

2021

04

Working Paper

INSTITUTO DE POLÍTICAS Y BIENES PÚBLICOS (IPP)

**Políticas públicas para la
empleabilidad de los NEETs:
revisión de los programas
implementados en la Unión
Europea en el periodo 2014-2020**

Arianna Beatriz Hernández Veitía y
Alessandro Gentile

INSTITUTO DE POLÍTICAS Y BIENES PÚBLICOS – CSIC

Copyright ©2021. Hernández Veitía, A.B, & Gentile, A. All rights reserved.

Instituto de Políticas y Bienes Públicos
Consejo Superior de Investigaciones Científicas
C/ Albasanz, 26-28
28037 Madrid (España)

Tel: +34 91 6022300

Fax: +34 91 3045710

<http://www.ipp.csic.es>

How to quote or cite this document:

Hernández Veitía, A.B., y Gentile A. (2021). Políticas públicas para la empleabilidad de los NEETs: revisión de los programas implementados en la Unión Europea en el periodo 2014-2020. Instituto de Políticas y Bienes Públicos (IPP) CSIC, Working Paper. 2021-04

Available at: digital.csic.es

Políticas públicas para la empleabilidad de los NEETs: revisión de los programas implementados en la Unión Europea en el periodo 2014-2020

Arianna Beatriz Hernández Veitía¹ y Alessandro Gentile²

Resumen: La juventud es una prioridad para las políticas públicas que se dirigen al fortalecimiento de la cohesión social y a la defensa de la justicia inter-generacional en la Unión Europea. Sin embargo, durante los últimos veinte años, esta prioridad no siempre se ha plasmado en medidas efectivas para garantizar la inserción socio-laboral de todas las personas jóvenes; al revés, el desempleo y la precariedad ya representan dos rasgos definitorios de las condición social en la que se encuentran quienes han nacido entre la segunda mitad de los años ochenta y finales de los noventa del siglo pasado. La marginalidad de los jóvenes en el mercado de trabajo se ha reforzado con la crisis económica entre 2008 y 2014, debido a mayores dificultades en sus transiciones de la escuela al trabajo y a escasas oportunidades de conseguir empleos estables.

El presente informe se adscribe al proyecto ERASMUS+ YoPeVa, con el objetivo de revelar algunas “buenas prácticas” (nacionales y sub-nacionales) en las políticas que han intentado revertir esta tendencia negativa en los años sucesivos a la “gran recesión” (2014-2020), con vista a la integración plena de los jóvenes europeos, en particular de aquellos que pertenecen a colectivos socialmente vulnerables. Es el caso de los/las jóvenes entre 15 y 29 años que ni estudian, ni trabajan, ni reciben formación, los denominados NEETs, por su sigla en inglés (*Young people Not in Education, Employment or Training*).

En primer lugar, definimos el marco en que se insertan estas políticas: nos centramos en la “Garantía Juvenil” como conjunto de programas y acciones para solucionar, o por lo menos reducir y prevenir, el fenómeno de los NEETs en la Unión Europea. En segundo lugar, identificamos algunos factores de éxito y de fracaso de las políticas activas de empleo y de las políticas de juventud implementadas en diversos estados miembros, indicando los objetivos que se perseguían, las herramientas utilizadas para ponerlas en marcha y el papel de los actores sociales e institucionales involucrados. Finalmente, planteamos recomendaciones e interrogantes que podrían resultar útiles para la acción política futura en

¹ Doctoranda del Programa de Doctorado en Sociología de las Políticas Públicas de la Universidad de Zaragoza, ahveitia@gmail.com

² Coordinador del Máster de Sociología de las Políticas Públicas de la Universidad de Zaragoza y colaborador del Grupo POSEB (Políticas Sociales y Estado de Bienestar) del Instituto de Políticas y Bienes Públicos del CSIC, agentile@unizar.es

la misma área de interés: la integración socio-laboral de la juventud europea, y en particular de los que están más en riesgo de exclusión.

