



Foundation Findings:

Los jóvenes y el trabajo



Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo

ISBN 978-92-897-1043-5

doi:10.2806/28313

© Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo, 2011.

© Imágenes: Erik Luntang/ETF/istock/Getty Images

La Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo (Eurofound) es un órgano autónomo de la Unión Europea creado para ayudar a la formulación de las futuras políticas sobre cuestiones sociales y relacionadas con el trabajo. Para más información, consulte el sitio web de la Fundación: <http://www.eurofound.europa.eu/>

➔ Principales resultados



- ➔ La tasa de desempleo de los jóvenes de 16 a 24 años en la UE-27 es dos veces superior a la tasa de desempleo general. La recesión ha exacerbado este problema significativamente. El número de jóvenes que ni estudian ni trabajan (la generación «NiNi», versión en español de la expresión «NEET» inglesa, por las siglas de *not in education, employment or training*) ha aumentado en los últimos años; entre ellos hay también jóvenes con un alto nivel educativo.
- ➔ No se han desarrollado por igual en todos los Estados miembros medidas de inclusión activa de los jóvenes más alejados del mercado de trabajo – los desempleados de larga duración, los trabajadores con baja cualificación, los incapacitados o con problema de salud mental y los inmigrantes – y algunos programas se han resentido de las medidas de austeridad. Hay, no obstante, estrategias prometedoras y podrían ampliarse.
- ➔ Hay muchas más probabilidades de que se ofrezcan a los jóvenes modalidades de empleo atípicas. De hecho, es más probable que empiecen con un contrato temporal y que teman la pérdida del empleo. En cambio, los jóvenes son más optimistas que los trabajadores de mayor edad sobre la posibilidad de encontrar un puesto similar si pierden el actual.
- ➔ Los interlocutores sociales están de acuerdo en la adopción de respuestas que promuevan las reformas de los sistemas educativos con miras a la mejora de la transición al trabajo; en este sentido, aceptan el desarrollo y expansión de la formación profesional, del aprendizaje y de los períodos de prácticas. No obstante, en algunos Estados miembros se han producido desacuerdos entre las organizaciones de empresarios y los sindicatos sobre si creación de empleo para los jóvenes debe incluir la eliminación de supuestas barreras, como las relativas al salario mínimo y a la duración de los contratos. Los sindicatos insisten en su preocupación por la calidad de los puestos de trabajo disponibles, especialmente tras la conclusión del aprendizaje.
- ➔ Mientras que la actuación de los interlocutores sociales se ha resentido por la recesión, la de las administraciones públicas ha aumentado. Las políticas de mercado de trabajo activas han sido la herramienta fundamental que las administraciones han usado para crear más empleo y mejorar la cualificación de los jóvenes. Estos programas han de ser mejor evaluados para determinar su grado de éxito; su posible conversión en un «peso muerto» y la falta de seguimiento en el empleo después de la formación siguen siendo cuestiones importantes.
- ➔ Los interlocutores sociales y las administraciones públicas se ven sometidos a presiones encontradas, unas favorables a la creación de nuevos puesto de trabajo para los jóvenes y otras, al mantenimiento en el empleo durante más tiempo a los trabajadores de mayor edad. Las medidas de austeridad de muchos Estados miembros han dado lugar a los recortes del gasto público, que han acentuado esas presiones.



Contexto de políticas



Políticas de la UE sobre el desempleo juvenil

Los jóvenes se enfrentan a difíciles retos en su intento de acceder al mercado de trabajo; muchos de ellos no lo consiguen al principio. La tasa de desempleo de los jóvenes es sistemáticamente más alta que la tasa de desempleo general (en la actualidad es dos veces mayor en la UE-27), con independencia del clima económico existente. Por lo demás, con la reciente recesión esta cuestión ha adquirido incluso mayor pertinencia, ya que hay Estados miembros en los que el desempleo afecta ahora a más de un tercio de los jóvenes. En enero de 2011, la tasa de desempleo juvenil (entre 15 y 24 años) era del 19,9 % en la zona del euro y del 20,6 % en la UE-27. La tasa más baja se observó en los Países Bajos (7,8 %), y las más elevadas en España (43,1 %), Eslovaquia (37,7 %) y Lituania (34,4 % en el último trimestre de 2010).¹

La cuestión no se limita a la UE: la tasa de desempleo en los países de la OCDE es más de dos veces más elevada entre los jóvenes que entre la población adulta media (17 % estimado en 2011, frente al 8,6 %).² Estas cifras apuntan a la existencia de posibles problemas estructurales

en los mercados de trabajo y a la falta de una transición adecuada de la educación al empleo.

Estas cuestiones figuran en el temario político de la UE desde hace bastante tiempo. La Estrategia Europea de Empleo hacía referencia al problema del desempleo juvenil ya en 1998 y el tema sigue formando parte del temario político, como se refleja en la Decisión del Consejo relativa a las orientaciones para la política de empleo de los Estados miembros publicada en 2008. En ella, los retos que plantea la entrada de los jóvenes en el mercado de trabajo se abordan desde un enfoque del trabajo basado en el «ciclo de vida», según el cual hay que considerar las cuestiones concretas de empleo en relación con las distintas etapas de la vida. El problema se considera además en el contexto de una necesidad general de mejora de las cualificaciones de la población activa europea para mantener la competitividad. El texto de las orientaciones a este respecto es el siguiente:

«Es también importante aumentar la tasa de empleo de los trabajadores de mayor edad y de los jóvenes, en el marco de un nuevo enfoque intergeneracional, y alentar la inclusión activa de aquéllos que experimentan la mayor exclusión del mercado laboral. Son menester, asimismo,

¹ Eurostat, *Euro area unemployment rate at 9.9%* (comunicado de prensa), 1 de marzo de 2011.

² OCDE, *Invest in youth to tackle jobs crisis* (comunicado de prensa), 15 de diciembre de 2010.



medidas más intensivas para mejorar la situación de los jóvenes en el mercado laboral, en particular los poco cualificados, y reducir significativamente el desempleo juvenil».

Las orientaciones indican asimismo que a cada desempleado debe ofrecérsele un empleo, un aprendizaje, formación adicional u otra medida destinada a favorecer su empleabilidad; en el caso de los jóvenes debe hacerse antes de que transcurran cuatro meses desde que terminaron sus estudios y en el caso de los adultos, en el plazo máximo de 12 meses. Por otra parte, los Gobiernos deben velar por que los niveles de instrucción aumenten y los jóvenes adquieran las competencias básicas necesarias, de acuerdo con el Pacto Europeo para la Juventud. Al menos un 85 % de los jóvenes de 22 años, se indicaba, deben haber cursado la enseñanza secundaria superior completa para 2010. El Comité de Empleo de la Comisión Europea, creado en 2000 para contribuir al desarrollo de la Estrategia Europea de Empleo, ha publicado desde entonces varias recomendaciones específicas para distintos países y «puntos pendientes» para ayudar a los Estados miembros a cumplir tales objetivos.

El Pacto Europeo para la Juventud, adoptado por el Consejo Europeo en 2005, preveía la aplicación de un conjunto de medidas en el marco de la Estrategia de Lisboa ampliada. En el ámbito concreto del empleo, la integración y la promoción social, el Consejo invitó a la UE y a los Estados miembros a inspirarse en las siguientes líneas de actuación:

- garantizar un seguimiento particular de las políticas a favor de la inserción duradera de los jóvenes en el mercado laboral;
- tratar de lograr la progresión del empleo juvenil;
- dar prioridad, en el marco de la política nacional de inclusión social, a la mejora de la situación de los jóvenes más vulnerables, en particular los afectados por la pobreza, así

como a las iniciativas destinadas a impedir el fracaso escolar;

- invitar a los patronos y a las empresas a que den pruebas de responsabilidad social en el ámbito de la inserción profesional de los jóvenes.³

Tras el Pacto para la Juventud, en mayo de 2005 la Comisión Europea publicó una comunicación titulada *Responder a las expectativas de los jóvenes en Europa – Aplicación del Pacto europeo para la juventud y promoción de la ciudadanía activa*⁴ y otra en septiembre de 2007, *Fomentar la plena participación de los jóvenes en la educación, el empleo y la sociedad*⁵.

La estrategia Europa 2020, que ofrecerá las orientaciones de política para la UE en los años venideros, hace referencia explícita al aumento de las tasas de empleo en todos los grupos de edad, en particular los jóvenes. La estrategia principal para mejorar las posibilidades de empleo consiste en evitar que los jóvenes dejen el sistema educativo de forma precoz y sin cualificación. Se han fijado dos puntos de referencia específicos: reducir el abandono escolar al 10 % – actualmente se sitúa en torno al 15 % – y garantizar que al menos el 40 % de las personas de 30–34 años finalicen la enseñanza superior, ya sea universitaria, complementaria o equivalente⁶.

Con su iniciativa emblemática «Juventud en movimiento», la Comisión ha indicado cómo puede la UE cumplir los objetivos de 2020 mejorando los sistemas de educación y formación, intensificando los esfuerzos para luchar contra el desempleo juvenil y promoviendo – tanto en el ámbito nacional como en el europeo – una mayor movilidad en la UE para la educación y el trabajo. Son estrategias que se encuadran en esta iniciativa la formulación de recomendaciones concretas a los Estados miembros, la adopción de nuevas iniciativas legislativas, la mejora de las herramientas de información a los jóvenes y el fomento de la intervención de las empresas.

³ Consejo de la Unión Europea, 2005, *Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Bruselas*, 7619/1/05, 23 de marzo de 2005, pp. 19–20, disponible en http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/84335.pdf.

⁴ Comisión Europea, *Responder a las expectativas de los jóvenes en Europa – Aplicación del Pacto europeo para la juventud y promoción de la ciudadanía activa*, COM (2005) 206 final, 30 de mayo de 2005.

⁵ Comisión Europea, *Fomentar la plena participación de los jóvenes en la educación, el empleo y la sociedad*, COM (2007) 498 final, 5 de septiembre de 2007.

⁶ Comisión Europea, *Commission launches action plan to reduce early school leaving* (comunicado de prensa), 31 de enero de 2011.

