



Eficacia de las medidas para el aumento de la participación de los jóvenes en el empleo

Resumen ejecutivo

Introducción

Las tasas de desempleo juvenil en Europa son extraordinariamente elevadas; en 2011 estaban en paro en el conjunto de la Unión Europea unos 5,5 millones de jóvenes. Esto supone una tasa de desempleo del 21,4 %, cifra que además sigue en aumento, ya que llegó al 22 % en el primer semestre de 2012. Aun aceptando la existencia de grandes variaciones en los distintos Estados miembros, lo cierto es que en muchos de ellos esa tasa se ha duplicado o triplicado desde el inicio de la crisis. En la actualidad tienen trabajo en Europa 3,4 millones jóvenes menos que en 2007, lo que hace del desempleo juvenil uno de los mayores problemas a los que se enfrenta hoy el continente.

De ahí que muchos Estados miembros europeos hayan procurado promover una mayor participación de los jóvenes en el empleo. Han aplicado medidas de empleo juvenil que facilitan y respaldan los itinerarios de los jóvenes a través de la educación hasta el empleo y que abordan temas tan diversos como el abandono escolar, la transición de la escuela al trabajo y la empleabilidad. Pero ¿hasta qué punto son eficaces estas medidas? ¿Cuáles son sus puntos fuertes y débiles y qué características determinan la eficacia de una medida relativa al desempleo juvenil?

En el presente informe se examinan las pruebas disponibles sobre la eficacia de 25 medidas de lucha contra el desempleo juvenil adoptadas en varios países (A, FI, FR, HU, IE, IT, ES, SE, UK) y se complementa la información con entrevistas realizadas a expertos. Su objetivo es evaluar el grado de éxito de esas medidas mediante el análisis de sus resultados cuantitativos, sus resultados de otro tipo y su impacto en sentido más amplio.

En una época caracterizada por la demanda cada vez mayor de unas políticas públicas responsables y unos presupuestos públicos ajustados, es fundamental convertir la evaluación de esas políticas en parte integrante del proceso de formulación de las mismas. El presente estudio supone una valiosa aportación al debate sobre el modo de abordar el gran problema del aumento del desempleo juvenil en Europa.

Contexto político

La Comisión Europea respondió inicialmente al problema del aumento del desempleo juvenil concentrando sus esfuerzos en su iniciativa emblemática «La juventud en movimiento», encuadrada en la estrategia Europa 2020 y destinada a liberar todo el potencial de los jóvenes mediante una educación y formación de gran calidad, una integración efectiva en el mercado de trabajo y una mayor movilidad. Simultáneamente, las directrices integradas Europa 2020, puestas en marcha en abril de 2010, destacaron que los Estados miembros, en cooperación con los interlocutores sociales, deben 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 en prácticas, e intervenir rápidamente ante la aparición del desempleo juvenil». En 2011, la propuesta de iniciativa Oportunidades para la juventud insistió en la importancia de aprender de los países que están logrando resultados satisfactorios.

En 2012, el paquete de empleo «Hacia una recuperación generadora de empleo» confirmó la importancia de la reducción del desempleo juvenil. Recomendó además recurrir en mayor medida al Fondo Social Europeo durante el siguiente período de programación (2014-2020) para abordar el problema, por ejemplo, a través de las garantías juveniles.

Son muchos los Estados miembros que han adoptado medidas de intervención en distintos momentos del itinerario de los jóvenes hacia el empleo: algunas tratan de evitar el abandono escolar, mientras que otras intentan reintegrar a los jóvenes que han abandonado. Algunas tienen por objeto suavizar la transición de la escuela al trabajo y otras tratan de potenciar la empleabilidad de los jóvenes. Algunas tratan de eliminar las barreras persistentes a las que se enfrentan los jóvenes en general o las personas con necesidades especiales.

Conclusiones principales

El estudio llega a la conclusión de que los Estados miembros han aplicado un variado conjunto de medidas para combatir el desempleo juvenil. Subraya así que los jóvenes no constituyen un grupo homogéneo y que necesitan intervenciones focalizadas que aborden sus necesidades específicas y las etapas concretas de su vida. Por otra parte, identifica los puntos fuertes y débiles de los diferentes tipos de intervención a lo largo del itinerario hacia el empleo.

