

Bruselas, 4.10.2016
COM(2016) 646 final

**COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL
CONSEJO EUROPEO, AL CONSEJO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL Y AL
COMITÉ DE LAS REGIONES**

La Garantía Juvenil y la Iniciativa de Empleo Juvenil, situación al cabo de tres años

{SWD(2016) 323 final}
{SWD(2016) 324 final}

RESUMEN

Los jóvenes son el futuro de Europa. Nuestra misión consiste en crear las condiciones necesarias para garantizar su óptimo desarrollo y ofrecerles las mejores oportunidades para participar activamente en el mercado laboral y en la sociedad. No obstante, los jóvenes son también los que con más intensidad han sufrido las consecuencias de la crisis y, según una reciente encuesta del Eurobarómetro, la mitad de los jóvenes europeos se sienten excluidos y marginados de toda participación significativa en la vida social y económica.

Tal y como afirmó el presidente Juncker en su discurso sobre el Estado de la Unión 2016, «La Unión Europea no solo debe preservar nuestro modo de vida europeo, sino también empoderar a quienes vivan conforme a él. No puedo aceptar ni aceptaré que Europa sea y siga siendo el continente del desempleo juvenil». Reafirmó asimismo su compromiso: «Seguiremos desarrollando la Garantía Juvenil en toda Europa, mejorando la capacitación de los europeos y llegando a los jóvenes y a las regiones que más lo necesitan». El desempleo juvenil debe seguir atajándose de raíz para poder sacar el mayor provecho al dinamismo y al potencial de la ciudadanía europea, y deberán movilizarse plenamente todos los instrumentos disponibles a escala nacional y de la UE. Este es también el objetivo de la nueva Iniciativa de Empleo Juvenil anunciada en la carta de intenciones de 2016 dirigida al Presidente del Parlamento Europeo y al Presidente del Consejo, en la que se da continuidad y se refuerzan los procesos que en la actualidad funcionan, y se crean nuevos instrumentos para dar respuesta a los problemas que no están suficientemente abordados. El presente informe y sus conclusiones forman parte de esta Iniciativa.

Desde 2013, la Unión y sus Estados miembros están inmersos en una ambiciosa estrategia destinada a reducir el desempleo juvenil. A raíz de una propuesta de la Comisión, todos los Estados miembros aprobaron la creación de una Garantía Juvenil, que es un compromiso político en forma de una Recomendación del Consejo adoptada en abril de 2013, cuyo objetivo es velar por que todos los jóvenes reciban una buena oferta de empleo, educación continua, formación de aprendiz o período de prácticas en un plazo de cuatro meses tras quedar desempleados o acabar la educación formal. La creación de la Garantía Juvenil se vio acompañada de orientación política y de ayuda financiera a escala de la UE, en particular a través de la Iniciativa de Empleo Juvenil.

Tres años después de la puesta en marcha de la Garantía Juvenil, en la UE hay 1,4 millones de jóvenes desempleados menos. En 2015, la tasa de desempleo juvenil anual había descendido en 3,4 puntos porcentuales, hasta alcanzar el 20,3 % y el número de jóvenes que ni estudian, ni trabajan, ni reciben formación (ninis) en 1 punto porcentual hasta situarse en una media del 12 % en la UE. Si bien las tasas de desempleo juvenil y de ninis son muy desiguales en la UE, cabe señalar que ambos porcentajes han disminuido en la mayoría de los Estados miembros. Durante el mismo período, la tasa de desempleo disminuyó más rápidamente para la población juvenil que para la población adulta, tanto en el conjunto de la UE como en numerosos Estados miembros. Estos datos apuntan a que las reformas estructurales del mercado laboral y de las políticas educativas y formativas respaldadas por la Garantía Juvenil han marcado una diferencia.

La Garantía Juvenil se ha hecho realidad en toda la UE. Desde enero de 2014, catorce millones de jóvenes han participado en sistemas de Garantía Juvenil; unos nueve millones de jóvenes aceptaron una oferta: en su mayoría, ofertas de empleo. Casi dos tercios de los jóvenes que abandonaron la Garantía Juvenil en 2015 aceptaron una oferta de empleo, de educación, un período de prácticas o formación de aprendices. La Garantía Juvenil ha

facilitado considerablemente la ejecución de reformas estructurales y la innovación en el diseño de políticas en los Estados miembros. Se complementa con otras iniciativas, como la Nueva Agenda de Capacidades para Europa o la Alianza para la Formación de Aprendices. No obstante, las elevadas tasas de desempleo juvenil siguen siendo inaceptables y todavía quedan muchos retos que han de ser abordados por los Estados miembros. Será preciso un compromiso político continuado con la Garantía Juvenil como reforma estructural a largo plazo con el fin de sacar el máximo partido al trabajo realizado hasta la fecha. Una mayor coordinación interna y la creación de capacidades entre las partes interesadas, como los servicios públicos de empleo y los proveedores de educación y formación, ayudarán a consolidar asociaciones promotoras y a mejorar los resultados. Y, por último, aún queda mucho por hacer para encaminar a los grupos más difíciles de alcanzar y a los que están más alejados del mercado laboral por la senda de la Garantía Juvenil.

Para financiar este proceso, se ha movilizado un considerable apoyo financiero de la UE. Durante el período 2014-2020, el Fondo Social Europeo invertirá directamente al menos 6 300 millones de euros —además de la Iniciativa de Empleo Juvenil— en apoyar la integración de los jóvenes en el mercado de trabajo con arreglo a la misma prioridad de inversión.

Además, la Iniciativa de Empleo Juvenil (IEJ), con una dotación financiera inicial de 6 400 millones de euros, ha facilitado por primera vez apoyo específico directo a los jóvenes que ni estudian ni trabajan ni reciben formación que viven en regiones donde los índices de desempleo juvenil son superiores al 25 %. En 2015, la Comisión decidió acelerar la aplicación de la IEJ incrementando la prefinanciación a los Estados miembros en casi 1 000 millones de euros. Sobre la base de los resultados iniciales y de la evaluación de las necesidades hasta 2020, la Comisión acaba de proponer ampliar la financiación de la IEJ añadiendo 1 000 millones de euros del presupuesto de la UE, que se complementarán con una cantidad idéntica procedente de la asignación de los Fondos Sociales Europeos de los Estados miembros que puedan optar a ellos.

1. INTRODUCCIÓN

Los jóvenes ocupan un lugar prioritario en la agenda política de la UE. La política en materia de juventud de la UE hace especial énfasis en el aumento de la inclusión social de todos los jóvenes, en una mayor participación en la vida democrática y cívica, y en la facilitación de la transición a la vida adulta, en particular en lo que se refiere a la integración en el mundo laboral¹.

En 2013, inmersos en una crisis que tuvo graves consecuencias en el empleo de los jóvenes, los Estados miembros se comprometieron a aplicar un planteamiento global **para luchar contra el desempleo juvenil como objetivo específico e inmediato**.

De este modo, la Garantía Juvenil se creó para que todos los jóvenes menores de veinticinco años pudiesen recibir una buena oferta de empleo, educación continua, formación de aprendiz o período de prácticas en un plazo de cuatro meses tras quedar desempleados o acabar la educación formal². Con la mejora de la transición del sistema educativo al mundo laboral y la inversión en la empleabilidad de los jóvenes, el objetivo de la Garantía Juvenil era también

¹ Comisión Europea (2015), Informe de la UE sobre la juventud 2015, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo.

² 2013/C 120/01 de 22 de abril de 2013.

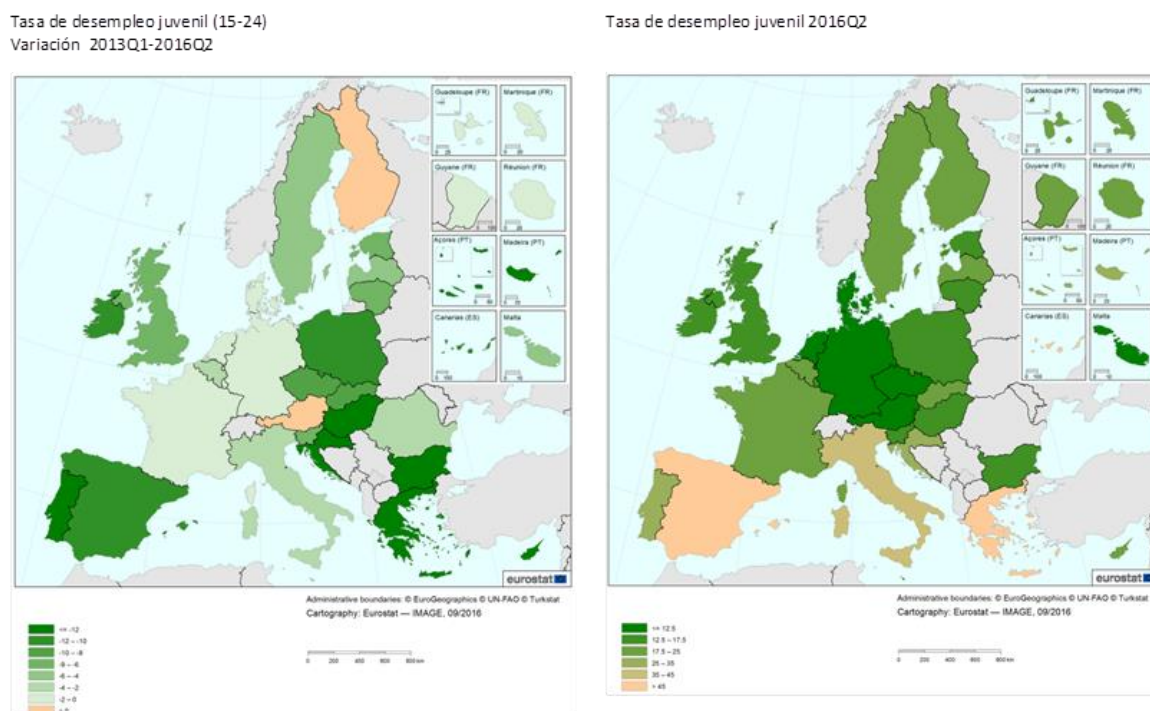
evitar una disminución del potencial de crecimiento debido a una pérdida de capacidades, una merma de la cohesión social y salidas del mercado laboral que pudiesen pasar factura a la economía europea, sobre todo en un momento de rápido envejecimiento.

