

El empleo juvenil en la Unión Europea

Youth employment in the European Union

Dra. Ana Isabel PÉREZ CAMPOS
Universidad Rey Juan Carlos
Madrid

Resumen: Los jóvenes europeos se han visto especialmente afectados por la recesión en términos de sus perspectivas de empleo. Los Estados miembros de la UE han participado activamente en el diseño e implementación de las medidas de política encaminadas a mejorar la empleabilidad y la participación en el empleo total de los jóvenes. Una educación y formación de alta calidad, la buena integración en el mercado laboral y una mayor movilidad de los jóvenes son elementos clave para impulsar el potencial de todos los jóvenes y alcanzar los objetivos de Europa 2020.

Abstract: Young people in Europe have been particularly affected by the recession in terms of employment prospects. The EU Member States have actively participated in the design and implementation of policy measures aimed at improving the employability and participation in total employment of youth. An education and training of high quality, good integration into the labor market and greater mobility of young people are key to unleash the potential of all young people and achieve the objectives of Europe 2020.

Palabras clave: Política comunitaria de empleo, Unión Europea, garantía juvenil, desempleo.

Keywords: Community employment policy, European Union, youth guarantee, unemployment

Sumario:

I. Introducción.

II. El papel de la Unión Europea en la iniciativa de oportunidades para la juventud.

III. Mecanismos de fomento del empleo juvenil en Europa.

3.1. *Prevención del abandono escolar prematuro.*

3.2. *Obtención del primer empleo y carrera profesional.*

3.3. *Mejorar la transición de la escuela al trabajo.*

3.4. *Apoyo a los jóvenes en situación de riesgo de exclusión.*

3.5. *Fomento de los jóvenes emprendedores y del trabajo por cuenta propia.*

IV. La garantía juvenil europea ¿una nueva herramienta frente al desempleo?

4.1. *Noción y alcance.*

4.2. *Contenido.*

Recibido: octubre de 2012.

Aceptado: diciembre de 2012.

I. INTRODUCCIÓN.

El colectivo de los jóvenes es uno de los más castigados por la crisis económica que atraviesa la Unión Europea (UE) en los últimos años, así lo indican los datos estadísticos publicados que señalan que más de cinco millones de jóvenes de la UE están desempleados, lo que supone que uno de cada cinco jóvenes no puede encontrar empleo en el mercado laboral. La tasa de desempleo juvenil (superior al 20 %) es dos veces más alta que para el conjunto de la población activa y casi tres veces más alta que la de la población activa adulta. En algunos países, la tasa llega incluso a superar el 50 %¹.

El aumento de los niveles de desempleo ha propiciado que a los jóvenes les resulte cada vez más difícil encontrar trabajo y es posible que muchos decidan prolongar o reanudar sus estudios, lo que supondría una inversión para el futuro, siempre que se adquieran las capacidades adecuadas. Sin embargo, se observa que un gran número de jóvenes no están ni en el mundo laboral, ni en el académico². El desempleo juvenil de larga duración va en aumento: por término medio, el 28 % de los jóvenes desempleados menores de veinticinco años llevan más de doce meses en esa situación. Además, cada vez son más numerosos los jóvenes que no buscan activamente empleo³. La proporción de personas que abandonan prematuramente los estudios sigue siendo superior al 14 %, lo que equivale a uno de cada seis jóvenes. Este porcentaje está muy por encima del objetivo del 10 % acordado en la Estrategia Europa 2020. La OCDE calcula que aproximadamente entre el 30 %

¹ Eurostat. Oficina estadística de la Unión Europea. Último trimestre 2012.

² En total, 7,5 millones de personas del grupo de edad entre 15 y 24 años no trabajan ni siguen ningún plan de estudios o de formación. Este porcentaje ha aumentado de un 10,8 % en 2008 a un 12,8 % en 2010 para la UE en su conjunto. En Bulgaria, Eslovaquia, España, Estonia, Grecia, Irlanda, Italia, Letonia y Rumanía, más del 14 % de los jóvenes ni estudia (ha dejado de hacerlo), ni trabaja (aún). Eurostat. 2012

³ La Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo (Eurofound), *The social impact of the crisis* (2011) calcula que, en 2008, en los veintiún Estados miembros de los que se dispone de datos, el coste para la sociedad del desempleo de larga duración o la inactividad entre los jóvenes ascendió, como mínimo, a 2000 millones de euros por semana, lo que equivale a 1,1 % del PIB en total.

y el 40 % de las personas que abandonan prematuramente los estudios presentan riesgo de enfrentarse a dificultades persistentes para acceder a un empleo estable, así como riesgo de marginación más adelante⁴.

Teniendo presentes las débiles perspectivas de crecimiento y el desfase entre la recuperación económica y la del mercado de trabajo, hay que afirmar que no existe ninguna perspectiva de mejora inmediata o automática de la situación del empleo para este colectivo. Ello plantea un reto importante tanto para el conjunto de la UE como para los países más afectados, y exige una acción más decidida por parte de las autoridades públicas y los interlocutores sociales. Tanto la Unión Europea como los Estados miembros deben enfrentarse a estos retos, e invertir en sus jóvenes y proponer acciones inmediatas y eficaces, a fin de evitar y reducir las altas tasas de desempleo juvenil.

Sin perjuicio de realizar una revisión panorámica sobre las principales medidas acordadas en el ámbito de la UE para impulsar el empleo y la formación profesional, el análisis se centrará en las propuestas más recientes de mejora del empleo juvenil; todo ello sin olvidar la reciente Recomendación dirigida a los Estados miembros sobre la introducción de la Garantía Juvenil, concebida para que todas las personas de hasta veinticinco años reciban una buena oferta de trabajo, educación continua, una formación como aprendices o un período de prácticas en el plazo de cuatro meses tras acabar la educación formal o quedar desempleadas⁵.

