

Resolución sobre el refuerzo de la Garantía Juvenil: la lucha revisada contra el desempleo juvenil

Aprobada en la reunión del Comité Ejecutivo de 2 y 3 de julio de 2020

Resumen de los mensajes clave

Esta resolución tiene por objeto proporcionar un análisis del plan actual basado en la experiencia de los miembros de la CES, así como recomendaciones sobre nuevas medidas para reforzar el plan, también en vista de las nuevas urgencias causadas por la pandemia.

- Los miembros de la CES, así como los evaluadores independientes, identificaron importantes deficiencias en la aplicación de la Garantía Juvenil en los Estados Miembros. Las cuestiones más relevantes son: 1) **la baja calidad de las ofertas presentadas en el marco del plan**; 2) **la intervención oportuna en el plazo prometido de 4 meses**; 3) **las deficientes estrategias de divulgación para ofrecer el plan a los jóvenes más alejados del mercado laboral (NINI)**.
- La CES considera que la situación actual, y el aumento vertiginoso del desempleo juvenil, son consecuencias directas de las reformas estructurales y las medidas de austeridad introducidas tras la crisis financiera de 2009. Las políticas neoliberales, la promoción de la flexibilidad del mercado laboral, la liberalización de los sistemas de protección del empleo y el debilitamiento de los sistemas de protección social y las instituciones de negociación colectiva provocaron una escasez extrema de oportunidades de trabajo decente para los jóvenes. La CES se opondrá a cualquier "solución" similar en el próximo período y pide una mejor participación de los interlocutores sociales a nivel europeo, nacional, sectorial y empresarial en el diseño, la aplicación y la evaluación del plan.
- La CES insiste en que todas las medidas de recuperación, así como los programas europeos previamente planificados, deben tener una perspectiva a largo plazo y poner el bienestar del ciudadano en su centro. Las inversiones masivas en los servicios públicos y el rescate de las empresas privadas deben ir acompañadas de disciplina financiera (sin pago de dividendos, sin recompra de acciones, sin primas para los ejecutivos, sin evasión fiscal y sin una planificación fiscal agresiva) y de responsabilidad social (mantenimiento y creación de empleo con condiciones de trabajo de calidad).
- El plan de Garantía Juvenil tiene el potencial de contribuir a la creación de empleos de calidad y a la estabilidad de los jóvenes, en particular mediante la creación de sinergias con otras iniciativas europeas como: 1) el Pilar Europeo de Derechos Sociales; 2) la Agenda de Capacidades; 3) la Iniciativa europea sobre el salario mínimo; 4) el Pacto verde europeo.
- La CES pide que se establezca un marco de criterios de calidad vinculantes diseñado y aplicado conjuntamente por los interlocutores sociales para todas las ofertas del plan de Garantía Juvenil. La mejora de las tasas de NINI en el país no es un objetivo primario, ya que claramente ofrece sólo un panorama parcial. En ningún caso, la Garantía juvenil debería contribuir al dumping social, el dumping salarial y la precariedad de los jóvenes.
- La CES pide que se inviertan los recursos financieros adecuados tanto de los presupuestos nacionales como de la UE para lograr una integración real de los jóvenes vulnerables en un mercado laboral en rápida evolución. La Iniciativa Europea para el Empleo debería volver a ser un canal específico que permita a una coalición de partes interesadas (en particular los SEPE, los sindicatos y las ONG) llevar a cabo la intervención en la crisis así como la prevención.

1. Introducción y antecedentes

Hoy, doce años después de la crisis financiera, la situación de los jóvenes sigue siendo difícil. Los empleos temporales, los contratos precarios, los contratos cívicos que sustituyen al empleo regular, el autoempleo forzoso, el trabajo en plataformas de bajos ingresos, la falta de protección social básica e incluso las prácticas discriminatorias por motivos de edad siguen siendo la norma para millones de jóvenes que intentan abrirse camino en el mercado laboral. El crecimiento de las tasas de empleo entre los jóvenes en los últimos años ha sido más débil que el de los grupos de más edad¹. Para muchos jóvenes sigue siendo difícil encontrar un empleo que refleje adecuadamente su educación y sus aspiraciones, que esté regulado socialmente, que esté suficientemente remunerado y que garantice condiciones de trabajo decentes.

- La Garantía Juvenil es un marco estructural destinado a hacer frente al desempleo y la inactividad de los jóvenes. Los Estados Miembros se han comprometido con el objetivo de que todas las personas menores de 25 años reciban una oferta de empleo de buena calidad, educación continua, un aprendizaje o una pasantía en un plazo de cuatro meses a partir del momento en que queden desempleados o abandonen la educación formal.

La Recomendación del Consejo sobre el establecimiento de una Garantía Juvenil² se adoptó en 2013, cuando la tasa de desempleo juvenil era del 24% en la UE y de más del 50% en algunos Estados miembros, con 7,5 millones de jóvenes (de 15 a 24 años de edad) sin empleo, educación o formación (NINI).