Los jóvenes y la exclusión social

El enfoque de la inclusión activa adoptado por la UE ofrece una nueva perspectiva de las políticas para la mejora de la transición de los jóvenes al mercado de trabajo. Desde que el Informe conjunto sobre protección social e inclusión social de 2009 insistió en el enfoque activo de la inclusión, el concepto se ha extendido ampliamente en toda UE y en las políticas nacionales.

En las *Diretrizes integradas Europa 2020 para la política económica y de empleo*, publicadas en abril de 2010, se reconocen las políticas de inclusión activa como un mecanismo importante para luchar contra la pobreza y para reforzar la participación económica y social de las más vulnerables a la exclusión (Directriz 10). Una de las metas principales de la UE, consistente en llegar para 2020 a una tasa de empleo del 75 % de los hombres y mujeres con edades comprendidas entre los 20 y los 64 años, hace referencia específica al aumento de la participación de los jóvenes y de los trabajadores con bajas cualificaciones. Uno de los objetivos de la estrategia Europa 2020 es promover el «crecimiento inclusivo», concepto que incluye acceso y oportunidades para todos a lo largo de toda la vida, mediante la eliminación de los obstáculos a la participación en el mercado laboral (especialmente para las mujeres, los trabajadores de mayor edad, los jóvenes, los discapacitados y los inmigrantes en situación regular).

De hecho, hay directrices para el empleo dirigidas específicamente a los jóvenes y a las personas con discapacidad. Algunas de las recomendaciones hacen referencia a la apertura de los servicios de empleo a todos (incluidos los jóvenes y las personas amenazadas por el desempleo), a las políticas destinadas a promover la

integración en el mercado laboral de los jóvenes, las personas discapacitadas, los inmigrantes en situación irregular y otros grupos vulnerables, a unos servicios sociales asequibles y a la innovación en la organización del trabajo a fin de aumentar las tasas de empleo, en particular entre los jóvenes (Directriz 7).

Se insiste en el apoyo a los jóvenes, sobre todo los que no tienen trabajo y no siguen ningún tipo de formación («NiNi»), en cooperación con los interlocutores sociales, incluida la intervención precoz en caso de desempleo (Directriz 8).

Un elemento clave es garantizar la «movilidad en el aprendizaje» de los jóvenes, permitiendo itinerarios de aprendizaje flexible, estableciendo asociaciones entre el mundo laboral y el mundo de la educación y reduciendo el número de jóvenes desempleados y que no siguen educación o formación alguna (Directriz 9).

Las directrices indican también: «De la misma forma, para luchar contra la exclusión social, potenciar la autonomía de las personas y promover la participación en el mercado laboral, deben reforzarse los sistemas de protección social, el aprendizaje permanente y las políticas de inclusión, a fin de crear posibilidades en distintas etapas de las vidas de las personas y protegerlas contra los riesgos de exclusión» (Directriz 10). Además, se destaca la importancia de modernizar los sistemas de seguridad social y de pensiones a fin de garantizar un apoyo adecuado a las rentas y el acceso a la atención sanitaria. Y se recomienda que los sistemas de prestaciones se centren en garantizar ingresos durante los periodos de transición y en reducir la pobreza, especialmente entre los grupos en riesgo de exclusión social, como los discapacitados, los niños y los jóvenes (Directriz 10).



Examen de las cuestiones



Retos para los jóvenes

Los jóvenes se enfrentan a problemas específicos en el acceso al mercado de trabajo. El desempleo juvenil es sistemáticamente superior al desempleo medio. Los jóvenes no se benefician tanto de las fases de crecimiento económico y sufren desproporcionadamente en las épocas de crisis. Además el paso de la educación al empleo no suele ser directo, ya que no siempre encajan las necesidades del mercado de trabajo y el rendimiento educativo o profesional. Los jóvenes compiten a menudo con trabajadores con experiencia plenamente formados y pueden salir perdiendo; además, los trabajadores de menos de 25 años de edad suelen tener un nivel educativo más bajo y son menos los que se han cualificado profesionalmente. Por otra parte, si se consiguen un empleo, suele ser con un contrato menos seguro, por ejemplo con una empresa de trabajo temporal. De ahí el riesgo de que caigan en un ciclo de sucesivos períodos de empleo y de desempleo. Según los estudios realizados, estas experiencias iniciales en el mercado de trabajo pueden influir a largo plazo en las perspectivas profesionales, en la salud, en los ingresos y en la movilidad social. Los retrasos en la obtención

de un primer empleo y los períodos prolongados de desempleo se manifiestan a menudo, incluso décadas después, en el fenómeno calificado de «cicatrización».⁷

Posiblemente sea inevitable una cierta dosis de desempleo juvenil, debido a los muchos jóvenes que pasan por un período de transición al terminar la educación y formación. Estos períodos pueden deberse a que sus cualificaciones no encajan con los requisitos de los puestos de trabajo que se les ofrecen, especialmente en lo que respecta a su experiencia (cuestión planteada, cuando se debate el tema del desempleo juvenil, por los empresarios de muchos Estados miembros que aluden al desajuste entre las cualificaciones impartidas por los sistemas educativos y las que se requieren para los puestos en oferta).

Son rasgos característicos de estos períodos de transición las prácticas, la formación profesional, el empleo temporal y los períodos (a menudo cortos) de desempleo. En general, la tasa de empleo aumenta a partir del momento en que los jóvenes llegan a mediados de la veintena. Del 41,9 % que se registra en el grupo de edad de 16–24 años en la UE-27, pasa al 73,8 % en el grupo de

⁷ Scarpetta, S., Soneto, A. y Manfredi, T. (2010), *Rising youth unemployment during the crisis: How to prevent negative long-term consequences on a generation?*, OCDE Social, Employment and Migration Papers, n° 106, disponible en: www.oecd.org/dataoecd/10/8/44986030.pdf.

25–29 años.⁸ En parte, este aumento se debe a que los jóvenes van terminando su largo período inicial de estudio en muchos países. No hay que olvidar, sin embargo, que las experiencias negativas en estos periodos de transición pueden producir efectos durante toda la vida laboral.

El análisis de las repercusiones a largo plazo de recesiones económicas precedentes ha demostrado que las experiencias iniciales de desempleo puede tener una amplia gama de efectos personales negativos: desde un bajo nivel de ingresos durante toda la vida hasta la continuidad de las experiencias de desempleo, el aumento de las probabilidades de empleo precario, un peor estado de salud y posiblemente incluso una reducción de la esperanza de vida.⁹ Pueden tener también efectos sobre la sociedad en sentido más amplio, ya se trate de una peor

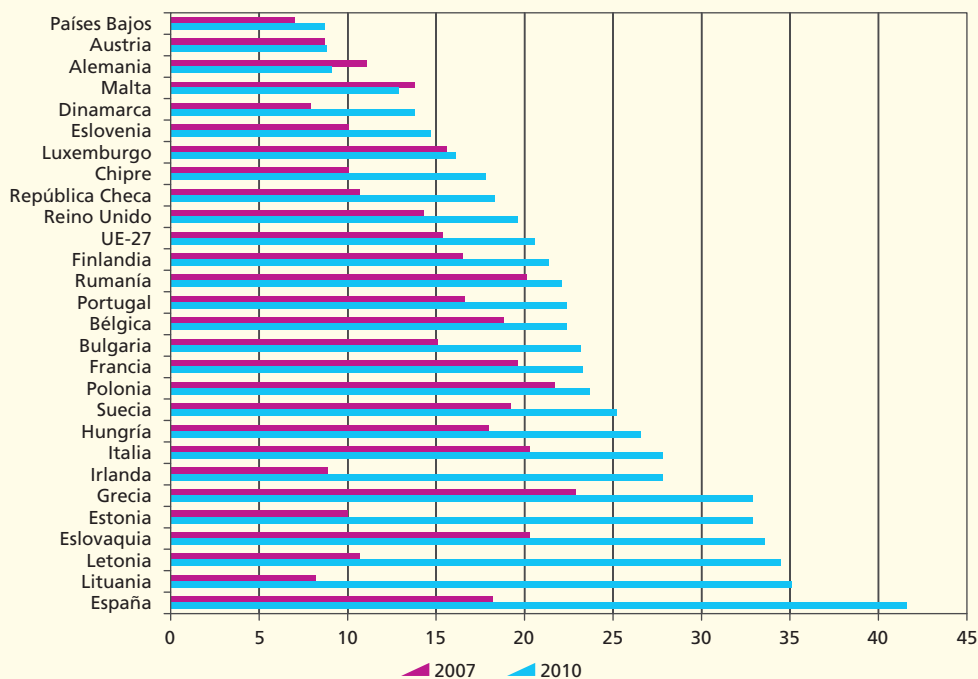
conexión con la sociedad civil, de una posposición de la vida de familia o de un retraso de la autonomía financiera hasta una etapa posterior.

Efectos de la recesión

La recesión ha afectado fuertemente a las perspectivas de empleo de los jóvenes europeos. Cuando hay que proceder a una reestructuración, suelen ser ellos el grupo más perjudicado, debido al tipo de sus contratos y a las ocupaciones y sectores en los que trabajan. Las tasas de desempleo juvenil se han duplicado y en algunos casos triplicado desde el inicio de la recesión (Figura 1).

Los jóvenes suelen ser los primeros en perder el empleo durante una recesión económica. El gran aumento durante los últimos 15 años del número de jóvenes sujetos a modalidades de empleo atí-

Figura 1: Tasas de desempleo juvenil en la UE-27, 2007 y 2010 (%)



Notas: Tasa de desempleo medio anual en el grupo de edad de 15 y 24 años

Fuente: Encuesta de las fuerzas de trabajo de Eurostat

⁸ Las cifras son del cuarto trimestre de 2010.

⁹ Simms, M., Eurofound (2011), *Helping young workers during the crisis: contributions by social partners and public authorities* (este informe de Eurofound inspira gran parte de ese número de *Foundation Findings*).



picas (contrato temporal, contratación por una empresa de trabajo temporal) les ha colocado en situación de mayor riesgo. En las empresas enfrentadas a una reducción de la demanda de sus productos o servicios, el primer paso consiste normalmente en no renovar los contratos de duración determinada o en poner fin al trabajo de los trabajadores de las agencias de empleo.

