial. La Estrategia de la UE para la Juventud incluye informes trienales<sup>46</sup> con datos y prácticas estratégicas que podrían ser de utilidad en el diseño de los sistemas de Garantía Juvenil. La Comisión y los Estados miembros también han elaborado un cuadro pluridisciplinar de indicadores sobre la juventud, que ilustra los principales aspectos en torno a los jóvenes en transición<sup>47</sup>.

Un ejemplo de enfoque basado en la asociación para el desarrollo de una política coordinada lo encontramos en Finlandia. Para establecer su Garantía Juvenil, Finlandia ha desarrollado un modelo global en el que varios ministerios (empleo, educación, asuntos sociales y sanidad), municipios, instituciones de enseñanza y otros proveedores de servicios, empresas y otros

<sup>44</sup> A. Scharle y T. Weber para la Comisión Europea (2011) «Garantías Juveniles: enfoques y medidas de los SPE para los jóvenes poco cualificados», Documento temático de síntesis (Diálogo entre los SPE).

<sup>45</sup> [http://ec.europa.eu/youth/policy/eu-youth-strategy\\_en.htm](http://ec.europa.eu/youth/policy/eu-youth-strategy_en.htm)

<sup>46</sup> COM(2012) 495, SWD(2012) 256, SWD(2012) 257 de 10 de septiembre de 2012.

<sup>47</sup> [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/employment\\_social\\_policy\\_equality/youth\\_policy/dashboard\\_youth](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/employment_social_policy_equality/youth_policy/dashboard_youth)

empleadores, interlocutores sociales, organizaciones juveniles, organizaciones de estudiantes y el tercer sector comparten esta tarea común.

Otro ejemplo de un enfoque coordinado para desarrollar estrategias de aplicación y prestación de servicios correspondientes a las necesidades del mercado laboral local podemos encontrarlo en Alemania. En este país se ha creado una «alianza de jóvenes y carreras profesionales» en la que la agencia de empleo, la oficina de empleo, el municipio, y los organismos de ayuda social han firmado un acuerdo de cooperación a través del cual mejoran la transparencia, realizan análisis conjuntos, optimizan la disponibilidad de los datos sociales pertinentes en el caso de los jóvenes y su entorno de conformidad con la normativa de protección de datos, evitan la duplicación de preguntas y la elaboración de perfiles, crean procesos comunes y sincronizan las ofertas.

### **Colmar la brecha entre los centros escolares y los servicios de empleo**

Las escuelas y los organismos de formación desempeñan un papel fundamental para prevenir el riesgo de abandono escolar prestando un apoyo específico a los jóvenes en riesgo y también ofreciendo orientación o acceso a los servicios pertinentes a todos los estudiantes. También pueden informar a los municipios, los SPE u otros organismos pertinentes cuando se produce un abandono prematuro del sistema educativo. Un mayor conocimiento del mundo del trabajo y familiarizar a los estudiantes con los servicios prestados por los SPE puede contribuir a reducir el abandono escolar. Para ello, los programas de orientación profesional deben complementarse con una orientación profesional individual de calidad<sup>48</sup>. Los consejeros de orientación profesional de los servicios públicos de empleo pueden visitar los centros educativos, ofrecer asesoramiento general sobre los servicios disponibles (información sobre el mercado de trabajo, vacantes de empleo/aprendizaje, asistencia en la búsqueda de empleo, etc.).

No obstante, estas visitas a los centros escolares pueden tener un coste relativamente elevado para los servicios públicos de empleo. Otras opciones, que consumen menos recursos, incluyen la oferta de formación personalizada o en línea a los profesores y formadores de los centros escolares para que estos puedan transmitir a su vez la información. En Italia, por ejemplo, los profesores están formados para proporcionar orientación profesional, así como información sobre los servicios de los SPE. En Hungría, los servicios públicos de empleo también ofrecen formación en las escuelas para dar a conocer los servicios de los SPE a los profesores a fin de que estos puedan transmitirlos a los alumnos antes de que terminen los estudios. En el contexto de una creciente escasez de recursos, estas actividades pueden alcanzar un efecto multiplicador importante<sup>49</sup>.

Los datos disponibles<sup>50</sup> muestran que la cooperación entre diferentes servicios de empleo se extiende lentamente en la UE, ya que los SPE procuran ofrecer servicios más específicos e individualizados, al tiempo que buscan canales de prestación de los servicios más rentables. Igualmente, un número cada vez mayor de servicios de empleo del tercer sector, los municipios y las organizaciones de jóvenes participan en la cooperación a nivel local para solucionar el desempleo juvenil. Este conjunto de actores ofrece muchas oportunidades para

---

<sup>48</sup> Véase la Resolución del Consejo: «Incluir mejor la orientación permanente en las estrategias de educación y formación permanente», de 21 de noviembre de 2008, y su aplicación por la Red Europea para el Desarrollo de las Políticas de Orientación Permanente ([www.elgpn.eu](http://www.elgpn.eu)).

<sup>49</sup> A. Scharle y T. Weber para la Comisión Europea (2011), op.cit.

<sup>50</sup> Cuestionario a los SPE sobre la capacidad de respuesta a la crisis (2012). Cuestionario enviado por la Comisión Europea a la Red Europea de Servicios Públicos de Empleo.

garantizar una mayor proximidad a los jóvenes, aunque también plantea el desafío de establecer una coordinación adecuada para evitar la duplicación de esfuerzos.

Las organizaciones de la sociedad civil (OSC) pueden desempeñar también un papel importante para colmar la brecha que separa a los jóvenes más alejados de la sociedad. Según el proyecto de investigación YOUNEX<sup>51</sup> las OSC son socios esenciales para transformar las políticas en el ámbito del desempleo y la precariedad, ya que poseen un amplio conocimiento de estos temas.

### **Colaborar con los interlocutores sociales**

Igualmente importante para el desarrollo de una Garantía Juvenil es el establecimiento de relaciones estables y de confianza con los interlocutores sociales.

Las organizaciones sindicales pueden desempeñar un papel importante a la hora de garantizar la oferta de un sistema de Garantía Juvenil en los Estados miembros. Los empresarios, especialmente las PYME que han sido los principales creadores de empleo durante la última década, son elementos importantes para ofrecer oportunidades de empleo<sup>52</sup> a los jóvenes que no necesariamente serían los primeros elegidos en un proceso normal de contratación. El desarrollo de la cooperación entre los servicios de empleo y los empleadores debe considerarse como una inversión a largo plazo y una relación que crece y madura con el tiempo.

El refuerzo de los servicios orientados hacia el empleador y el personal formado para trabajar con jóvenes, sobre todo con los más desfavorecidos, así como estrategias claras de cooperación a través de acuerdos específicos con empresas, acuerdos marco de cooperación, pactos a nivel sectorial, trabajo en red, contratación y actividades y reuniones de información se encuentran entre los instrumentos más utilizados por los SPE en su contacto con los empleadores. Estas herramientas y servicios también se adaptan bien al desarrollo de sistemas de Garantía Juvenil. Por último, la respuesta a las necesidades de mano de obra de los empleadores también requiere el fortalecimiento de políticas de desarrollo de las capacidades e instrumentos de recopilación de información sobre el mercado laboral, con el fin de mejorar el perfil y la adaptación de los candidatos a los puestos de trabajo o períodos de prácticas y de aprendizaje disponibles. La adecuación con éxito es, en última instancia, la mejor garantía para crear situaciones ventajosas para todos, relaciones positivas con los empleadores y asociaciones más fructíferas, lo que conduce a ofertas de empleo estable y duradero para los jóvenes.

### **Asociar a las organizaciones de jóvenes**

Asociar a las organizaciones y asociaciones de jóvenes en el diseño y la fase conceptual de los programas públicos es garantía de que las intervenciones responden a las necesidades exactas de los jóvenes.

Cuando los destinatarios son jóvenes que se enfrentan a retos más complejos (como la ausencia o el bajo nivel de cualificaciones, la discapacidad, las adicciones, etc.), es vital establecer asociaciones eficaces entre los servicios de empleo y otros servicios de apoyo a la juventud. Las organizaciones que trabajan con jóvenes pueden llegar a estos a través de las

<sup>51</sup> YOUNEX: *Youth, Unemployment, and Exclusion in Europe* (FP7 – SSH, 2009-2011): [http://www.younex.unige.ch/Products/Reports/WP2\\_INTEGRATEDREPORT\\_D7.pdf](http://www.younex.unige.ch/Products/Reports/WP2_INTEGRATEDREPORT_D7.pdf)

<sup>52</sup> «PES and effective services for employers» (Los SPE y los servicios eficaces para los empleadores), Examen inter pares, enero de 2012 (Diálogo entre los SPE), <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1004&langId=en>

actividades de ocio y, debido a su carácter, a menudo informal, llegar a inculcarles la confianza necesaria para ponerse en contacto con las autoridades e inscribirse en los servicios de empleo. En marzo de 2011, la **Red Europea de Servicios Públicos de Empleo** llevó a cabo una revisión *inter pares*<sup>53</sup> sobre cómo diseñar y aplicar sistemas de Garantía Juvenil, que puso de manifiesto la importancia de dirigirse a los jóvenes en un entorno en el que se sientan cómodos y en su propia lengua. Por otra parte, es posible que los sectores privado y público no sean capaces de ofrecer a todos los jóvenes, especialmente los que más dificultades tienen para colocarse, una oferta de empleo o un aprendizaje. Las organizaciones juveniles y las ONG que trabajan con jóvenes podrían colaborar en la oferta de plazas, a través de períodos de prácticas remunerados o no remunerados o experiencias de trabajo voluntario.