El concepto de “garantía juvenil” hace referencia al compromiso de los gobiernos, las autoridades regionales y los servicios de empleo públicos por ofrecer empleo, formación o cursos de reciclado a la juventud una vez transcurrido un cierto período de tiempo tras haber perdido su empleo o tras haber terminado una etapa formativa.

Las medidas de activación temprana del mercado laboral, tales como la garantía juvenil, se demandan cada vez más en respuesta a los crecientes niveles de desempleo juvenil, que suponen una amenaza real para el modelo social europeo y para la capacidad de Europa de recuperarse de la crisis.

⁴ SCARPETTA, S.; SONNET, A., Y MANFREDI, T., “Rising youth unemployment during the crisis: how to prevent negative long-term consequences on a generation? (El aumento del desempleo durante la crisis: ¿cómo evitar las consecuencias a largo plazo sobre una generación?)”, en *Documentos de la OCDE sobre asuntos sociales, empleo y migración*, 106 (2010) 77.

⁵ Proposal for a Council Recommendation On Establishing a Youth Guarantee. Brussels, 5 december 2012. COM (2012) 729 final.

II. EL PAPEL DE LA UNIÓN EUROPEA EN LA INICIATIVA DE OPORTUNIDADES PARA LA JUVENTUD

Los problemas con los que se enfrentan los jóvenes y, en especial, en su transición del sistema educativo al mercado de trabajo no surgen de la crisis económica que atraviesa la Unión Europea. El paro, el abandono escolar, la sobre-educación y la precariedad laboral son hechos que caracterizan dicha transición desde hace décadas⁶.

La política comunitaria de formación profesional y empleo ha experimentado una considerable evolución desde el Consejo de Luxemburgo de 1997, en tanto que elemento de la estrategia europea para el empleo y, aún más, desde el Consejo de Barcelona de 2002, en el marco de la estrategia de Lisboa instaurada en el 2000.

A pesar de que ya se había identificado la necesidad de actuar y apoyar a jóvenes en su transición de la escuela al empleo antes del inicio de la crisis actual, en 2005, el Consejo europeo acordó, en el contexto de las directrices de política de empleo (2005-2008) que las políticas deben asegurar que cada desempleado se ofrece un nuevo comienzo antes de llegar a los 6 meses de desempleo en el caso de los jóvenes. En 2008, el Consejo redujo el período de tiempo a “no más de 4 meses” para los jóvenes que abandonaran la escuela.

Por su parte, la estrategia europea de crecimiento de la UE, refiere a las tres iniciativas de Europa 2020 en los ámbitos de empleo, asuntos sociales e inclusión son:

- *Juventud en Movimiento*: es la iniciativa emblemática de la UE para responder a los retos a que se enfrentan los jóvenes y ayudarlos a que tengan éxito en la economía del conocimiento.

Se trata de un programa marco que anuncia nuevas acciones clave, refuerza las actividades existentes y garantiza la ejecución de otras a escala de la UE y a escala nacional, respetando al mismo tiempo el principio de subsidiariedad⁷. El aumento de las oportunidades de los jóvenes para encontrar trabajo ayudando a estudiantes y becarios a obtener experiencia en otros países y mejorando la

⁶ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre juventud en movimiento. Una iniciativa destinada a impulsar el potencial de los jóvenes para lograr un crecimiento inteligente, sostenible e integrador en la Unión Europea de 15 de septiembre de 2010. COM (2010) 477, final.

⁷ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre juventud en movimiento.... cit.

calidad y el atractivo de la educación y la formación en Europa, puede llevarse a la práctica: adecuando más la educación y la formación a las necesidades de los jóvenes, animándoles a aprovechar las ayudas comunitarias para estudiar o formarse en otro país y estimulando a los países de la UE a simplificar la transición de los estudios a la vida laboral.

- *Agenda de nuevas cualificaciones y empleos*: Tiene como objetivo dar un nuevo impulso a las reformas del mercado laboral y ayudar a obtener la capacitación correcta para futuros trabajos, crear nuevos puestos de trabajo y revisar la normativa de empleo de la UE. La Agenda presenta una serie de acciones concretas que ayudarán a: intensificar las reformas para mejorar la flexibilidad y la seguridad del mercado laboral (“flexiguridad”) dotar a la gente con las aptitudes adecuadas para los puestos de trabajo de hoy y de mañana, mejorar la calidad del empleo y garantizar mejores condiciones laborales y mejorar las condiciones para la creación de empleo.

- *Plataforma europea contra la pobreza y la exclusión social*: Aunque la lucha contra la pobreza y la exclusión social es en primer lugar responsabilidad de los gobiernos nacionales, la UE puede desempeñar un papel de coordinación: determinando las mejores prácticas e impulsando el aprendizaje mutuo y a través del establecimiento de normas europeas que conceden recursos financieros. Las acciones clave que se pretende materializar serían las de mejorar el acceso al trabajo, la seguridad social, los servicios básicos (asistencia sanitaria, vivienda, etc.) y la educación. Utilizar mejor los fondos de la UE para apoyar la inclusión social y combatir la discriminación. Innovación social para hallar soluciones inteligentes en la Europa que surja de la crisis, especialmente de cara a un apoyo social más eficaz. Nuevos socios dentro del sector público y del sector privado.