Junto con la Garantía Juvenil, se han puesto en marcha otras iniciativas a escala de la UE. La Alianza Europea para la Formación de Aprendices empezó a funcionar en 2013 con el objetivo de mejorar la calidad, la oferta y la imagen de la formación de aprendices en Europa. En marzo de 2014 se adoptó la Recomendación del Consejo sobre un marco de calidad para los períodos de prácticas. El Pacto Europeo para la Juventud de 2015 se basa en estas iniciativas y promueve la creación de asociaciones de calidad entre el mundo educativo y el empresarial.

Tres años después de la puesta en marcha de la Garantía Juvenil, hay 1,4 millones de jóvenes desempleados menos en la UE, y el número de jóvenes que ni estudian ni trabajan ni reciben formación (ninis) ha disminuido significativamente, si bien los distintos Estados miembros registran diferentes resultados.

La figura 1 permite apreciar la gran diversidad de tasas de desempleo juvenil en la UE a comienzos de 2016, poniendo de relieve los Estados miembros que han experimentado la mayor reducción en los índices de desempleo juvenil desde 2013. Los resultados del mercado laboral de los jóvenes han superado a los de otros grupos de edad desde 2013. Si bien existen otros factores que podrían tenerse en cuenta —como una mayor sensibilidad cíclica de los jóvenes a las condiciones macroeconómicas—, las reformas estructurales realizadas en el mercado laboral y en las políticas en materia de educación y formación, respaldadas por la Garantía Juvenil, han sido factores que han contribuido a lograr este resultado.

Figura 1: Índices de desempleo juvenil en la UE en 2016 y variaciones entre 2013 y 2016



La Garantía Juvenil se ha hecho realidad en toda la UE. A partir de 2014 su aplicación se produjo con gran rapidez. Desde entonces, más de 14 millones de jóvenes han participado en programas de Garantía Juvenil, y una media de casi dos millones de jóvenes se inscribieron en algún momento³. Aproximadamente nueve millones de jóvenes aceptaron una oferta de empleo, de educación, de aprendizaje o de prácticas en el marco de la Garantía Juvenil.

Entre 2013 y 2015 se ha emprendido un gran número de reformas del mercado de trabajo destinadas a los jóvenes en la mayoría de los Estados miembros. La Garantía Juvenil no solo ha servido para ampliar las medidas relativas tanto a la demanda como a la oferta para jóvenes, sino que también se ha convertido en un potente impulsor de políticas de reforma. De tal modo que ha facilitado considerablemente la puesta en marcha de reformas estructurales y la innovación en el diseño de políticas, fomentando la inversión en el capital humano y la convergencia en todos los Estados miembros. También ha contribuido a aumentar las asociaciones entre el mundo laboral y el mundo educativo. Si bien la evolución ha sido positiva, es necesario dedicar renovados esfuerzos al apoyo de los jóvenes que se encuentran más alejados del mundo laboral, es decir, los jóvenes sin trabajo y no integrados en los sistemas de educación o formación que menos se han beneficiado de estas mejoras.

**14
MILLONES**
de jóvenes
participaron en
sistemas de
Garantía Juvenil

**9
MILLONES**
de jóvenes
aceptaron una
oferta de empleo,
educación, período
de prácticas o
formación de
aprendices

Para apoyar la Garantía Juvenil, **se ha movilizado una considerable ayuda financiera de la UE** a través del Fondo Social Europeo (FSE) y la Iniciativa de Empleo Juvenil (IEJ). La Iniciativa de Empleo Juvenil se puso en marcha en 2013 con una dotación de 6 400 millones de euros, con el objetivo de proporcionar —por primera vez— apoyo directo y específico a los jóvenes sin trabajo y no integrados en los sistemas de educación o formación que residen en regiones con índices de desempleo juvenil superiores al 25 %. La Comisión decidió acelerar la aplicación de la Iniciativa de Empleo Juvenil con un aumento de la prefinanciación a los Estados miembros de casi 1 000 millones de euros en 2015. Sobre la base de los resultados iniciales y de la evaluación de las necesidades hasta 2020, la Comisión ha propuesto ahora ampliar la financiación de la Iniciativa de Empleo Juvenil añadiendo 1 000 millones de euros del presupuesto de la UE, que deberán ir acompañados de una cantidad idéntica procedente de la asignación del Fondo Social Europeo de los Estados miembros que tengan derecho a él. Durante el período de programación 2014-2020, además de la Iniciativa de Empleo Juvenil, el FSE invertirá directamente al menos 6 300 millones de euros para apoyar la integración de los jóvenes en el mercado laboral en toda Europa.

Desde 2013, el Banco Europeo de Inversiones ofrece un programa basado en dos pilares denominado «Competencias y Empleo — Invertir para los jóvenes»⁴. El pilar «Invertir en competencias» financia inversiones en capital humano (por ejemplo, capacitación profesional y formación en el lugar de trabajo, así como formación profesional, préstamos estudiantiles y programas de movilidad). Durante el período 2013-2015, el BEI firmó casi 7 000 millones de euros a través de este pilar. Además, con el pilar «Empleo para los jóvenes» se proporciona

³ Cabe señalar que estas cifras se basan en datos recogidos con arreglo al cuadro de indicadores y estimaciones de la Garantía Juvenil para 2016. Los datos detallados se presentan en el documento de trabajo de los servicios de la Comisión adjunto sobre la aplicación de la Garantía Juvenil y el funcionamiento de la Iniciativa de Empleo Juvenil [SWD (2016) 323].

⁴ Para más información: <http://www.eib.org/projects/priorities/investing-for-youth/index.htm?lang=en>

acceso a financiación relacionada con el empleo de jóvenes en pymes. Entre julio de 2013 y diciembre de 2015, se asignaron más de 26 000 millones de euros a las pymes beneficiarias.

En 2013, los Jefes de Estado o de Gobierno de la UE pidieron a la Comisión que informase en 2016 «acerca de la aplicación de la Garantía Juvenil y del funcionamiento de la Iniciativa sobre Empleo Juvenil»⁵. La presente Comunicación es la respuesta de la Comisión a esa petición y refleja también los mensajes del Consejo⁶, el Parlamento Europeo⁷, los interlocutores sociales y las partes interesadas clave. Realiza una revisión de las medidas adoptadas en los Estados miembros y a escala de la UE para aplicar la Garantía Juvenil y la Iniciativa de Empleo Juvenil.

La Comunicación evalúa los primeros resultados e identifica los retos, teniendo en cuenta que en algunos Estados miembros ha llevado más tiempo poner en marcha las estructuras y los procesos necesarios para aplicar plenamente las medidas de la Garantía Juvenil⁸.

2. LA GARANTÍA JUVENIL Y LA INICIATIVA DE EMPLEO JUVENIL: TRES AÑOS DESPUÉS

2.1. Rápida aplicación estratégica en toda Europa

Los sistemas nacionales de Garantía Juvenil se han materializado...

La Garantía Juvenil es una reforma estructural que se ha implantado con rapidez en toda la UE gracias a una combinación sin precedentes de un gran impulso político, la dotación de importantes recursos financieros a través de la Iniciativa de Empleo Juvenil y del Fondo Social Europeo, y la aplicación de sólidos mecanismos de control a escala de la UE.

Todos los Estados miembros han definido su enfoque estratégico a través de planes de aplicación específicos de la Garantía Juvenil⁹, que incluyen tanto medidas a corto plazo que proporcionan una respuesta inmediata a los altos niveles de inactividad y desempleo juvenil¹⁰, como una visión de reformas estructurales a más largo plazo destinadas a mejorar la transición del sistema educativo al mundo laboral. Se empezó a aplicar en 2014, y las medidas clave se fueron desplegando de forma progresiva.

Principales características de la Garantía Juvenil¹¹

La Garantía Juvenil garantiza que todos los jóvenes menores de veinticinco años reciban una buena oferta de empleo, educación continua, formación de aprendiz o período de prácticas en un plazo de cuatro meses tras quedar desempleados o acabar la educación formal.

La Garantía Juvenil cubre a todos los jóvenes que ni trabajan ni están integrados en

⁵ EUCO 104/2/13.

⁶ En marzo de 2016, el Consejo señaló que la Garantía Juvenil «ha actuado como un potente impulsor político en varios casos» y que «con el fin de obtener el máximo beneficio de los trabajos realizados hasta el momento, es esencial un compromiso político continuo para la Garantía Juvenil así como una reforma estructural a largo plazo». Consejo de la Unión Europea, 6154/16.

⁷ El Parlamento Europeo instó «a los Estados miembros a que apliquen plenamente la Garantía Juvenil». 2015/2351(INI).

⁸ Para más detalles, véase el documento de trabajo de los servicios de la Comisión adjunto [SWD (2016) 323].

⁹ <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1161&langId=es>.

¹⁰ Una persona es económicamente inactiva si no forma parte de la población activa. De tal modo que los jóvenes inactivos ni tienen empleo ni están desempleados: ni trabajan ni están en situación de buscar trabajo.

¹¹ En las fichas de países adjuntas al documento de trabajo de los servicios de la Comisión se puede encontrar información específica de cada país.

los sistemas de educación o formación (ninis). Sin embargo, los ninis conforman un grupo heterogéneo que puede dividirse en dos grandes categorías: ninis desempleados que están buscando trabajo activamente y ninis inactivos que no están buscando trabajo. La inactividad puede deberse a diversos factores, entre los que se encuentran las responsabilidades familiares y problemas de salud, pero también el desánimo y la falta de incentivos para darse de alta como desempleados¹².

En la mayoría de los casos, la coordinación de los sistemas nacionales de Garantía Juvenil recae en el ministerio encargado de asuntos laborales, mientras que, por lo general, los servicios públicos de empleo actúan como el principal punto de entrada. Los proveedores alternativos (incluidas las cámaras de comercio, industria y artesanía, los centros juveniles, los proveedores y centros de enseñanza y los municipios) participan en un tercio de los Estados miembros, y los jóvenes pueden inscribirse a través de plataformas en línea específicas de la Garantía Juvenil en tres Estados miembros.