En Finlandia, el grupo de trabajo dirigido por la Asociación Finlandesa de Cooperación con la Juventud recabó la opinión de los jóvenes en una fase inicial. El grupo de trabajo también organizó una consulta pública en línea «dar voz a los jóvenes» con las fuerzas activas de la juventud y los empresarios, que recabó respuestas de 6 366 jóvenes en el otoño de 2011.

El Reino Unido ha puesto en marcha el programa MYPLACE, dotado con 279 millones de GBP<sup>54</sup>, destinado a crear instalaciones para los jóvenes en Inglaterra, incluidas algunas de las zonas más desfavorecidas de todo el país. El programa concede subvenciones de capital por valor de uno a cinco 5 millones de GBP<sup>55</sup>.

### 3.2. Intervención y activación tempranas

#### Llegar a los jóvenes

Según datos de los Estados miembros, muchos jóvenes que experimentan dificultades para incorporarse al mercado de trabajo, se dirigen a los SPE u otros servicios públicos competentes únicamente cuando están desempleados, o en ningún caso, sobre todo si no tienen derecho a prestaciones. Si bien las asociaciones y la cooperación entre los servicios públicos de empleo y las escuelas pueden contribuir a allanar el terreno, se necesitan **acciones de información específicas adicionales** para garantizar que los jóvenes que no estudian ni trabajan ni están inscritos en un SPE u otros servicios competentes no se pierdan o acaben en una situación de nini o de inactividad al dejar la escuela. La gama de actividades incluye la distribución de material impreso en lugares frecuentados por el público destinatario (por ejemplo, centros o actos para jóvenes) y la utilización de medios de comunicación modernos que «hablen» la lengua de los jóvenes (por ejemplo, páginas web atractivas, campañas de información a través de YouTube, páginas web especiales para los jóvenes con información específica y orientación profesional). Desarrollar más el recurso a redes sociales como Facebook, como en el caso de Alemania, los Países Bajos o Suecia, también es una manera prometedora de avanzar, habida cuenta de los hábitos de comunicación de los jóvenes.

Una medida para garantizar que los jóvenes reciben una oferta poco después de dejar la escuela es mejorar los **sistemas de recopilación de datos** y los expedientes escolares, así como la **transferencia** de los jóvenes en riesgo o que han abandonado recientemente los estudios a los SPE u otros servicios competentes. El compromiso nacional, como ocurre en

<sup>53</sup> «Youth Guarantees: PES approaches and measures for low skilled young people» (Garantías Juveniles: enfoques y medidas de los SPE para los jóvenes poco cualificados», Viena, Austria – 22 y 23 de marzo de 2011: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=105&newsId=1009&furtherNews=yes>

<sup>54</sup> Equivalente a aproximadamente 350 millones de euros.

<sup>55</sup> Equivalente a aproximadamente entre 1,25 y 6,3 millones de euros.

Noruega, donde se aplica a nivel provincial, de permanecer en contacto con los jóvenes que dejan la escuela y dirigirlos, en caso necesario, a los servicios públicos de empleo, facilita considerablemente el contacto rápido con los jóvenes que abandonan prematuramente los estudios. No obstante, muchos países tienen que hacer frente a las normas sobre protección de datos en relación con la transferencia de datos individuales entre instituciones.

En Finlandia, la ley sobre la juventud establece disposiciones relativas a la divulgación de información a efectos del trabajo de sensibilización de los jóvenes. En primer lugar, los datos personales de los jóvenes pueden divulgarse con su consentimiento expreso. Si no se puede contactar al joven para obtener su consentimiento, el centro educativo debe hacer públicos sus datos personales y de contacto en el caso de haya completado la educación básica y no encuentre plaza en un nivel educativo posterior, o si un joven menor de 25 años abandona la formación profesional o de enseñanza secundaria superior general.

En Dinamarca, Finlandia, Luxemburgo, los Países Bajos y Noruega existen servicios de **acompañamiento o de «recuperación»** que supervisan la participación en la educación y la formación y contactan a los jóvenes que han abandonado prematuramente la escuela y que intentan encaminarse hacia la educación, la formación o el empleo. Por ejemplo, los institutos de registro y coordinación regional en los Países Bajos controlan y mantienen registros de los jóvenes que no tienen cualificaciones básicas y procuran contactar y apoyar a los que están inactivos. En Finlandia, los municipios o grupos de municipios tienen la obligación desde 2011 de contratar a personas que trabajan con jóvenes para que entren en contacto y hagan un seguimiento de los jóvenes que abandonan la escuela prematuramente y que corren el riesgo de convertirse en ninis<sup>56</sup>.

En el caso de los jóvenes a los que es difícil llegar, son necesarias actividades especiales de información para garantizar que acceden a los servicios competentes. Esto es especialmente pertinente para los que ya han abandonado la escuela y para aquellos que se **enfrentan a múltiples obstáculos**, que, a menudo, proceden de medios diversos / no integrados que les exponen al riesgo de discriminación en el acceso tanto a la formación como al mercado de trabajo. Estas medidas incluyen la **cooperación con centros juveniles y otras organizaciones pertinentes y las ONG** que trabajan con jóvenes o grupos desfavorecidos (por ejemplo, los inmigrantes, los toxicómanos, los huérfanos o las personas con discapacidad). Particularmente útiles pueden ser las campañas con actores de las comunidades étnicas y religiosas y organizaciones de asistencia social, así como que los propios servicios públicos de empleo dispongan de personal con edades y perfiles culturales diversos. En Austria, por ejemplo, las visitas a mezquitas y a círculos culturales, los acuerdos de cooperación con periódicos turcos y serbios y los DVD en lenguas extranjeras han contribuido a entrar en contacto con los jóvenes a los que es más difícil llegar.

Como demuestra la experiencia en algunos países, el **establecimiento de «puntos focales» especiales** para los jóvenes no solo puede contribuir a facilitar el contacto, sino también a aumentar la eficacia de las intervenciones y las medidas de activación, facilitando una prestación de servicios coordinada. Las estructuras van desde los servicios especializados para la juventud como parte de los servicios públicos de empleo y las instituciones regionales o locales independientes, hasta la contratación de proveedores privados. En Austria, Dinamarca y Alemania, las oficinas de empleo para jóvenes forman parte de los servicios públicos de

---

<sup>56</sup> Eurofound (2012) «Recent policy developments related to those not in employment, education and training (NEETs)» (Políticas recientes relativas a los que ni trabajan, ni estudian, ni reciben formación, los «ninis»).

empleo. Otras instituciones ayudan a las personas desfavorecidas, como las «misiones locales» en Francia, cuyo objetivo es evitar que los jóvenes acaben en situación de ninis y ofrecer oportunidades a aquellos que abandonan los estudios. Por el contrario, los servicios locales de empleo en Irlanda son un ejemplo de subcontratación con el sector privado: los «Youth reach centres» (centros para la juventud) ofrecen servicios intensivos de mediación y asesoramiento a los jóvenes que abandonan los estudios. Estos centros juveniles son particularmente eficaces como «punto focal» cuando otros servicios pertinentes como los de orientación profesional, los servicios municipales de apoyo a la juventud o a las familias, los servicios de asesoramiento sobre el endeudamiento y los servicios para personas con discapacidad, toxicómanos o antiguos reclusos están integrados en forma de una ventanilla única o sobre la base de los acuerdos de cooperación para la transferencia entre instituciones.

A fin de resolver el problema de que muchos jóvenes en el grupo de ninis no están inscritos en los SPE, algunos países han creado agencias *ad hoc*. Estas «**agencias para jóvenes**» están destinadas a apoyar a los jóvenes específicamente en sus estudios u orientación profesional; un ejemplo son los «centros para el empleo juvenil» en Lituania o los «centros de navegación» en Suecia. Estos últimos constituyen una red nacional de servicios de ventanilla única que evita que los jóvenes que pretenden (re)incorporarse a la educación, la formación y el empleo tengan que dirigirse a varios organismos públicos diferentes.

### **Adaptar la ayuda**

Una vez que los jóvenes se han inscrito en los servicios públicos de empleo u otro servicio competente (por ejemplo, la oficina municipal de empleo, un proveedor privado), la clave para una intervención y una activación tempranas reside en los **reglamentos vinculantes** que permiten a los jóvenes utilizar los SPE y obliga a estos a ofrecer a los jóvenes que se hayan inscrito y que estén en paro una oferta de educación, formación o empleo sobre la base de un plan de acción individual (PAI). Los planes de apoyo individual incluyen ayuda en la búsqueda de empleo, orientación en materia de educación o formación y medidas activas del mercado de trabajo para quienes lo necesiten.