Palabras Clave: empleabilidad, garantía juvenil, transición escuela-trabajo, políticas activas de empleo.

Índice

1.	Introducción	p. 3
2.	Marco de referencia y criterios para seleccionar “buenas prácticas” en las políticas para NEETs	4
3.	Políticas para la formación: iniciativas para la educación formal y no formal	6
3.1.	Herramientas a disposición para implementar las políticas para la formación	7
3.2.	Actores sociales involucrados en las políticas para la formación	9
3.3.	Características específicas de las políticas para la formación	11
3.4.	Criticidades de las políticas para la formación	12
4.	Políticas para la profesionalización: apoyar la transición de la escuela al trabajo	15
4.1.	Herramientas a disposición para implementar las políticas para la profesionalización	15
4.2.	Actores sociales involucrados en las políticas para la profesionalización	16
4.3.	Características específicas de las políticas para la profesionalización	18
4.4.	Criticidades de las políticas para la profesionalización	20
5.	Políticas para impulsar una ocupación de calidad y el autoempleo	21
5.1.	Herramientas a disposición para implementar las políticas para la ocupación y el autoempleo	22
5.2.	Actores sociales involucrados para implementar las políticas para la ocupación y el autoempleo	23
5.3.	Características específicas de las políticas para la ocupación y el autoempleo	23
5.4.	Criticidades de las políticas para la ocupación y el autoempleo	24
6.	Aspectos comunes a todos los programas para NEETs en el marco de la Garantía Juvenil	25
7.	Conclusiones	28
8.	Referencias bibliográficas	29
	Anexo I: Buenas y malas prácticas a nivel nacional en la UE-28 según un listado de medidas dirigidas a NEETs	33
	Anexo II: Factores que influyen las políticas sociales para la empleabilidad juvenil en la UE	34
	Anexo III: Puntos de fuerza y debilidad más destacados en algunas evaluaciones de la Garantía Juvenil (2014-2020)	35

1. Introducción

El fenómeno de los NEETs existe desde antes de la crisis del 2008: en 2006 representan el 11% de todas las personas entre 15 y 29 años de edad en Europa. Se trata de una población joven que está fuera del mercado del trabajo, por no tener empleo, y también fuera del sistema educativo reglado, por tanto no adquiere experiencia laboral ni mejora su formación profesional, dificultando así su integración social.

En la UE-28 este colectivo aumenta sensiblemente durante toda la crisis económica: del 13,1% en 2008 al 15,4% en 2014. En números absolutos, la Comisión Europea calcula que los NEETs en 2016 son 12,5 millones (el 14,2% de la población joven residente en la Unión), con una presencia mayor en Italia, Grecia, Bulgaria, Rumanía y España.

Las autoridades de gobierno, a nivel nacional y de la Unión, asesoradas por expertos y analistas sociales, señalan el abandono escolar temprano y la precarización laboral como causas principales de este preocupante fenómeno al alza. En particular, los efectos del largo periodo de recesión y de inestabilidad financiera (entre 2008 y 2014) sobre la inserción laboral de los jóvenes son devastadores: disminuyen las ofertas de trabajo tanto en el sector privado como en la administración pública, se dispara el desempleo juvenil (especialmente el paro de larga duración) y empeoran las condiciones contractuales y salariales, a la vez que se rebajan las coberturas sociales para los recién llegados al mercado de trabajo. La intensificación de su precariedad laboral acaba condicionando sus proyectos de emancipación y transición a la vida adulta.