- Varias evaluaciones independientes han confirmado los problemas comunicados por los miembros de la CES. Los informes de la Comisión Europea y del Tribunal de Cuentas Europeo sobre la aplicación de la Garantía Juvenil identifican una serie de deficiencias, entre las que destacan la **baja calidad de las ofertas presentadas, los problemas para ofrecer una oferta oportuna en los cuatro meses** establecidos por las recomendaciones del Consejo y **las deficientes estrategias de divulgación para ofrecer el programa de Garantía Juvenil a los jóvenes que tienen más dificultades para entrar en el mercado laboral (NINI)**³
- En su carta de misión, la Presidenta von der Leyen pide al Comisario Schmit que "refuerce la Garantía Juvenil". Desde entonces, la iniciativa se ha anunciado en la Comunicación "Una Europa social fuerte para unas transiciones justas"⁴, de fecha 14 de enero de 2020, en la que se exponen las diferentes líneas de acción hacia una Europa social en los próximos cinco años. En la Comunicación sobre el Pacto Verde Europeo, aprobada el 11 de diciembre de 2019, se anunció que se actualizaría la Garantía Juvenil para mejorar la empleabilidad en la economía verde. Se espera que este expediente no legislativo se anuncie en junio de 2020, siendo el único instrumento centrado en la juventud y sus oportunidades en el programa de la CE⁵.
- Paralelamente a estos acontecimientos, una crisis sin precedentes vinculada al brote de COVID-19 paralizó Europa, la vida de todos los ciudadanos, las cadenas de producción y los mercados laborales. La experiencia, así como los datos recientes, confirmaron que los

¹ 15% de los jóvenes (15-24) frente al 6% de los adultos (24-64); Eurostat, *Tasas de desempleo por sexo, edad y ciudadanía (%)*[*lfsa_urgan*], consultado el 06/01/2020.

² [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:32013H0426\(01\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:32013H0426(01)&from=EN)

³ <https://www.eca.europa.eu/es/Pages/DocItem.aspx?did=41096>

⁴ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_20_20

⁵ https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/cwp-2020-publication_en.pdf

jóvenes serán uno de los grupos más afectados por esta pandemia y se espera que las tasas de desempleo juvenil superen el infame hito de 2009⁶.

Esta resolución tiene por objeto proporcionar un análisis del plan actual basado en la experiencia de los miembros de la CES, así como recomendaciones sobre nuevas medidas para reforzar el plan, también en vista de las nuevas exigencias provocadas por la pandemia.

2. Problemas similares - desempleo juvenil y COVID 19.

Existen muchas similitudes entre los efectos de la pandemia actual y la crisis financiera mundial que tuvo un impacto significativo en el desempleo juvenil en el último decenio: la economía está en recesión, los jóvenes están en primera línea para perder su empleo y sufrir recortes salariales; los responsables de la formulación de políticas buscan urgentemente un remedio que haga que la situación vuelva a la normalidad. Es de suma importancia analizar la evolución reciente del mercado de trabajo no como un fenómeno similar sino desvinculado; en cambio, debemos darnos cuenta de que el actual es una consecuencia directa de las malas medidas adoptadas para resolver la crisis pasada. Esta pandemia ha puesto de manifiesto la extraordinaria precariedad e injusticias de nuestro mundo laboral. Hay varias razones por las que los jóvenes trabajadores están más expuestos que otros grupos:

- Las reformas estructurales - más conocidas hoy en día como medidas de austeridad - introducidas durante y después de la última crisis financiera, aportaron flexibilidad al mercado de trabajo y debilitaron los sistemas de protección del empleo, los sistemas de protección social y las instituciones de negociación colectiva. Las investigaciones muestran que estas medidas no dieron lugar a un aumento del empleo en toda Europa, sino que dieron lugar a la creación de más precariedad y, por consiguiente, a la exclusión social⁷. La situación se repite ahora, ya que observamos que, para los trabajadores jóvenes, la falta de redes y de experiencia puede hacer que les resulte más difícil encontrar otros trabajos decentes y que se les pueda empujar fácilmente al trabajo con menos protección social y jurídica.
- En el último decenio, la CES siguió sensibilizando sobre el persistente desarrollo de formas de trabajo atípicas y no estándar. Esta crisis afectará especialmente a los trabajadores jóvenes que están sobrerrepresentados en "formas de empleo no estándar", como el trabajo a tiempo parcial, temporal o de la economía "gig". Estos trabajos suelen estar mal pagados, con horarios irregulares, escasa seguridad laboral y escasa o nula protección social (vacaciones pagadas, pensiones, bajas por enfermedad, etc.). A menudo, ese tipo de trabajo no cumple los requisitos para recibir prestaciones de desempleo ni para tener derecho a un plan de regulación del tiempo de trabajo.
- Los jóvenes suelen trabajar en sectores e industrias especialmente vulnerables a la pandemia de COVID-19. En 2018, aproximadamente uno de cada tres trabajadores jóvenes de los Estados miembros de la Unión Europea trabajaba en los sectores del turismo, la venta al por mayor y al por menor, el alojamiento y la alimentación (como dependientes, chefs, camareros, etc.), que según las previsiones se encuentran entre las empresas más afectadas por COVID-19.⁸ Estos sectores se caracterizan por una gran concentración de empleos a tiempo parcial, contratos precarios estacionales, una elevada

⁶ <https://www.etuc.org/en/document/youth-guarantee-momentum-quality-jobs-now>

⁷ Kennedy, Geoff. (2018). *Austerity, Labour Market Reform and the Growth of Precarious Employment in Greece during the Eurozone Crisis*. *Labour*. 9. 258-279

⁸ https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Tourism_industries_-_employment&oldid=267583#Characteristics_of_jobs_in_tourism_industries

proporción de ciudadanos extranjeros que trabajan en el sector y, lamentablemente, también trabajo no declarado⁹. Es probable que las mujeres jóvenes, en particular, se vean afectadas porque constituyen más de la mitad de los menores de 25 años empleados en estos sectores.