En un contexto de restricciones presupuestarias es más importante que nunca orientar adecuadamente las intervenciones que necesitan una utilización intensiva de recursos, como la educación, la formación o un apoyo más amplio a las personas que lo necesitan. El principal requisito previo para que la activación pueda funcionar es disponer de **PAI adaptados**<sup>57</sup>. Tanto la preparación como el seguimiento requieren profesionalidad y un personal formado adecuadamente. La digitalización supone hacer uso de todas los canales, aplicar un conjunto adecuado de herramientas en línea, de autoayuda y de servicios personalizados. Sin embargo, los jóvenes que se enfrentan a **problemas más complejos necesitan un «enfoque personal completo»** para detectar y hacer frente a toda la serie de obstáculos y problemas a los que se enfrentan y poder determinar, de este modo, sus capacidades y competencias. Son necesarias una orientación holística y una gestión caso por caso, incluida una evaluación en profundidad de la situación personal, que tengan en cuenta la evolución a lo largo de la vida y un seguimiento pormenorizado en caso necesario. Como los SPE no pueden prestar estos

---

<sup>57</sup> Comisión Europea (2012) «Activation and Integration: Working with Individual Action Plans. Toolkit for Public Employment Services»; OECD (2007) «Activating the Unemployed: What Countries Do», en: OECD (ed.), *OECD Employment Outlook* (pp. 207-242) París; véase también: Comisión Europea (2012) «Activation and Integration: Working with Individual Action Plans. Toolkit for Public Employment Service».

servicios por sí solos, a menudo se contratan socios. Según los resultados de la evaluación, este enfoque ha demostrado su utilidad en Austria, Alemania y Eslovenia<sup>58</sup>.

Aunque el enfoque de los PAI se centra en el desarrollo de las capacidades, es importante que recojan el **principio de obligación mutua** (enfoque del palo y la zanahoria). La mejor forma de conseguirlo es mediante un documento firmado por ambas partes. Es preciso encontrar un equilibrio razonable entre el apoyo y el control y, al mismo tiempo, garantizar que se respetan las normas para la activación y se imponen sanciones con repercusiones en el derecho a las prestaciones y los servicios, en caso necesario. Con arreglo a la opinión cualitativa de los expertos, las sanciones tienen un impacto mayor si son claras, graduales, inmediatas y justas. También es necesario combinar la elegibilidad con la asistencia social para los jóvenes en situación de alto riesgo de marginalización, con un enfoque riguroso de obligación mutua<sup>59</sup>. En caso de abandono de los sistemas de activación, es preciso reforzar los mecanismos para mantener el apoyo a los jóvenes y evitar su exclusión social.

### **3.3. Medidas de apoyo para la integración en el mercado de trabajo**

#### **Abandono escolar**

Un 54,2 % de los jóvenes que han abandonado prematuramente la educación y la formación en la UE no tiene empleo. La reducción del abandono escolar prematuro (AEP) es una importante medida para combatir el desempleo juvenil; es también uno de los objetivos principales de la Estrategia Europa 2020. Los Estados miembros acordaron reducir la tasa media europea de abandono escolar prematuro a menos del 10 % para 2020. La «Recomendación del Consejo relativa a las políticas para reducir el abandono escolar prematuro»<sup>60</sup> subraya la necesidad de aplicar políticas generales e intersectoriales contra el abandono escolar prematuro para abordar tanto la enseñanza general como la formación profesional, proporcionar orientación a los jóvenes e incrementar su empleabilidad.

Estas políticas globales contra el abandono escolar prematuro deben incluir medidas compensatorias para abordar sus consecuencias del abandono escolar prematuro y permitir un acceso renovado a la educación y la formación, a fin de apoyar a los jóvenes para que adquieran las cualificaciones pertinentes. En este contexto, son de gran relevancia los programas de segunda oportunidad, así como el apoyo lingüístico adicional ofrecido a las personas que no dominan plenamente la lengua hablada en el país de residencia. Los programas que tienen más en cuenta el factor de género también pueden ser relevantes en un contexto en el que los hombres jóvenes corren mayor riesgo de abandonar prematuramente los estudios (un 15,3 % de hombres de 18 a 24 años, y un 11,6 % de mujeres, abandonan prematuramente la educación y la formación).

Además, el aprendizaje basado en el ejercicio de la actividad laboral, en particular la formación profesional dual proporciona a los jóvenes las cualificaciones pertinentes que se necesitan en el mercado laboral. Por otro lado, es posible que al entender mejor la aplicación en la práctica de los conocimientos teóricos, aumente su motivación para adquirir una mayor

---

<sup>58</sup> Eurofound (2012) «Recent policy developments related to those not in employment, education and training (NEETs)» (Políticas recientes relativas a los jóvenes que ni trabajan, ni estudian ni siguen una formación, los ninis); Comisión Europea (2011) «Examen inter pares por los SPE para jóvenes».

<sup>59</sup> OCDE (2010) «Off to a good start?: Jobs for Youth», París.

<sup>60</sup> DO C 191 de 1 de julio de 2011.

formación teórica. Por último, estos enfoques crean puntos de entrada y contactos que pueden facilitar la transición a un primer empleo. El objetivo es que proporcionen una acreditación reconocida a los estudiantes que hayan completado esta formación, permitiéndoles continuar la educación y la formación en sistemas de educación y formación convencionales.

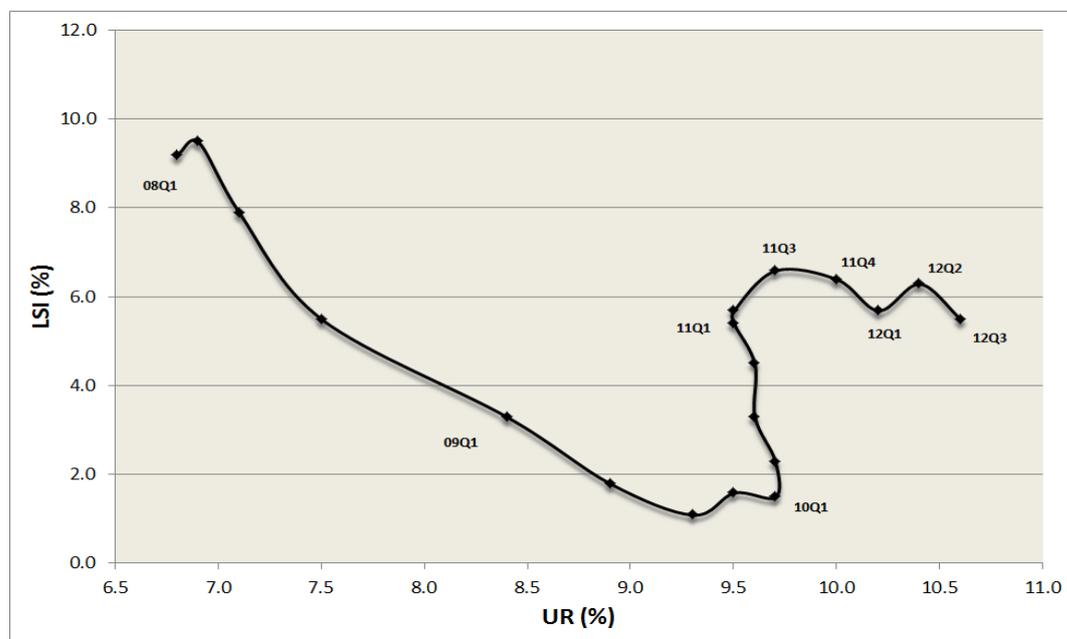
Mejorar las perspectivas a largo plazo en el mercado laboral de las personas que abandonan prematuramente los estudios contribuirá al éxito de la «Garantía Juvenil».

### Inadecuación de las cualificaciones

La situación económica actual, caracterizada por unos elevados niveles de desempleo y, paralelamente, unas ofertas de empleo persistentes en determinadas ocupaciones, pone de relieve el gran desafío en materia de competencias a que se enfrenta Europa.

Antes de la crisis, tanto la Unión Europea en su conjunto como la mayoría de los Estados miembros mostraban unos procesos de adecuación entre la oferta y la demanda de mano de obra cada vez más eficaces. Sin embargo, durante los dos últimos años, han aumentado tanto las tasas de desempleo como las relativas a las ofertas de empleo. Estas cifras quedan bien reflejadas en la denominada «curva de Beveridge», que relaciona las tasas de desempleo con las ofertas de empleo. Si el proceso de adecuación entre la oferta y la demanda de mano de obra funciona correctamente, la curva de Beveridge refleja una relación negativa entre la tasa de desempleo y las ofertas de empleo. Este fue el caso de la EU-27 hasta el primer trimestre de 2010. Desde entonces, el aumento de las ofertas de empleo no ha tenido ningún efecto sobre el desempleo<sup>61</sup>.

**Figura 1: Curva de Beveridge, EU-27, 2008T1-2012T3**



**Fuente:** Eurostat.

<sup>61</sup> Últimamente, la curva de Beveridge parece mostrar de nuevo una tendencia negativa, pero esto no es suficiente para afirmar que el proceso de adecuación entre la oferta y la demanda de mano de obra está mejorando en todos los Estados miembros.

**Breve descripción: los datos utilizados son los siguientes: i) la tasa de desempleo (UR, %), variable «une\_rt\_q», y ii) el indicador de escasez de mano de obra (LSI, %), variable «ei\_bsin\_q\_r2», derivados de los resultados de la encuesta a las empresas de la UE (% de las empresas manufactureras que consideraron la escasez de mano de obra como factor limitador de la producción).**

Los problemas en el proceso de adecuación entre la oferta y la demanda de la mano de obra —como refleja el trayecto de la curva de Beveridge— pueden estar relacionados con la existencia de desfases entre las capacidades<sup>62</sup> y las cualificaciones educativas<sup>63</sup> que requiere un determinado puesto de trabajo. Además, las grandes disparidades entre regiones y entre ámbitos de actividad pueden indicar un posible problema de desequilibrio regional y sectorial, puesto que los nuevos puestos de trabajo pueden encontrarse en regiones distintas de aquellas en las que se dispone de las personas con las capacidades adecuadas y las cualificaciones educativas que requiere el mercado.