Con la lenta recuperación, a partir de 2015, la UE intenta impulsar y coordinar todas aquellas iniciativas nacionales dirigidas al cumplimiento de la *Estrategia Europa 2020* (Comisión Europea, 2010). En este contexto, las políticas para la inserción de las personas jóvenes realizadas en cada Estado miembro entre 2014 y 2020 comparten las siguientes características: 1) se dirigen a una población de entre 15 y 29 años, entendiendo esta cohorte etaria como la que mejor define la condición juvenil; 2) intentan evitar que los jóvenes que actualmente están cursando los ciclos educativos obligatorios o transitando del sistema formativo al mundo del trabajo se conviertan en NEETs; 3) fomentan la empleabilidad de los jóvenes que pertenecen a familias y colectivos socialmente vulnerables; 4) insisten en la importancia de señalar las necesidades formativas y laborales específicas de los jóvenes en riesgo de exclusión, atendiendo a la complejidad social de los NEETs por su variabilidad socio-demográfica y socio-económica interna (Mascherini y Ledermaier, 2016); 5) cuentan con una Garantía Juvenil como iniciativa central para fomentar la formación, la profesionalización, las prácticas remuneradas y la contratación de los NEETs; 6) auspician una intervención política gubernamental prioritaria y urgente para reducir o prevenir los efectos

“cicatrices” (*scarring effects*) que la falta de formación y de trabajo puede tener en sus trayectorias biográficas; 7) proporcionan servicios de asesoramiento y orientación profesional para agilizar su transición escuela-trabajo, insertarles en el mercado laboral y estimular su espíritu emprendedor.

El buen éxito de tales acciones es un desafío para la estabilidad y la cohesión social en Europa porque de ello depende, en particular, el bienestar de los nuevos entrantes al mercado de trabajo, como también, más en general, el relevo generacional de la ciudadanía de la Unión para el próximo futuro.

2. Marco de referencia y criterios para seleccionar “buenas prácticas” en las políticas para NEETs

El acceso al mercado del trabajo de un joven depende de la adquisición de un nivel formativo básico, pero es cierto también que su expediente académico influye mucho en la calidad del empleo que podrá obtener. En el caso de los NEETs, el título educativo representa una credencial imprescindible para su participación laboral, inserción social y emancipación adulta, sin embargo las cualificaciones y las competencias que adquieren suelen adscribirse a sectores secundarios del mercado de trabajo, con contratos temporales y más inseguros, y con menor valor añadido en términos de conocimientos y de funciones a desarrollar.

Estas evidencias se encuentran en muchos informes de organismos internacionales (entre otros: OECD, 2016; ILO, 2017b) y sirven para identificar dos grupos de NEETs con dificultades específicas: 1) la “juventud dejada atrás” (*youth-left-behind*), a la que se adscriben los casos más complejos de jóvenes entre 15 y 24 años procedentes de contextos socio-económicamente marginales (residentes áreas rurales deprimidas o en barrios conflictivos, o de origen migrante, pertenecientes a minorías étnicas, etc.), que acumulan múltiples desventajas (fracaso escolar, conductas delictivas o de riesgo, etc.), y que son presentes en toda Europa, aunque sea en proporciones diversas dependiendo de cada país; y 2) el grupo de jóvenes “pobremente integrados como nuevos entrantes en el mercado laboral” (*poorly-integrated new entrants*), presentes sobre todo en los países del área mediterránea (España, Italia y Grecia) y del este de Europa, con una edad entre 15 y 29 años, que después de finalizar los estudios obligatorios y tras dos-tres años de trabajo en sectores poco cualificados y con contratos precarios, dibujan largos períodos de inactividad o desempleo intermitente, con experiencias también en la economía sumergida, sin tener una especialización profesional concreta. Ambos grupos se exponen al riesgo de convertirse en una “generación perdida” (Bivand, 2012), porque son más vulnerables a la inestabilidad de los ciclos económicos y porque las

dificultades que padecen en sus historiales formativos, laborales y personales les dejan “cicatrices” que acabarán perjudicándoles a lo largo de todo su ciclo vital.