Para evitar los errores del pasado y proteger a las generaciones europeas actuales y futuras, la CES insiste en que todas las medidas de recuperación, así como los programas europeos previamente planificados, deben tener una perspectiva a largo plazo y situar el bienestar del ciudadano en su centro. Las inversiones masivas en los servicios públicos y el rescate de las empresas privadas deben estar condicionados a la disciplina financiera (sin pago de dividendos, sin recompra de acciones, sin primas para los ejecutivos, sin evasión fiscal ni planificación fiscal agresiva) y a la responsabilidad social (mantenimiento y creación de empleo con condiciones de trabajo de calidad).

3. La Garantía Juvenil como una de las herramientas para construir una Europa Social.

La Europa social es una reivindicación de larga data de la Comisión Europea actual, así como de la pasada¹⁰. Esta pandemia expuso claramente la realidad de que el trabajo europeo se basa en ciudadanos y trabajadores que trabajan muchas horas, están mal pagados y tienen malas condiciones de trabajo. Es, en efecto, un claro impulso para que la institución europea se prepare para la promesa de la Europa social y ofrezca una protección adecuada y la posibilidad de encontrar estabilidad y trabajo decente para todos.

El número de personas jóvenes desempleadas estaba disminuyendo de manera constante hasta el comienzo de la pandemia. Sin embargo, las partes interesadas, incluidos los interlocutores sociales y los órganos nacionales de supervisión, advierten que muchos de ellos están entrando en empleos precarios, abandonando el país, matriculándose en la enseñanza o recibiendo formación¹¹.

La Garantía Juvenil, la única política que ha tratado de abordar el empleo de los jóvenes en muchos Estados Miembros, no ha logrado limitar el desarrollo del trabajo precario durante el último decenio. Algunos Estados Miembros la han utilizado para ocultar las cifras de desempleo, ofreciendo prácticas de baja calidad. El aumento de la precariedad entre los jóvenes se ve facilitado por la ausencia de protección social para muchos de ellos. Sin ningún tipo de ingresos, los jóvenes aceptan cualquier oferta de empleo temporal o precario y obtienen un contrato permanente a una edad más avanzada que las generaciones anteriores.

Las políticas aplicadas en el marco de la estrategia de Garantía Juvenil partieron del diagnóstico de que los jóvenes solicitantes de empleo o los que están alejados del empleo y están abandonando la escuela carecían de la formación y las capacidades necesarias para encontrar un empleo. Esto es ciertamente una parte del problema. Sin embargo, al centrarse únicamente en este aspecto, los únicos instrumentos de que disponían los poderes públicos eran: el desarrollo de prácticas en empresas, el apoyo a la formación de los solicitantes de empleo y la reconexión de las personas alejadas del empleo, pero a menudo difíciles de alcanzar. Por lo tanto, se partió de la base de que hay empleo, en el contexto de la recuperación económica, pero que son los jóvenes los que no son capaces de encontrarlo. Sin embargo, también hay problemas estructurales que añadir a los elementos personales que pueden explicar los problemas en la búsqueda de un empleo. El desempleo juvenil no surgió de la nada. Se deterioró después de la crisis de 2008 porque las empresas decidieron no contratar más y, si contrataban a jóvenes, sería con contratos

⁹ <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1299&langId=en>

¹⁰ https://ec.europa.eu/employment_social/social_agenda/books/48/en/files/assets/common/downloads/publication.pdf

¹¹ https://ec.europa.eu/employment_social/social_agenda/books/48/en/files/assets/common/downloads/publication.pdf

temporales. Los poderes públicos se centraron en mejorar la *oferta de mano de obra*, es decir, la empleabilidad de los jóvenes, mientras que la *demanda de mano de obra* de las empresas fue insuficiente. Los poderes públicos apostaban por una recuperación económica que hiciera posible emplear bajo un contrato a estos jóvenes mejor formados. Para algunos de ellos, estos programas de formación y de prácticas pueden haber sido una ventaja, pero la tendencia se mantuvo: la mayoría de las empresas ya no ofrecen contratos permanentes a los que se incorporan al mundo laboral, y la situación será aún peor tras la crisis de COVID-19.

La Garantía Juvenil reforzada tiene el potencial de contribuir a la creación de empleos de calidad y a la estabilidad de los jóvenes si se consideran las limitaciones del plan anterior. Sin embargo, su aplicación debe seguir un enfoque diferente y buscar fuertes vínculos con otras iniciativas europeas.