La Encuesta Europea de Población Activa muestra que, durante el período de 2001-2011, la incidencia media del desfase entre capacidades y cualificaciones varió considerablemente entre los Estados miembros europeos<sup>64</sup>. Por lo que se refiere a la inadecuación de las cualificaciones, por término medio, casi un 15 % de los trabajadores europeos está «sobreeducado», mientras que un 21 % está «infraeducado»<sup>65</sup>.

El desfase entre la demanda de mano de obra y las capacidades y la ubicación geográfica de posibles empleados es extremadamente grave, ya que podría ser indicio de una creciente naturaleza estructural del desempleo. La comparación entre los datos previos a la crisis y los datos actuales pone claramente de manifiesto un constante incremento del desempleo estructural y de larga duración. En particular, el desempleo estructural de la EU-27 aumentó en más de un punto porcentual, pasando del 8,2 % en 2007 al 9,3 % en 2012, mientras que las previsiones de la Comisión Europea<sup>66</sup> para 2013 muestran un porcentaje aún más elevado de desempleo estructural (9,6 %).

El número de graduados en TIC es insuficiente para cubrir los puestos vacantes en este sector, donde, incluso durante las recientes turbulencias económicas, ha crecido la demanda de

---

<sup>62</sup> La inadecuación de las capacidades por lo que se refiere a la diferencia entre las competencias (generales, técnicas y sociales) de los trabajadores y las capacidades necesarias para realizar su trabajo. Como inadecuación de las competencias se entiende tanto la «falta de cualificaciones», es decir, cuando las competencias de un trabajador no son suficientes para las exigencias del trabajo, como la «sobrecualificación», que surge cuando las competencias superan a las necesarias para el puesto de trabajo.

<sup>63</sup> La inadecuación de las cualificaciones se refiere al desfase entre las cualificaciones educativas (es decir, las capacidades académicas formales) de los trabajadores y las que requieren sus puestos de trabajo. Abarca tanto la «sobreeducación», es decir, cuando el trabajador tiene más cualificaciones educativas de las necesarias, como la «infraeducación», es decir, cuando el trabajador tiene menos cualificaciones educativas de las requeridas.

<sup>64</sup> Estimaciones del Cedefop (véase la revisión de «Evolución del empleo y la situación social en Europa 2012, de próxima aparición).

<sup>65</sup> Cálculos del mismo Cedefop, sobre la base de datos de EULF (véase la revisión de «Evolución del empleo y de la situación social en Europa 2012», de próxima aparición).

<sup>66</sup> Base de datos macroeconómicos anuales de la Dirección General de Asuntos Económicos y Financieros de la Comisión Europea, que puede consultarse en:

[http://ec.europa.eu/economy\\_finance/ameco/user/serie/ResultSerie.cfm](http://ec.europa.eu/economy_finance/ameco/user/serie/ResultSerie.cfm)

profesionales del sector a un ritmo anual de crecimiento del 3 %. Además, en 2015 habrá en la UE hasta 700 000 vacantes sin cubrir para profesionales de las TIC <sup>67</sup>.

### **Experiencias de aprendizaje no formal e informal**

En la situación actual de aumento del desempleo y de falta de crecimiento económico, la validación del aprendizaje no formal e informal puede ayudar a los jóvenes desempleados que buscan su primer empleo, o que tienen muy poca experiencia profesional, a revalorizar las capacidades y competencias que hayan adquirido en distintos contextos. Además, desde una perspectiva individual, la validación del aprendizaje no formal e informal hace que aumenten las perspectivas de empleabilidad, contribuye al incremento de los salarios y a la rapidez de la movilidad profesional y ofrece asimismo una segunda oportunidad a aquellos que han abandonado prematuramente los estudios, la mejora del acceso a la educación y la formación formales, una mayor motivación y una mayor confianza en sí mismos.

El aprendizaje no formal tiene lugar en un contexto de aprendizaje formal, pero no suele conducir a la obtención de una certificación o un diploma. Suele incluir cursos, talleres, conferencias o seminarios. El aprendizaje informal se obtiene en diferentes lugares, como el hogar, el trabajo o una asociación, así como a través de la interacción diaria entre las personas; incluye el aprendizaje de idiomas, así como patrones y usos culturales.

Actualmente, han introducido amplios sistemas para la validación del aprendizaje no formal e informal cuatro Estados miembros:

En Francia todas las cualificaciones, excepto las de profesiones reguladas como médicos, odontólogos, veterinarios y arquitectos, pueden obtenerse a través de la validación del aprendizaje no formal e informal. Los interesados presentan detalles de sus experiencias de aprendizaje y de las capacidades o competencias adquiridas. Un jurado de expertos designado por el ministerio pertinente podrá conceder una cualificación total o parcial. Luxemburgo cuenta con un sistema similar.

En los Países Bajos, las personas pueden presentar una descripción de sus experiencias ante un proveedor de «certificados de experiencia» acreditado, ya sea a efectos de una solicitud de empleo o para su reconocimiento formal por parte de una comisión de exámenes. En Finlandia, la legislación en el ámbito de la educación permite la validación de experiencias en muchos ámbitos y niveles de la educación.

El 26 de noviembre de 2012, el Consejo alcanzó un acuerdo político en relación con la Recomendación del Consejo sobre la validación del aprendizaje no formal e informal con arreglo al cual los Estados miembros deberán introducir, a más tardar en 2012, disposiciones para la validación del aprendizaje no formal e informal, del modo que consideren apropiado y de acuerdo con las circunstancias y las características específicas nacionales.

### **El espíritu emprendedor de los jóvenes: creando empleos y competencias**

---

<sup>67</sup> Informe *Anticipating the Evolution of the Supply and Demand of e-Skills in Europe 2010-2015* (Previsiones sobre la evolución de la oferta y la demanda de cibercapacidades en Europa 2010-2015) realizado para la Comisión Europea por Empirica and IDC Europe, diciembre de 2009. Previsiones actualizadas presentadas en la Conferencia Europea sobre Cibercapacidades el 13 de diciembre de 2011 en Bruselas.

No siempre se considera el espíritu emprendedor como una ruta convencional para fomentar el empleo. Sin embargo, el espíritu emprendedor representa claramente una oportunidad para favorecer el empleo y reducir el desempleo juvenil<sup>68</sup>. Pero, además, la habilidad para transformar las ideas en actos es una de las competencias clave del aprendizaje permanente incluidas en la Recomendación de la Comisión sobre competencias clave de 2006<sup>69</sup>, donde se la considera una competencia transversal que favorece la (auto) empleabilidad.

Los jóvenes necesitan familiarizarse con el significado del concepto de emprendimiento; además, convertirse en empresario debería ser una opción interesante para ellos. Los empresarios de éxito, los modelos de referencia, son importantes para favorecer el espíritu emprendedor de los jóvenes.

A principios de 2012, la OCDE publicó un informe sobre el espíritu emprendedor de la juventud<sup>70</sup>, en el que señalaba que, aunque puede parecer que los jóvenes, debido a su inexperiencia y a la falta de financiación, no forman un grupo idóneo por lo que se refiere al emprendimiento, están claramente interesados en esta opción, y muchos de ellos creen en la viabilidad del trabajo por cuenta propia. Los resultados de un Eurobarómetro de 2009<sup>71</sup> sugieren que los más jóvenes (los dos grupos de edad entre 15 y 24 años y entre 25 y 39 años) muestran mayor interés en el trabajo por cuenta propia: un 40 % y un 42 % respectivamente, respondieron que, en los próximos cinco años, el empleo por cuenta propia era una opción «muy factible» o «bastante factible», unos porcentajes mucho más elevados que los obtenidos entre las personas de entre 40 y 54 años de edad y las pertenecientes al grupo de edad de 55 años o más (un 29 % y un 13 %, respectivamente).

Los jóvenes suelen encontrar obstáculos específicos que les impiden transformar sus ideas en proyectos. Estos obstáculos incluyen la falta de aptitudes empresariales, la falta de experiencia laboral previa y la dificultad para acceder a la financiación. La Comisión Europea ya apoya el espíritu emprendedor de los jóvenes mediante la promoción de la educación en materia de emprendimiento en escuelas y universidades, a través del programa europeo de intercambio «Erasmus para Jóvenes Emprendedores»<sup>72</sup>, que permite a los nuevos empresarios pasar una temporada con otros más experimentados.

---

<sup>68</sup> El trabajo por cuenta propia es importante en términos de creación de empleo. El 85 % de las nuevas empresas son microempresas con menos de diez empleados. En la Unión Europea, las nuevas empresas crean dos puestos de trabajo por término medio. Sin embargo, una encuesta Eurobarómetro de 2009 pone de manifiesto que, en la UE, el 28 % de las personas indicaron que, en los próximos cinco años, el trabajo por cuenta propia sería «muy factible» o «bastante factible». Esta cifra sigue siendo inferior a la de los Estados Unidos de América (EE.UU.) y a la de China, donde el 36 % y el 49 % de las personas indicaron que el trabajo por cuenta propia sería «muy factible» o «bastante factible» en los próximos cinco años.