A pesar de los objetivos señalados, conviene precisar que la crisis económica ha resultado ser tan profunda que ya no es posible alcanzarlos, siendo el colectivo de los jóvenes uno de los más castigados o que tiene mayores repercusiones. Por ello y ante el estancamiento de los objetivos prioritarios en la política de empleo, la Comisión propuso una *Iniciativa de Oportunidades para la Juventud*⁸. Es un conjunto de medidas previstas para el 2012-2013, encaminadas a reducir el desempleo juvenil. Específicamente refiere a que los Estados miembros, en colaboración con los interlocutores sociales, se deben esforzar por aumentar notablemente la oferta de contratos de aprendiz

⁸ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre iniciativa de oportunidades para la juventud, de 20 de diciembre de 2011. COM (2011) 933, final.

en la UE y velar por que sean verdaderas oportunidades para que los jóvenes adquieran formación específica en el puesto de trabajo, así como experiencia laboral que dé lugar a formas de empleo más estable.

La iniciativa se basa en una sólida asociación entre los Estados miembros y la Comisión, y fomenta una acción concertada entre las autoridades de los Estados miembros, las empresas, los interlocutores sociales y la UE. El Consejo de la UE insta a los Estados miembros a intensificar los esfuerzos para aumentar el empleo de los jóvenes, con el objetivo de que en pocos meses al salir de la escuela, los jóvenes reciben una oferta de buena calidad de empleo, educación, aprendizaje. Además llegó a la conclusión de que estas medidas pueden ser apoyadas por el Fondo Social Europeo (FSE) y que los Estados miembros deberían utilizar las posibilidades de financiación de las subvenciones de contratación temporal del fondo.

Por otra parte, la Comisión utiliza también otros instrumentos de actuación para abordar el desempleo juvenil, como son las recomendaciones específicas por país. En julio de 2012, casi todos los Estados miembros de la UE recibieron recomendaciones encaminadas a mejorar la situación de los jóvenes y que constituyen una herramienta de coordinación de las políticas que consolida la gobernanza y refuerza la coordinación de las políticas económicas a nivel de la UE en el contexto de la Estrategia Europa 2020.

Entre las recomendaciones específicas del Consejo Europeo de julio de 2012 sobre el programa de reforma nacional 2012 de España y sobre el programa de estabilidad para España, 2012-2015 se señala la necesidad de implementar el Plan de acción de la juventud, en particular, en lo relativo a la calidad y la relevancia del mercado de trabajo de formación profesional y educación, así como reforzar los esfuerzos para reducir el abandono escolar temprano y aumentar la participación en la educación y formación a través de medidas de prevención, intervención y compensación⁹.

Por su parte, el Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento, que inicia el semestre Europeo de 2013, subraya que los Estados miembros deben hacer más para combatir el desempleo juvenil, mejorar la empleabilidad de los jóvenes y facilitar su acceso o su reincorporación al mundo del trabajo¹⁰.

⁹ Council Recommendation on the National Reform Programme 2012 of Spain and delivering a Council opinion on the Stability Programme for Spain, 2012-2015. Brussels, 6 July 2012.

¹⁰ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre el Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento 2013, de 28 de noviembre de 2012. COM (2012) 750, final.

En consecuencia, el alcance de los desafíos y las causas primordiales del desempleo juvenil varían, destacando como principales factores los siguientes: abandono escolar prematuro sin cualificaciones, falta de las capacidades pertinentes, así como de experiencia laboral, empleo precario seguido por períodos de desempleo, oportunidades de formación limitadas, programas activos del mercado laboral insuficientes o inadecuados¹¹.

La UE puede desempeñar un papel de apoyo para ayudar a los Estados miembros a mejorar la situación de los jóvenes respecto del empleo y la educación, de dos maneras:

La primera, revisando las políticas nacionales y los resultados, resaltando las prioridades desde la perspectiva de la UE y proponiendo líneas de actuación basadas en buenas prácticas. Medida que se lleva a cabo a través del examen cruzado y la coordinación de las políticas económicas, de empleo, de educación y sociales en el contexto de la Estrategia Europa 2020, que se elaboran anualmente durante el semestre europeo de gobernanza económica;

La segunda, proporcionando apoyo financiero para acciones nacionales y transfronterizas en consonancia con las prioridades acordadas, a través de varios programas, en especial el Fondo Social Europeo y otros programas de la UE, como el Programa de Aprendizaje Permanente, el Programa “la Juventud en Acción” y el Programa Progress, el último de los cuales apoya, en particular, nuevos enfoques políticos a través de la experimentación en materia de política social; otros fondos de la UE, como el Fondo Europeo de Desarrollo Regional, el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural, el Fondo Europeo de Pesca o el Fondo Europeo para la Integración de los Nacionales de Terceros Países también defienden medidas que ayudan a enfrentarse el desempleo juvenil.

La responsabilidad principal de reducir el desempleo juvenil corresponde a los Estados miembros, incluso a nivel regional y local. La falta de oportunidades de trabajo digno para los jóvenes es un reto muy generalizado en la economía mundial. El aumento del empleo juvenil en nuestros países socios y especialmente en los países vecinos de la UE no solo les beneficiará a ellos, sino que también tiene un impacto positivo para la UE. El empleo juvenil ha ido adquiriendo cada vez más protagonismo en el debate político

¹¹ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social europeo y al Comité de las regiones sobre iniciativa de oportunidades para la juventud, de 20 de diciembre de 2011. COM (2011)933 final.

mundial, en respuesta a la crisis y a la recuperación, al destacar la convergencia de prioridades políticas y al estimular el intercambio político¹².

III. MECANISMOS DE FOMENTO DEL EMPLEO JUVENIL EN EUROPA

Los problemas con los que se enfrentan nuestros jóvenes no surgen con la crisis económico-financiera por la que atraviesa la Unión Europea. El paro, el abandono escolar, la sobre-educación y la precariedad laboral son hechos que caracterizan dicha transición desde hace décadas. Son problemas estructurales, propios de nuestro modelo productivo y que, por lo tanto, sólo se pueden aliviar con reformas estructurales, en especial, las del mercado de trabajo y del sistema educativo. Reformas que proporcionen los incentivos necesarios para generar empleos de calidad y corregir nuestros déficits de capital humano genérico¹³.