Tampoco un contrato fijo ofrece siempre protección. En muchos países y empresas sigue aplicándose el principio de «el último en llegar, el primero en salir». Las empresas que han de reducir personal tienen interés en conservar al que tiene experiencia y en retener al que posee cualificaciones esenciales. A diferencia de recesiones anteriores, la jubilación anticipada como medio de reducción de plantilla no suele ser una opción, al no ofrecerse incentivos financieros. El envejecimiento de la población supone una intensificación de las presiones sobre los sistemas de seguridad social y en muchos Estados miembros se ha abierto el debate sobre el alargamiento de la vida laboral y la elevación de la edad de jubilación. En todo caso, el alargamiento del tiempo de empleo de los trabajadores de mayor edad puede implicar que entren en competencia con los jóvenes que tratan de acceder al mercado laboral; tal situación es particularmente problemática en épocas de crisis económica, caracterizadas por la escasa creación de empleo y por los bajos niveles de gasto público como consecuencia de las medidas de austeridad.

Las oportunidades de encontrar un nuevo trabajo en este entorno están también mucho más restringidas, debido al reducido número de vacantes y a la mayor competencia entre los jóvenes. En particular, los que tienen niveles de cualificación más bajos compiten con otros más cualificados que no encuentran empleo que se ajuste a su nivel.

En algunos países, los jóvenes se ven excluidos además de los sistemas de prestaciones nacionales o sectoriales por no haber cotizado el tiempo suficiente o por regir el principio del pago voluntario de las cotizaciones. El riesgo de pérdida de la autonomía financiera y de dependencia de la asistencia social puede llevar a la exclusión social.

Según los estudios realizados, incluso períodos cortos de desempleo pueden tener gran efecto sobre la carrera profesional futura. Un estudio sobre los efectos a largo plazo del desempleo, realizado por el Instituto Sueco de Evaluación de las Políticas de Mercado de Trabajo (IFAU), revela que «el fracaso precoz del mercado de trabajo resulta costoso, tanto desde el punto de vista de las probabilidades posteriores de empleo como de la cuantía de los ingresos anuales futuros. A los cinco años de terminar los estudios, la probabilidad de desempleo es tres puntos porcentuales más alta entre los jóvenes que no consiguieron un trabajo nada más finalizar aquellos. La probabilidad de desempleo a los cinco años de acabar los estudios es muy alta, del 16 %. La reducción de los ingresos anuales al cabo de cinco años es en promedio del 17 %».¹⁰ Estas cifras se mantienen incluso después de hacer los ajustes oportunos por el género, la etnia y el clima económico en el momento de acceder al mercado de trabajo.

Nivel educativo

El nivel educativo desempeña un papel fundamental en las probabilidades de encontrar un trabajo. En general, cuanto más elevado es ese nivel, más baja es la tasa de desempleo.

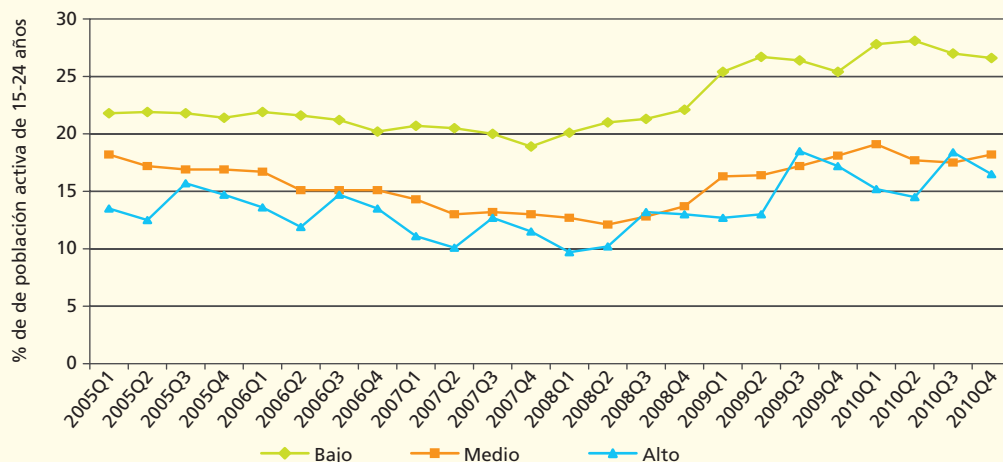
No obstante, a pesar de la «seguridad» que ofrece un nivel educativo inicial alto, en algunos Estados miembros han caído fuertemente los niveles de empleo de los titulados superiores (Figura 3). Además, como se ha indicado previamente, hay pruebas de que los titulados aceptan trabajos para los que están sobrecualificados, lo que tiene su vez un efecto indirecto sobre el empleo de los jóvenes con niveles educativos más bajos.

Aspectos de género

La recesión ha afectado de forma diferente a los hombres y las mujeres; lo mismo se observa entre los jóvenes que han perdido el trabajo. Los estudios de Eurofound indican que el grupo de los hombres jóvenes es el más afectadas por el desempleo en países como Bélgica, Estonia, Grecia, Irlanda, Italia y Reino Unido. Parecen influir en ello determinados aspectos estructurales del mercado de trabajo y ciertas cuestiones educativas.

¹⁰ Hellmark, A., Eurofound, Sweden: *Study examines long-term effects of youth unemployment* (actualización de noticias en línea), 14 de enero de 2005.

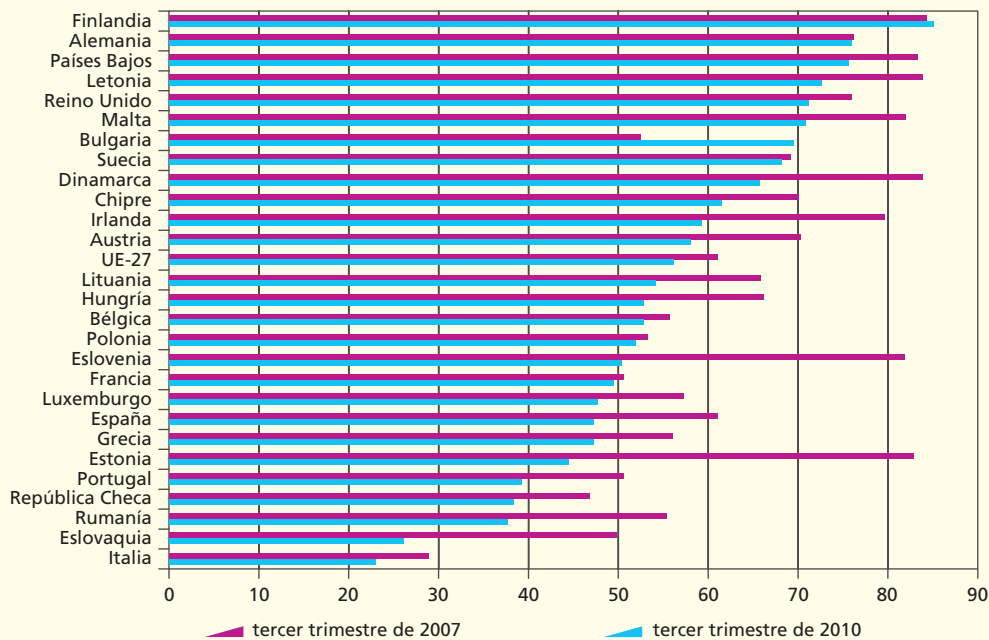
Figura 2: Tendencia de la tasa de desempleo juvenil, por niveles educativos alcanzados, UE-27



Fuente: Eurostat, bajo = CINE 1997, niveles 0-2 (primaria y primer ciclo de secundaria); medio = CINE 1997 niveles 3-4 (segundo ciclo de secundaria y postsecundaria); alto = CINE de 1997 niveles 5-6 (terciaria), datos extraídos el 15.5.11

Notas: Las cifras corresponden al grupo de edad de 15-24 años; los términos «alto», «medio» y «bajo» se refieren al nivel educativo alcanzado

Figura 3: Tasas de desempleo de los jóvenes con nivel educativo terciario (%)



Notas: Las cifras corresponden al grupo de edad de 15-24 años; los datos de Eslovenia, Estonia y Luxemburgo son considerados no fiables por Eurostat

Fuente: Encuesta de las fuerzas de trabajo de Eurostat



En esos países, los sectores que se vieron afectados antes por la recesión y empezaron a perder empleo, como la industria y la construcción, son también los que tradicionalmente han empleado más hombres. Además estaban en marcha en ellos grandes cambios estructurales, caracterizados en general por un desplazamiento del empleo del sector industrial al de servicios (es decir, de un sector con predominio de los hombres a otro con predominio de las mujeres). Por último, los hombres jóvenes tienen en general niveles de cualificación más bajos, relacionados a menudo con un nivel educativo más bajo, que las mujeres jóvenes. Países como Alemania y Austria han tratado de mitigar los efectos de la recesión a través de un sistema global de formación profesional y técnica. Al impartirse formación adicional y promoverse el aprendizaje a través de incentivos económicos para las empresas, las pérdidas de empleo en la industria han sido menos acusadas. No obstante, vuelve a aparecer una diferencia de género: son los varones jóvenes los que se han beneficiado, ya que tienden a estar sobrerrepresentados en los sectores que hacen un mayor uso de la formación profesional y técnica.¹¹

Grupos en situación especial de riesgo

Entre los jóvenes, están en riesgo de exclusión laboral y social los pertenecientes a la categoría más amplia de los que no estudian ni trabajan («NiNi»: véase a continuación). Se trata de jóvenes con edades comprendidas entre 15 y 24 años que se han desvinculado del trabajo y de la educación y que presentan un mayor riesgo de exclusión, tanto laboral como social. Dentro de ellos, están en situación especial de riesgo los económicamente inactivos, los desempleados de larga duración y los que ya eran vulnerables antes del inicio de la recesión, como los menos cualificados, los discapacitados o con problemas de salud mental y los inmigrantes (en particular, las mujeres).¹²

Varios factores aumentan la vulnerabilidad de los jóvenes a la exclusión. En primer lugar, es más probable que desempeñen trabajos temporales o a tiempo parcial. Aunque en ocasiones estas modalidades les resulten beneficiosas – por ejemplo, para combinar el empleo y los

estudios –, con frecuencia no las han elegido y aumentan sus probabilidades de percibir bajos ingresos anuales. En algunos Estados miembros, los trabajadores jóvenes con poco tiempo de cotización no tienen derecho, en ocasiones, a la prestación de desempleo y han de recurrir finalmente a otras fuentes de apoyo, como las prestaciones de incapacidad. El aumento de la inseguridad asociado a la incertidumbre del trabajo y al desempleo de larga duración puede perjudicar la salud en virtud de efectos tanto directos como indirectos (como los cambios en el comportamiento de salud, el consumo de alcohol, la adopción de comportamientos más arriesgados, etc.). Por otra parte, los jóvenes y las personas con problemas psiquiátricos o problemas de dependencia de sustancias están en riesgo cada vez mayor de quedarse sin hogar.