La Estrategia Europea de Empleo Juvenil desarrollada a partir de 2013 para hacer frente a estos problemas y conseguir los objetivos de crecimiento económico y cohesión social de la Unión fijados para 2020, se articula a través de diversos programas que tienen en cuenta las circunstancias personales y sociales de cada joven inactivo que se beneficia de ellos (Comisión Europea, 2013). En particular, dos acciones están destinadas principalmente a los NEETs: 1) la Garantía Juvenil (YG en su sigla inglés), que se refiere a un paquete de ofertas educativas, formativas y laborales desarrolladas a nivel nacional e intra-nacional (regional y local) en todos los estados miembros y con la co-financiación de los fondos europeos, con el objetivo de “garantizar a los jóvenes una incorporación satisfactoria al mercado de trabajo”, tal como se recoge en la exposición de motivos de esta política; y 2) la Iniciativa de Empleo Juvenil (YEI), el más importante recurso financiero de la UE para poder ejecutar la YG a nivel nacional³. Desde su planteamiento originario (Hernández y Gentile, 2016), las recomendaciones europeas para implementar la YG instan a los Estados miembros a garantizar una oferta de empleo de buena calidad, una educación continua, una formación como aprendiz o un periodo de prácticas a los menores de 25 años, en un plazo de cuatro meses desde la fecha en que dejaron los estudios o se quedaron desempleados.

Desde el 2014⁴ la YG representa un nuevo marco institucional para la integración de los NEETs en los sistemas educativos formales o en los mercados laborales de cada Estado miembro de la UE. La principal novedad respecto al reciente pasado es colocar a estos jóvenes de forma explícita e inequívoca en el centro de la acción política, al tiempo que se promueve un enfoque integral de intervenciones que están coordinadas entre sí y suportadas por una adecuada financiación. La YEI se complementa con otras iniciativas nacionales, que a su vez reciben apoyo de parte del Fondo Social Europeo (FSE): el objetivo de todos estos recursos es proveer cada joven solicitante de alguna acción de la YG y, más ambiciosamente, reformar los servicios públicos nacionales de empleo, educación y formación profesional.

³ La YEI apoya programas para NEETs en aquellos países de la UE donde la tasa de desempleo juvenil es superior al 25% en 2012; en 2017 se amplía para los países con una tasa de desempleo juvenil superior al 25%. El presupuesto inicial de la YEI (para todos los países de la UE que pueden optar a su financiación) en el bienio de 2014 y 2015 es de 6.400 millones de Euros, pero sucesivamente, debido a la persistencia de las altas cifras de desempleo juvenil registradas en 2016, el Consejo de Europa, por indicación de la Comisión Europea, aumenta esta financiación en 2.400 millones de Euros para el período 2017-2020. Del presupuesto total de 8.800 millones de euros, 4.400 proceden de una línea presupuestaria especial destinada al empleo juvenil, a los que se añaden 4.400 millones más de las asignaciones nacionales del FSE. La contribución del FSE se completa con los recursos financieros propios de los Estados miembros.

⁴ Tres años después de su lanzamiento, la Comisión Europea calcula que 9 millones de jóvenes en la Unión se han beneficiado de un programa o acción propiciada por la YG.

En general, hasta la fecha, los éxitos de la YG han sido alternos o incompletos: en algunos países la vulnerabilidad de los NEETs persiste y no siempre son claros los factores que más influyen –positiva o negativamente– para que estas políticas alcancen los resultados esperados. Es oportuno revisar con atención sus puntos de fuerzas y sus criticidades y así mejorar este tipo de intervención pública para el futuro. Con este objetivo, los criterios que utilizamos en este informe para identificar las “buenas prácticas” de las políticas europeas dirigidas a los NEETs son: a) la correspondencia entre el tipo de competencias demandadas por los jóvenes y/o por el mercado de trabajo y la oferta formativa recibida; b) la eficacia y la eficiencia de los recursos materiales, financieros y humanos utilizados para su ejecución; y c) la implicación de los diversos actores sociales a la hora de plantear y llevar a cabo estas políticas a todos los niveles de gobierno (local, regional y nacional).