a. Sinergias con el pilar europeo de derechos sociales

- **En sinergia con el Pilar Europeo de Derechos Sociales, la Garantía Juvenil reforzada debe asegurar la protección social adecuada para los jóvenes, para evitar que aumente el riesgo de pobreza y trabajo precario.** En principio, los jóvenes pueden beneficiarse de casi todos los tipos de programas y políticas de protección social, excepto las pensiones de vejez. Sin embargo, en la práctica, a menudo se deniega el acceso a los jóvenes y algunas categorías pueden tener sólo un acceso parcial a la protección social o incluso quedar excluidas de ella (por ejemplo, los trabajadores ocasionales y de temporada, los trabajadores de guardia, los trabajadores de cero horas y los de agencias de trabajo temporal, los contratos de derecho civil y los mini-trabajos). A menudo, los trabajadores atípicos tienen dificultades para cumplir las condiciones de elegibilidad (por ejemplo, umbrales de horas, períodos de cotización...), lo que dificulta la obtención y adecuación de las prestaciones y conduce a la exclusión social. Es necesario reforzar y fortalecer los sistemas de seguridad social para satisfacer el fuerte deseo y la necesidad de autonomía financiera de los jóvenes.
- **La Comisión Europea debería llevar a cabo un estudio que examine la relación entre los jóvenes con empleos sin protección social y el trabajo precario de los jóvenes. La CE puede vigilar las lagunas en el acceso universal a la protección social y a los empleos de calidad en toda Europa.** Los jóvenes se ven obligados a aceptar diferentes tipos de acuerdos de trabajo precario en diferentes países, aunque no existen datos precisos. En la UE existen muchas formas de contratos que no están cubiertos por la legislación laboral y, por consiguiente, los trabajadores no tienen derecho a vacaciones, a la protección en el empleo y/o a los beneficios obtenidos mediante el pago de las cotizaciones a la seguridad social. **Esto afecta a un gran número, aunque desconocido, de trabajadores jóvenes. Es inaceptable que las futuras ofertas de Garantía Juvenil puedan reforzar esta situación.**
- Muchos trabajadores de la UE todavía no reciben una confirmación por escrito de sus condiciones de trabajo, o por lo menos no toda la información que necesitan, ni de manera oportuna. Esto incluye en particular a los trabajadores "atípicos" u "ocasionales" como los trabajadores "de guardia", los que tienen contratos de cero horas (en los que no se especifica un número determinado de horas o de tiempos de trabajo) o los trabajadores intermitentes; especialmente en sectores como la agricultura, la hostelería y la restauración, la educación y la atención sanitaria. También se refiere a categorías específicas de trabajadores, como los empleados domésticos y los aprendices. El trabajo precario priva a las personas de la estabilidad necesaria para tomar decisiones a largo plazo y planificar sus vidas. **La CES considera que los contratos precarios y las categorías de trabajadores que no**

dan acceso a la protección social deberían prohibirse y sustituirse por la garantía de un número mínimo de horas de trabajo que ofrezca una red de seguridad a los trabajadores.

- Para asegurar la igualdad de oportunidades para todos los jóvenes, en el futuro plan se debe mejorar el alcance a los grupos más vulnerables. Los jóvenes desempleados no son un grupo homogéneo y, en particular, podría reforzarse considerablemente el alcance a los desempleados de larga duración (NINI de larga duración). Las pruebas demuestran que los más vulnerables tienen menos probabilidades de tener éxito en los programas de Garantía Juvenil¹². La CES apoya la agregación de los servicios en el marco del llamado ONE STOP SHOP. **Sin embargo, advertimos seriamente contra la centralización de dichos servicios sólo en las capitales y grandes ciudades.** La creación de estos puntos de servicio requiere una inversión sustancial en servicios públicos y espacio y recursos que permitan la cooperación entre las partes interesadas (incluidos los sindicatos, las ONG y las OSC), que son cruciales para llegar, orientar y ayudar a los beneficiarios.
 - La Garantía Juvenil reforzada debería tener en cuenta la realidad de la fuerza de trabajo en Europa y ampliar su alcance a todos los jóvenes menores de 30 años. Esta ampliación también es necesaria porque es la única manera de llegar a aquellos que todavía están en una situación de inseguridad debido a la crisis de 2009 y que todavía no han podido beneficiarse de la Garantía Juvenil.
 - El desarrollo, la aplicación, el seguimiento y la evaluación de la Garantía Juvenil deben realizarse en cooperación con los interlocutores sociales.
- b. Sinergias con la Agenda de Capacidades
- Tras la respuesta de la CES a la actualización de la Comisión Europea de la **Agenda de Capacidades**, existe una gran necesidad de incluir el clima y la transición digital. Para prevenir el desempleo y la descualificación de la fuerza de trabajo, es necesario proporcionar un acceso igualitario a servicios de formación de alta calidad e inclusivos para los empleados, independientemente de los derechos contractuales, la edad o el género de los trabajadores. Las normas nacionales deberían exigir a las empresas que proporcionen planes de formación de calidad, negociados con los sindicatos, que garanticen que la formación se imparta dentro de las horas de trabajo, a menos que se negocie lo contrario con los interlocutores sociales, y que sea gratuita para los trabajadores. Los interlocutores sociales sectoriales son los que están en mejores condiciones de encontrar soluciones viables que tengan un impacto real.
 - La Garantía Juvenil Reforzada debería promover y proporcionar medios para la validación y el reconocimiento de la formación, incluido el aprendizaje no formal e informal, para obtener niveles de cualificación más altos. Los jóvenes deberían tener igual acceso a esa formación en el lugar de trabajo, independientemente de la duración de su empleo y del contrato de trabajo.
 - El cambio climático, la transición energética, los cambios demográficos, la digitalización y el cambio tecnológico son los nuevos desafíos que enfrenta el mercado laboral. Los jóvenes necesitan un apoyo efectivo para manejar los cambios en el mercado laboral y necesitan ser capacitados y recualificados para enfrentar tales

¹² SELENKO, E. y PILS, K., 2017. *Las secuelas del desempleo juvenil: Las personas más vulnerables tienen menos probabilidades de tener éxito en los programas de garantía juvenil. Democracia económica e industrial,*

transiciones. Se prevé una escasez de trabajadores cualificados en muchos países europeos para el futuro o ya existe en la actualidad. Ahora es el momento de formar a los trabajadores cualificados del mañana; el plan de Garantía Juvenil puede y debe contribuir a ello.