La Comisión Europea ha pedido a España y a los otros países de la UE con más desempleo juvenil que preparen un “equipo de acción nacional” para combatir dicho problema y otras medidas, sin excesiva concreción para fomentar el crecimiento económico. En particular, propone promover los programas de becas, prácticas y estancias en el extranjero, de modo que estas iniciativas supongan “oportunidades reales para los jóvenes”. No obstante, las medidas en cada país serán decididas por unos “equipos de acción” que integrarán representantes de los empresarios, sindicatos, Gobierno y expertos comunitarios¹⁴.

La ya citada Comunicación de la Comisión sobre iniciativas de Oportunidades para la Juventud tiene como principal objetivo movilizar a los Estados miembros para que adopten inmediatamente medidas correctoras concretas en el ámbito del empleo y vinculen el problema del empleo juvenil (especialmente de aquellos jóvenes que no trabajan ni siguen un plan de estudios o de formación - NEET) con sistemas de educación y formación, y para que mejoren y refuercen la legislación, habida cuenta de que, a menudo, existe una estrecha relación entre el fenómeno de los jóvenes que no trabajan ni siguen un plan de estudios o de formación y la economía sumergida.

¹² Este hecho ha sido destacado en el Pacto Mundial para el Empleo de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), las recomendaciones del G 20 de los Ministros de Empleo y Trabajo, la Estrategia Mundial de Formación del G 20 o el Foro de la Juventud de la OCDE.

¹³ FELGUEROSO, F., “El empleo juvenil en España: un problema estructural”, en *Documento de trabajo preparado para el Círculo Cívico de Opinión* (2012) 2.

¹⁴ Estudio sobre empleo juvenil (2008), en el que se facilita un inventario de las principales políticas en vigor en los veintisiete Estados miembros de la UE. En el informe del Comité de Empleo sobre el empleo juvenil (2010) figura una descripción de las medidas recientemente promulgadas en los Estados miembros. Serie de estudios temáticos de la OCDE sobre el empleo juvenil en algunos países de la OCDE (2008-2010).

3.1. *Prevención del abandono escolar prematuro*

Una de las herramientas propuestas para lograr este objetivo es la Recomendación del Consejo de 28 de junio de 2011 relativa a las políticas de reducción del abandono escolar prematuro¹⁵, a través del establecimiento de mecanismos de prevención, intervención y compensación.

El dictamen del Comité Económico y Social Europeo (CESE)¹⁶ acoge favorablemente esta nueva iniciativa, cuyo objetivo consiste en prevenir el abandono escolar prematuro, cuya minoración resulta esencial en determinados Estados miembros. Este también es uno de los objetivos clave de la Estrategia Europa 2020. No obstante, se considera que estas medidas se deberían continuar, ya sea manteniendo o, si es posible, incrementando los recursos a disposición de los Estados miembros para la prevención del abandono escolar prematuro, y esforzándose por que la oferta educativa disponible sea más atractiva.

Tanto el CESE como la Comisión coinciden en que se deberían tomar medidas inmediatas orientadas a la reintegración a través de la formación y, por lo tanto, exhorta a los Estados miembros a que tomen medidas inmediatas y eficaces para reducir el porcentaje de jóvenes que abandonan prematuramente los estudios al 10 %. Actualmente, la tasa media en los Estados de la UE se sitúa en el 14 %.

3.2. *Obtención del primer empleo y carrera profesional*

Los titulados que hayan realizado itinerarios de formación profesional y de enseñanza superior también necesitan ayuda para obtener un primer trabajo a tiempo completo. Las instituciones del mercado de trabajo, en especial los servicios públicos de empleo, tienen los conocimientos especializados para informar a los jóvenes sobre las oportunidades de trabajo y para ayudarlos a buscar empleo, pero deben adaptar su ayuda a las necesidades específicas de los jóvenes, en particular, mediante asociaciones con instituciones de formación y educación, servicios de ayuda social y de orientación profesional, sindicatos y empresarios, responsabilidad social de las empresas, entre otras. Se debería

¹⁵ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre el abandono escolar prematuro: una contribución clave a la agenda Europa 2020, de 31 de enero de 2011. COM (2011)18, final.

¹⁶ Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre “Iniciativa de Oportunidades para la Juventud” de 20 de octubre de 2012. C 299/18.

poner a disposición de los jóvenes un servicio de orientación profesional que abarque todos los sectores -agrícola, industrial y servicios- mientras se están formando¹⁷. La formación y el asesoramiento orientado hacia la carrera profesional son esenciales para concienciar a los jóvenes sobre las exigencias del mercado de trabajo y prepararles para el mundo laboral, tanto como trabajadores como empresarios. Por lo tanto, la educación y el asesoramiento orientados hacia la carrera profesional deberían ser integrados en todos los niveles de educación.

Los empresarios, cuando deben elegir entre un trabajador experimentado y un novel, suelen preferir al primero. Los acuerdos salariales y los costes no salariales pueden ofrecer un incentivo para dar empleo a los principiantes, pero no deben contribuir a la precariedad. La negociación colectiva también puede ser positiva para fijar y acordar unos salarios iniciales diferenciados. Tales medidas deben complementarse también mediante prestaciones secundarias y el acceso a formación para ayudar a los jóvenes a permanecer en un puesto de trabajo.

Muy a menudo se contrata a trabajadores jóvenes mediante contratos temporales, que pueden permitir a las empresas probar las capacidades y la productividad de los trabajadores antes de ofrecerles un trabajo de duración indefinida. No obstante, con demasiada frecuencia, los contratos temporales no son más que una alternativa más barata a los fijos, sobre todo en países donde las normas de despido difieren mucho (en cuanto a indemnización por despido, plazo de aviso y posibilidad de recurrir a los tribunales) entre estos tipos de contrato, con la consiguiente segmentación del mercado laboral, que obliga a muchos jóvenes trabajadores a experimentar una secuencia de trabajos temporales alternados con periodos de desempleo, con pocas posibilidades de obtener un contrato más estable e indefinido y con cotizaciones incompletas a los regímenes de pensiones.