NiNi: Jóvenes que ni estudian ni trabajan

El acrónimo inglés NEET, del que procede el NiNi español, surgió en el Reino Unido a finales del decenio de 1980. Fue empleado por investigadores y funcionarios públicos para categorizar determinadas experiencias con los jóvenes, vinculadas principalmente a la situación resultante de los cambios en las políticas que dejaron fuera de las prestaciones de desempleo a los del grupo de edad de 16 y 17 años.¹³

Desde entonces, el interés por el grupo de los NiNi ha crecido a escala de la UE, habiéndose adoptado definiciones equivalentes en casi todos los Estados miembros, referidas en especial a los jóvenes de 15-24 años. Ese interés por el fenómeno de los NiNi ha aumentado también como consecuencia de la crítica que se dirige frecuentemente a los indicadores tradicionales de la actividad laboral de los jóvenes, por entender que tienen una relevancia limitada debido al elevado número de los que no se incluyen en la población activa por estar todavía estudiando, o formándose o en la universidad. Por estas razones, en los últimos años se han realizado varios estudios promovidos por el sector académico, por las administraciones públicas o por las organizaciones internacionales para investigar el caso de los jóvenes que se desvinculan tanto del trabajo

¹¹ Simms, M., Eurofo y (2011), *Helping young workers during the crisis: contributions by social partners and public authorities*.

¹² Comisión Europea, *Informe conjunto sobre protección social e inclusión social de 2010*.

¹³ Furlong, A., *NEET and discourses of vulnerability: Evidence from the UK*, actas del Foro Internacional de la Juventud, Kyoto, 2006.

como de la educación y que posiblemente están en alto riesgo de exclusión laboral y social.¹⁴

La necesidad de prestar más atención a la generación NiNi es esencial en la nueva serie de directrices para las políticas de empleo propuestas por la Comisión Europea el 27 de abril de 2010. En ellas se declara: «A fin de ayudar a los jóvenes, especialmente a los que no tienen trabajo y no siguen ningún tipo de formación, los Estados miembros, en cooperación con los interlocutores sociales, deberán establecer sistemas para que las personas que finalicen sus estudios puedan encontrar un primer trabajo o tengan posibilidades de continuar su educación y su formación a través de puestos de formación o en prácticas, entre otras cosas, e intervenir rápidamente ante la aparición del desempleo juvenil».¹⁵

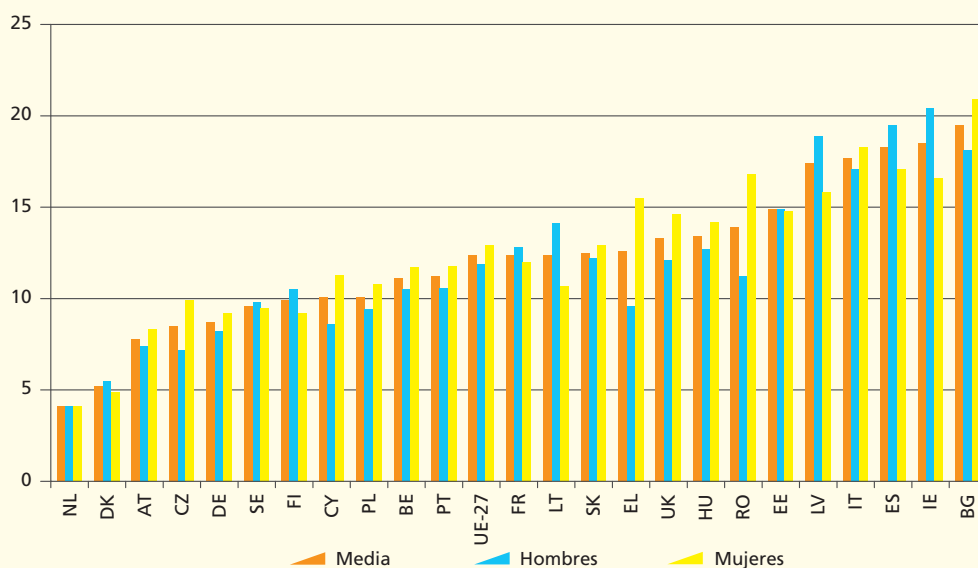
La generación NiNi constituye una categoría heterogénea, que comprende diferentes grupos: los jóvenes dispuestos a trabajar y que buscan empleo activamente, los que no están dispuestos

o no están buscando trabajo, los que padecen enfermedad de larga duración o presentan incapacidad y los que, por sus responsabilidades de cuidado de hijos o de familiares, no están disponibles para el trabajo. Aunque todos tienen en común que no participan en el mercado de trabajo ni en la educación, presentan experiencias, características y necesidades muy diferentes y requieren distintas formas de intervención.

Según las últimas estimaciones de Eurostat y de la OCDE¹⁶, en 2009 los NiNi constituían el 12,4 % de los jóvenes de 15–24 años de edad en la UE-27. Esta cifra, sin embargo, varía mucho de unos países a otros: del 4,1 % en los Países Bajos al 19,5 % en Bulgaria (Figura 4). En Italia y en el Reino Unido, la población NiNi suma aproximadamente 1,1 millones de los jóvenes de 15–24 años de edad.¹⁷

En general, entre los NiNi hay más mujeres que hombres. Así ocurre, sobre todo, en el grupo de edad de 20 a 24 años. En cambio, hay más hombres en el grupo de 15–19 años. En 2009, en la

Figura 4: Proporción de NiNi en el grupo de 15–24 años de edad, UE-27 (%)



Fuente: Eurostat, datos de 2009

¹⁴ Comisión Europea, *Youth neither in employment nor education and training (NEET) – Presentation of data for the 27 Member States*, Contribución del Comité de Empleo (EMCO), 2011.

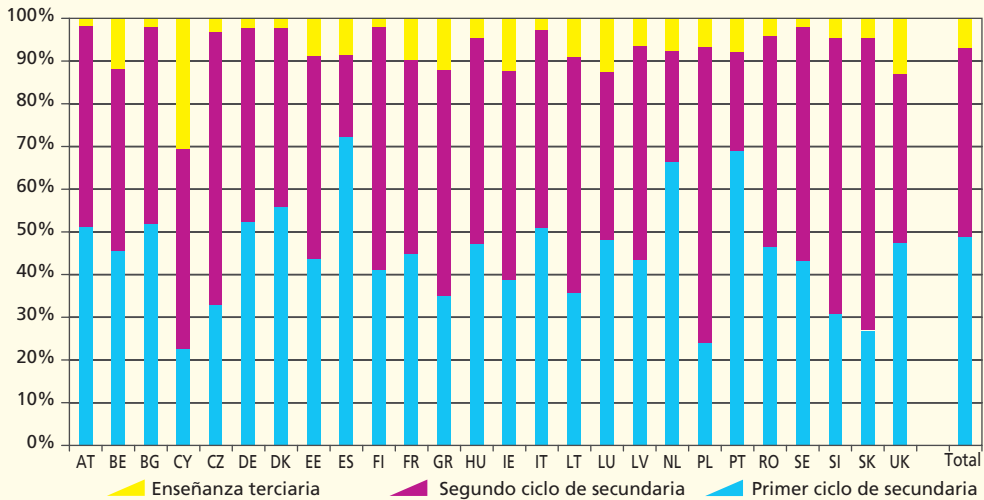
¹⁵ Comisión Europea, *Propuesta de decisión del Consejo sobre directrices para las políticas de empleo de los Estados Miembros–Parte II de las Directrices Integradas Europa 2020*, SEC (2010) 488 final.

¹⁶ OCDE, *¿Empezar bien? Empleo para jóvenes*, París, OCDE, 2010.

¹⁷ Cálculo de Eurofound a partir de las cifras de la Encuesta de las fuerzas de trabajo de Eurostat de 2009



Figura 5: Nivel educativo de los NiNi, 2009



Fuente: Eurostat, Encuesta de las fuerzas de trabajo de 2009 (cálculo de Eurofound)

UE-27, algo más de la mitad de los NiNi estaban desempleados, mientras que los demás se encuadraban en la población económicamente inactiva.

Desde el punto de vista educativo, aproximadamente la mitad de los NiNi de la UE han completado el primer ciclo de secundaria, aunque las proporciones varían ampliamente entre los Estados miembros. La inclusión en la categoría NiNi es reflejo tanto de los resultados del sistema educativo (y del potencial de transición a partir de él) como de las condiciones del mercado laboral para los jóvenes, y las combinaciones de estos factores pueden variar considerablemente entre unos Estados miembros y otros.

Los estudios empíricos muestran que el riesgo de inclusión en la categoría NiNi es mayor entre los jóvenes que crecen en entornos desfavorecidos, como los vinculados a los malos resultados escolares, a la falta de apoyo, a la mala salud física o mental, al abuso de sustancias o a la delincuencia.^{18,19} En su proyecto de investigación «Empleo para jóvenes», referido al enfoque del desempleo juvenil en 16 países, la OCDE hace referencia a dos grupos en mayor situación de riesgo: el de los «jóvenes que se quedan rezagados» y el de los

«mal integrados». Los del primer grupo se enfrentan con diversas circunstancias que se combinan para reforzar su situación desfavorecida, como sucede con los que abandonan prematuramente los estudios (sin haber completado la enseñanza secundaria), viven en zonas deprimidas y son de origen inmigrante o pertenecen a grupos minoritarios. Se encuentran en alto riesgo de quedar completamente fuera del mercado de trabajo.