Si bien la población objetivo de la mayoría de los Estados miembros son los jóvenes menores de veinticinco años, tal y como estipula la Recomendación del Consejo, trece Estados miembros han ampliado su cobertura a los menores de treinta. En la mayoría de los Estados miembros, el plazo límite para realizar una oferta se ha fijado en cuatro meses, conforme a la Recomendación del Consejo.

Entre los ejemplos típicos de ofertas de Garantía Juvenil cabe mencionar los siguientes:

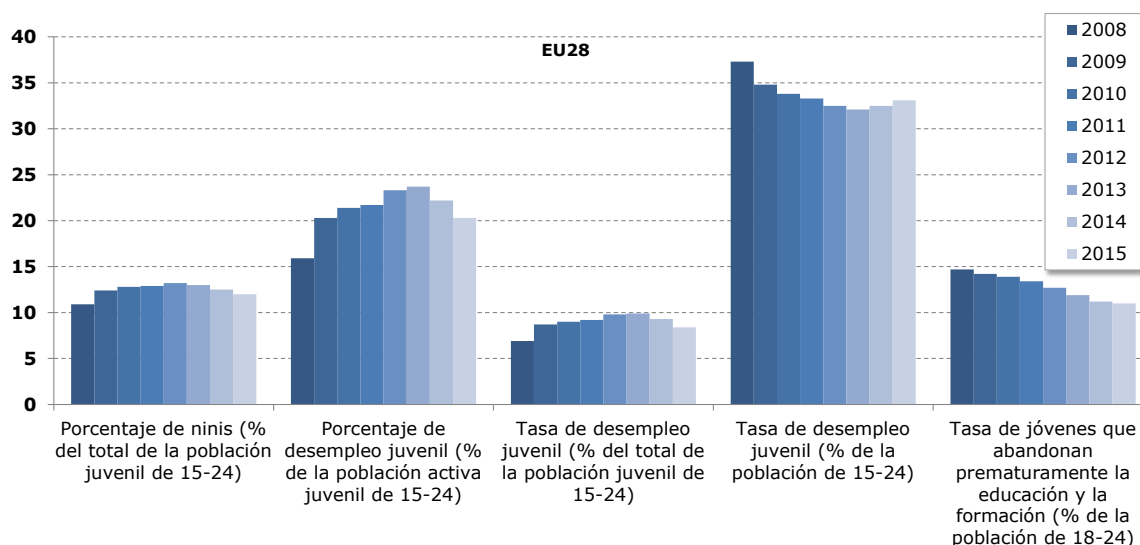
1. empleo en el mercado de trabajo libre (bonificado o no), trabajo por cuenta propia con el apoyo de subvenciones específicas y destinadas a empresas emergentes;
2. oportunidades educativas entre las que se incluye la formación laboral, la reinserción en el sistema educativo general, los cursos puente para dar apoyo a esta reintegración, y la educación de segunda oportunidad;
3. formaciones de aprendiz; y
4. períodos de prácticas.

... lo que ha contribuido a lograr un descenso significativo en los índices de desempleo juvenil y de ninis, junto con una mayor convergencia...

Las cifras del mercado laboral de los jóvenes han mejorado considerablemente desde 2013, lo que ha supuesto un punto de inflexión en la reversión de indicadores clave (véase la figura 2). En 2015, los índices de desempleo juvenil anual habían descendido en 3,4 puntos porcentuales hasta llegar al 20,3 % y el porcentaje de ninis había disminuido en un punto porcentual hasta alcanzar una media del 12 % en la UE. Desde que se invirtieron las tendencias del mercado laboral juvenil en 2014, los índices tanto de desempleo juvenil como de ninis han descendido en la mayoría de los Estados miembros de la UE. Sin embargo, las tendencias de los ninis de algunos Estados miembros con las tasas más elevadas en 2013, en particular, Italia y Rumanía, han experimentado pocos cambios. En general, la reducción de la tasa de jóvenes que ni estudian, ni trabajan, ni reciben formación en la UE parece haberse debido al proceso de transición tanto hacia la formación como hacia el empleo, con diferencias entre los Estados miembros.

¹² Eurofound (2016), *Exploring the diversity of NEETs* (Análisis de la diversidad de los ninis), Oficina de Publicaciones de la UE, Luxemburgo.

Figura 2: Tasa de empleo, tasa de desempleo, ninis, jóvenes que abandonan prematuramente la educación y la formación y tasa de desempleo en la UE, 2008-2015



Fuente: Eurostat, EPA

La Garantía Juvenil ha contribuido a impulsar la demanda del mercado laboral para los jóvenes y ha apoyado la adopción de medidas para crear empleo. Para aplicar la Garantía Juvenil, la mayoría de los Estados miembros han utilizado bonificaciones a la contratación, en muchas de ellas con la ayuda de financiación de la UE. La eficacia de dichos programas ha mejorado también gracias a una mayor atención a la orientación, la formación y el seguimiento de los jóvenes, con el apoyo de ayudas a la contratación.

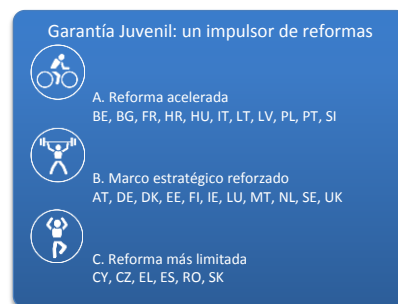
..., lo que ha generado importantes reformas políticas e innovación en el diseño de las políticas...

La Garantía Juvenil ha actuado como un potente impulsor político, que ha venido a complementar la utilización de instrumentos macroeconómicos y otras políticas de fomento del empleo juvenil. Muchos Estados miembros ya habían puesto en marcha una serie de políticas de empleo juvenil pertinentes antes de la adopción de la Recomendación. No obstante, la Garantía Juvenil desplaza el centro de atención a la intervención temprana y a los ninis no registrados¹³, lo que afecta al diseño y a la ejecución de las políticas. Además, al exigir la coordinación de servicios y programas y su ejecución en un plazo específico de tiempo y a través de asociaciones sistemáticas, la Garantía Juvenil ha sido un impulsor del cambio en numerosos Estados miembros. En 2013-2015, los Estados miembros aprobaron un total de 132 reformas del mercado laboral dirigidas a los jóvenes, cuyo eje principal eran las políticas de empleo juvenil¹⁴.

¹³ En el marco de la Garantía Juvenil, el término «ninis registrados» hace referencia a los jóvenes sin trabajo y no integrados en los sistemas de educación o formación que se han dado de alta en un proveedor de Garantía Juvenil (que suele ser un servicio público de empleo nacional o regional).

¹⁴ Fuente: Comisión Europea, base de datos LABREF.

Los Estados miembros pueden dividirse en tres grupos en función del grado en que la Garantía Juvenil haya impulsado reformas. Esta agrupación tiene en cuenta los diversos puntos de partida en términos del contexto institucional y de las condiciones macroeconómicas existentes en los Estados miembros en el momento en que se adoptó la Recomendación¹⁵.



- Grupo A (reforma acelerada): la Garantía Juvenil ha proporcionado un nuevo impulso y ha acelerado los acontecimientos políticos en algunos Estados miembros, en particular en aquellos que se enfrentan a retos importantes y que reciben un apoyo financiero considerable de la UE (BE, BG, FR, HR, HU, IT, LT, LV, PL, PT, SI), si bien los ritmos de aplicación pueden presentar diferencias.
- Grupo B (marco estratégico reforzado): la Garantía Juvenil ha contribuido a reforzar políticas ya consolidadas mediante la ampliación o adaptación de medidas vigentes en los Estados miembros que ya contaban con instrumentos completos que se ajustan, en líneas generales, a la Recomendación (AT, DE, DK, EE, FI, IE, LU, MT, NL, SE, UK).
- Grupo C (hasta la fecha, la reforma es más limitada): los cambios fueron más limitados como consecuencia de varios factores como, por ejemplo, la asignación de una prioridad más baja, la existencia de retrasos o de interrupciones en la aplicación de medidas clave o una atención centrada en programas anteriores (CY, CZ, EL, ES, RO, SK).

Los datos específicos de cada país sobre los logros alcanzados hasta la fecha, las medidas clave, los retos pendientes y, en su caso, la aplicación de la Iniciativa de Empleo Juvenil figuran en el documento de trabajo de los servicios que acompaña a la presente Comunicación¹⁶.

La Garantía Juvenil ha ayudado a romper los compartimentos estancos de los diferentes ámbitos políticos y a construir asociaciones viables. La coordinación entre las políticas de los ámbitos de empleo, educación y juventud también se ha reforzado, sobre todo como resultado del estímulo generado por los planes de aplicación de la Garantía Juvenil en los Estados miembros. Se han creado nuevas asociaciones con interlocutores sociales y servicios para jóvenes, incluidas las organizaciones juveniles. En concreto, las organizaciones juveniles han participado en el diseño y la aplicación de los sistemas nacionales de Garantía Juvenil, aunque en diferentes grados según los Estados miembros.

Las importantes reformas emprendidas en el sistema de formación de aprendices y de prácticas no solo han ayudado a preparar mejor a los jóvenes para responder las necesidades del mercado laboral y a desarrollar capacidades pertinentes, sino que también han contribuido a fortalecer el compromiso con la comunidad empresarial. La mitad de los Estados miembros han realizado —o informan de que prevén realizar— modificaciones en la legislación para ajustar su marco nacional al marco de calidad para los períodos de prácticas

¹⁵ La agrupación se basa, en particular, en el número de medidas relacionadas con la juventud en 2013-2015, tal y como se subraya en la base de datos LABREF. Los resultados fueron posteriormente revisados a la luz de un análisis más cualitativo centrado, en particular, en el estado de la aplicación de la Garantía Juvenil y en el ámbito de aplicación de las medidas (sobre la base de los informes de país de la Comisión Europea, el Comité de Empleo y los análisis de los expertos nacionales del Observatorio Europeo de las Políticas de Empleo).