Este mercado laboral dual está empezando a convertirse en un problema especialmente serio para los jóvenes y puede conducirles a tener que hacer interminables malabarismos, pues son trabajadores cuyo futuro siempre es incierto y en su negativa incidencia en su futuro desarrollo profesional. La segmentación del mercado laboral -que, en la práctica, convierte a los jóvenes en trabajadores de segunda clase- también se traduce en peores condiciones laborales y peores perspectivas de desarrollo profesional. El CESE advierte contra el exceso de soluciones inestables y carentes de perspectivas para la integración en el mundo laboral: en lugar de apostar por el empleo precario,

¹⁷ Dictamen del Comité Económico y Social Europeo... cit.

deben aplicarse medidas que garanticen que el empleo temporal y los puestos de trabajo mal remunerados y con escasa protección social no se conviertan en la norma para los jóvenes.

Es posible abordar esta cuestión introduciendo incentivos fiscales para las empresas que utilicen contratos fijos o para la transformación de contratos temporales en fijos. No obstante, convendría tener en cuenta la incidencia en lo que se refiere a los jóvenes, y de los riesgos que tiene la segmentación del mercado laboral para dicho colectivo.

El CESE coincide en que los contratos de aprendiz, las colocaciones en empresas y los períodos de prácticas son importantes para que los jóvenes adquieran tanto capacidades como experiencia laboral y en que deberían formar parte de las estrategias de responsabilidad social de las empresas. Si una empresa invierte en trabajadores jóvenes y los trata como recursos valiosos, esto puede incrementar significativamente el nivel de compromiso de estos últimos con el funcionamiento de la empresa. Los períodos de prácticas no deben sustituir a los empleos convencionales. Deberían ofrecer a los becarios la oportunidad de adquirir las capacidades necesarias para poderse incorporar fácilmente al mercado laboral. Los becarios deberían recibir una remuneración digna por realizar tareas relacionadas con el trabajo correspondiente a su lugar de trabajo. Una remuneración escasa o inexistente conduce a la segmentación del mercado laboral. Para que los períodos de prácticas sean eficaces y estén adaptados a las necesidades del mercado laboral es necesario que los interlocutores sociales participen en su concepción, organización, aplicación y financiación.

3.3. Mejorar la transición de la escuela al trabajo

Otra de las medidas emprendidas es la de mejorar el vínculo entre la enseñanza y la formación profesional, es decir, establecer enfoques innovadores que apoyan la transición de la escuela al trabajo. Y es que el aprendizaje en el lugar de trabajo es una piedra angular para hacer que la transición de los jóvenes de la escuela al trabajo sea más fácil, así como para crear una mano de obra capacitada para el futuro. En los últimos años se ha producido un amplio consenso entre las autoridades públicas, los interlocutores sociales y el sector empresarial en el sentido de que la educación y la formación profesionales deben impartirse mediante una combinación de teoría y práctica aprendizaje “como aprendiz”, “doble” o “de doble vía”.

La falta de oportunidades de trabajo digno para los jóvenes es un reto muy generalizado en la economía mundial. El aumento del empleo juvenil en

nuestros países socios y especialmente en los países vecinos de la UE no solo les beneficiará a ellos, sino que también tendría un impacto positivo para la UE.

Las cifras determinan la gravedad de la situación. Cerca de 1,8 millones de parados menores de 30 años, más de la mitad tienen como mucho un 5 diploma correspondiente a ESO, es decir, requerirían de una formación o educación complementaria¹⁸.

Estas cifras tan dramáticas son fruto de otra constancia: el abandono escolar que se ha mantenido estancado, en torno al 30%, desde mediados de los años 90. Lo más preocupante de estas cifras son las bajísimas tasas de retorno a la escuela o que estén adquiriendo formación ocupacional de las personas que la han abandonado en edad temprana, incluso en este momento de crisis y, por lo tanto, de mayor disponibilidad. Con un sistema educativo que no proporciona formación para el empleo antes de la edad escolar obligatoria han adquirido dicha formación de forma específica en el puesto trabajo. En consecuencia, este grupo tiene un elevado déficit de formación genérica que les dificulta su movilidad ocupacional.

El subempleo de los jóvenes con mayor educación repercute sobre las oportunidades de empleo de los que han adquirido un menor nivel educativo, por el denominado “efecto desplazamiento”, fenómeno por el que los primeros acaban ocupando los puestos de trabajo para los que se formaron los segundos. La opción para éstos acaba siendo prolongar los estudios, o simplemente abandonarlos si encuentran empleos que no requieren de educación post-obligatoria, como ha ocurrido en la última década con el incremento espectacular del empleo en el sector de la construcción.

Otro fenómeno destacable son las altísimas tasas de temporalidad que padecen nuestros titulados en educación superior, tasas que se han mantenido además muy estables en el último lustro, al margen de la crisis. Cerca del 80% de los menores de 25 años tienen un contrato temporal, cifra que puede parecer en cierta medida razonable si consideramos que se trata de sus primeros empleos y si nos comparamos con los países de nuestro entorno. Más dramático, sin embargo, es el hecho de que se mantengan tan elevadas, entre el 40 y 50%, pasados los 30 años.

¹⁸ En realidad, los datos son aún más negativos. De los 10,4 millones de habitantes menores de 30 años, 2,4 millones (un 30%) tienen este nivel educativo, y entre estos a los 831 mil parados, hemos de sumarles otros 376 mil inactivos. Es decir, 1,2 millones ni estudian, ni trabajan. Fuente. EPA (INE). Distribución de parados de los menores de treinta años por nivel educativo.