El grupo de los «mal integrados» corresponde a jóvenes que a menudo han completado al menos la enseñanza secundaria pero que fluctúan entre el trabajo temporal y los períodos de desempleo, incluso en épocas de fuerte crecimiento económico. Esta situación afecta en especial a España, Francia y Portugal, países caracterizados por las elevadas barreras de entrada al mercado de trabajo y por la creación de empleo principalmente por la vía de los contratos temporales y a través de empresas de trabajo temporal. El remedio de la situación requiere cambios más profundos de las políticas generales de mercado de trabajo en los países en los que predominan estas prácticas laborales.²⁰

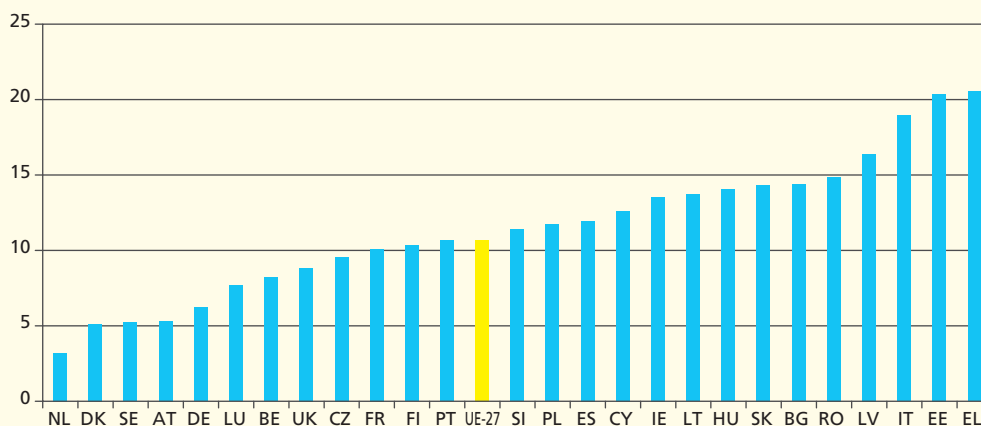
En todo caso, debido a la recesión que golpeó a Europa en 2008, acaban también en la categoría

¹⁸ Bynner, J. y Parsons, «Social exclusion and the transition from school to work: The case of young people not in education, employment or training», *Journal of Vocational Behaviour*, 60, 289-309, 2002.

¹⁹ Yates, S. y Payne, M., «Not so NEET? A critique of the use of NEET in setting targets for interventions with young people», *Journal of Youth Studies*, 9 (3), 2006.

²⁰ OCDE, *¿Empezar bien? Empleo para jóvenes* París, OCDE, 2010.

Figura 6: Porcentaje de NiNi entre los jóvenes que han completado la enseñanza terciaria, 2009



Notas: Las cifras se refieren al grupo de edad de 15 a 29 años.

Fuente: Encuesta de las fuerzas de trabajo de Eurostat (cálculo de Eurofound)

NiNi una proporción creciente de los jóvenes con enseñanza terciaria. Así se advierte sobre todo en Estonia, Grecia e Italia, donde aproximadamente el 20 % de las personas con enseñanza terciaria forman parte de los NiNi.

La generación NiNi puede percibirse como una generación de talentos perdidos y, en medida cada vez mayor, como una parte de una población activa «no usada». Son evidentes los amplios costes económicos y sociales para la sociedad, en forma de pérdida de ingresos fiscales, coste adicional de los servicios sanitarios y médicos, coste de las actividades delictivas,^{21, 22} exclusión social y riesgo de «salida voluntaria» de la vida cívica.^{23, 24}

Modalidades de empleo atípicas

Entre 1996 y 2006 se crearon miles de nuevos puestos de trabajo en la UE. Este periodo de creación de empleo se caracterizó también por un claro aumento de las modalidades de trabajo atípicas: contratos de duración determinada, tra-

bajo a través de empresas de trabajo temporal, trabajo a tiempo parcial y jornadas atípicas (trabajo de fin de semana, nocturno y a turnos). Para muchos de los jóvenes que entraron entonces en el mercado laboral, esos trabajos resultaron ser ambivalentes. Les permitieron acceder al mercado laboral, pero no está claro si con eso les ayudaron o si dificultaron su carrera profesional. Esta ambigüedad se refleja también en algunos de los datos relativos a las condiciones de trabajo y a las actitudes de los jóvenes.

Contratos temporales

El número de jóvenes con contrato temporal o que trabajan a través de empresas de trabajo temporal ha aumentado a medida que se ha generalizado el uso de tales modalidades de contratación flexible. En algunos Estados miembros – República Checa, Hungría, Irlanda, Letonia y Luxemburgo –, la proporción de trabajadores jóvenes con contrato temporal creció en más del 6 % entre el tercer trimestre de 2008 y el tercer trimestre de 2010.

²¹ Walther, A. y Pohl, A. (2005), *Thematic study on measures concerning disadvantaged youth*, estudio financiado por la Comisión Europea.

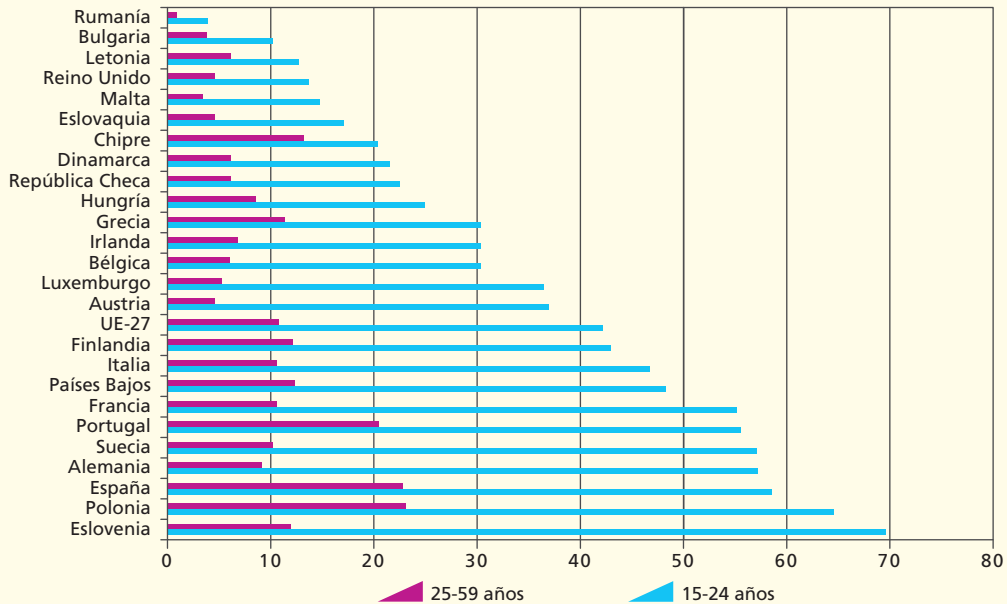
²² Godfrey, C. y cols (2010), *Estimating the cost of being «Not in education, employment or training» at age 16–18*, Departamento de Educación y Cualificaciones del Reino Unido.

²³ Canoy, M. y cols (2008), *The importance of social reality for Europe's economy an application to civil participation*, actas del Segundo Foro mundial de la OCDE sobre estadística, conocimiento y política.

²⁴ Mascherini, M. y cols (2009), *The characterisation of active citizenship in Europe*, informe científico y técnico del CCI de la Comisión Europea.



Figura 7: Alcance del empleo temporal entre los trabajadores jóvenes y los de mayor edad, UE-27, 2010 (%)



Nota: Las cifras están expresadas en porcentaje del número total de personas empleadas de un grupo de edad determinado; no se dispone de datos de Estonia ni de Lituania.

Fuente: Encuesta de las fuerzas de trabajo de Eurostat (2010)

Actualmente, un 42 % de los jóvenes de 15–24 años de edad que están trabajando tienen contrato temporal, frente a casi el 11 % entre los de 25–59 años. Con todo, hay diferencias nacionales significativas (véase la Figura 7).

Riesgos a los que se enfrentan los trabajadores jóvenes

No sólo tienen los jóvenes más difícil encontrar trabajo que los trabajadores de mayor edad, sino que en la mayoría de los países europeos les es también más difícil mantenerlo. En la UE-27 en su conjunto, el 21 % de los trabajadores menores de 25 años están preocupados por la pérdida de su empleo en los próximos seis meses, frente al 16 % entre los que tienen 25 años o más (Figura 8).

No es sorprendente que los jóvenes tiendan a ser contratadas en ocupaciones diferentes de las que se ofrecen a los trabajadores de mayor edad (Figura 9). El mayor grupo de los trabajadores jóvenes (31 %) está empleado, con gran diferencia, en los servicios y en la venta. En cambio,

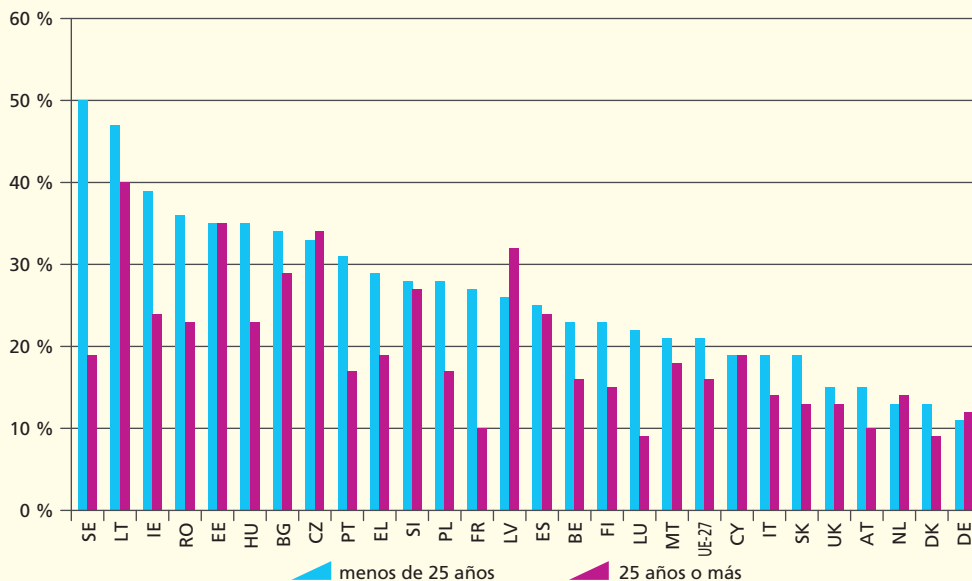
los trabajadores jóvenes tienen muchas menos probabilidades de trabajar en ocupaciones técnicas y de gestión, que requieren cualificaciones más elevadas. Esta circunstancia refleja tanto el nivel educativo generalmente inferior de quienes entran el mercado laboral a edad temprana como su falta de experiencia laboral.