Las políticas para impulsar la formación y la empleabilidad de los NEETs varían en cada Estado miembro. La YG presenta unas referencias comunes en el seno de la UE para lograr objetivos compartidos, tales como la formación integral de los jóvenes, su inserción de calidad en el mercado de trabajo, con una profesionalidad que encaja en las ofertas de empleo disponibles, y la consecución de una estabilidad laboral duradera además de buenos salarios. Se trata, en suma, de un conjunto de cuestiones que podemos desglosar en tres ámbitos de intervención para los NEETs:

1. Políticas para la formación, orientadas a la reducción y prevención del abandono escolar prematuro y al fortalecimiento de la cualificación mínima requerida para insertarse en el mercado de trabajo (dirigidas especialmente a la “juventud dejada atrás”);
2. Políticas para la profesionalización, cuyo objetivo principal es apoyar la transición escuela-trabajo en un sistema dual de formación (dirigidas a las dos categorías de NEETs citadas anteriormente);
3. Políticas para la ocupación y el autoempleo, que apuestan por un trabajo de calidad y por el fomento del espíritu emprendedor (más orientadas a la juventud “pobremente integrada en el sistema de empleo”).

Para cada ámbito de estas políticas, reseñamos los siguientes aspectos:

- Objetivos y contenidos estratégicos;
- Herramientas a disposición para su implementación;
- Actores sociales involucrados;
- Características específicas de la intervención;
- Criticidades y aspectos mejorables.

En nuestra operación de análisis y sistematización, hacemos referencia a casos concretos (nacionales y sub-nacionales) de acciones y programas implementados a lo largo del periodo considerado (2014-

2020) en beneficio de la población NEET residente en algún país de la UE-28 y con una edad entre 15 y 29 años.

La revisión documental que hemos realizado se ha centrado en informes y estudios publicados durante los últimos diez años por instituciones nacionales e internacionales (como los Gobiernos de los Estados miembros de la UE, la Comisión Europea, la Organización Internacional del Trabajo, la OCDE, etc.) y por expertos del sector (principalmente académicos y analistas de las políticas públicas).

3. Políticas para la formación: iniciativas para la educación formal y no formal

La *Estrategia Europa 2020* para alcanzar “un crecimiento inteligente, sostenible e integrador” (Comisión Europea, 2010) marca, entre sus metas principales, bajar la tasa de abandono escolar a menos del 10%. Coherentemente con este objetivo, las políticas de los estados miembros que se reseñan en este apartado intentan reducir la deserción académica de los jóvenes entre 15 y 29 años adoptando una doble estrategia: evitar que crezca el número de los NEETs y, al mismo tiempo, atraer y reinsertar en los centros escolares aquellos jóvenes que ya se han desenganchado del sistema formativo. Es prioritario, pues, mejorar la permanencia en los ciclos educativos obligatorios y reintegrar quienes los abandonan prematuramente. Entre estos últimos casos, se presta especial atención a los jóvenes con problemas sociales, familiares y personales más complejos para alentarles a continuar los estudios o a encontrar unas alternativas formativas que se ajusten a sus perfiles individuales y a sus niveles de comprensión.

Otros objetivos de las políticas para la formación de los NEETs y contra el abandono y el fracaso escolar se refieren: 1) a la identificación de los jóvenes con más problemas de aprendizaje en colegios e institutos o que presentan más riesgos de exclusión, en particular entre quienes pertenecen a colectivos socialmente desfavorecidos, por ejemplo inmigrantes extracomunitarios e minorías lingüísticas (como la comunidad romaní), y 2) a la consecución y certificación de títulos oficiales que acrediten las competencias adquiridas en la educación formal y no formal, también a través de iniciativas “de segunda oportunidad”, que pretenden reenganchar a los NEETs en el sistema educativo para que acaben con éxito los ciclos básicos de enseñanza. En ambos casos se busca una mayor participación y un mejor rendimiento por parte del alumnado con mayores dificultades o que está más desanimado y desilusionado con los estudios.