Para cambiar la configuración de nuestra oferta formativa desde la actual estructura a otra más adecuada a las ocupaciones, sería necesario dedicar más recursos a la formación profesional reglada y sobre todo hacerlo eficazmente. El objetivo no sólo es que se pueda atender a la demanda de este tipo de estudios, que ha ido aumentando en los últimos años a raíz de esta crisis, sino también mejorar su calidad. Para que se produzca esta mejora ha de intensificarse la participación de las empresas, en la actualidad demasiado aisladas del sistema. Una participación que no sólo ha de centrarse los perfiles ocupacionales más demandados en el medio y largo plazo, sino también en la provisión de capital humano genérico y específico con la práctica en las empresas.

Por tanto, una primera recomendación para combatir el desempleo juvenil es que el sistema de formación profesional reglado avance decididamente hacia el modelo dual en línea con el denominado “modelo germánico”. Ello supondría recuperar la figura del aprendiz y un mercado de trabajo de aprendices con una mayor implicación de empresas, agentes sociales y autoridades educativas. Un sistema de educación dual basado en la alternancia de la educación en la escuela y el aprendizaje remunerado en las empresas, permitiría corregir algunos problemas que tienen especial incidencia en el caso español¹⁹.

El sistema dual está orientado al mundo laboral trabajo, teniendo dos grandes ventajas: capacita a los jóvenes para su entrada en el mercado de trabajo y cubre las necesidades de las empresas, garantizando que existan suficientes especialistas y cuadros en el futuro.

A ello debe añadirse que la principal ventaja del modelo dual es que, a diferencia de nuestro modelo educativo, la transición de la escuela al mercado de trabajo no se pospone hasta el final de los estudios. De esta forma, al menos teóricamente, las ventajas del sistema dual son claras. Al final de la educación secundaria post-obligatoria, los estudiantes disponen ya de una amplia experiencia laboral. En ambos sistemas pueden obtener un diploma o graduación con la misma edad, pero a diferencia del nuestro, en el primero ya han adquirido así dos tipos de capital humano adicionales, uno de carácter genérico (la primera experiencia laboral, que sirve para otras empresas) y otro de carácter específico (la antigüedad en una empresa).

A la esperar de ver los resultados de dicha formación en España, el modelo de educación dual no está libre de problemas, pudiéndose generar algunos

¹⁹ Siguiendo estas directrices, recientemente, en España se ha aprobado el Real Decreto 1529/2012, de 8 de noviembre, por el que se desarrolla el contrato para la formación y el aprendizaje y se establecen las bases de la formación profesional dual (BOE de 9 de noviembre de 2012).

efectos perversos que bien se podrían corregir aprendiendo de la experiencia de los demás países que lo llevan practicando desde hace décadas.

En primer lugar, no cabe esperar resultados rápidos. Con la crisis aumenta la demanda de estudios de FP, pero también baja la contratación afectando al número de aprendices. Es decir, aunque sea recomendable una pronta implantación del sistema de educación dual, sus resultados pueden no ser tan visibles hasta que no volvamos a una senda de crecimiento alto y sostenible.

En segundo lugar, no cabe esperar que los sistemas de formación profesional garanticen un empleo en la misma la ocupación para la que se adquirió educación a lo largo de toda la vida laboral. Por ello, algunos expertos recomiendan volcar los recursos en exclusiva en una vía genérica. En el caso español, sin embargo, de lo que se trata ante todo es de reducir el abandono escolar, es decir de prolongar los estudios, en la medida en que la formación profesional proporciona, desde luego, más formación genérica que la vía del abandono²⁰.

3.4. *Apoyo a los jóvenes en situación de riesgo de exclusión*

Los indicadores sobre los resultados de los jóvenes en el mercado laboral no captan plenamente el sorprendente dato de que el 15 % de los europeos de entre 20 y 24 años. Se sitúan al margen del trabajo y de los estudios (jóvenes «ni-ni»: ni estudian ni trabajan), y corren el riesgo de quedar permanentemente excluidos del mercado laboral y de depender de las prestaciones. Se trata de una problemática que debe abordarse como prioridad absoluta, a fin de proporcionar itinerarios adecuados a estos jóvenes para que se reincorporen a la educación y la formación en caso necesario o para introducirlos en el mercado laboral.

La inclusión activa de los jóvenes, centrándose especialmente en los grupos más vulnerables, supone una combinación de un apoyo a la renta adecuado, unos mercados laborales inclusivos y el acceso a unos servicios de calidad. Muchos jóvenes desempleados, especialmente si nunca han trabajado, no tienen acceso a prestaciones de desempleo, ni siquiera a otras ayudas a la renta. Para solucionar este problema, cuando proceda, el acceso a las prestaciones sociales debe garantizarse y, cuando sea necesario, ampliarse para dar una seguridad de ingresos. Conviene precisar que las medidas de activación deberán ser eficaces y evitar prácticas abusivas de forma que se garantice que las prestaciones se

²⁰ CONDE-RUIZ, J.I.; FELGUEROSO, F., y GARCÍA-PÉREZ, J. I., “Las reformas laborales en España: un modelo agotado”, en *Papeles de Economía Española*, 124 (2010) 128-148.

concedan solo si el joven en cuestión busca trabajo activamente o si sigue estudiando o formándose.

En esta misma línea interpretativa, debe abordarse la precariedad de los jóvenes en el proceso de modernización de los sistemas de seguridad social. Cada vez más jóvenes pasan a percibir prestaciones por discapacidad (incluso permanente). Si bien algunos no están capacitados para trabajar plenamente, ni siquiera en lugares de trabajo convenientemente adaptados, otros podrían reintegrarse en el mercado laboral a través de políticas de activación bien diseñadas.