Como expresa su sobrerrepresentación en determinados tipos de ocupaciones, los trabajadores jóvenes terminan en puestos de trabajo físicamente más exigentes (Figura 10) o que requieren menos cualificaciones tecnológicas.

Es también más probable que ocupen empleos con elevados niveles de tensión, o bien con bajos niveles de exigencia pero con escaso control sobre su trabajo (Figura 11). Este patrón se detecta sistemáticamente en todos los tipos de ocupaciones.

No cabe esperar que se reconozcan a los jóvenes altos niveles de control sobre cómo y cuándo

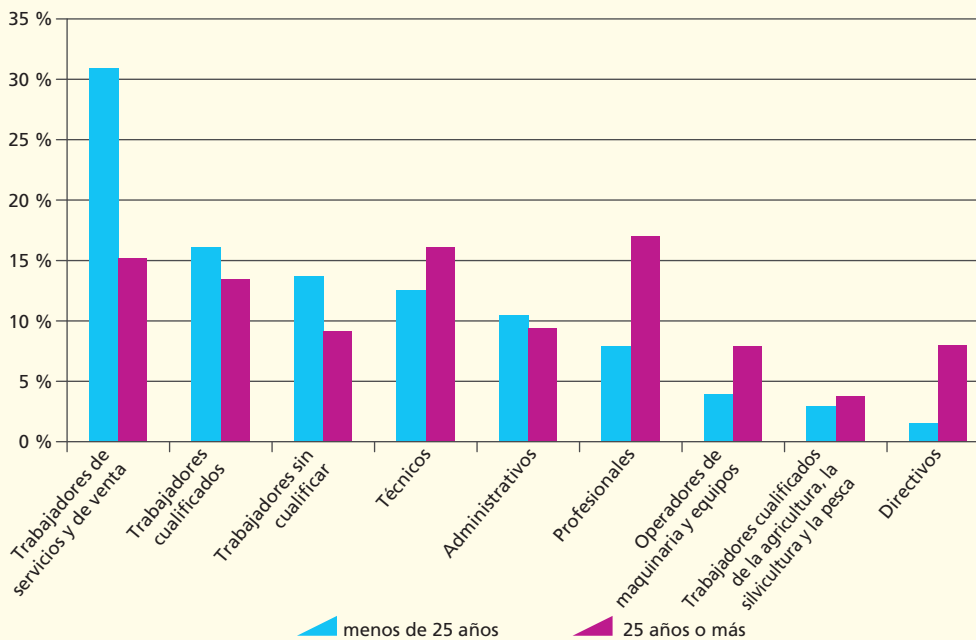
Figura 8: Preocupación por la seguridad en el trabajo, por grupos de edad (%)



Notas: Las cifras corresponden a los encuestados que se mostraron plenamente de acuerdo con la afirmación «Puedo perder el trabajo en los próximos seis meses».

Fuente: Eurofound, quinta Encuesta europea sobre las condiciones de trabajo

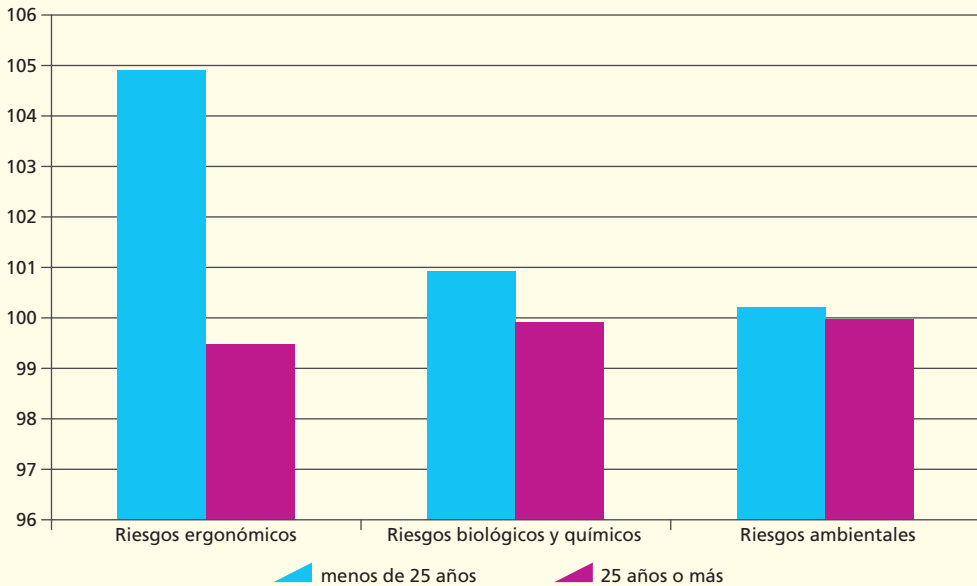
Figura 9: Tipo de ocupaciones, por grupos de edad (%)



Fuente: Eurofound, quinta Encuesta europea sobre las condiciones de trabajo



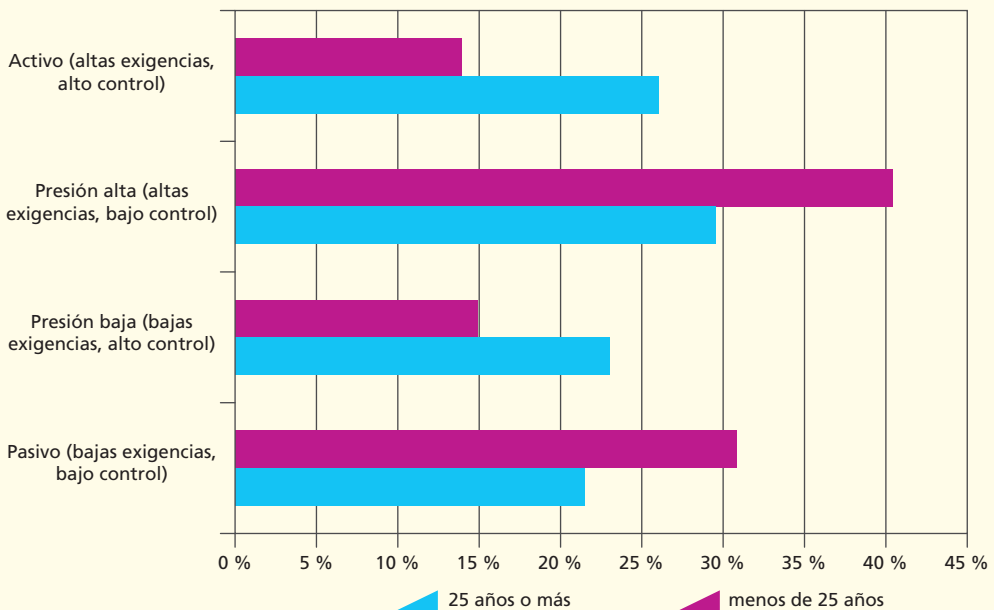
Figura 10: Exposición a los riesgos físicos, por grupos de edad



Nota: las cifras son índices; media UE-27 = 100

Fuente: Eurofound, quinta Encuesta europea sobre las condiciones de trabajo

Figura 11: Tipo de organización del trabajo, por grupos de edad (%)



Fuente: Eurofound, quinta Encuesta europea sobre las condiciones de trabajo

realizar sus tareas nada más entrar en el mercado laboral: lo normal es que todavía tengan que desarrollar los conocimientos y cualificaciones necesarios para trabajar de forma independiente. En cambio, es motivo de preocupación observar cómo se les imponen elevados niveles de intensidad del trabajo sin reconocerles autonomía para atender tales exigencias. Como consecuencia, quedan sujetos a un alto riesgo de sufrir estrés y los efectos físicos y psicológicos a largo plazo que éste acarrea.

Muchos jóvenes acceden al mercado laboral sin experiencia de trabajo; por otra parte, algunos trabajos exigen un nivel de fuerza y de resistencia física que es más probable que ellos puedan ofrecer. Estos factores explican, al menos en parte, las diferencias desde el punto de vista de la ocupación y de las correspondientes exigencias físicas entre los trabajadores jóvenes y los

de mayor edad. En todo caso, hay que evitar el desequilibrio entre las exigencias del trabajo y la falta de control que sufren muchos trabajadores jóvenes cuando ese desequilibrio es consecuencia de decisiones referidas a la organización del trabajo.

Por lo demás, los trabajadores más jóvenes son más optimistas sobre sus perspectivas de carrera profesional. El 42 % de los trabajadores menores de 25 años se muestran plenamente de acuerdo con la afirmación de que su trabajo ofrece buenas perspectivas de ascenso profesional, frente al 30 % de los que tienen 25 años o más. Así se advierte en todos los tipos de ocupaciones y en casi todos los países. De esta suerte, aunque la calidad de su trabajo a menudo tiene un amplio margen de mejora, muchos trabajadores jóvenes creen que les ofrece un valioso medio para instalarse en el mercado de trabajo.