3.1. Herramientas a disposición para implementar las políticas para la formación

- Un elemento de fuerza de estas políticas es el impulso a formas de apoyo específicas dentro de los centros escolares y en los hogares para los estudiantes que presentan riesgos de abandono. Como paso previo, es fundamental un diagnóstico de las necesidades educativas de cada sujeto, y un seguimiento de su comportamiento escolar y de su expediente académico a partir de las primeras etapas de los ciclos educativos obligatorios. Gracias a este análisis inicial es posible preparar un proyecto individualizado de intervención para retener, motivar y acompañar los jóvenes a lo largo de su trayectoria formativa.
- En todos los países europeos se les encomienda principalmente a las autoridades escolares la recopilación de indicadores que alertan sobre el desapego temprano del sistema educativo, como las ausencias frecuentes o los rendimientos académicos menos brillantes. En los últimos años, los ejemplos mejores de estas iniciativas preventivas son aquellos introducidos en Bélgica, Finlandia y Letonia, con la adopción de registros electrónicos detallados y continuamente actualizados. Dinamarca, Irlanda y Países Bajos hacen lo mismo, estableciendo itinerarios personalizados de reinserción y potenciación del currículo. Asimismo, en diversos países (Escandinavia, Bélgica y Países Bajos) los institutos de secundaria y los servicios sociales se coordinan a nivel local o regional para registrar y monitorear a los jóvenes sin calificaciones básicas: el seguimiento de cada caso suele ser personalizado, de manera que se les intenta ofrecer unas opciones de escolarización y de capacitación profesional teniendo en cuenta sus preferencias, sus talentos y sus entornos sociales y familiares.
- Un buen ejemplo de seguimiento de los estudiantes en riesgo de abandono se desarrolla en el marco de la Ley de absentismo escolar en los Países Bajos, que permite recopilar datos importantes sobre los matriculados en los ciclos obligatorios (edad, género, nacionalidad, origen étnico, tipo de educación, historial académico, escuela de adscripción) que luego se cruzan con los datos socio-económicos de cada región, ciudad y vecindario, obteniendo así un mapeo con de la distribución territorial de los casos que necesitan más atención y apoyo (Dlabajová, 2015).
- Otras medidas para reincorporar los alumnos que abandonan los estudios o garantizar la asistencia continua a los ciclos escolares obligatorios, son los incentivos financieros que condicionan las familias a la hora de colaborar más para reforzar el compromiso escolar de sus hijos. . Es el caso de mecanismos de subvención dirigidos a la adquisición de libros u otro material escolar (en Polonia, Italia, Portugal y Eslovaquia) o a la gratuidad de los comedores escolares (como ocurre en Bulgaria y Rumanía), especialmente dirigidos a las familias numerosas y/o con bajo poder adquisitivo (EAPN, 2020). Por otra parte, en República Checa, Hungría y Grecia se pueden imponer sanciones a los padres y tutores legales de los menores que no

matriculen a sus hijos en la escuela y no se aseguren que asistan a los centros con regularidad, como por ejemplo perder el acceso a las prestaciones por desempleo u otras ayudas sociales, si procede.