3.5. Fomento de los jóvenes emprendedores y del trabajo por cuenta propia

Resulta evidente que un trabajo para toda la vida con el mismo empleador no va a ser la norma general: la generalidad de los trabajadores cambiarán varias veces de empresa, y otros potenciales trabajadores actuales y futuros se desarrollarán en PYME y microempresas. Además, el trabajo por cuenta propia es una importante fuerza impulsora del emprendimiento, por lo que puede contribuir en gran medida a la creación de empleo para este colectivo, especialmente en el sector de los servicios.

El trabajo por cuenta propia representa una valiosa oportunidad para que los jóvenes aprovechen sus capacidades y gestionen su propio trabajo. También es una opción que debe ser tenida muy en cuenta por quienes ayudan a los jóvenes a planear sus itinerarios profesionales. Deben estimularse decididamente el interés y el potencial de los jóvenes de llegar a ser empresarios, fomentando una mentalidad y unas actitudes empresariales en la educación y la formación, para lo cual deben ayudar tanto el sector público como el sector privado.

Con este fin, los jóvenes deben tener más oportunidades de adquirir experiencia empresarial y de recibir apoyo y asesoramiento sobre los planes de empresa, el acceso al capital inicial, así como tutoría durante la fase inicial. Los servicios públicos de empleo también tienen una función importante a la hora de informar y asesorar a los jóvenes en busca de empleo sobre las oportunidades de constituir una empresa y de trabajar por cuenta propia.

IV. LA GARANTÍA JUVENIL EUROPEA ¿UNA NUEVA HERRAMIENTA FRENTE AL DESEMPLEO?

La última propuesta de la Comisión Europea para ayudar a los Estados miembros a hacer frente a los niveles de desempleo y exclusión social de los

jóvenes ha sido la denominada garantía juvenil que ofrece puesto de trabajo, educación y formación²¹.

Tal como han pedido el Consejo y el Parlamento Europeo, el paquete de la Comisión sobre el empleo juvenil incluye una propuesta de Recomendación dirigida a los Estados miembros relativa a la introducción de la Garantía Juvenil, concebida para que todas las personas de hasta veinticinco años reciban una buena oferta de trabajo, educación continua, una formación como aprendices o un período de prácticas en el plazo de cuatro meses tras acabar la educación formal o quedar desempleadas.

La propuesta insta a los Estados miembros a establecer asociaciones sólidas con las partes interesadas; a garantizar una intervención temprana de los servicios de empleo y de otros socios de apoyo a los jóvenes; a adoptar medidas de soporte que faciliten la integración laboral; a hacer para ello un uso pleno del Fondo Social Europeo y otros Fondos Estructurales; a evaluar y mejorar continuamente los sistemas de Garantía Juvenil; y a poner en práctica los sistemas con rapidez.

La Comisión ayudará a los Estados miembros aportando financiación de la UE, promoviendo el intercambio de buenas prácticas entre ellos, haciendo un seguimiento de la implementación de los sistemas de Garantía Juvenil y realizando actividades de concienciación.

Aunque por su naturaleza de mera propuesta sea prematuro evaluar su repercusión sobre los sistemas de educación, empleo y formación profesional, no lo es el hacer balance de las reformas emprendidas en este contexto para utilizar mejor las medidas, en aras a garantizar su máxima eficacia.

4.1. *Noción y alcance*

La Comisión Europea ha sugerido crear un sistema, a nivel comunitario, que permita a los jóvenes que ni trabajan ni estudian, acceder a un empleo o a una acción formativa en un periodo máximo de tiempo.

La idea está inspirada en un modelo que funciona en los países escandinavos y busca reducir, principalmente, el alto desempleo juvenil de países como Grecia o España. Y es que uno de los motivos de los altos niveles de paro juvenil

²¹ Proposal for a Council Recommendation on Establishing a Youth Guarantee. Brussels, 5 the december 2012. COM (2012) 729, final

se sitúa en la falta de nuevos empleos, por ello se acoge con satisfacción esta propuesta que impulsa un crecimiento inclusivo y sostenible basado en el empleo. Lo más preocupante de estas cifras son las bajísimas tasas de retorno a la escuela o que estén adquiriendo formación ocupacional de las personas que la han abandonado en edad temprana, incluso en este momento de crisis y, por lo tanto, de mayor disponibilidad.

Aunque la propuesta de Recomendación es eminentemente teórica, sienta las bases para garantizar, por un lado, el derecho de los jóvenes a un trabajo o a una actividad formativa en los cuatro meses siguiente al desempleo o a la finalización de sus estudios y, por otro, en garantía de este derecho resalta nuevamente la necesidad de respetar derechos fundamentales de los trabajadores como es el de la prohibición de discriminación. Así pues, se establece que los sistemas de garantía de la juventud se basarán, según las circunstancias nacionales, regionales y locales y prestando atención al género y diversidad de los jóvenes que se apuntan.

A pesar de tratarse de una mera propuesta, se caracteriza por la combinación de medidas genéricas como precisas. En efecto, la citada propuesta de garantía juvenil trata de armonizar, la generalidad de medidas variadas para luchar contra el desempleo juvenil, de proporcionar una formación, un empleo o incluso unas prácticas a los jóvenes, con la concisión en cuanto al ámbito de aplicación subjetivo, los menores de 25 años con una dualidad bien que se trate de desempleados con no más de cuatro meses de antigüedad o bien que se trate de jóvenes demandantes de un primer empleo que acaben de terminar su formación profesional.

4.2. *Contenido*

La propuesta de garantía juvenil se basa fundamentalmente en el establecimiento de mecanismos de información, coordinación y cooperación de los Estados Miembros y los servicios de empleo. La citada propuesta se apoyará institucionalmente en una autoridad pública encargada de la administración del sistema de garantía de la juventud.