<sup>69</sup> Las recomendaciones de la Comisión sobre las competencias clave para el aprendizaje permanente (2006/962/CE) subrayaban la importancia de considerar que «Por sentido de la iniciativa y espíritu de empresa se entiende la habilidad de la persona para transformar las ideas en actos» (DO L 394 de 30 de diciembre de 2006):

[http://europa.eu/legislation\\_summaries/education\\_training\\_youth/lifelong\\_learning/c11090\\_es.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/education_training_youth/lifelong_learning/c11090_es.htm)

<sup>70</sup> Publicado en el marco de un estudio sobre las actividades empresariales en Europa (*Panorama on Entrepreneurial Activities in Europe*), encargado por la Comisión:  
<http://www.oecd.org/regional/leedprogrammeloconomicandemploymentdevelopment/Youth%20Policy%20Brief.pdf>

<sup>71</sup> Comisión Europea (2009), Eurobarómetro, «El emprendimiento en la UE y más allá de sus fronteras».

<sup>72</sup> <http://www.erasmus-entrepreneurs.eu/>

Mediante el Instrumento Europeo de Microfinanciación Progress<sup>73</sup>, la Comisión pretende aumentar la disponibilidad de los microcréditos para aquellos que quieren convertirse en trabajadores por cuenta propia o crear una microempresa, pero encuentran dificultades para conseguir créditos convencionales, como es el caso de los jóvenes, incluidos los que se incorporan al mercado laboral. El futuro Programa de la Unión Europea para el Cambio y la Innovación Sociales (2014-2020)<sup>74</sup> seguirá promoviendo el acceso a la financiación de los microemprendedores y los emprendedores sociales.

### **Subvenciones salariales y costes laborales no salariales<sup>75</sup>**

Unos **costes laborales no salariales**, como la contribución del empleador a la seguridad social, demasiados altos pueden tener efectos perjudiciales sobre la demanda de mano de obra, especialmente entre los grupos con una productividad relativamente baja, como los jóvenes que inician su carrera profesional, que se enfrentan a una demanda de mano de obra muy elástica (sensible). Por lo tanto, la reducción de la carga fiscal sobre el trabajo (especialmente los costes laborales no salariales) de forma presupuestariamente neutra, **trasladándola** al medio ambiente, al consumo o a los impuestos sobre la propiedad inmobiliaria, puede tener efectos positivos en la demanda de mano de obra y, por lo tanto, puede ser un instrumento para garantizar el éxito del sistema de «Garantía Juvenil». Previsiblemente, **dirigir exclusivamente** estas reducciones a aquellos grupos con una demanda de mano de obra sensible tendrá un impacto positivo en su empleo. Sin embargo, su diseño y aplicación deben prepararse minuciosamente para evitar un efecto adverso sobre las perspectivas de empleo de los grupos a los que (por poco) no les sea aplicable.

Las **subvenciones salariales (subvenciones a la contratación)** ofrecen a los empresarios bonificaciones en forma de subvenciones salariales por contratar a grupos específicos de trabajadores. Estas subvenciones también pueden utilizarse para asegurar el éxito del sistema de «Garantía Juvenil» debido a su potencialidad para fomentar el empleo. Una subvención a la contratación reduce los costes de la mano de obra en que incurren los empleadores, por lo que aumenta su disposición para contratar a otros trabajadores y, por ende, contribuye a la creación de nuevos puestos de trabajo.

Los empleadores deberían utilizar las subvenciones salariales para **nuevas contrataciones**. De esta forma, se anima a los empleadores a llevar a cabo una contratación neta de mano de obra nueva y, en consecuencia, a crear empleos que en otras circunstancias no se crearían. La aplicación de estas medidas a los grupos vulnerables, como los jóvenes, puede tener efectos positivos, sobre todo si las subvenciones a la contratación se combinan con esfuerzos adicionales de ayuda a la población destinataria. Las subvenciones son más eficaces si la oferta se ajusta a la demanda, con una preparación concienzuda de la colocación por parte del servicio de empleo y si existe la posibilidad de que los jóvenes y los empleadores reciban asesoramiento cuando sea necesario.

Las normas sobre ayudas estatales deben tenerse en cuenta en lo que respecta a las medidas mencionadas. A este respecto, cabe señalar que las medidas de carácter general para facilitar

<sup>73</sup> <http://ec.europa.eu/epmf>

<sup>74</sup> COM(2011) 609 de 6 de octubre de 2011.

<sup>75</sup> Las cuestiones relativas a las subvenciones salariales y los costes laborales no salariales se han abordado en «Hacia una recuperación generadora de empleo», [COM(2012) 173 de 18 de abril de 2012] del «paquete sobre el empleo», así como en el informe temático del Comité de empleo de 2011 (Bruselas, 22 de noviembre de 2011, 17239/11).

la contratación de jóvenes, abiertas a todas las empresas de todos los sectores de la economía, no pueden considerarse ayudas estatales. Por el contrario, las medidas selectivas, es decir, las limitadas a determinados tipos de empresa o a determinados sectores, o que implican discrecionalidad de las autoridades, pueden considerarse ayudas estatales siempre que se cumplan las demás condiciones del artículo 107, apartado 1, del TFUE.

### **Movilidad laboral**

Unas estimaciones recientes (primer trimestre de 2012), basadas en la Encuesta sobre la población activa de la UE<sup>76</sup>, señalan que un 3,0 % de los ciudadanos de la UE en edad de trabajar (entre 15 y 64 años) residen en otro Estado miembro. Esto representa alrededor de 9,5 millones de personas. En comparación con el nivel de 2005, supone un acusado aumento (+ del 50 %, ya que entonces había exactamente un 2,0 %, es decir, 6,2 millones de personas).

Según el Observatorio Europeo de Ofertas de Empleo, aunque el desempleo en la UE sigue siendo elevado, paradójicamente hay también más de dos millones de ofertas de empleo no cubiertas en la UE. En su mayor parte, se deben a los desfases entre la oferta y la demanda de mano de obra, así como a una movilidad laboral a escala regional, nacional y europea insuficiente.

Los jóvenes son uno de los grupos con mayor disposición a la movilidad. La experiencia laboral en el extranjero puede aportar un valor añadido a su formación permanente y a su trayectoria profesional<sup>77</sup>, y proporcionarles más oportunidades de empleo.

Por consiguiente, la movilidad laboral podría fomentarse para abordar el problema del desempleo juvenil, ayudar a los empleadores a encontrar las capacidades que buscan pero que no encuentran en su mercado de trabajo local, y permitir a los Estados miembros ofrecer a cada joven, en un plazo de cuatro meses desde el inicio de su desempleo o desde que dejó la educación formal, una oferta de empleo de buena calidad, la continuación de la educación, o un período de aprendizaje o de prácticas.

El Paquete sobre el empleo pide que los mercados laborales sean más eficaces, más dinámicos y sin fricciones, y la Comisión, en el Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento 2013<sup>78</sup>, subrayó que, puesto que en determinadas regiones y determinados sectores no hay trabajadores que se ajusten a las necesidades, estas carencias y estos desfases en materia de competencias deben abordarse mediante una mayor participación en el mercado laboral, la mejora de los niveles de competencia y una mayor movilidad. Con el fin de mejorar la situación, las políticas de empleo deben facilitar las transiciones laborales que fomenten la productividad y la calidad del trabajo. Los trabajadores deben tener las cualificaciones adecuadas, y las personas deben ser suficientemente móviles para responder a ofertas de empleo en otros Estados miembros y otras regiones.

La inversión en las cualificaciones y el reciclaje profesional desempeñará un papel crucial en el apoyo de los futuros logros en materia de movilidad y de productividad. De hecho, gran parte de la pérdida de competitividad en muchos Estados miembros puede explicarse por el

---

<sup>76</sup> Eurostat, Encuesta de población activa de la UE (lfsq\_pganws).

<sup>77</sup> Esto significa que, a lo largo de toda la trayectoria profesional puede haber migración circular, es decir, puede haber tantos períodos de trabajo en el país como en el extranjero.

<sup>78</sup> COM(2012) 750 de 28 de noviembre de 2012.

escaso aumento de la productividad debido a una inversión insuficiente en políticas e instrumentos de desarrollo de las capacidades. El refuerzo de las políticas de desarrollo de las capacidades también es fundamental para abordar las carencias y los desfases de las ofertas existentes en el mercado de trabajo y, por consiguiente, para facilitar la movilidad.

Por otro lado, un verdadero mercado laboral de la UE con el suficiente nivel de movilidad solo se creará una vez se hayan eliminado los restantes obstáculos jurídicos y prácticos a la movilidad, tanto para las empresas como para los trabajadores.

A estos fines, la Comisión Europea ha iniciado una reorientación de EURES, la red europea de servicios de empleo<sup>79</sup>. La reforma convertirá a EURES en un instrumento de adecuación de la oferta y la demanda, colocación y contratación en toda la UE, e incluirá la aplicación de planes de movilidad específicos para determinadas profesiones, determinados sectores y determinados grupos, como los jóvenes. Este enfoque seguirá la lógica de la acción piloto «Tu primer trabajo EURES»<sup>80</sup> concebido para ayudar a los jóvenes europeos de entre 18 y 30 años a encontrar trabajo en otros países de la UE. El sistema se basa en la ayuda de los servicios nacionales de empleo (información, búsqueda de puestos de trabajo, financiación) a los jóvenes demandantes de empleo y a las empresas con unas vacantes difíciles de cubrir y que están interesadas en contratar personal de otros países.