¹⁶ Se puede consultar más información relativa a cada país en el sitio web de la Comisión Europea, <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1161&langId=es>

tras su aprobación en 2014¹⁷. Casi todos los Estados miembros han adoptado medidas para mejorar la calidad, la oferta o el atractivo de la formación de aprendices, atendiendo al espíritu de la Alianza Europea para la Formación de Aprendices que se puso en marcha en julio de 2013. La implicación de la comunidad empresarial resultó crucial y ha generado nuevos compromisos, por ejemplo, con arreglo al Pacto Europeo para la Juventud (véase el apartado 3.3).

La mayoría de los servicios públicos de empleo han mejorado la orientación de sus servicios y han ampliado la oferta de servicios disponible a los jóvenes; dos terceras partes de los servicios públicos de empleo fijaron objetivos específicos para sus servicios orientados a la juventud¹⁸. Se ha hecho especial hincapié en la reorganización de las estructuras y en una mayor personalización del asesoramiento. Se ha reforzado asimismo la capacidad del personal, y en 2014 más de la mitad de los servicios públicos de empleo ofrecieron formación específica. Además, los Estados miembros han ampliado el alcance de la ayuda a través de estancias de estudio de corta duración o de períodos de prácticas e itinerarios integrados orientados a los jóvenes a los que resulta más difícil llegar.

La importancia concedida a la intervención temprana y a los ninis no registrados puso de manifiesto las lagunas existentes en la prestación de servicios y garantizó la adopción de un nuevo enfoque en relación con las actividades de difusión. La mayoría de los Estados miembros animaron a los jóvenes a registrarse en proveedores de la Garantía Juvenil y dos tercios de los servicios públicos de empleo participaron en las labores de difusión durante la aplicación de la Garantía Juvenil. El aumento de la sensibilización, la accesibilidad y la gama de servicios resultó de utilidad en este sentido, no solo gracias a la creación de un registro en línea y al desarrollo de campañas específicas, sino también al establecimiento de ventanillas únicas, servicios descentralizados o móviles y a la realización de un trabajo proactivo con un espectro más amplio de socios. Si bien los resultados ya empiezan a verse sobre el terreno, los sistemas de Garantía Juvenil aún no han llegado a todos los jóvenes que han abandonado la educación o han perdido el empleo.

Ejemplos de reformas o medidas estratégicas con arreglo a los sistemas nacionales de Garantía Juvenil

En Bélgica, la región de Bruselas puso en marcha en mayo de 2013 el programa «Formación de transición» dirigido a los jóvenes demandantes de empleo y a los estudiantes con un bajo nivel educativo. Su principal interés es, en concreto, dar orientación y hacer seguimiento. Doce meses después de la finalización de los períodos de prácticas, los resultados positivos totales (entre los que se encuentran el empleo y el retorno a la educación) alcanzaron al 73 % de los jóvenes en prácticas, frente al 47 % de los participantes en un grupo de control.

En Bulgaria, en 2015 se puso en marcha una red de mediadores juveniles para **llegar**, en su entorno inmediato, a los ninis no inscritos y activarlos. Los mediadores juveniles actúan como intermediarios con las instituciones públicas que prestan servicios sociales, sanitarios, educativos y de otro tipo. Durante el período comprendido entre mayo y diciembre de 2015, los mediadores juveniles atendieron a 5 078 jóvenes.

En 2015, Finlandia puso en funcionamiento **ventanillas únicas** en 35 municipios, financiadas principalmente a través del FSE, con fondos nacionales adicionales. Su objetivo es reforzar y simplificar los servicios destinados a los jóvenes menores de treinta

¹⁷ Recomendación del Consejo de 10 de marzo de 2014 sobre un marco de calidad para los períodos de prácticas (2014/C 88/01).

¹⁸ Red europea de SPE, Informe sobre la aplicación de la Garantía Juvenil por parte de los SPE, 2015.

años ofreciendo orientación y asesoramiento personal, apoyo en la gestión de la vida, planificación de la carrera profesional, habilidades sociales y apoyo en materia de educación y empleo.

En Italia, la Garantía Juvenil dio lugar a cambios que se reflejaron en las **reformas** de mayor calado emprendidas con arreglo a la Ley de empleos. El número de jóvenes inscritos en el sistema ha ido aumentando progresivamente hasta superar un millón el 1 de marzo de 2016.

En Letonia, el proyecto «Saber hacer» da apoyo al **trabajo de difusión** a escala municipal. Pretende identificar, motivar y activar a los ninis no registrados de entre quince y veintinueve años para lograr que se reincorporen a la educación, el empleo o la formación. Se puso en marcha en otoño de 2015 con la financiación del FSE, y su objetivo es ayudar a 5 260 jóvenes.

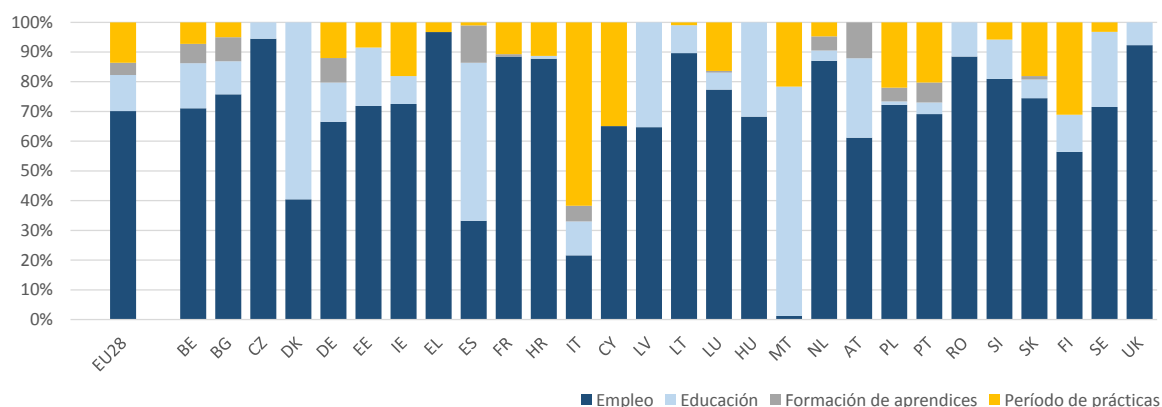
En Eslovenia, el programa Primer Desafío 2015 tiene por objeto apoyar a hasta 2 859 jóvenes de entre quince y veintinueve años que acceden al mercado laboral a través del **empleo subvencionado** durante un período de quince meses, con el apoyo de la Iniciativa de Empleo Juvenil y el Fondo Social Europeo.

El **sistema de aprendizaje** en España ha sido objeto de importantes reformas estructurales, lo que ha generado un incremento en el número de aprendices de 4 000 a 15 000 en tan solo tres años (entre 2013 y 2016). Durante el mismo período, el número de empresas que participan en la formación de aprendices creció de apenas 500 a 5 660.

... así como avances en la disponibilidad de ofertas...

Desde enero de 2014, catorce millones de jóvenes han participado en sistemas de Garantía Juvenil; aproximadamente nueve millones de jóvenes aceptaron una oferta, que en la mayoría de los casos era una oferta de empleo¹⁹. En total, casi dos tercios de los jóvenes que abandonaron la Garantía Juvenil en 2015 lo hicieron al aceptar una oferta de empleo, educación, prácticas o aprendizaje. De todas las ofertas realizadas en el plazo de cuatro meses, la mayoría eran de empleo (70,2 %), seguidas de educación (13,6 %), prácticas (12,1 %) y formación de aprendices (4,1 %) (figura 3).

Figura 3: Distribución de salidas positivas y oportunas por tipo de oferta, 2015 (%)



¹⁹ La aceptación de una oferta se produce cuando una persona joven comienza efectivamente a hacer uso de una oferta que previamente ha recibido y aceptado, es decir, cuando comienza un empleo, un proceso de educación continua, una formación de aprendiz o un período de prácticas.

Los factores de éxito de la Garantía Juvenil

Tres años después de su puesta en funcionamiento, los siguientes factores resultan esenciales para obtener resultados positivos con la Garantía Juvenil:

- fuerte apoyo institucional y coordinación interna;
- estrategias de difusión para acercar a más jóvenes al sistema de la Garantía Juvenil;
- un punto de contacto único que ayude a prestar servicios adaptados a las necesidades específicas de cada persona;
- eliminación de las barreras entre el sistema educativo y el mercado laboral aplicando un enfoque centrado en las asociaciones;
- sistemas de educación y formación profesionales modernos que proporcionen las capacidades necesarias en el mercado laboral; y
- una fuerte implicación de los empleadores.

... sin embargo, aún queda mucho por hacer para garantizar que todos los jóvenes reciban el apoyo de la Garantía Juvenil.

A pesar de estos avances, hace falta un mayor esfuerzo para ayudar a los jóvenes que están más alejados del mercado laboral, es decir, los ninis que siempre han resultado más difíciles de alcanzar (incluso antes de la crisis) y que menos se han beneficiado de las mejoras realizadas hasta la fecha. Este es el caso, en concreto, de los que se encuentran en situación de pobreza, exclusión social, discapacidad y discriminación, incluidos los que pertenecen a una minoría étnica o de origen migrante, solicitantes de asilo o refugiados. El descenso en las tasas de ninis corresponde principalmente a la disminución en los índices de ninis que buscan empleo, pero no a la de los ninis inactivos que están desconectados del mercado laboral. En 2013, la proporción de ninis demandantes de empleo en la UE fue superior a la de los ninis inactivos, mientras que en 2015 las dos categorías alcanzaron el mismo nivel. Esto sugiere que las políticas pueden haber sido más rápidas en brindar ayuda a los ninis desempleados, pero que tardan más tiempo en reincorporar de forma efectiva a los ninis inactivos al empleo, la educación o la formación. No obstante, en algunos Estados miembros, como Chipre, Hungría y Portugal, se pueden apreciar descensos en los índices de ninis inactivos.

2.2. Los indicios de la repercusión de los cambios estructurales apoyados por la Garantía Juvenil

Para analizar la repercusión de la aplicación de la Garantía Juvenil en términos de resultados del mercado de trabajo para los jóvenes es preciso realizar un estudio de la situación del mercado laboral de los jóvenes anterior a la aplicación de la Garantía Juvenil, y de cómo el mercado laboral juvenil ha cambiado desde 2013, cuando aparecieron los primeros indicios de recuperación económica²¹.