Códigos de países

AT Austria
BE Bélgica
BG Bulgaria
CY Chipre
CZ República Checa
DE Alemania
DK Dinamarca
EE Estonia
EL Grecia
ES España
FI Finlandia
FR Francia
HU Hungría
IE Irlanda

IT Italia
LT Lituania
LU Luxemburgo
LV Letonia
MT Malta
NL Países Bajos
PL Polonia
PT Portugal
RO Rumanía
SE Suecia
SI Eslovenia
SK Eslovaquia
UK Reino Unido

Todas las publicaciones de Eurofound pueden consultarse en el sitio web de Eurofound: www.eurofound.europa.eu



Orientaciones políticas



¿En su informe *¿Empezar bien? Empleo para jóvenes*, la OCDE afirma que los gobiernos han de garantizar que todos los jóvenes que salgan del sistema educativo cuentan con las cualificaciones que necesita el mercado de trabajo. Hay que proporcionar, pues, a cada joven las cualificaciones básicas hasta una determinada edad y aparte de eso hay que ofrecer programas de formación profesional y de aprendizaje para los que sólo consigan cualificaciones bajas y los que hayan abandonado prematuramente el sistema educativo. Va de suyo que, para hacer más suave la transición de la escuela al trabajo, hay que incluir más períodos de prácticas y más experiencias obligatorias de trabajo en los programas de estudios escolares y universitarios. Según la OCDE, estas reformas del sistema educativo deben combinarse con reformas del mercado laboral y con políticas de mercado de trabajo activas.

Políticas de mercado de trabajo activas

Muchos gobiernos nacionales han iniciado o adaptado políticas de mercado de trabajo activas (PMTA) como reacción ante el creciente desempleo juvenil. Estas políticas tienden a centrarse en la promoción de programas de prácticas y de formación, en el ofrecimiento de experiencias de trabajo, en la adaptación de los sistemas educativos para mejorar las cualificaciones de los que abandonan los estudios y en la oferta

de incentivos financieros para hacer la contratación y formación de los trabajadores jóvenes más atractivas para los empresarios.

Algunas de las iniciativas a escala nacional contemplan la concesión de ayuda financiera para reducir los costes del empleo de los jóvenes con bajas cualificaciones, la reducción de las cotizaciones a la seguridad social de los empleados con bajos salarios y – lo que es más polémico – la reducción del salario mínimo de los jóvenes. Determinados gobiernos nacionales han justificado estas excepciones como una herramienta útil para elevar las tasas de empleo, pero han sido muy cuestionadas entre los interlocutores sociales.

Aprendizaje

Se han identificado los sistemas de aprendizaje y otros análogos de formación profesional dual como vías eficientes para la transición de la educación al trabajo. Según el informe de la OCDE antes referido, presentan varias ventajas, no siendo la menos importante la de que reducen los costes de mano de obra para el empresario, al mismo tiempo que le obligan a impartir una formación que lleva a la obtención de una cualificación que es transferible al mercado de trabajo. Idealmente, el aprendizaje da lugar al empleo directo una vez concluido, con la consiguiente y clara mejora de los ingresos y de la duración del contrato. Muchos Estados miembros

han ampliado sus programas en esta materia, a menudo enriquecidos por una larga trayectoria, como Alemania, República Checa, Dinamarca, Grecia y Rumanía. No obstante, se plantean dudas sobre su eficacia. En los países en los que se han introducido recientemente, a menudo no se dispone de datos suficientes ni de mecanismos para evaluar su éxito. Y en los países que cuentan con programas de este tipo bien arraigados, existe el riesgo de que se conviertan en un «peso muerto», debido en particular a la reducción de su eficacia si no puede ofrecerse trabajo una vez que finalizan las medidas de formación.

Varios países han tratado de abordar algunas de las dificultades de los sistemas de aprendizaje. Una primera cuestión importante es que en la mayor parte de los casos se requiere un nivel de educación mínimo, lo que excluye a quienes no cumplan tal requisito. En algunos países, para salvar esa brecha se ha establecido un sistema de preformación profesional, dirigido en concreto a quienes no han completado los estudios o proceden de entornos especialmente desfavorecidos.

Una segunda cuestión es que el aprendizaje no resuelve por sí mismo el problema del empleo, ya que en algunos casos lleva simplemente a posponer el desempleo. Tal es el caso en Alemania, por ejemplo, donde el 30 % de los trabajadores quedan en paro después de su formación y otro 25 % pasan a trabajar con un contrato de duración determinada.²⁵ Se han adoptado distintas medidas para suavizar la transición del aprendizaje al empleo, en particular haciendo la contratación de trabajadores jóvenes económicamente más atractiva para los empresarios por la vía de los incentivos fiscales, de las subvenciones a las cotizaciones de seguridad social o de las subvenciones a los salarios.

Inclusión activa

Los jóvenes con problemas de salud mental o con discapacidad se enfrentan a un reto aún mayor en la búsqueda de trabajo, ya que muchos empresarios son reacios a contratarles y son pocas las oportunidades que se les ofrecen que tengan en cuenta esos problemas específicos.

La UE fomenta la inclusión social y la protección social de quienes han quedado fuera del mer-

cado de trabajo (sobre todo, de los pertenecientes a la categoría NiNi) por tres vías:

- ➔ la promoción de mercados de trabajo inclusivos, abiertos a todos y que ofrezcan una trayectoria profesional y oportunidades a largo plazo, con la consiguiente reducción de su segmentación;
- ➔ la facilitación del acceso a unos servicios de calidad que estén integrados, que impliquen la intervención de los usuarios y que aborden sus necesidades de forma personalizada;
- ➔ la garantía de un apoyo adecuado a los ingresos mientras se «activa» a los que pueden trabajar y el ofrecimiento a éstos de oportunidades de formación y de trabajo.

El concepto de activación abarca una variada serie de medidas, enfoques e intenciones. El contexto cultural y político del Estado de que se trate puede influir en el enfoque adoptado. Las medidas más frecuentes son las dirigidas a favorecer la contratación. Algunas de ellas – como la concesión de incentivos al empleo o de prestaciones contingentes – tratan de «activar» los comportamientos de los demandantes de empleo. Otras se centran en la creación de empleo, en el trabajo compartido o en la rotación de puestos de trabajo. Entre los enfoques de activación, destaca el basado en la mejora de las cualificaciones de los demandantes de empleo y en la oferta de las oportunidades correspondientes, que resulta esencial en el caso de los jóvenes. Se emplea también con frecuencia el enfoque de la «trayectoria individual», de carácter personalizado, sobre todo para personas con discapacidad y en riesgo de exclusión. Otros enfoques de activación se centran en las iniciativas de economía social, en el empleo subvencionado, en los micropréstamos, en los incentivos financieros para la contratación de trabajadores y en las actividades de mejora de la sensibilización.

Los estudios de Eurofound en algunos Estados miembros revelan que los enfoques de inclusión activa se encuentran en distintas etapas de desarrollo en el conjunto de Europa. No obstante, se han identificado iniciativas nacionales de buenas prácticas. Entre ellas se encuentra, por ejemplo, la fijación de objetivos específicos de la creación de empleo.

²⁵ Simms, M., Eurofound (2011), *Helping young workers during the crisis: contributions by social partners and public authorities*.



Ejemplos nacionales: Países Bajos

Tanto por precepto legal como por aplicación de los convenios colectivos, los empresarios de los Países Bajos desempeñan una función clave en la promoción de la salud en el trabajo, ya sea acortando la duración de las bajas por enfermedad, mejorando la retención de los trabajadores o reintegrando a los que han sufrido incapacidad. Se conceden muchos incentivos a quienes emplean a jóvenes con discapacidad. En 2010 se pusieron en marcha los llamados «pilots de Vries» para facilitar la transición de la escuela al trabajo de los jóvenes con discapacidad y crear miles de puestos de trabajo. Los interlocutores sociales del sector de la educación, en representación de unos 600 centros de enseñanza secundaria, acordaron crear suficientes puestos de trabajo para jóvenes con discapacidad para cubrir la tasa global de personas con discapacidad en los Países Bajos (17 %). Estas iniciativas se completaron con otra medida, basada en una primera evaluación de los demandantes a la edad de 18 años y una segunda evaluación a los 27 años. En los clientes con capacidad para trabajar (capaces de percibir más del 35 % de la renta mínima) la atención se centró en determinados elementos clave: lo que podían conseguir (en lugar de sus discapacidades), el enfoque orientado al trabajo, la identificación de las cualificaciones laborales, la elaboración de un plan de participación que especificaba sus derechos, obligaciones y perspectivas de trabajo, la imposición de la obligación de aceptar el trabajo o la oferta educativa, y la concesión de un incentivo financiero mayor en caso de aceptación del empleo.

Ejemplos nacionales: Finlandia

El programa de inclusión activa de Finlandia combina aspectos de activación del empleo, de concesión de una renta mínima suficiente y de acceso a servicios subvencionados. La reforma en curso de la seguridad social tiene como objetivo aumentar el elemento de incentivo del apoyo a la renta en el proceso de inclusión. Muchas de las medidas de inclusión activa son de carácter general, no dirigidas a un grupo social determinado. No obstante, el empleo de los jóvenes se considera un reto crucial para la inclusión social. Como resultado, se han adoptado medidas específicas para impulsarlo. El empleo juvenil se apoya a través de la garantía social para los jóvenes y el aprendizaje permanente se basa en una garantía de educación. Los rasgos básicos de la garantía social son la intervención temprana y

el refuerzo de la prestación de servicios. A los tres meses de desempleo, los jóvenes (menores de 25 años) tienen derecho a un plan específico de búsqueda de trabajo que especifique los servicios que se les van a ofrecer. Entre éstos se cuentan la formación en la preparación de solicitudes de trabajo, la concesión de un trabajo o de una plaza de formación (en educación o formación profesional), la asignación de un período de prácticas, la formación en el puesto de trabajo, la formación preparatoria para la vida laboral, la concesión de una subvención de puesta en marcha y la asignación de un trabajo con salario subvencionado. La oficina de empleo, los servicios sociales municipales y la seguridad social prestan servicios especiales en régimen de «ventanilla única» para los desempleados de larga duración y para los que necesitan el apoyo de distintos profesionales.