### 3.4. LA PERSPECTIVA EUROPEA

#### Uso de los Fondos Estructurales de la UE

A juzgar por las respuestas a un cuestionario sobre las políticas para la juventud que los Estados miembros remitieron a la Comisión, así como por los resultados de los informes sobre la Iniciativa Oportunidades para la Juventud, esta iniciativa ha desempeñado un papel crucial como factor determinante de la reasignación de una cantidad considerable de recursos de financiación de la UE, en particular del Fondo Social Europeo y el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) **a medidas relacionadas con el desempleo juvenil**. Un ejemplo destacado de ello es Italia, que, con arreglo a su Plan de Acción para la Cohesión, ha reasignado, hasta ahora, 6 000 millones de euros en dos fases, una parte significativa de los cuales se ha dedicado a acciones en el ámbito del empleo y la educación.

En el actual período de programación 2007-2013, el Fondo Social Europeo apoya una serie de acciones dirigidas a mejorar el acceso al empleo y a la inserción duradera de las personas en busca de empleo en el mercado de trabajo, prestando especial atención a la prevención del desempleo juvenil y de larga duración. Los Estados miembros han dedicado importantes recursos a mejorar la transición de la escuela al trabajo para los jóvenes, así como medidas adicionales de integración en el mercado laboral, como políticas de activación específicas, subvenciones salariales o medidas para promover el espíritu emprendedor de los jóvenes y la creación de nuevas empresas. Las ayudas a la contratación temporal son un instrumento que ya aplican los Estados miembros en el contexto de la crisis económica, que se pueden financiar con cargo al FSE. El apoyo del FSE a las ayudas a la contratación temporal debe respetar asimismo determinados requisitos relacionados con las normativas sobre ayudas

<sup>79</sup> C(2012) 8548 de 26 de noviembre de 2012.

<sup>80</sup> <http://ec.europa.eu/social/yourfirsteuresjob>

estatales y cofinanciación nacional. En el anexo II encontrará ejemplos de actividades/intervenciones en el marco de la «Garantía Juvenil» que pueden recibir financiación con cargo al FSE.

La propuesta de Reglamento del FSE para el próximo período de programación 2014-2020 incluye una prioridad de inversión del FSE destinada a la integración duradera de los jóvenes sin empleo, estudios o formación en el mercado de trabajo. Por tanto, está previsto que los Estados miembros con altas tasas de desempleo juvenil identifiquen a los jóvenes sin empleo como un grupo destinatario específico para la financiación con cargo al FSE. Esta es representativa de los resultados obtenidos con ayuda de los fondos de la UE. Los fondos de la UE también pueden utilizarse para apoyar la creación de puestos de trabajo para la juventud a través de medidas dirigidas al empleo por cuenta propia y la creación de nuevas PYME.

Las medidas pertinentes con cargo al Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) para apoyar el empleo juvenil y la movilidad laboral incluyen, en particular, el apoyo a las PYME, el desarrollo de viveros de empresas y la inversión en educación e infraestructuras sociales, así como infraestructuras destinadas a los servicios públicos de empleo. Por otra parte, en el marco de los programas de cooperación transfronteriza, el FEDER promueve la integración de los mercados de trabajo transfronterizos, incluida la movilidad transfronteriza, las iniciativas conjuntas de empleo a nivel local y los cursos de formación conjuntos.

El Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural (FEADER) también estimulará el empleo juvenil en el ámbito de la agricultura y el desarrollo empresarial rural. Los jóvenes de las zonas rurales tendrán la oportunidad de crear sus propias explotaciones, poner en marcha una empresa rural o participar en diversas actividades de cooperación que podrían recibir apoyo en el marco del FEADER. También pueden recibir la formación pertinente, así como asesoramiento profesional sobre cómo gestionar y dirigir sus empresas. Asimismo, pueden participar en el desarrollo local de la zona en la que residen a través de la iniciativa LEADER<sup>81</sup>.

Por tanto, se espera que los futuros contratos de asociación y programas operativos dediquen una parte importante de sus esfuerzos a la transición de la escuela al trabajo y a la integración de los jóvenes en el mercado laboral. Por otra parte, se anima a los Estados miembros a que, en el próximo período de programación, identifiquen las posibilidades para una cooperación más estrecha y unos enfoques integrados entre los cinco Fondos del Marco Estratégico Común (Fondos del MEC)<sup>82</sup>, con vistas a proporcionar soluciones globales. En este contexto, la integración de los jóvenes afecta a un número de ámbitos estratégicos interrelacionados, como la educación, el empleo, la inclusión social, el emprendimiento social o la vivienda y el entorno empresarial, que supondrían un apoyo financiero con cargo a diversos fondos del MEC. Desde la perspectiva de los fondos de la UE, una «Garantía Juvenil» podría ser, en particular, un instrumento estratégico eficaz, lo que demuestra el valor añadido de las inversiones de la UE en medidas con efectos duraderos.

Durante el período de programación 2007-2013, la Comisión ha asistido a los Estados miembros en relación con el aprendizaje mutuo y la preparación de propuestas conjuntas sobre las políticas en el ámbito del empleo juvenil a través de la red europea de empleo

<sup>81</sup> [http://enrd.ec.europa.eu/leader/es/leader\\_es.cfm](http://enrd.ec.europa.eu/leader/es/leader_es.cfm)

<sup>82</sup> El FSE, el FEDER, el Fondo de Cohesión, el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural y el Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca.

juvenil, con la cofinanciación de la asistencia técnica del FSE<sup>83</sup>. En el período previo a la adopción de los Reglamentos relativos a los Fondos europeos del MEC para el próximo período de programación, la Comisión discutirá con los Estados miembros sus opiniones preliminares sobre los principales retos específicos de cada país.

A fin de acelerar la absorción de los Fondos Estructurales en el actual período de programación, los Estados miembros deben ser más activos a la hora de intentar que se apliquen plenamente las medidas en vigor en el ámbito de la actividad juvenil (en particular tras la reasignación de fondos). Las autoridades de gestión, en colaboración con los interlocutores sociales, al elaborar convocatorias de propuestas para proyectos del FSE podrían identificar las medidas cuya ejecución pueda proporcionar más rápida y eficazmente una garantía para el empleo juvenil o la formación. Por ejemplo, los vales de formación y las subvenciones al emprendimiento podrían ser tales instrumentos. Asimismo, la Comisión promueve la aplicación de las opciones de simplificación de costes, a saber, los importes a tanto alzado fijos para determinadas partidas de gastos, mediante la aplicación de baremos estándar de costes unitarios y cantidades fijas únicas, a fin de facilitar la contabilidad y la ejecución del proyecto. Las propuestas reguladoras de la Comisión para el período de programación 2014-2020 retoman la simplificación y una gestión basada en los resultados a través de la introducción de planes de acción conjuntos. Estos grupos de proyectos a gran escala predeterminados y con resultados estratégicos acordados podrían constituir un instrumento flexible y eficaz para garantizar que los fondos de la UE apoyan los objetivos políticos. Algunos Estados miembros ya han puesto en práctica medidas similares durante el período actual.

### **Semestre Europeo**

La Comisión se compromete a supervisar la aplicación de los sistemas de «Garantía Juvenil» así como su impacto en los Estados miembros. En particular, en el marco del Semestre Europeo y las recomendaciones específicas por país.

Con el fin de aumentar la competitividad y garantizar el logro de los objetivos de la Estrategia Europa 2020 para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador, la Comisión Europea ha establecido el Semestre Europeo, un ciclo anual de coordinación de las políticas económicas.

El Semestre Europeo empieza cuando, al final del año, la Comisión adopta el Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento (EPAC), que establece las prioridades de la UE a corto y medio plazo para impulsar el crecimiento y la creación de empleo. En abril, los Estados miembros presentan sus programas de estabilidad o de convergencia y sus programas nacionales de reforma. En el curso de mayo y junio, la Comisión analiza estos documentos con vistas a las prioridades establecidas en el Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento y evalúa los progresos registrados en relación con las recomendaciones formuladas con anterioridad. Por último, la Comisión formula recomendaciones específicas que son adoptadas formalmente por el Consejo a finales de junio.

Como uno de los grupos más afectados por la crisis, el desempleo juvenil ha ocupado un lugar predominante durante los dos primeros semestres europeos. El Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento 2011 destacó la importancia de centrarse en la juventud mediante medidas adecuadas, a fin de evitar una «generación perdida»; este mensaje se vio reforzado en

---

<sup>83</sup> [www.youthemploymentnet.eu](http://www.youthemploymentnet.eu)

el Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento 2012. Muchos Estados miembros han recibido recomendaciones específicas para cada país vinculadas a la mejora de la situación de los jóvenes en el mercado de trabajo<sup>84</sup>. Este marco se utilizará para controlar las medidas adoptadas por los Estados miembros (y sus impactos) a la aplicación de sistemas de «Garantía Juvenil».

En el Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento 2013<sup>85</sup>, la Comisión hizo hincapié en que los Estados miembros deben facilitar a los jóvenes la transición de los estudios al trabajo y desarrollar e implementar sistemas de Garantía Juvenil en virtud de los cuales toda persona menor de veinticinco años reciba una oferta de empleo, educación continua, formación de aprendiz o período de prácticas en un plazo de cuatro meses tras acabar la educación formal o quedar desempleada. Estos sistemas pueden ser cofinanciados por el Fondo Social Europeo.

### **Aprender unos de otros**

El aprendizaje mutuo será una herramienta vital para que los Estados miembros puedan tener éxito en la aplicación de la «Garantía Juvenil».