Independientemente de que los resultados deban considerarse con cautela, ya que el resultado de estos indicadores —comparativamente mejor— también puede atribuirse en parte a una

²⁰ Los resultados reflejan el estado de la aplicación de la Garantía Juvenil y otros aspectos relativos a los datos, por lo que la comparabilidad de los datos entre países es limitada.

²¹ El análisis se basa en las conclusiones expuestas más detalladamente en un informe técnico, Comisión Europea (2016) «Análisis del funcionamiento de la Garantía Juvenil en los Estados miembros de la UE 2013-2015» (próxima publicación).

mayor sensibilidad cíclica de los jóvenes a las condiciones macroeconómicas, de los resultados del análisis se desprende que **las mejoras estructurales respaldadas por la Garantía Juvenil han sido determinantes**. Si bien el desempleo de la población adulta se redujo durante el período, este descenso fue comparativamente más acusado entre los jóvenes que entre los adultos, tanto en la UE en su conjunto como en numerosos Estados miembros. Se pueden observar resultados positivos, en concreto, en Bélgica, Croacia, Chipre, República Checa, Finlandia, Grecia, Hungría, Irlanda, Letonia, los Países Bajos, Portugal, Rumanía, Eslovenia, España, Suecia y el Reino Unido.

El proceso del Semestre Europeo muestra avances constantes en casi todos los Estados miembros que recibieron recomendaciones específicas por país en materia de juventud en 2013 y 2014, tal y como se recoge en las conclusiones de la revisión del EMCO de 2016 y de los informes de país de la Comisión de 2016.

Por otra parte, el valor añadido generado por la Garantía Juvenil ha sido reconocido en numerosas evaluaciones e informes externos que figuran en el anexo.

2.3. El apoyo financiero de la Iniciativa de Empleo Juvenil: una palanca para el cambio

En la mayoría de los Estados miembros, el éxito de la aplicación de la Garantía Juvenil ha estado respaldado por la movilización de los fondos de la UE en todos los aspectos de los sistemas nacionales de Garantía Juvenil y sus reformas estructurales. La IEJ y el FSE, en conjunto, están invirtiendo directamente al menos 12 700 millones de euros en medidas de inserción laboral de los jóvenes para el período de programación 2014-2020.

Principales características de la Iniciativa de Empleo Juvenil²²

La Iniciativa de Empleo Juvenil, un recurso financiero de la UE dotado con 6 400 millones de euros, apoya directamente a los jóvenes que ni estudian, ni trabajan, ni reciben formación en las regiones que presentaban unos índices de desempleo juvenil superiores al 25 % en 2012. Complementa al FSE, que apoya tanto a las personas como a la realización de reformas estructurales de servicios y sistemas clave.

Los 20 países que pueden optar a la Iniciativa de Empleo Juvenil son los siguientes: BE, BG, CY, CZ, EL, ES, FR, HR, HU, IE, IT, LV, LT, PL, PT, RO, SI, SK, SE, UK.

Para contribuir a acelerar la movilización de las acciones financiadas a través de la IEJ sobre el terreno, se comprometieron todos los recursos de dicha Iniciativa en el presupuesto de la UE para los dos primeros años (2014/2015) del ciclo financiero 2014-2020. Varios de los principales Estados miembros beneficiarios reclamaron un mayor liquidez financiera para facilitar una rápida puesta en marcha de las medidas de la IEJ sobre el terreno. Esto dio lugar a una modificación del Reglamento del FSE²³ y a que la Comisión liberase unos mil millones de euros a los Estados miembros en 2015 en forma de prefinanciación adicional.

La Iniciativa de Empleo Juvenil es una fuente de financiación clave para la Garantía Juvenil...

²² Puede consultarse información específica sobre cada país en el anexo B del documento de trabajo de los servicios de la Comisión adjunto.

²³ Reglamento (UE) n.º 1304/2013.

En los 20 Estados miembros que pueden optar a ella, la Iniciativa de Empleo Juvenil constituye un mecanismo esencial para aplicar la Garantía Juvenil. En algunos casos, se utiliza para apoyar todas o la mayoría de las medidas adoptadas en el marco de los sistemas de Garantía Juvenil. En España, por ejemplo, el 80 % de todas las acciones de la Garantía Juvenil se financian con cargo a la Iniciativa de Empleo Juvenil. En otros Estados miembros, se trata de una fuente de financiación adicional que se utiliza para complementar otras.

Los Estados miembros hacen uso de la Iniciativa de Empleo Juvenil para apoyar acciones clave relacionadas con la Garantía Juvenil. La prioridad es facilitar una primera experiencia laboral, período de prácticas, formación de aprendices y educación y formación de calidad. Además, más de la mitad de todos los Estados miembros que pueden optar a este mecanismo apoyan a los emprendedores jóvenes u ofertan medidas de movilidad de empleo y formación. En algunos Estados miembros²⁴, la Iniciativa de Empleo Juvenil refuerza los instrumentos financieros que proporcionan préstamos y garantías a los jóvenes para que se conviertan en trabajadores por cuenta propia y para que creen su propia empresa.

La Iniciativa de Empleo Juvenil es muy específica y está destinada a regiones concretas y a grupos de jóvenes determinados (por ejemplo, los jóvenes que se encuentran tanto fuera del mercado laboral como de los sistemas de educación y formación). Los indicadores de resultados específicos actúan como un motor adicional de la calidad de las acciones, y refuerzan la orientación hacia los resultados de las intervenciones de la IEJ, a diferencia de otras acciones financiadas con fondos de la UE. Además, las evaluaciones nacionales realizadas en varios Estados miembros ponen de relieve que la Iniciativa de Empleo Juvenil ha logrado que se preste mucha mayor atención en la asistencia personalizada.

... y ha empezado a crecer su implantación tanto en términos de cobertura como de ejecución financiera...

Hasta la fecha, las medidas de la IEJ han brindado ayuda a más de 1,4 millones de jóvenes²⁵. Aunque no se puede informar sobre el éxito de los resultados hasta que no finalice la intervención, las numerosas evaluaciones nacionales realizadas²⁶ ponen de manifiesto ya que los jóvenes que han completado una intervención de la IEJ han mejorado significativamente las posibilidades de encontrar un empleo o de continuar los estudios posteriormente (por ejemplo, CY, EL, FR, IT, LV, PL, SE). Y lo que es más importante, las autoridades de gestión también manifiestan un alto grado de confianza respecto a la consecución de los objetivos de la IEJ. Además, en algunos Estados miembros las medidas se demandan en mayor grado de lo esperado debido al aumento de interés entre los jóvenes.

El despliegue de medidas de la IEJ está ya encaminado en la mayoría de los Estados miembros; su aplicación avanzó significativamente en la segunda mitad de 2015, y especialmente en 2016. A finales de julio de 2016, los Estados miembros elegibles habían seleccionado operaciones por un importe superior a 4 000 millones de euros, que ya están en marcha o que se espera poner en marcha en breve. Esto supone un aumento de casi 2 000 millones de euros desde marzo de 2016. La mitad de estos Estados miembros han comprometido casi la totalidad del presupuesto de la IEJ. Por otra parte, a finales de julio de 2016, los beneficiarios habían reclamado el reembolso de 800 millones de euros a las autoridades de gestión de la IEJ. En relación con el reembolso de los gastos a los Estados

²⁴ 64,6 millones de euros en Italia y 23,5 millones de euros en Bulgaria.

²⁵ Información procedente de las autoridades de gestión del FSE recogida *ad hoc* por la Comisión en julio de 2016.

²⁶ Los Estados miembros presentaron las primeras evaluaciones nacionales de la IEJ a finales de 2015, de conformidad con el marco regulador. Los Estados miembros deberán presentar una segunda evaluación nacional a más tardar a finales de 2018.

miembros por parte de la Comisión, a finales de agosto de 2016, los Estados miembros habían solicitado el reembolso de 682 millones de euros de gastos de la IEJ. Más del 70 % de estas solicitudes de pago ya han sido reembolsadas por la Comisión (y otras están en proceso). Una vez que las estructuras de la Iniciativa de Empleo Juvenil están creadas, su aplicación está ganando terreno en la mayoría de los Estados miembros. Ahora la prioridad es continuar con la ejecución de las acciones de la Iniciativa de Empleo Juvenil y, en su caso, acelerarla.

... a pesar de los retrasos iniciales en la aplicación...

A pesar de que se concentró en los primeros dos años del período de programación, en su fase inicial, la aplicación de la Iniciativa de Empleo Juvenil no cumplió la expectativa política de la rápida puesta en marcha de las medidas. Esto se debió, en gran parte, a la falta de preparación de los Estados miembros para diseñar y emprender medidas pertinentes de fomento del empleo juvenil, y al largo proceso de crear sistemas de aplicación que respondan a los nuevos requisitos.

Las nuevas obligaciones que se derivan del marco de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (Fondos EIE), y que se aplican igualmente a la IEJ, constituyeron un factor importante en el lento arranque inicial. En particular, los Estados miembros experimentaron retrasos en la creación de sistemas de seguimiento y de estructuras de gestión del programa (denominado en el marco jurídico «designación de autoridades»). Sin embargo, el proceso de «designación de autoridades» ya ha finalizado para la mayoría de los programas operativos financiados con arreglo a la Iniciativa de Empleo Juvenil.

Número de personas en acciones
financiadas en el marco de la IEJ

1 400 000 personas

Con perfiles establecidos e introducidos en una lista
de espera para operaciones de la IEJ

Los Estados miembros están financiando medidas de apoyo al empleo juvenil con fondos disponibles de los dos ciclos de programación (2007-2013 y 2014-2020). Su aplicación paralela generó problemas de capacidad en el procesamiento de la comprobación de los gastos y su certificación a la Comisión.

En consecuencia, varios Estados miembros no pudieron aprovechar el importe adicional de 930 millones de euros de prefinanciación de la IEJ facilitada en 2015²⁷, pero siguen utilizando los fondos disponibles del período de programación 2007-2013. El elevado número de jóvenes que ya están cubiertos por medidas de la Iniciativa de Empleo Juvenil demuestra también que el despliegue de operaciones sobre el terreno no se ha visto sensiblemente obstaculizado. En cualquier caso, más de la mitad de los Estados miembros consideran que el aumento del 30 % de la prefinanciación pagada en 2015 ha tenido un impacto positivo. Permitió a las autoridades de gestión asignar más fondos a los proyectos existentes y poner en marcha un mayor número de nuevos proyectos²⁸.