c. Sinergias con la Iniciativa Europea sobre Salarios Mínimos

- La CES cree en la solidaridad intergeneracional y en el trato justo para los jóvenes, que deben tener el mismo derecho a empleos bien remunerados, seguros y de calidad que los demás trabajadores. Los salarios submínimos para los jóvenes y las pasantías no remuneradas deben ser prohibidos. Como se esboza en la [respuesta a la primera fase de la consulta de los interlocutores sociales en virtud del artículo 154 del TFUE sobre una posible acción para hacer frente a los desafíos relacionados con los salarios mínimos justos](#): La mejor herramienta para lograr el objetivo de los salarios justos es la salvaguardia, el fortalecimiento y la promoción de la negociación colectiva autónoma sectorial e intersectorial. Toda iniciativa de la UE en este ámbito debe reforzar los modelos nacionales de negociación colectiva y respetar plenamente la autonomía de los interlocutores sociales. No debe dar lugar a resultados negativos para los trabajadores y sus sindicatos.
- La CES está dispuesta a contribuir a la segunda etapa de consultas con la premisa de que nos opondremos enérgicamente a toda nueva aplicación de las políticas de austeridad de recorte salarial o restricción de la negociación colectiva, que ya ha sido observada por los jóvenes trabajadores de toda Europa como el remedio de los empleadores para el efecto de la pandemia.

d. Sinergias con el Pacto Verde Europeo

- Para llegar a los jóvenes de zonas remotas, es necesario promover el diálogo social a nivel regional y local y crear fuertes conexiones con una estrategia regional para planes de transición justa. Estos planes deben incluir la creación de empleos de calidad, así como el refuerzo de los servicios públicos y la infraestructura. El único objetivo de mejorar la capacidad empresarial en las zonas remotas es limitado y no conduce a una mejora sostenible.

e. Sinergias con el Semestre Europeo

- Se debería prever una mayor atención a la situación de los trabajadores jóvenes en el Semestre europeo -el ciclo de coordinación de las políticas económicas, fiscales y de empleo dentro de la UE- en lo que respecta al empleo y la formación, pero también en relación con la educación. Por consiguiente, la estrategia europea de empleo aplicada a través del Semestre Europeo debería centrarse en los empleos de calidad. También podría utilizarse para supervisar la aplicación de los Criterios de Calidad para una Garantía Juvenil reforzada, esto se haría a través del Cuadro de indicadores sociales que se sigue también dentro del Semestre Europeo vinculado con la integración del PEDS. La participación actual de los sindicatos a nivel europeo y nacional -también se reforzará- en el Semestre europeo a través del TUSLO (*Trade Union Semester Liaison Officer*) es, por lo tanto, una oportunidad para reforzar la sinergia con el Semestre europeo.

f. Sinergias con el Diálogo Social Europeo

- Se podría redactar un vínculo con el Programa de Trabajo del Diálogo Social Europeo 2019-2021, en vista de la atención que prestan los interlocutores sociales europeos a la cuestión de la mejora del rendimiento de los mercados laborales y los sistemas sociales -con especial atención a los NINI- y a las competencias. Podrían preverse más sinergias con el próximo Programa de Trabajo del Diálogo Social Europeo posterior a 2021 -cuyas negociaciones aún no han comenzado-, junto con el Comité de Diálogo Social de la CES.
- g. Sinergias con la futura Garantía Infantil
- Una garantía juvenil reforzada podría crear sinergias con la futura Garantía Infantil, que aún debe ser propuesta por la Comisión Europea, aunque prevista en su programa de trabajo, ya que la educación será una parte fundamental. En relación con el abandono temprano de los estudios, la vinculación entre la Garantía Infantil y la Garantía Juvenil podría ser útil para seguir identificando y llegando a los jóvenes que necesitan apoyo, y para abordar con más eficacia la cuestión de NINI identificada como una de sus principales deficiencias. Las sinergias con la Garantía Infantil podrían también mejorar la transición entre la educación y el trabajo.

4. Marco de criterios de calidad para la Garantía Juvenil reforzada

La libertad de asociación y la negociación colectiva han sido el principal punto de acceso a condiciones de trabajo decentes y otras prestaciones, y en muchos sectores es la forma más común de determinar los salarios. El acceso de un trabajador a un sindicato es un elemento que permite mejorar y aplicar todos los demás derechos laborales. Por lo tanto, esta libertad de asociación es fundamental para prevenir los acuerdos de trabajo precario y garantizar mejores condiciones de trabajo para los trabajadores precarios.

Se han identificado varios problemas relacionados con la aplicación de la oferta de Garantía Juvenil, que difieren de un país a otro. Se consideró que la falta de criterios y control de calidad era un obstáculo importante para el éxito de la aplicación. La aceptación de cualquier tipo de oferta en el marco del programa de Garantía Juvenil ayuda a los Estados Miembros a alcanzar su objetivo estadístico, pero ese no es el propósito de este programa. De hecho, (como se describe en la sección 2) esto aumenta la precariedad en el mercado laboral y debilita la posición de entrada de los jóvenes.

El objetivo pretendido de la Garantía Juvenil era proporcionar un trabajo, un aprendizaje, una formación o un perfeccionamiento a los jóvenes desempleados. Sin embargo, la parte del trabajo fue olvidada rápidamente por varios Estados Miembros. En algunos de ellos, más del 60% de las intervenciones de la Garantía Juvenil consisten en la oferta de un programa de aprendizaje¹³.