Los programas e iniciativas de aprendizaje mutuo pueden servir para intercambiar conocimientos y experiencia entre quienes se enfrentan a problemas similares. Aprender los unos de los otros y extraer las enseñanzas que pueden aplicarse a la propia situación nacional/regional/local constituye un modo económicamente ventajoso de adquirir nuevas capacidades y competencias para hacer frente a los nuevos retos del mercado de trabajo.

Los resultados obtenidos de esta forma pueden hacer que elementos y aspectos determinados se trasladen de un país a otro y se apliquen en un contexto nacional o local. La reproducción de este tipo de ejercicio a nivel de los Estados miembros puede ayudar a difundir conocimientos entre los socios pertinentes, permitiéndoles ser más eficaces en su propio trabajo. Es también un medio de reducir los riesgos en la aplicación de nuevos sistemas y de garantizar una mayor rentabilidad de la inversión sobre la base de opciones políticas previamente escogidas y probadas.

A nivel europeo, el objetivo del **Programa de Aprendizaje Mutuo** en el ámbito del empleo es fomentar el aprendizaje mutuo a todos los niveles de gobernanza y aumentar la transferibilidad de las políticas más eficaces<sup>86</sup>.

---

<sup>84</sup> En este marco, los Estados miembros deben centrarse en el desarrollo de capacidades (FI, ES), adaptar los sistemas de educación y formación, así como las capacidades de los jóvenes, a las necesidades del mercado laboral o aumentar la disponibilidad de formación en prácticas (DK, EE, FR, ES, LT, LV, LU, MT, PL, SK, SI y UK). Asimismo, deben promover incentivos para que las empresas contraten jóvenes (IT) y fomentar el trabajo por cuenta propia y la creación de empresas (CY, IT). Se les invita a reducir las tasas de abandono escolar y el abandono escolar prematuro (AT, DK, HU, ES, IT, LV, MT y UK) y mejorar el acceso a la educación y a la formación de los grupos vulnerables (BG, DE, HU, SK). Además, están llamados a corregir las asimetrías de la legislación en materia de protección del empleo entre los diferentes tipos de contratos y reducir la segmentación del mercado de trabajo (FR, IT, LT, PL, SE, SI).

<sup>85</sup> COM(2012) 750, de 28 de noviembre de 2012.

<sup>86</sup> En 2011 y 2012, por ejemplo, el Programa de Aprendizaje Mutuo consideraba formas para facilitar una transición rápida de la educación o la formación al mercado de trabajo de los jóvenes, también de los que tienen un alto nivel de cualificación y de los que han completado un esquema de formación dual.

En 2013 y años posteriores, el Programa de Aprendizaje Mutuo podría centrarse en la transferibilidad de conocimientos sobre los sistemas de Garantía Juvenil entre los Estados miembros que presenten un panorama similar por lo que se refiere a los ninis, o situaciones específicas con los grupos que se enfrentan a obstáculos múltiples. De esta forma, se garantizaría que las políticas y medidas más eficaces fueran conocidas por todas las partes interesadas en todos los Estados miembros, y se contribuiría a mejorar el diseño y la aplicación de los futuros sistemas de Garantía Juvenil.

Además, la Comisión Europea seguirá supervisando la adopción y la aplicación de sistemas de Garantía Juvenil a través de la red europea de SPE, y extrayendo enseñanzas de los programas nacionales. Por otra parte, en el futuro habrá una coordinación más estrecha con el Programa de Aprendizaje Mutuo en el marco del método abierto de coordinación social, el diálogo entre SPE y, si procede, otros intercambios apoyados por la Comisión, a fin de evitar solapamientos, tanto en términos de contenido como de calendario.

El proceso de aprendizaje mutuo también tendrá en cuenta las experiencias adquiridas fuera de la UE que pudieran ser de utilidad. Además, mediante el proceso se intentará mejorar y ampliar la participación de otras partes interesadas, en particular los interlocutores sociales, pero también ONG, instituciones académicas, organizaciones internacionales, etc., con el fin de garantizar una difusión más amplia de los resultados.

El 20 de agosto de 2012, la Comisión lanzó una convocatoria de propuestas en el marco de una **acción preparatoria del Parlamento Europeo** sobre los sistemas de Garantía Juvenil, a la que se había asignado una financiación de cuatro millones de euros. El objetivo de la convocatoria es apoyar a las asociaciones que impulsen medidas de activación destinadas a los jóvenes a través de proyectos en el marco de los sistemas de Garantía Juvenil a nivel nacional, regional o local.

La experiencia adquirida a través de los proyectos seleccionados en virtud de la mencionada convocatoria ofrecerá a los Estados miembros diversos sistemas, modelos y recomendaciones prácticas para establecer la Garantía Juvenil con vistas a los futuros regímenes de financiación de la Unión pertinentes para los jóvenes y para la integración en el mercado laboral, preparando el camino para la futura actuación del FSE. La Comisión organizará una conferencia de valorización en la que participarán todos los Estados miembros (en particular, las autoridades de gestión del FSE), para presentar los diversos sistemas, modelos y recomendaciones prácticas que se deriven de la mencionada convocatoria a todos los Estados miembros, y espera que estos hagan pleno uso de los resultados de los proyectos financiados.

La investigación socioeconómica europea ya se centra desde hace mucho tiempo en el desempleo juvenil, así como en aspectos de su exclusión social (y el potencial de inclusión). Las conclusiones derivadas de esta serie de proyectos se han resumido recientemente en revisiones de las políticas<sup>87</sup>, que incluyen conclusiones y recomendaciones estratégicas procedentes de la investigación en materia de empleo, educación y formación, y juventud y políticas sociales.

---

<sup>87</sup> Nuevas cualificaciones y nuevos empleos en Europa: sendas hacia el pleno empleo y la inclusión social de los jóvenes en los márgenes de la sociedad (Comisión Europea 2012); [http://ec.europa.eu/research/social-sciences/pdf/new-skills-and-jobs-in-europe\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/research/social-sciences/pdf/new-skills-and-jobs-in-europe_en.pdf) [http://ec.europa.eu/research/social-sciences/pdf/social-inclusion-of-youth\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/research/social-sciences/pdf/social-inclusion-of-youth_en.pdf)

Para el último año del séptimo programa marco, el programa Ciencias Sociales y Humanidades ha previsto un proyecto de investigación integrada a gran escala denominado «Superar el desempleo juvenil en Europa»<sup>88</sup>. El objetivo es adquirir una comprensión global de los factores causantes de los altos índices de desempleo entre los jóvenes y evaluar la eficacia de las políticas del mercado laboral destinadas a mitigar este fenómeno.

### **Evaluación y mejora permanente de los sistemas de «Garantía Juvenil»**

Es necesario valorar y evaluar todas las acciones y todos los programas que contribuyen a la creación de sistemas de «Garantía Juvenil», tanto a escala nacional como de la UE. En efecto, esto permitirá la mejora permanente de los sistemas existentes y servirá de base para futuras políticas dirigidas a reducir el desempleo juvenil en Europa.

Hasta ahora, solo se han llevado a cabo algunos ejercicios de este tipo. Los SPE de los doce Estados miembros participantes<sup>89</sup> indicaron que una serie de casos nacionales (por ejemplo, de Austria o Francia) pusieron de manifiesto las posibilidades de hacer un seguimiento de los beneficiarios antes y después de participar en una medida, lo que permite no solo una evaluación de los resultados de las medidas, sino que también ayuda a identificar las iniciativas más rentables.

No obstante, la recogida de datos a este nivel se consideró imposible en muchos países debido a los requisitos en materia de protección de datos, lo que pone de manifiesto la necesidad de que los estudios de evaluación o las pruebas controladas sean más específicos.

Además, incluso en países que ya disponen de sistemas de evaluación, sigue siendo necesario establecer un vínculo más estrecho entre la base empírica y la puesta en práctica de los resultados del aprendizaje organizativo y la (futura) elaboración de las políticas.

En el Reino Unido se ha creado el *Centre for the Analysis of Youth Transitions* (CAYT), un centro dedicado a reunir información sobre las transiciones que experimentan los jóvenes y facilitar la recopilación de datos para políticas públicas clave, como el aumento de la participación en la educación y la formación de los jóvenes hasta la edad de dieciocho años. El CAYT es un mecanismo mediante el cual el Reino Unido pretende mejorar la comprensión del período intermedio entre la infancia y la edad adulta y de cómo este cambia con el tiempo, con especial hincapié en la incidencia que ello pueda tener en la probable eficacia de una serie de intervenciones estratégicas.

Eurofound ha publicado recientemente un breve informe<sup>90</sup>, en el que se evalúan las experiencias suecas y finlandesas en relación con los sistemas de Garantía Juvenil, en el que se pone de manifiesto cómo se pueden evaluar los puntos fuertes y débiles de los sistemas.

Además, la Comisión trabajará junto con organizaciones asociadas pertinentes, como Eurofound, la OIT y la OCDE, para seguir ofreciendo una evaluación de las acciones y los programas que contribuyan a la creación de la Garantía Juvenil, a fin de que se puedan

---

<sup>88</sup> SSH.2013.1.2-1. «Superar el desempleo juvenil en Europa» [financiación de la UE: entre cuatro millones de euros (mínimo) y cinco millones de euros (máximo)].