Se constata la carencia generalizada de evaluaciones rigurosas de estas medidas en la mayoría de los países de la UE, aunque en general las «culturas de evaluación» difieren mucho entre unos y otros. Casi la mitad de las medidas examinadas no fijan objetivos cuantitativos, como el número de participantes. Únicamente tres medidas describen objetivos mensurables en relación con el resultado pretendido, como el porcentaje de participantes reintegrados en el mercado de trabajo. Se hace así difícil evaluar el éxito y la eficacia, especialmente desde una «metaperspectiva» comparativa.

En todo caso, combinando los datos de las evaluaciones existentes, los documentos de política y los datos administrativos disponibles con los resultados de las entrevistas hechas a los interesados, este estudio evaluativo llega a la conclusión de que las medidas en materia de empleo juvenil analizadas han tenido un éxito relativo. Únicamente en tres casos no se consiguieron las cifras de escuelas y de participantes previstas. Otra conclusión consiste en que estas medidas alcanzaron generalmente al grupo destinatario pretendido; sólo en dos casos de los 19 para los que se dispone de información no lo consiguieron. Al margen de los objetivos cuantitativos, se constata que, en los casos en que se dispone de datos suficientes, la mayor parte de las medidas logra sus objetivos en materia de resultados. Sólo una pequeña minoría de medidas deja de obtener los resultados perseguidos para los participantes o lo hace en parte.

Hay pocas pruebas del impacto global de las medidas aplicadas, por ejemplo, en las tasas de desempleo juvenil o en la exclusión social. Dada la pequeña escala de la mayoría de las medidas y la influencia de otros factores, como el contexto macroeconómico, no es posible hacer una evaluación de su impacto global.

Indicadores políticos

1. Las medidas eficaces especifican el grupo destinatario y hallan medios innovadores para llegar a él, tales como la creación de una buena reputación o de una «marca» positiva, o bien la colaboración con grupos relevantes de la comunidad en el caso de grupos de difícil acceso.

2. Es importante señalar la variabilidad de la preparación de los jóvenes para el mercado de trabajo y la necesidad de que las medidas adoptadas tengan en cuenta una gama de necesidades que van desde las menores hasta las más complejas.

3. La aplicación de las medidas depende de un personal adecuado, que debe recibir formación y apoyo.

4. Debe fijarse a los jóvenes un itinerario sostenible a largo plazo, ofreciéndoles, por ejemplo, las cualificaciones necesarias y un empleo estable, en lugar de remedios rápidos de baja calidad.

5. Las medidas eficaces ofrecen orientación profesional y asesoramiento global de alta calidad.

6. Las medidas de empleo juvenil deben centrarse en el cliente, no en el proveedor, por lo que deben crear, por ejemplo, ventanillas únicas para jóvenes u ofrecer asesoramiento adaptado y personalizado a cargo de tutores.

7. La colaboración entre organismos y la participación de todas las partes interesadas pueden ser medios eficaces desde el punto de vista del coste para las medidas, una vez especificadas las funciones y responsabilidades concretas de los diferentes agentes.

8. Las medidas dirigidas a aumentar la empleabilidad de los jóvenes deben centrarse en las necesidades del mercado de trabajo y contar con el apoyo de los empresarios y de sus representantes.

9. El desempleo juvenil requiere respuestas flexibles, adaptadas a los ciclos económicos, mientras que la exclusión social es un problema estructural y ha de abordarse de manera sistemática.

10. Se requieren un seguimiento y una evaluación rigurosos para fundamentar la formulación de políticas y su elaboración.

A través de la comparación y el análisis de evaluaciones rigurosas desde una «metaperspectiva», los Estados miembros y la UE podrán identificar buenas prácticas, mejorar la empleabilidad y la participación en el mercado de trabajo de los jóvenes y liberar en última instancia el potencial de cada joven.

Más información

El informe completo en inglés «Effectiveness of policy measures to increase the employment participation of young people» (Eficacia de las medidas para el aumento de la participación de los jóvenes en el empleo) está disponible en la dirección de Internet <http://www.eurofound.europa.eu/publications/htmlfiles/ef1260.htm>.

Para más información, póngase en contacto con Massimiliano Mascherini, Director de Investigación, en mam@eurofound.europa.eu