El Marco para los criterios de calidad, propuesto en el ANEXO I del presente documento, enumera los requisitos mínimos que deben respetar los empleadores y los proveedores de educación para ser considerados para la prestación. Para garantizar la mejora de la oferta de calidad en el marco del programa de Garantía Juvenil reforzada, el mecanismo de control debe ser discutido y aplicado por los interlocutores sociales.

- La CES exige criterios de calidad como requisito de todas las ofertas de la Garantía Juvenil. Además, la programación participativa y el mecanismo de control deberían formar parte de la Garantía Juvenil reforzada, con una fuerte implicación de los interlocutores sociales a todos los niveles durante el establecimiento de los criterios y la aplicación del mecanismo de control.

¹³ Informe – Comitato di sorveglianza (Comité de vigilancia), CGIL - Mayo 2019

- Los criterios de calidad de las ofertas de la Garantía Juvenil deben ser vinculantes para todos los proveedores. Puesto que se utiliza dinero público, es primordial controlar la calidad de las ofertas. La Garantía Juvenil es una política que debe abordar el desempleo juvenil, no otra política de subsidio al empleador.
- En los Estados Miembros con tasas más elevadas de abandono escolar, deserción escolar y NINI con bajo nivel de educación o sin cualificación profesional, la proporción de aprendices sobre el número total de medidas debería limitarse mediante un mecanismo de condicionalidad a fin de evitar un "efecto dumping" en los contratos de aprendizaje.

5. Recursos financieros

El relato de la recuperación económica se ilustró sólo con el crecimiento del PIB en lugar de un aumento del bienestar de los trabajadores. Ahora que las economías están en recesión no podemos repetir las soluciones previamente probadas y fallidas. Las medidas de austeridad siguen teniendo un enorme efecto negativo en muchos sectores, incluidos los servicios públicos. Antes de la pandemia, había menos oportunidades para que los jóvenes obtuvieran un trabajo de buena calidad. La elevada tasa de NINI en los diferentes Estados Miembros era una clara señal de que el período difícil para los jóvenes no había terminado.

A la luz de la pandemia, y de su impacto en el mercado laboral y el bienestar de los ciudadanos, necesitamos un presupuesto europeo que apoye plenamente la creación de una Europa social.

En 2013 se aprobó la Garantía Juvenil y la Iniciativa de Empleo Juvenil como "medidas de intervención en la crisis" para hacer frente al disparado desempleo juvenil. El presupuesto de la UE fue diseñado para aportar un valor añadido a los recursos nacionales. Sin embargo, la falta de financiación dio lugar a un alcance muy pobre, una oferta de baja calidad y un seguimiento insuficiente de los resultados. Esta vez el desafío para los jóvenes probablemente será mucho mayor y no podemos enfrentarlo con menos recursos.

En el Marco Financiero Plurianual (MFP) 2021-2027, el Fondo Social Europeo debería seguir desempeñando un papel fundamental tanto en el apoyo a la creación de nuevos empleos de calidad como en la promoción de la inclusión social. Consideramos que el FSE sigue siendo el principal instrumento de la UE para apoyar el empleo, ayudar a las personas de todas las edades a conseguir mejores empleos y garantizar unas oportunidades de trabajo más justas. A la luz de los desafíos que plantea la pandemia, la financiación del FSE debería ser considerablemente mayor. La participación de los sindicatos en la aplicación del FSE, concedida por el código de conducta europeo sobre la asociación en el marco de los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos, debería ampliarse al instrumento financiero de la UE que aplica la Garantía Juvenil reforzada en el próximo MFP 2021-2027. Esto garantizaría una programación participativa y una supervisión eficaz de su aplicación y podría utilizarse para vigilar la aplicación de los criterios de calidad.

Las reglamentaciones del mercado laboral para reducir el empleo precario deben integrarse en un conjunto más amplio de políticas para que sean eficaces. Los recursos financieros, así como las medidas para limitar la influencia de las grandes empresas sobre los gobiernos, deben aplicarse para lograr una redistribución justa y oportunidades equitativas para todos.

- La CES pide que se inviertan los recursos financieros adecuados de los presupuestos nacionales y de la UE para lograr una verdadera integración de los jóvenes vulnerables en un mercado laboral en rápida evolución. La CES acoge con satisfacción la propuesta del Parlamento Europeo de que, en el marco del FSE+, se invierta al menos un 3% por parte de todos los Estados miembros y al menos un 15% en aquellos países en los que la tasa

NINI sea superior a la media de la UE o al 15%. Sin embargo, pedimos que la Iniciativa Europea para el Empleo vuelva a ser un canal específico que permita a una coalición de partes interesadas (en particular, los SEPE, los sindicatos y las ONG) aplicar la intervención en la crisis así como la prevención.