... mientras los fondos del FSE complementan la Iniciativa de Empleo Juvenil y sirven para reforzar las medidas estructurales

En el período de programación 2014-2020, el FSE — además de la Iniciativa de Empleo Juvenil— invertirá directamente al menos 6 300 millones de euros en apoyar la integración de los jóvenes en el mercado laboral.

Además, para el período 2014-2020, los Estados miembros han asignado alrededor de 27 000 millones de euros a la lucha contra el abandono escolar prematuro, el aprendizaje permanente y la educación y la formación profesionales. Asimismo, los jóvenes constituyen uno de los

²⁷ De conformidad con el Reglamento (UE) 779/2015, DO L 126/1 de 21.05.2015.

²⁸ Comisión Europea (2016), «First Results of the Youth Employment Initiative» (Los primeros resultados de la Iniciativa de Empleo Juvenil).

principales grupos destinatarios de las inversiones del FSE en emprendimiento y en el trabajo por cuenta propia, lo que equivale a más de 2 000 millones de euros.

Por otra parte, el Fondo Europeo de Desarrollo Regional estará disponible para apoyar el desarrollo de infraestructuras educativas y formativas, medidas de emprendimiento y de creación de empresas para jóvenes, sobre la base de las necesidades y las oportunidades que figuran recogidas en los programas operativos nacionales o regionales²⁹.

Por último, las reformas estructurales de los servicios públicos de empleo de los Estados miembros necesarias para la correcta aplicación de la Garantía Juvenil están también financiadas por el FSE tanto en los países que pueden optar a la IEJ como en los que no. En el período de programación 2014-2020, este importe asciende a alrededor de 1 000 millones de euros.

Las inversiones del FSE citadas constituyen una importante financiación complementaria que resulta fundamental para implantar la Garantía Juvenil en el conjunto de los 28 Estados miembros y, por tanto, más allá de los 20 países que pueden optar a la Iniciativa de Empleo Juvenil.

...pero las necesidades siguen siendo importantes y se precisa más financiación para fomentar la entrada en el mercado laboral de los jóvenes

Varias regiones de la UE todavía necesitan apoyo con arreglo a la Iniciativa de Empleo Juvenil. Al aplicar los datos anuales más recientes relativos al desempleo juvenil (2015) para determinar qué regiones pueden optar a la IEJ, queda patente que 14 de los 20 Estados miembros que actualmente son elegibles seguirían estando en situación de optar al apoyo de la IEJ. Además, los Estados miembros con el mayor número de jóvenes desempleados a escala regional (en un 40-50 %) siguen siendo los mismos. Varios Estados miembros (en particular, Italia, Portugal y Francia) han señalado que consideran esencial la continuidad de la IEJ a fin de alcanzar los ambiciosos objetivos políticos que ellos mismos se han fijado a la hora de abordar el desempleo juvenil, y que ya han utilizado todos los recursos de la IEJ que tenían a su disposición.

Por consiguiente, habida cuenta de la persistencia de los elevados índices de desempleo juvenil en numerosas regiones, así como de los alentadores primeros resultados mostrados, la Comisión ha propuesto complementar la asignación inicial de la Iniciativa de Empleo Juvenil en 1 000 millones de euros en 2017-2020 (con otros 1 000 millones de euros de financiación complementaria con cargo al Fondo Social Europeo) para alcanzar así un importe total de 8 400 millones de euros desde la puesta en marcha de la Iniciativa³⁰. Además, tal y como se anunció en el ajuste técnico del marco financiero plurianual para 2017³¹, la Comisión también ha entablado conversaciones con los Estados miembros que más se benefician del ajuste de las dotaciones de la política de cohesión, con el fin de dirigir las cantidades adicionales, entre otros, a medidas destinadas a combatir el desempleo juvenil.

²⁹ Se puede consultar la información sobre programas por Estado miembro/región para el FEDER en: http://ec.europa.eu/regional_policy/es/atlas/

³⁰ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre el examen/revisión intermedios del marco financiero plurianual 2014-2020 [COM(2016) 603].

³¹ Ajuste técnico del marco financiero para 2017 en función de la evolución de la renta nacional bruta y ajuste de las dotaciones asignadas a la política de cohesión, adoptado de conformidad con los artículos 6 y 7 del Reglamento n.º 1311/2013 del Consejo por el que se establece el marco financiero plurianual para el período 2014-2020, COM(2016) 311 de 30.6.2016.

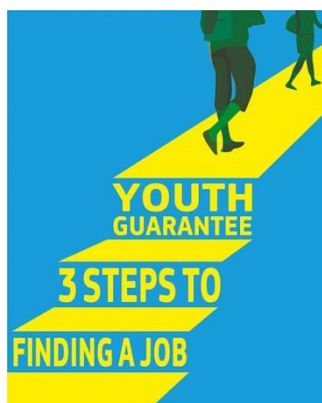
3. MOVILIZAR UNA SERIE DE INSTRUMENTOS A ESCALA DE LA UE PARA APOYAR A LOS ESTADOS MIEMBROS Y SUPERVISAR LOS AVANCES

3.1. Gran impulso político y apoyo estratégico de la UE

Los instrumentos a escala de la UE han mejorado la capacidad de ofrecer sistemas de Garantía Juvenil...

El gran impulso político, junto con el apoyo estratégico de la UE y los mecanismos de aprendizaje mutuo, han ayudado a los Estados miembros a instaurar el marco institucional adecuado y a aprender de la experiencia de los demás. Los Jefes de Estado o de Gobierno reafirmaron sus compromisos en este ámbito durante tres reuniones específicas celebradas en Berlín, París y Milán en 2013 y 2014. Estas conferencias sobre empleo juvenil han contribuido a consolidar un sentido compartido de la responsabilidad y a intercambiar experiencias a escala europea así como ideas sobre la manera de estimular la creación de empleo para los jóvenes y de garantizar que las generaciones más jóvenes estén mejor equipadas y cualificadas para afrontar el futuro. En junio de 2013, los interlocutores sociales negociaron un marco de acciones en materia de empleo juvenil y han emprendido una serie de acciones en este contexto³².

El Programa de Aprendizaje Mutuo de la Estrategia Europea de Empleo permitió mejorar el aprendizaje transnacional a través de una serie de evaluaciones por pares³³. Una red de coordinadores nacionales de la Garantía Juvenil tiene como objetivo facilitar un intercambio continuo³⁴. La Garantía Juvenil se ha convertido también en una prioridad en la agenda de la Red Europea de Servicios Públicos de Empleo³⁵, al contribuir a desarrollar su capacidad de ofrecer servicios personalizados a los jóvenes.



Los instrumentos políticos específicos han supuesto una valiosa ayuda para que los Estados miembros pudiesen abordar retos concretos. La Comisión puso en marcha el sitio web de la Garantía Juvenil³⁶, organizó un seminario de trabajo sobre el diseño y la aplicación de los sistemas de Garantía Juvenil, así como una conferencia de alto nivel, y ofreció un servicio de asesoramiento específico sobre la creación de los sistemas de formación de aprendices y de prácticas en 2013 y 2014. Desde 2015, un proyecto común de la Comisión y la OIT brinda apoyo personalizado sobre la mejora de las capacidades nacionales para evaluar y ofrecer sistemas de Garantía Juvenil. A instancias del Parlamento Europeo, la Comisión también gestionó directamente 18 proyectos piloto de

la Garantía Juvenil en siete Estados miembros en el año 2013³⁷. Por otra parte, en 2015, la Comisión presentó un conjunto de instrumentos de difusión y de sensibilización para animar a los jóvenes a registrarse en sus proveedores locales y lo ha puesto a prueba en cuatro Estados

³² <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=521&langId=es&agreementId=5314>

³³ Prevenir el abandono escolar prematuro y facilitar la transición del sistema educativo al mundo laboral son dos aspectos que también ocuparon un lugar destacado en el programa de aprendizaje mutuo en los ámbitos de las políticas en materia de educación y juventud.

³⁴ <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=11490&langId=en>

³⁵ <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1100&langId=es> En particular, la Red supervisa anualmente la aplicación de la Garantía Juvenil por parte de los servicios públicos de empleo.

³⁶ <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1079&langId=es>

³⁷ <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1079&langId=es>

miembros. Hasta nueve Estados miembros recibirán ayuda para sus actividades de difusión en 2016-2017.

... ayudando, al mismo tiempo, a los Estados miembros a poner en marcha sobre el terreno las intervenciones financiadas con arreglo a la Iniciativa de Empleo Juvenil.

Tan pronto como se aprobó el marco jurídico de los mecanismos de programación de la Iniciativa de Empleo Juvenil, la Comisión elaboró un documento de orientación específico sobre su aplicación y elaboró directrices detalladas sobre el seguimiento y la evaluación de las intervenciones de la Iniciativa de Empleo Juvenil.

Se organizaron dos seminarios técnicos dedicados a la IEJ con las autoridades de gestión en 2014 y 2016, que contribuyeron a acelerar la designación de las autoridades implicadas en la gestión de programas financiados en el marco de la IEJ. Los mecanismos de seguimiento y evaluación de la IEJ han sido debatidos periódicamente con las autoridades de gestión en el marco del Comité del FSE y del grupo de trabajo técnico del FSE y las reuniones de la Asociación para la Evaluación del FSE.

3.2. Un marco sólido de supervisión: hacer un seguimiento de los avances y apoyar la mejora continua

La creación de un amplio marco de supervisión a escala de la UE ha ayudado a los Estados miembros a hacer el seguimiento de la aplicación de la Garantía Juvenil. De este modo, esta cuestión sigue revistiendo una gran importancia dentro de la agenda política y se mejoran de forma constante los programas nacionales.