Esta idea de garantía sobre la base del asociacionismo va a propiciar que necesariamente tengan que actuar coordinadamente los entes públicos, privados, organizaciones no gubernamentales, centros juveniles, e, incluso asociaciones que ayudan a suavizar la transición desde el desempleo, la inactividad o la educación en el trabajo. En esta línea interpretativa el Consejo propone que se fortalezca la participación activa de los interlocutores sociales a todos los

niveles en el diseño y aplicación de políticas dirigidas a los jóvenes; así como promover sinergias en sus iniciativas para desarrollar planes de práctica y aprendizaje, lo que en principio, resulta positivo. No obstante lo anterior, si que resulta llamativo que no contemple mecanismos de cooperación con los jóvenes, limitándose a proporcionar información sobre ellos o proponer acciones por su propio bien. Por tanto, destaca la necesidad de que los jóvenes participen en la puesta en marcha de esta iniciativa en todos los niveles.

A la espera de que esta mera propuesta se convierta en un paquete de medidas obligatorias para los Estados miembros, surgen diversos interrogantes que, a modo de una reflexión generalista, se exponen a continuación.

La garantía juvenil debería implementarse en toda Europa lo antes posible. Los Estados miembros y los agentes del mercado laboral deben demostrar una mayor iniciativa si quieren aplicar la Garantía Juvenil y garantizar que los jóvenes estén trabajando, estudiando, formándose o reanudando su formación no más tarde de cuatro meses desde que dejaron la escuela, especialmente en el caso de quienes abandonan prematuramente la educación y la formación y otros jóvenes vulnerables.

Resulta muy interesante la determinación del colectivo. Teniendo en cuenta las cifras estadísticas quizá debería plantearse la ampliación del colectivo de jóvenes a los que poder aplicar esta garantía, llegando a las personas jóvenes de menos de treinta años, puesto que hasta esta edad todas se enfrentan con obstáculos estructurales a la hora de encontrar trabajo.

No obstante lo anterior, y a pesar del contenido eminentemente generalista de la propuesta esta iniciativa debería respaldarse con una política activa del mercado laboral que ayude a salvar la brecha entre el sistema de educación y formación y el mercado laboral para los jóvenes de ambos sexos. Asimismo, debe tener en cuenta la situación de los migrantes, las minorías nacionales y étnicas y las personas con discapacidad. También debería tener en cuenta el conocimiento, las competencias, las capacidades y la experiencia de los trabajadores de más edad, incluidos los jubilados.

Por otra parte, junto al establecimiento de mecanismos asociativos, de cooperación política ya señalados, se debieran proponer medidas en materia de Derecho del Trabajo que podrían aumentar las perspectivas de contratación entre jóvenes, básicamente a través de la reducción de los costes laborales no salariales, con el fin de aumentar las perspectivas de contratación entre los jóvenes.

También incide especialmente en la promoción de la movilidad laboral para sensibilizar a jóvenes de ofertas de empleo, pasantías, aprendizaje y

soporte disponible en diferentes zonas, regiones y países, por ejemplo, a través de servicios y sistemas, tales como EURES, que a la gente a moverse y trabajar dentro de la UE.

La garantía juvenil debe estar disponible para todas las personas jóvenes y deben implementarse medidas antidiscriminatorias para garantizar el acceso igualitario. Toda oportunidad de educación y formación dentro del programa de la garantía juvenil debiera ir acompañada de una beca para cubrir los gastos mínimos y/o reembolsar los costes incurridos. Deberá proporcionarse alojamiento subvencionado si fuera necesario.

La formación laboral proporcionada dentro de la garantía juvenil, tanto en forma de colocación como en régimen de interno/becario, debiera ser remunerada con, al menos, el salario mínimo del país en el que tenga lugar.

En fin, la situación de grave desempleo que sufre el colectivo de jóvenes en la Unión Europea ha obligado a las instancias comunitarias a replantarse mecanismos de acción de mejora como los aquí analizados. Si bien es cierto que la mayoría de los Estados miembros aplican políticas de empleo juvenil y muchos de ellos han adoptado medidas adicionales durante la crisis -a menudo con una participación activa de los interlocutores sociales-, sin embargo, aún queda mucho por hacer.

Las medidas para reducir el elevado desempleo de los jóvenes y aumentar las tasas de empleo juvenil en momentos de restricción de los presupuestos públicos deben ser eficaces a corto plazo y sostenibles a largo plazo para enfrentarse al reto del cambio demográfico. Deben cubrir de forma integrada la secuencia de pasos que deben dar los jóvenes en la transición de la educación al trabajo y garantizar unas redes de seguridad para quienes corren el riesgo de abandonar la educación y el empleo.

Esta iniciativa puede ser una fuente de nuevas oportunidades para los jóvenes. Sin embargo, si se considera de manera aislada, fuera del contexto económico más amplio, por ella misma no creará ni un solo puesto de trabajo, en la medida en que quedaría por determinar la aplicación real y efectiva de dicha propuesta, especialmente en aquellos países donde la incidencia del desempleo ha sido agravada por la crisis.

En consecuencia, si se quiere garantizar que esta iniciativa se aplique adecuadamente, es fundamental crear un entorno económico y financiero adecuado. Con todas las medidas encaminadas a salir de la crisis económica y del endeudamiento de las administraciones públicas, hay que prestar atención

a que no obstaculicen la reactivación de la demanda y el empleo, durante la crisis y después de la crisis, ni la atenuación de las repercusiones sociales negativas. En particular deberán asegurarse las inversiones públicas en políticas activas del mercado laboral y en la formación general y profesional. La legislación vigente de la UE para proteger a los jóvenes en el lugar de trabajo debiera aplicarse plena y adecuadamente.