- El PIB no es el indicador adecuado para evaluar el bienestar de la sociedad; del mismo modo, la tasa NINI, ampliamente utilizada, podría a menudo proporcionar información engañosa sobre la situación de los jóvenes en un país. Si bien la tasa muestra el número de personas que no están en la educación, el empleo o la formación, omite por completo proporcionar datos sobre un gran número de jóvenes que: 1) tienen un empleo a tiempo parcial involuntario¹⁴; 2) abandonaron el país para encontrar un trabajo decente (movilidad forzada); 3) tienen un trabajo no declarado; 4) trabajan pero siguen viviendo en la pobreza¹⁵. La Juventud de la CES pide un diálogo tripartito para diseñar y aplicar nuevos criterios de redistribución de los presupuestos de la UE dedicados a la lucha contra el desempleo juvenil.
- La CES sigue abogando por la aplicación de un impuesto sobre las transacciones financieras, que podría ser tan bajo como el 0,1% en cada transacción con una acción, un bono o un derivado, lo que haría menos atractivas las pequeñas transacciones y las transacciones de alta velocidad, afectando principalmente a las transacciones de alta frecuencia.
- El reequilibrio de los presupuestos públicos no puede lograrse empobreciendo aún más a los desfavorecidos. Dado que los multimillonarios del mundo, que en 2019 eran sólo 2.153 personas, tenían más riqueza entre ellos que 4.600 millones de personas¹⁶, los impuestos sobre la riqueza y la herencia deben formar parte del reequilibrio de los presupuestos públicos y de la financiación de las sociedades inclusivas.
- Es el momento de cerrar los paraísos fiscales, aumentar la progresividad fiscal, hacer cumplir las leyes fiscales, gravar las ganancias de capital y ampliar la base impositiva. Esto sería esencial para cerrar la brecha entre la riqueza privada y las sociedades empobrecidas. Es necesario detener la competencia fiscal y los incentivos fiscales que dan lugar a la violación de los derechos laborales y a la carrera a la baja, y sustituirlos por políticas fiscales coordinadas, en particular con respecto a las empresas multinacionales. Las instituciones financieras que participan en actividades de evasión de impuestos o que operan en paraísos fiscales deben ser excluidas de las ayudas públicas y de la gestión de los fondos públicos, incluidos los fondos de pensiones.

El Estado, en la mayoría de las sociedades, es el mayor proveedor e inversor, y a menudo proporciona una gran cantidad de crédito preferencial a las empresas. Además de los mecanismos legales de extensión, los contratos públicos deben utilizarse para promover el empleo de calidad. Las empresas que violen sus obligaciones como empleadores o que utilicen la subcontratación para socavar las normas laborales deberían quedar excluidas de toda licitación pública.

¹⁴ Eurostat, *Empleo a tiempo parcial involuntario como porcentaje del empleo a tiempo parcial total, por sexo y edad (%)* [lfsa_eppgai], consultado el 06/01/2020.

¹⁵ Eurostat, *Tasa de riesgo de pobreza en el trabajo por edad y sexo - encuesta EU-SILC [ilc_iw01]*, consultado el 11/03/2020

¹⁶ <https://oxfamlibrary.openrepository.com/bitstream/handle/10546/620928/bp-time-to-care-inequality-200120-summ-en.pdf>

6. Conclusiones

La Unión Europea se encuentra una vez más bajo escrutinio y fuerte presión para demostrar a los ciudadanos que el proyecto de la UE no se basa sólo en el mercado único, sino más bien en la solidaridad y en una sociedad en la que juntos somos más fuertes y juntos podemos ofrecer estrategias sobre cómo superar las consecuencias de la pandemia.

Los jóvenes y los trabajadores que se ven especialmente afectados por la crisis de COVID-19 deben reconocer que la solución europea aporta el alivio necesario y que las medidas adoptadas por los Estados miembros están diseñadas para apoyar su bienestar y su deseo de estabilidad.

Para lograr un cambio social duradero, los sindicatos deberán permanecer en el centro y a la cabeza de los movimientos sociales que exigen el cambio. A pesar de la profunda crisis económica, podría haber una oportunidad de combinar la protesta masiva y un considerable poder y experiencia institucional para asegurar que la insatisfacción y la frustración se traduzcan en un cambio real.

La CES y sus organizaciones afiliadas están dispuestas a luchar por el derecho de todos los trabajadores a un trabajo decente. Queremos continuar nuestra fructífera cooperación con las instituciones nacionales y europeas y aprovechar el impulso para ofrecer empleos de calidad, aprendizaje, prácticas o más formación a los jóvenes desempleados en una situación en la que muchos predicen sólo escenarios oscuros. ¡Hemos aprendido de las lecciones del pasado y esta vez no debemos dejar a nadie atrás!

La Garantía Juvenil es un instrumento de gran potencial, pero sólo puede tener éxito si se tiene seriamente en cuenta la evaluación del programa actual y si los interlocutores sociales sectoriales, nacionales y europeos participan en su diseño, aplicación y presentación de informes de la futura versión del mismo.

ANEXO I

Marco de criterios de calidad para una Garantía Juvenil reforzada

a. Criterios para los subsidios de empleo y pasantía

La ausencia de un marco jurídico europeo para las pasantías de calidad, la falta de integración en cualquier trayectoria de formación y la ausencia de perspectivas de certificación de las capacidades, las pasantías que quedan fuera de los requisitos de la educación formal están aumentando potencialmente la situación precaria en que se encuentran los jóvenes. El "efecto dumping" en los contratos de trabajo estándar (como la sustitución de trabajadores con contratos permanentes por aprendices) debe controlarse, prevenirse y penalizarse. Por lo tanto, proponemos que cada empleador que reciba una ayuda para crear un empleo de calidad cumpla los siguientes criterios.