El Semestre Europeo ha sido fundamental a la hora de abordar retos estructurales relacionados con la aplicación de la Garantía Juvenil al más alto nivel. Los avances registrados se evalúan anualmente en los informes de país de la Comisión y a través de revisiones de vigilancia multilateral del Comité de Empleo (EMCO). Las recomendaciones específicas de cada país para mejorar las transiciones del sistema educativo al mundo laboral aumentaron considerablemente en 2014, cuando una mayoría de Estados miembros recibió una recomendación específica referida a los jóvenes. En 2015 y 2016 se formularon menos recomendaciones concretamente dirigidas a los jóvenes. Esto se explica por el descenso de la tasa de desempleo juvenil y los avances realizados por los Estados miembros a la hora de abordar las reformas recomendadas, que reflejan la simplificación del Semestre (véase el documento de trabajo de los servicios de la Comisión para conocer las recomendaciones específicas de los países en materia de juventud y los avances en su aplicación).

El Comité de Empleo, con el apoyo de la Comisión, elaboró un ambicioso marco de indicadores para el seguimiento de la Garantía Juvenil³⁸. En la presente Comunicación se facilitan los resultados de dos recogidas de datos, correspondiente a los años 2014 y 2015.

El marco anteriormente citado responde a la recomendación del Tribunal de Cuentas Europeo sobre la creación de un sistema de seguimiento exhaustivo.

En marzo de 2016, los ministros de Empleo representados en el Consejo de Empleo, Política Social, Sanidad y Consumidores aprobaron los «*Mensajes clave sobre el camino a seguir para la Garantía Juvenil en el período posterior a 2016*» del Comité de Empleo. Subrayaron los resultados positivos, al tiempo que instaron a alcanzar un compromiso político continuado

³⁸ Comité de Empleo, *Indicator framework for monitoring the Youth Guarantee* (marco de indicadores para el seguimiento de la Garantía Juvenil), INDIC/10/12052015/EN-rev.

para afrontar los desafíos relacionados con las asociaciones, el modo de llegar a los ninis y la supervisión³⁹.

En relación con la supervisión de la eficacia y la eficiencia de la Iniciativa de Empleo Juvenil, el marco regulador vigente contiene un conjunto de indicadores de resultados específicos para la IEJ, por lo que está más orientado a los resultados. Todo el diseño de la IEJ, así como el hecho de que las intervenciones estén dirigidas a las regiones específicas más afectadas por el desempleo juvenil y a los grupos destinatarios pertinentes que residen en estas regiones es, sin duda, una novedad en relación con las operaciones del FSE. Por otra parte, los indicadores de resultados específicos de la IEJ permiten establecer directamente la relación entre la ayuda financiera y los resultados alcanzados para el grupo destinatario.

3.3. Iniciativas específicas que mejoran la provisión de ofertas de calidad

Los esfuerzos por mejorar la oferta de formaciones de aprendiz y de períodos de prácticas, la movilidad y el emprendimiento juvenil han contribuido a aumentar el número de ofertas de la Garantía Juvenil, y todavía podrían mejorarse. Desde su creación en 2013, la Alianza Europea para la Formación de Aprendices ha movilizado a 31 Gobiernos nacionales y a 120 partes interesadas con el objetivo de mejorar la calidad, la oferta y la imagen de la formación de aprendices, ofertando un total de 250 000 oportunidades de empleo y formación. El marco de calidad para los períodos de prácticas de 2014 se ha convertido en una referencia importante en este ámbito. El Pacto Europeo para la Juventud se puso en marcha en noviembre de 2015 conjuntamente con la red RSE Europa. Su objetivo consiste en crear 10 000 asociaciones de calidad entre empresas y centros formativos y generar 100 000 nuevas oportunidades de calidad de formación de aprendices, períodos de prácticas o primeras contrataciones de calidad a lo largo de los próximos dos años. Los jóvenes reciben apoyo al emprendimiento a través de las intervenciones de la Garantía Juvenil por parte de los servicios públicos de empleo en una mayoría de Estados miembros, en varios casos, en el marco de diferentes programas o proyectos.

«Tu primer empleo EURES» ha facilitado ayuda específica al empleo y la formación en un contexto europeo y podría reforzarse con vistas a favorecer la movilidad de los jóvenes. Entre 2011 y 2014, el programa financió 4 251 puestos de trabajo con un presupuesto total de unos 12 millones de euros.

Para complementar el programa actual de corto plazo (3 semanas por término medio), se ha puesto en marcha recientemente un proyecto piloto destinado a poner a prueba la movilidad de los aprendices a largo plazo (de 6 a 12 meses) en todos los Estados miembros con el fin de establecer posteriormente un sistema permanente, aplicando las lecciones aprendidas.

La Alianza Europea para la Formación de Aprendices

La Alianza Europea para la Formación de Aprendices es una iniciativa multilateral (en la que participan Estados miembros, interlocutores sociales, organizaciones profesionales, empresas, proveedores de educación y formación profesionales, asociaciones profesionales, organizaciones juveniles y regiones) que tiene por objeto reforzar la calidad, la oferta y la imagen de la formación de aprendices en Europa. El aumento de la

³⁹ Mensajes clave sobre el camino a seguir para la Garantía Juvenil en el período posterior a 2016, que incorporan el informe del Comité de Empleo sobre el estado actual de la aplicación de la Garantía Juvenil, ST 6154 2016 INIT.

movilidad de los aprendices también se está convirtiendo en un tema importante.

La Comisión proporciona apoyo financiero a través de convocatorias de propuestas específicas con arreglo a Erasmus+ y de otros medios. La Alianza ha desarrollado un plan de acción para 2016 que abarca 12 acciones clave que se pondrán en marcha durante el año.

El marco de calidad para los períodos de prácticas

En marzo de 2014 se adoptó la Recomendación del Consejo sobre un marco de calidad para los períodos de prácticas, que ha contribuido a apoyar la prestación de períodos de prácticas de calidad con arreglo a la Garantía Juvenil.

Su objetivo es mejorar la calidad de los períodos de prácticas, tanto en el mercado libre como con políticas activas del mercado de trabajo, a través de 22 indicadores de calidad que son directamente transferibles a la legislación nacional o a los acuerdos de los interlocutores sociales. En particular, se refieren al contenido de aprendizaje, a las condiciones de trabajo y a la transparencia en relación con las condiciones financieras y prácticas de contratación.

En un documento de trabajo específico de los servicios de la Comisión adjunto a la presente Comunicación se recoge un resumen detallado de las medidas adoptadas por los Estados miembros para la aplicación del marco de calidad para los períodos de prácticas.

3.4. La Garantía Juvenil en la agenda internacional

La Garantía Juvenil ha recibido una gran atención internacional, como parte de un nuevo planteamiento a escala de la UE para reducir los elevados índices de desempleo juvenil: una preocupación compartida con otras regiones del mundo. Los Ministros de Trabajo y de Empleo tanto del G20 como de la Reunión Asia-Europa coinciden en que la Garantía Juvenil es una reforma estructural de gran calado para acometer las transiciones del sistema educativo al mundo laboral. La OIT y la OCDE presentaron experiencias desde los inicios de la aplicación de la Garantía Juvenil al objeto de compartir las lecciones aprendidas con países no pertenecientes a la UE. Por otra parte, se espera que la aplicación de la Garantía Juvenil en toda la UE contribuya a lograr el objetivo cuantitativo —fijado por vez primera— en materia de empleo juvenil y establecido a escala del G20, que consiste en reducir en un 15 % la proporción de jóvenes que están en una situación de mayor riesgo de quedar permanentemente excluidos del mercado laboral hasta 2025 en los países del G20.

A escala mundial recibió un gran impulso con la aprobación en 2015 de la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible, con sus 17 objetivos de desarrollo sostenible (ODS). El ODS 8 tiene como fin específicamente promover el crecimiento económico integrador y sostenible, el empleo y el trabajo decente para todos e incluye el objetivo de reducir considerablemente la proporción de jóvenes que ni estudian ni trabajan ni reciben formación hasta 2020, al tiempo que pretende alcanzar empleo pleno y productivo y trabajo decente para todos, incluidos los jóvenes hasta 2030.

La Garantía Juvenil puede constituir una parte importante en el enfoque de la UE para la consecución de estos objetivos.

4. ACELERAR Y AMPLIAR LA GARANTÍA JUVENIL: LAS LECCIONES DE LOS PRIMEROS AÑOS DE APLICACIÓN

4.1. Garantizar la aplicación plena y sostenible

Resulta esencial mantener el compromiso político de forma continuada así como la ayuda financiera de la Garantía Juvenil como reforma estructural a largo plazo para poder sacar provecho al trabajo realizado hasta el momento. La aplicación plena todavía es un hecho reciente en una serie de Estados miembros, habida cuenta de que numerosas medidas han exigido la realización de reformas sustanciales y la creación de asociaciones de amplio espectro: deberá acelerarse el incremento de las iniciativas para garantizar la cobertura plena con el objetivo de que la Garantía Juvenil despliegue todo su potencial. Intensificar la aplicación implicará asimismo realizar esfuerzos en materia de supervisión, simplificar los procesos vigentes de recogida de datos, superar los obstáculos técnicos y mejorar la calidad de los datos recopilados con arreglo al marco de indicadores comunes.

4.2. Implicar mejor a los ninis no registrados y a los jóvenes menos cualificados

La Garantía Juvenil debe beneficiar a todos los jóvenes y todos los jóvenes deben beneficiarse de los primeros signos de recuperación. Sin embargo, pese a los considerables esfuerzos realizados por los Estados miembros para mejorar la difusión, los jóvenes en las situaciones más vulnerables, como los ninis menos cualificados y los no registrados, están infrarrepresentados entre los beneficiarios.

Abordar este reto no solo exigirá adoptar un enfoque más eficiente en relación con el trabajo de difusión, sino también ampliar la variedad de intervenciones propuestas en los cuatro tipos de ofertas de la Garantía Juvenil. Si bien el plazo de cuatro meses resulta esencial para garantizar una activación rápida, los jóvenes que tienen ante sí múltiples obstáculos suelen necesitar intervenciones complejas, largas y personalizadas antes de poder aceptar una oferta. Ampliar el conjunto de ofertas de formación continua para incluir itinerarios integrados e intensificar la ayuda facilitada por una serie de socios resulta necesario para poder dar mejor respuesta a sus necesidades.