<sup>89</sup> AT, BE, DE, DK, EL, FR, HU, IT, LT, LU, NL, PL y Noruega (véase la nota a pie de página 46)

<sup>90</sup> Eurofound (2012), *Youth Guarantee: Experiences from Finland and Sweden* (Garantía Juvenil: experiencias de Finlandia y Suecia).

desarrollar más políticas y más intervenciones basadas en aquello que funciona, dónde funciona y por qué y para quién funciona, prestando especial atención a las cuestiones de género y a la diversidad de los jóvenes, y garantizando así un uso eficaz de los recursos y el rendimiento de las inversiones.

## **Sensibilización**

Para garantizar que todos los jóvenes en todos los Estados miembros tomen rápidamente conciencia de la Garantía Juvenil, es preciso velar por la visibilidad de estos sistemas. Será necesario llevar a cabo actividades de sensibilización para fomentar la existencia de los sistemas, su funcionamiento y la forma en que los jóvenes pueden acceder a ellos.

Las organizaciones juveniles, los servicios de información de la juventud, los SPE, los sindicatos y otras partes interesadas, tanto a nivel nacional como a nivel de la UE, serán los multiplicadores naturales de la información relacionada con la Garantía Juvenil.

El uso de las redes sociales (por ejemplo, Facebook) es, obviamente, una vía natural para llegar a los jóvenes. No obstante, se pueden prever campañas de información a través de medios de comunicación más tradicionales (la televisión, por ejemplo, las cadenas especializadas en la juventud, la radio, la prensa escrita, la prensa juvenil, etc.), que pueden estar dirigidas también a los padres, que, a su vez, pueden ayudar a sus hijos, por ejemplo, a la hora de inscribirse en un servicio de empleo.

A fin de concienciar a los ciudadanos de su nueva Garantía y hacer que los agentes pertinentes (funcionarios, empresarios, sindicatos, jóvenes, padres, etc.) se comprometan en su aplicación, el Ministerio de Empleo y Economía de Finlandia puso en marcha una campaña itinerante que visitó quince ciudades durante los meses de septiembre y octubre. Esta visita también pretendía ser una plataforma a partir de la cual las autoridades locales pudieran crear una red a fin de coordinar la aplicación de la «Garantía Juvenil» a nivel local. Se reservaron alrededor de 100 000 EUR para esta actividad, incluidos un manual de buenas prácticas, un sitio web<sup>91</sup> (en finés, sueco y, pronto, en inglés) y un breve vídeo.

Por su parte, la Comisión utilizará el Portal Europeo de la Juventud y lo vinculará a sus campañas de información existentes, como «Juventud en Movimiento»<sup>92</sup>, «Para la Diversidad y contra la Discriminación»<sup>93</sup> y «We Mean Business»<sup>94</sup>, a fin de promover la Garantía Juvenil en toda la UE.

---

<sup>91</sup> [www.youthguarantee.fi](http://www.youthguarantee.fi)  
<sup>92</sup> <http://europa.eu/youthonthemove>  
<sup>93</sup> [www.stop-discrimination](http://www.stop-discrimination)  
<sup>94</sup> <http://we-mean-business.europa.eu/>

## ANEXO II:

### Ejemplos de actividades o intervenciones en el marco de la Garantía Juvenil que pueden recibir financiación del FSE

Medidas	Ejemplos concretos de actividades o intervenciones que el FSE puede financiar
<p>Estrategias de concienciación y «puntos focales»</p> <p>(puntos 8 y 9 de la Recomendación sobre la GJ)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Visitas de los SPE a las escuelas</li> <li>➤ Sesiones de formación de profesores por los SPE</li> <li>➤ Desarrollo de servicios especializados a la juventud como parte de los SPE o por proveedores privados contratados</li> <li>➤ Distribución de material impreso en centros o actos juveniles</li> <li>➤ Uso de internet y de las redes sociales</li> <li>➤ Sistemas de recogida de datos</li> <li>➤ Exposiciones itinerantes</li> </ul>
<p>Ofrecer sistemas de apoyo individuales</p> <p>(punto 10 de la Recomendación sobre la GJ)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Formación del personal de los SPE</li> <li>➤ Contrato con socios especializados</li> </ul>
<p>Ofrecer a los jóvenes que abandonen los estudios y los poco cualificados vías para reincorporarse a la educación y la formación o programas educativos de segunda oportunidad, remediar los desajustes de aptitudes y mejorar las competencias digitales</p> <p>(puntos 11 y 13 de la Recomendación sobre la GJ)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Programas de formación y de segunda oportunidad</li> <li>➤ Ofrecer formación lingüística</li> <li>➤ Asesoramiento y apoyo extraescolar para que la juventud prosiga la educación o formación o se reincorpore a ellas</li> <li>➤ Apoyo a jóvenes en situación de riesgo para que adquieran las cualificaciones pertinentes y completen los estudios de segundo ciclo de secundaria</li> <li>➤ Formación y aprendizaje de tipo profesional</li> <li>➤ Alfabetización digital</li> <li>➤ Vales de formación</li> </ul>
<p>Animar a las escuelas y servicios de empleo a promover y proporcionar a los jóvenes una orientación continua sobre el emprendimiento y el trabajo por cuenta propia</p> <p>(punto 14 de la Recomendación sobre la GJ)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Formación del personal de los servicios de empleo y de los profesores</li> <li>➤ Programación y ejecución de cursos de emprendimiento en secundaria</li> <li>➤ Formación para jóvenes sin empleo</li> </ul>
<p>Utilizar subvenciones salariales y a la contratación específicas y bien diseñadas que animen a los empleadores a ofrecer a los jóvenes un puesto de aprendiz o de prácticas, en particular para los más alejados del mercado laboral.</p> <p>(punto 17 de la Recomendación sobre la GJ)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Créditos a la contratación para nuevas contrataciones de jóvenes en puestos de trabajo o de aprendiz (el apoyo del FSE a los créditos subsidiados debería acompañarse con medidas de activación, como formación práctica, etc.)</li> </ul>
<p>Promover la movilidad de la mano de obra dando a conocer a los</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Puesta en funcionamiento de puntos EURES (el apoyo del FSE a EURES se centra en la contratación y la información conexas, y</li> </ul>

<p>jóvenes las ofertas de trabajo, prácticas y aprendizaje, y el apoyo disponible en distintas zonas, y preparar el apoyo adecuado para los que se desplacen</p> <p>(punto 18 de la Recomendación sobre la GJ)</p>	<p>los servicios de asesoramiento y orientación nacionales y transfronterizos)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Campañas de sensibilización</li> <li>➤ Apoyo a las organizaciones de voluntariado que ofrezcan mentores</li> <li>➤ Apoyo a las organizaciones juveniles que estén en contacto con jóvenes trabajadores inmigrantes</li> </ul>
<p>Garantizar la disponibilidad de más servicios de apoyo a la creación de empresas</p> <p>(punto 19 de la Recomendación sobre la GJ)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Cooperación entre los servicios de empleo y los proveedores de apoyo y financiación a las empresas (por ejemplo, ferias de empleo regionales y creación de redes de eventos)</li> <li>➤ Apoyo a la creación de PYME</li> <li>➤ Apoyo al trabajo por cuenta propia</li> <li>➤ Formación en técnicas empresariales, por ejemplo, para desempleados, acompañada de subvenciones al emprendimiento</li> </ul>
<p>Mejorar los mecanismos para reactivar a los jóvenes que abandonen los programas de activación y dejen de percibir prestaciones</p> <p>(punto 20 de la Recomendación sobre la GJ)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Apoyar a organizaciones y servicios juveniles</li> <li>➤ Cooperar con otras organizaciones que están en contacto con los jóvenes</li> <li>➤ Establecer sistemas de seguimiento</li> <li>➤ Apoyar a los servicios de ayuda profesional en el trabajo y la escuela</li> </ul>
<p>Supervisar y evaluar todas las acciones y programas que contribuyan a la Garantía Juvenil, a fin de poder diseñar unas políticas e intervenciones de base factual, atendiendo a aquello que funciona, dónde funciona y por qué funciona.</p> <p>(punto 23 de la Recomendación sobre la GJ)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Identificar iniciativas efectivas</li> <li>➤ Utilizar pruebas controladas</li> <li>➤ Crear centros de análisis</li> <li>➤ Desarrollar modelos políticos, acciones experimentales, ensayos e integración de medidas (innovación social y experimentación)</li> </ul>
<p>Promover actividades de aprendizaje mutuo a escala nacional, regional y local entre todas las partes que participen en la lucha contra el desempleo juvenil, a fin de mejorar el diseño y los resultados de los futuros sistemas de Garantía Juvenil</p> <p>(punto 24 de la Recomendación sobre la GJ)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Utilización de la red europea de empleo juvenil (el FSE apoya la cooperación transnacional en el intercambio de buenas prácticas entre organizaciones de la UE a través de los fondos de asistencia técnica del FSE a nivel de la Comisión)</li> </ul>
<p>Reforzar las capacidades de todas las partes interesadas, en especial los servicios de empleo pertinentes, que participen en el diseño, la aplicación y la evaluación de los sistemas de Garantía Juvenil, a fin de eliminar todo obstáculo interno y externo relacionado con la política y con la manera en que se desarrollen estos sistemas</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Impartir formación y seminarios</li> <li>➤ Establecer programas de intercambio y comisiones de servicio entre organizaciones gracias a la cooperación transnacional</li> </ul>

(punto 25 de la Recomendación sobre la GJ)	
--	--