Para tener derecho a la intervención de la Garantía Juvenil el empleador debe:

- Cumplir con la legislación y los convenios colectivos (sin registros recientes de violación)
- Cumplir con los reglamentos fiscales
- Respetar la limitación del número de ayudas según el número total de trabajadores empleados
- Tener la obligación de contratar un cierto número de trabajadores antes de tener derecho a otra ayuda
- Asignar un supervisor responsable de la formación inicial y el progreso de cada nuevo empleado
- No utilizarla para contratar a un joven trabajador para el puesto de trabajo (función de trabajo) del que el trabajador regular fue previamente despedido

Para tener derecho a la oferta de Garantía Juvenil, el empleo o el período de prácticas debe cumplir las siguientes obligaciones:

- **Un acuerdo escrito**
 - duración del empleo
 - horas de trabajo o de presencia esperadas
 - descripción del papel y las tareas
 - salario (para el empleo) / compensación (pasantía)
 - los resultados de las competencias en referencia al MNC/MEC (en caso de aprendizaje)
 - información sobre los convenios colectivos aplicables y sobre cualquier sindicato en el lugar de trabajo

- **Salario del empleo**

En el caso del empleo a tiempo completo, el salario no será inferior ni al establecido por un convenio colectivo, ni a la mediana de los ingresos, ni al salario mínimo nacional o sectorial, ni al umbral de pobreza de la UE, el que sea más favorable.

Para el empleo a tiempo parcial, la obligación de compensación se adaptará en función de las horas de trabajo.

- **Ambiente y condiciones de trabajo**

El empleador garantizará condiciones de trabajo decentes, incluyendo un espacio de trabajo designado y accesible con todas las herramientas y materiales. Si las actividades realizadas por el trabajador lo requieren, la organización de acogida proporcionará equipo de protección personal.

El lugar de trabajo cumplirá las normas prescritas de salud y seguridad en el trabajo, tal como se definen en la legislación nacional, los convenios colectivos y/o sectoriales u otros documentos vinculantes. Los trabajadores se beneficiarán, como mínimo, del tiempo de descanso establecido por la legislación nacional o el convenio colectivo sectorial. Los límites de la jornada laboral semanal, la pausa de descanso, el período mínimo de descanso diario y el período mínimo de descanso semanal cumplirán las disposiciones del principio 10 del Pilar Europeo de Derechos Sociales (Entorno laboral sano, seguro y bien adaptado y protección de datos), los artículos 2 (sobre el derecho a unas condiciones de trabajo justas) y 31 (sobre unas condiciones de trabajo justas y equitativas) de la Carta Europea de Derechos Fundamentales de la Unión Europea y la Directiva de la UE sobre el tiempo de trabajo (2003/88/CE).

En caso de permiso parental, accidente o enfermedad de larga duración, los trabajadores tendrán derecho a volver a su puesto de trabajo en la organización de acogida, ya sea en el puesto original o en una alternativa adecuada.

Los trabajadores tendrán acceso a un canal de quejas para denunciar los abusos. Este canal de quejas puede estar en la organización de acogida, o en la representación del sindicato en la empresa, o en un tercero.

- **Protección y seguro social**

Los trabajadores serán incluidos en el sistema de seguridad social independientemente de la duración del contrato. Todos los trabajadores en situación de subsidio tendrán derecho a:

- Prestaciones de desempleo
- Seguro de Salud
- Licencia por enfermedad pagada
- Seguro de accidentes

b. Criterios para una educación de calidad

Asegurar el entorno adecuado de formación, readaptación y mejora de las competencias de los beneficiarios de la oferta de Garantía Juvenil debería significar garantizar una fuerte coherencia entre los que imparten EFP, los sistemas de seguridad social y las políticas de empleo de los servicios públicos para impulsar a los grupos insuficientemente representados o débiles en el mercado de trabajo, garantizando la revalorización de los salarios en caso de mejora de las competencias. Al proponer una educación al beneficiario o la Garantía Joven Reforzada se deben tenerse en cuenta los siguientes criterios

- **Orientación y supervisión de la carrera**

No se puede considerar una solución de "perfil único" al proponer al beneficiario una oportunidad de educación o formación. Los jóvenes son un grupo muy diverso que, por un lado, se caracteriza por ser la generación más educada de la historia¹⁷ y, por otro, incluye algunos de los grupos más vulnerables y marginados. En la propuesta de educación ulterior se deben tener en cuenta la formación previa y las capacidades de cada solicitante y la formación propuesta que aumentará sus posibilidades de acceder a un empleo permanente en la región de su elección. Los interlocutores sociales sectoriales son los que están en mejores condiciones de encontrar soluciones viables que tengan un impacto real. La Garantía Juvenil reforzada debe hacer hincapié en la importancia de las relaciones laborales y el papel de los interlocutores sociales.

Los beneficiarios que ingresan en la educación desaparecen automáticamente de las estadísticas de NINI y, por lo tanto, ya no se supervisan sus progresos. De acuerdo con el informe del Tribunal de Cuentas Europeo¹⁸ y el informe de los SEPE¹⁹, la CES pide que se asignen recursos para el seguimiento de los beneficiarios después de que reciban la oferta. Esto permitiría evaluar mejor la oferta educativa disponible en el marco de la Garantía Juvenil reforzada.

- Validación y reconocimiento

Para motivar al beneficiario para que inicie su educación y capacitación ulteriores, es necesario que haya coherencia entre la responsabilidad individual y los derechos individuales (por ejemplo, la remuneración, el tiempo, la seguridad social durante la capacitación). La formación profesional debe dar acceso a un diploma o certificación que pueda considerarse como un valor añadido en la industria y que impulse la empleabilidad.

Traducido por Internacional CEC UGT

¹⁷ <https://www.feps-europe.eu/articles/36-project/48-millennial-dialogue.html>

¹⁸ <https://www.eca.europa.eu/en/Pages/DocItem.aspx?did=41096>

¹⁹ <https://www.pesnetwork.eu/download/pes-implementation-youth-guarantee2017/>