4.3. Reforzar las capacidades y mejorar la calidad de las ofertas

Con una mayor coordinación interna y creación de capacidades se consolidarán asociaciones prometedoras y se mejorarán los resultados. La aplicación de la Garantía Juvenil ha reforzado la cooperación entre instituciones públicas y con las partes interesadas. Sin embargo, su amplio ámbito de aplicación también dejó al descubierto lagunas que ya existían. El proceso está impulsado principalmente por los ministerios de trabajo, con una menor participación de las autoridades en materia de educación y juventud. Además, la capacidad de los socios, y en especial de los servicios públicos de empleo, se ha sometido a una considerable presión debido a la amplia gama de tareas que deben llevarse a cabo.

Fortalecer la cooperación entre los proveedores de formación y los empleadores sigue siendo esencial para ampliar las ofertas de calidad para los jóvenes. Aunque los Estados miembros han intentado garantizar el compromiso de los empleadores, su implicación en la práctica ha sido bastante limitada hasta la fecha. Esto se debe principalmente a la difícil situación macroeconómica, así como a las dificultades para adecuar la oferta y la demanda laboral, a la escasa implicación en el diseño y la ejecución de los programas y a la reducida

cooperación estructurada con los servicios públicos de empleo. Una mayor implicación de los empleadores también permitiría anticiparse a futuros déficits de capacidades.

Resulta fundamental introducir mejores mecanismos para garantizar que los jóvenes reciban ofertas de calidad. Los retos se refieren a la corta duración de las ofertas y al hecho de que las ofertas de educación continua no siempre garantizan que se alcance un resultado de aprendizaje (por ejemplo, un nivel mínimo de capacidades básicas) o que permitan obtener una titulación reconocida. Otros retos se refieren a la falta de regulación de las ofertas de períodos de prácticas del mercado libre por lo que respecta a la transparencia de la contratación, la duración y el reconocimiento. Mientras que las variaciones en la calidad de las ofertas dependen fundamentalmente de los mercados laborales nacionales, estas también tienen que ver con que se hayan definido y proporcionado —y de qué modo— ofertas de buena calidad en la práctica. Por ejemplo, si una oferta de buena calidad está definida directa o indirectamente, por lo general, atiende a la sostenibilidad del resultado⁴⁰ y a la satisfacción personal de la persona joven. Solo unos pocos Estados miembros han establecido criterios mínimos de calidad, incluso en relación con el objetivo de supervisar la Garantía Juvenil.

La Comisión, junto con la OIT, está trabajando en la determinación de los principales elementos que constituyen una oferta de buena calidad en el marco de la Garantía Juvenil. Esto forma parte de la respuesta de la Comisión a la recomendación del Tribunal de Cuentas de promover un conjunto de atributos de calidad para las ofertas de la Garantía Juvenil. Por otra parte, la Comisión estudiará la posibilidad de debatir normas relativas a criterios de calidad en el contexto del trabajo de seguimiento de la Garantía Juvenil en el Comité de Empleo.

5. PRÓXIMOS PASOS: AFIANZAR PLENAMENTE LA GARANTÍA JUVENIL Y MOVILIZAR TODOS LOS RECURSOS DE LA INICIATIVA DE EMPLEO JUVENIL

La prosperidad y el modo de vida de Europa se basan en su principal activo: su gente. La Comisión Europea ha tomado medidas para poner el empleo, el crecimiento, la inversión y la equidad social en el centro de la agenda de la Unión Europea y ha hecho de la lucha contra el desempleo, en particular el desempleo juvenil, una prioridad absoluta.

A pesar de las recientes mejoras, la inactividad y el desempleo juvenil siguen estando muy por encima de los niveles anteriores a la crisis y exigen un esfuerzo permanente. La Garantía Juvenil ha abierto el camino para hacer más eficaz el apoyo a los jóvenes en su transición del sistema educativo al mundo laboral.

Ahora la prioridad debe centrarse en lograr la plena implantación de los sistemas nacionales de Garantía Juvenil, acelerando y ampliando el alcance de su aplicación, al tiempo que se abordan los retos que han surgido y se construyen unas intervenciones más eficaces con la ayuda de la Iniciativa de Empleo Juvenil y del Fondo Social Europeo. La presente Comunicación contribuye a facilitar este proceso mostrando los principales factores de éxito e identificando los ámbitos en los que es preciso seguir trabajando. La Comisión seguirá apoyando el aprendizaje mutuo y el intercambio de buenas prácticas entre los Estados miembros.

⁴⁰ Un enfoque basado en los resultados considera que, en general, una oferta es de buena calidad si la persona que se beneficia de ella logra una vinculación sostenible con el mercado de trabajo, es decir, el beneficiario no regresa posteriormente a una situación de desempleo o inactividad; una oferta de «buena calidad» puede medirse, por lo tanto, en función de sus resultados.

Los Estados miembros seguirán recurriendo a la ayuda de la Iniciativa de Empleo Juvenil hasta 2018 siempre que todavía haya financiación de 2014-2015 disponible. Para permitir la continuación de la Iniciativa de Empleo Juvenil, en el contexto de la revisión del marco financiero plurianual 2014-2020⁴¹, la Comisión ha propuesto complementar la asignación inicial de la IEJ con un importe de 1 000 millones de euros durante el período 2017-2020, que se complementará con una aportación idéntica de 1 000 millones de euros procedente del Fondo Social Europeo. Garantizar suficientes recursos de financiación adicional de la UE para el empleo juvenil a partir de 2017 sigue siendo una prioridad absoluta para la Comisión.

Tal y como se recoge en la carta de intenciones de 2016, la Comisión tiene la intención de redoblar sus esfuerzos en apoyo de la juventud en general, y los instrumentos de la Garantía Juvenil deben desempeñar plenamente su papel como parte de un conjunto más amplio de iniciativas en el ámbito de la juventud.

Por ejemplo, la creación de un Cuerpo de Solidaridad Europeo fue anunciada por el presidente Juncker en su discurso sobre el Estado de la Unión el 14 de septiembre de 2016. El Cuerpo se fundará en los valores centrales de la UE de implicación y solidaridad y ofrecerá a los jóvenes menores de 30 años y sensibilizados con los asuntos sociales —tanto si se benefician de la Garantía Juvenil como si no— la oportunidad de ayudar y dar apoyo a otros y de adquirir nuevas capacidades y experiencias en su país de origen o en otros Estados miembros.

Por lo que se refiere a la formación de aprendices, la puesta en marcha de un proyecto piloto para la movilidad de los aprendices a largo plazo proporcionará los necesarios conocimientos y experiencia para diseñar un sistema más duradero en el futuro próximo. Por otra parte, el desarrollo de un marco de calidad para la formación de aprendices complementaría la actual estrategia destinada a dar valor a la formación de aprendices y a hacerla más atractiva tanto para los jóvenes como para las empresas.

Esta agenda política para los jóvenes, en especial el principio de la aplicación de medidas activas de apoyo a la integración sostenible en el mercado laboral y el compromiso de modernizar sus capacidades y cualificaciones, es una parte importante de los esfuerzos generales de la Comisión para promover una mayor convergencia en los Estados miembros y entre estos. Este es también el fundamento del **pilar europeo de los derechos sociales**, que actualmente es objeto de un amplio proceso de consulta, y que la Comisión presentará el año próximo.

⁴¹ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre el examen/revisión intermedios del marco financiero plurianual 2014-2020 [COM(2016) 603].

Anexo — Evaluaciones e informes externos de la Garantía Juvenil.

- [Eurofound \(2015\), *Beyond the Youth Guarantee. Lessons learned in the first year of implementation* \(Más allá de la Garantía Juvenil: lecciones aprendidas durante el primer año de aplicación\), documento base preparado por Eurofound como contribución a la reunión informal del EPSCO, 16 y 17 de julio de 2015, Luxemburgo.](#)
- [Comisión Europea \(2015\), *Piloting Youth Guarantee Partnerships on the Ground* \(Pilotando las asociaciones de la Garantía Juvenil sobre el terreno\). Un informe sobre la Acción Preparatoria del Parlamento Europeo \(EPPA\) sobre la Garantía Juvenil.](#)
- [Red europea de servicios públicos de empleo \(2014\), *Catalogue of PES measures for the implementation of the Youth Guarantee* \(Catálogo de medidas de los SPE para la aplicación de la Garantía Juvenil\).](#)
- [Red europea de servicios públicos de empleo \(2015\), *Report on PES practices for the outreach and activation of NEETs* \(Informe sobre las prácticas de los SPE para alcanzar y activar a los ninis\).](#)
- [Red europea de servicios públicos de empleo \(2015\), *Report on PES implementation of the Youth Guarantee*, \(Informe sobre la aplicación de la Garantía Juvenil por parte de los SPE\), julio de 2015.](#)
- [Red europea de servicios públicos de empleo \(2016\), *Report on PES implementation of the Youth Guarantee* \(Informe sobre la aplicación de la Garantía Juvenil por parte de los SPE\), septiembre de 2016 \(próxima publicación\).](#)
- [Centro de Política Europea \(2015\), *One year after the youth guarantee: policy fatigue or signs of action?* \(Un año después de la Garantía Juvenil: ¿fatiga política o signos de acción?\), Claire Dhéret y Martina Morosi; Policy Brief, 27 de mayo de 2015.](#)
- [Centro de Política Europea \(2016\), *Towards a europeanisation of youth employment Policies? A comparative analysis of regional Youth Guarantee policy designs* \(¿Hacia una europeización de las políticas de empleo juvenil? Estudio comparativo de los diseños de las políticas regionales de la Garantía Juvenil\), Claire Dhéret y Julie Roden, Issue Paper, n.º 81, septiembre de 2016.](#)
- [Foro Europeo de la Juventud \(2014\) *Youth Organisations and the Youth Guarantee in Europe, Strategic Dialogue with civil society* \(Organizaciones juveniles y la Garantía Juvenil en Europa, Diálogo estratégico con la sociedad civil\).](#)
- [OIT \(2015\), *The Youth Guarantee programme in Europe: Features, implementation and challenges* \(El sistema de garantía juvenil en Europa: características, desarrollo y desafíos\).](#)
- [OCDE \(2014\), *The local implementation of Youth Guarantees: Emerging lessons from European Experiences* \(La aplicación local de las Garantías Juveniles: extraer lecciones de las experiencias europeas\).](#)