Otros ejemplos

Otros proyectos se centran en el asesoramiento individual y personalizado y en la formación para los más alejados del mercado de trabajo. La iniciativa STRIVE de Escocia, Reino Unido, por ejemplo, ofrece cursos intensivos de tres semanas durante los cuales se prestan 22 servicios diferentes para mejorar las cualificaciones interpersonales y cognitivas (*soft skills*) y la disponibilidad para el trabajo. Otros enfoques se centran en las oportunidades que se ofrecen a las empresas que contratan a jóvenes especialmente excluidos. Una empresa de informática danesa emplea casi exclusivamente a jóvenes con trastornos del espectro autista; además, para los que no contrata, financia un programa de formación de hasta tres años de duración, seguido de períodos de prácticas en otras empresas del sector.

Papel de los interlocutores sociales

Los interlocutores sociales concuerdan, en general, en la magnitud del problema del desempleo juvenil y en la necesidad de brindar más oportunidades de empleo a los jóvenes. Además, están bien situados para lanzar iniciativas de formación profesional y de aprendizaje, así como de mejora de las cualificaciones que demanda el mercado de trabajo, a través de los mecanismos bipartitos y tripartitos de diálogo social existentes a escala nacional o sectorial.

No obstante, la recesión ha dificultado en muchos Estados miembros los avances en este ámbito, por variadas razones. Muchos jóvenes vulnerables trabajan en sectores con niveles de sindicación y

de negociación colectiva tradicionalmente bajos. En algunos Estados miembros (como Irlanda, Portugal y España) se ha roto el consenso sobre el diálogo social, con el consiguiente entorpecimiento de cualquier avance eficaz en la aplicación de acuerdos para los trabajadores jóvenes. Además, muchas de las medidas adoptadas en la recesión para proteger el empleo, como los regímenes de jornada reducida o los despidos temporales, han tenido el efecto de interrumpir en muchas empresas las nuevas contrataciones.

Existe un amplio acuerdo entre los interlocutores sociales sobre la necesidad de avanzar en el desarrollo del sistema de aprendizaje y en la reforma de los sistemas educativos. No obstante, también hay temarios y cuestiones concretas que abordan por separado las organizaciones de empresarios y los sindicatos.

Organizaciones empresariales

En algunos Estados miembros, se ha mantenido un intenso debate sobre la supresión de determinados aspectos de la protección del trabajo que los empresarios consideran como otros tantos obstáculos para la contratación de trabajadores jóvenes, como el salario mínimo, la limitación legal de la duración del período de prueba o de los plazos de despido y la protección contra el desempleo.

- En Italia, los empresarios han manifestado su deseo de que se amplíen los límites legales aplicables a la duración del período de prueba en los contratos de duración indefinida, y de que se reduzca la protección de los trabajadores con contratos de duración determinada, de los trabajadores de empresas de trabajo temporal y de los autónomos.
- En Portugal, los empresarios han presionado fuertemente para conseguir una mayor flexibilidad en el empleo de trabajadores jóvenes y en los despidos.
- En Suecia, la Confederación de Empresas Suecas (SN) aboga por una menor rigidez en la legislación laboral y por una mayor diversificación salarial para ayudar a los jóvenes.
- En el Reino Unido, los empresarios han defendido la retirada o la reducción del salario mínimo nacional para los jóvenes. Argumentan que éste actúa como una barrera a la entrada en el mercado laboral, aunque se

fije en un nivel inferior al reconocido para los trabajadores de mayor edad.

- En España, la Confederación Española de Organizaciones Empresariales (CEOE) ha propuesto la introducción de un contrato especial de seis a 12 meses de duración para jóvenes, sin protección contra el desempleo y con exención de cotizaciones sociales.
- En Polonia, los empresarios han defendido una modificación de la legislación laboral aplicable a los trabajadores temporales que reduzca las responsabilidades de las empresas y facilite, según se arguye, la entrada de los jóvenes en el mercado de trabajo.

Estas propuestas han dado lugar a fuertes debates y controversias, como las relativas a si es mejor crear empleo para los jóvenes a cualquier precio o si las modificaciones de la legislación laboral mencionadas contribuirán en realidad a crear unas condiciones de trabajo más precarias en general. Los empresarios han centrado asimismo sus propuestas en la mejora del nivel de cualificaciones de los jóvenes que combinan los estudios con el trabajo y en el mejor modo de atender las demandas del mercado de trabajo.

- Los empresarios daneses han propuesto que se amplíen las oportunidades de los jóvenes de seguir una serie de cortas prácticas en varias empresas y que se reformen estas «prácticas escolares» a fin de hacerlas más atractivas para los jóvenes.
- Del mismo modo, los empresarios de Bulgaria, Estonia, Francia, Polonia y Rumanía han defendido una reforma de la educación que permita ofrecer cualificaciones profesionales más apropiadas.
- Se ha defendido la mejora de los servicios de orientación profesional para que ayuden de forma más efectiva a los jóvenes a adecuar sus cualificaciones a las demandas del mercado de trabajo.
- En Italia, Confindustria alienta a las empresas a invertir en la educación de posgrado.

Sindicatos

Entre las principales inquietudes de los sindicatos se encuentran las relativas a la creación de empleo de alta calidad y a lo que ellos perciben



como una divergencia cada vez mayor de las condiciones de trabajo. Los sindicatos temen que la modificación de la legislación laboral por la vía de la aceptación de excepciones para los jóvenes vaya, de hecho, a aumentar su riesgo.

- En Francia, Luxemburgo, Países Bajos y Portugal, los sindicatos han defendido la igualdad de trato de los trabajadores jóvenes en cuanto a las condiciones de trabajo y a los salarios.
- En España, los sindicatos han pedido la regulación de los contratos de duración determinada. Son éstos los que suelen ofrecerse a los jóvenes y los que se han usado ampliamente durante la recesión para recortar plantillas, por lo que han contribuido de forma directa a la altísima tasa de desempleo juvenil en España.
- En Suecia, los sindicatos se han opuesto a la afirmación de los empresarios de que la legislación laboral actúa como una barrera a la entrada de los jóvenes en el mercado de trabajo. Por el contrario, alegan, la atención debe centrarse en las especializaciones de la enseñanza superior y en el desarrollo de unos servicios que ayuden efectivamente a ajustar las cualificaciones a las demandas del mercado de trabajo.

Para la mejor promoción de los intereses de los trabajadores jóvenes, los sindicatos han tratado de conseguir un mayor compromiso de los mismos (dado que suelen estar subrepresentados en numerosas organizaciones). Han tratado de aumentar su sindicación, para poderles representar y negociar sus intereses mejor, por ejemplo en el ámbito de la negociación colectiva. A tal fin, emplean en ocasiones técnicas con las que los jóvenes se sienten más a gusto, como campañas en los medios de comunicación y mecanismos de ayuda en línea para trabajadores en prácticas, estudiantes que estén también trabajando y becarios. En algunos Estados miembros, han unido sus fuerzas con otras organizaciones para ocuparse de cuestiones que afectan especialmente a los jóvenes. En Francia, por ejemplo, los sindicatos se han unido a organizaciones de estudiantes y a grupos de jóvenes en las protestas contra el retraso de la edad de jubilación, por entender que influirá en las oportunidades de trabajo de los jóvenes. En Eslovenia, el movi-

miento sindical ha organizado protestas conjuntas con grupos de jóvenes contra la «Ley sobre los minipuestos de trabajo», que permite unas condiciones de empleo más flexibles en este tipo de puestos (los que llevan una carga de menos de 14 horas a la semana) y que probablemente afectará en especial a los estudiantes que también estén trabajando.

Los sindicatos han manifestado su compromiso activo con la aplicación de las políticas de mercado de trabajo activas, por considerarlas razonablemente eficaces. En muchos países (Alemania, Austria, Chipre, Hungría, Irlanda, Países Bajos, Portugal y Reino Unido), han negociado con los empresarios y los gobiernos para conseguir la mayor difusión de los sistemas de aprendizaje y de formación.²⁶

A pesar de los reducidos niveles de diálogo social actualmente existentes en muchos Estados miembros, los interlocutores sociales siguen participando en estas actividades en materia de desempleo juvenil. La crisis ha expulsado esta cuestión del temario político en muchos países. En el ámbito de la negociación colectiva, han sido muy pocos los casos en los que la situación de los trabajadores jóvenes se ha abordado directamente, ya que la prioridad dada a la conservación del empleo a través de las reducciones de jornada ha dejado poco margen de maniobra.

Trabajo sostenible y empleo

La quinta Encuesta europea sobre condiciones de trabajo reveló que cerca del 60 % de los trabajadores de la UE consideran que podrían seguir haciendo su trabajo actual a los 60 años de edad: tal cifra supone, desde luego, una mayoría, pero no abrumadora. Como se ha indicado, es más probable que los trabajadores jóvenes tengan que hacer trabajos físicamente exigentes y con altos niveles de tensión, con posibles consecuencias negativas a largo plazo. Están, pues, en un riesgo mayor de no poder desempeñar su trabajo dentro de unos años. Dado que constituirán la población activa del futuro (con una tasa de natalidad en contracción), redonda en interés de la sociedad europea en general garantizarles tanto unas buenas condiciones de trabajo como un margen de autonomía para desarrollar su pleno potencial y contribuir a él.

²⁶ Simms, M., Eurofound (2011), *Helping young workers during the crisis: contributions by social partners and public authorities*

«Europa no puede permitirse que tantos jóvenes que tienen el potencial de contribuir a nuestras sociedades y nuestras economías se queden rezagados. Tenemos que hacer realidad el potencial de todos los jóvenes de Europa para recuperarnos de la crisis.»

**José Manuel Barroso, Presidente de la Comisión Europea,
enero de 2011**

La serie Foundation Findings ofrece información general y orientaciones políticas pertinentes a todos los agentes y partes interesadas del actual debate europeo sobre el futuro de la política social. Los contenidos se basan en las investigaciones de la Fundación y reflejan su estructura autónoma y tripartita.



**Fundación Europea
para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo (Eurofound)**

Wyattville Road
Loughlinstown
Dublin 18
Irlanda
Tel.: (353-1) 204 31 00
Fax: (353-1) 282 64 56
information@eurofound.europa.eu
www.eurofound.europa.eu

ISBN 978-92-897-1043-5



9 789289 710435