- Entre las medidas para la formación de los NEETs destacamos también las “políticas basadas en áreas”, a través de las cuales se identifican en la educación general los aspectos que más desaniman o desmotivan a los jóvenes, porque el apoyo y la financiación disponible no siempre les llega, o por motivos personales, familiares y contextuales, o más bien por la manera en que está estructurado el sistema de enseñanza-aprendizaje en las aulas (Mascherini, 2016). En Grecia, para conseguir un buen empleo de este tipo de políticas a través de las denominadas “Zonas de Prioridad Educativa” (ZFI) se reciben unos fondos adicionales y se implementan nuevos métodos docentes, más participativos y flexibles, que involucran a educadores y maestros adecuadamente preparados. Los resultados de programas similares en Chipre y Portugal muestran que las escuelas aumentan sus resultados positivos con mejoras en la alfabetización, en el rendimiento académico y en la disciplina en el aula, además de un aprendizaje de mejor calidad.
- Una vez que los NEETs estén reinsertados en el sistema educativo, una buena estrategia para fomentar su permanencia y la mejora de sus expedientes es la oferta de actividades extra-escolares y extra-curriculares. Las horas de tutorías personalizadas en horario extra-escolar revierten positivamente en el rendimiento académico de los jóvenes con dificultades de aprendizaje, concentración o dedicación. Otra manera para aumentar la motivación del alumnado y su participación escolar es fomentar la alternancia estudio-trabajo (Carcillo et al., 2015). A este propósito, en Finlandia, funcionan bien las actividades extra-curriculares que permiten a los estudiantes pasar días fuera del colegio para conocer directamente los lugares de trabajo de los padres o hacer visitas guiadas en las empresas donde pondrán en práctica los conocimientos adquiridos en las escuelas.
- Otras iniciativas consisten en reconfigurar el sistema de enseñanza-aprendizaje, reorganizar los contenidos curriculares, compaginando la teoría con las prácticas, y la dinámica escolar en su conjunto, con un mayor protagonismo del alumnado y un más equilibrado reparto de tareas en los horarios dentro y fuera de las aulas. Estas indicaciones vienen recogidas en algunos informes de evaluación de políticas juveniles y educativas (Agnoli, 2015; Janmaat et al., 2015), pero a la postre depende de cada centro escolar implementar los programas que persigan tales objetivos, en función de los recursos materiales y humanos disponibles, del perfil socio-económico del alumnado y de los casos más complejos (más conflictivos, desenganchados o dispersos) que tienen matriculados.

- Los sistemas legales que acreditan las habilidades aprendidas por los jóvenes fuera de la educación formal son muy importantes porque proporcionan informaciones valiosas a los empleadores que tendrán que evaluarles, seleccionarles y posiblemente contratarles. Se pretende así mejorar la correspondencia entre la formación recibida y las competencias demandadas en el mercado laboral, reconociendo la educación no formal como complemento destacado a tener en cuenta. Es este el caso de las denominadas “competencias blandas” (*soft skills*), las habilidades interpersonales, los buenos modales, las actitudes hacia el trabajo, etc. que el joven adquiere también fuera del sistema escolar (con actividades de voluntariado, responsabilidades desempeñadas en su vecindario, otras experiencias de aprendizaje, etc.) e influyen grandemente en su madurez personal y preparación profesional.
- Entre las “competencias duras” (*hard skills*) emergentes en estos últimos años están las habilidades digitales y la adaptación a un cambio tecnológico cada vez más rápido. El Plan de Acción para el Empleo Juvenil 2019-2021 en España tiene un enfoque explícito sobre la digitalización de la economía y del trabajo. Se recomienda resolver urgentemente las brechas digitales entre los jóvenes a través de recursos formativos adaptados al manejo de las TICs. De hecho, en la actualidad, unos de los canales más eficaces para reenganchar los NEETs al sistema educativo son las redes sociales: está ampliamente comprobado (ILO, 2020) que la oportunidad de formarse en un entorno más informatizado e innovador es un atractivo con gran potencialidad para la mayoría de estos jóvenes que son nativos digitales.

3.2. Actores sociales involucrados en las políticas para la formación

- Las políticas para la formación de los NEETs funcionan si la detección de sus problemas, carencias o debilidades educativas se realiza lo más pronto posible. Por eso, el papel de la comunidad escolar (docentes, personal de administración y servicios y dirigentes en colegios e institutos) y de los padres o tutores legales de estos jóvenes es imprescindible. Entre los muchos ejemplos de sinergias que se pueden construir entre familias y centros educativos señalamos dos casos virtuosos: 1) las medidas contra el absentismo, como en Lituania, donde es muy eficaz el sistema en línea llamado “Tu escuela”, una plataforma virtual para que las administraciones escolares, los maestros, los padres y los estudiantes comparten información sobre la vida en los institutos, incluyendo las calificaciones y las ausencias (Kumpikaite, Rollnik y Glińska, 2016); 2) la implicación de las Asociaciones de Madres y Padres de Alumnos (AMPAS), no solamente organizando movilizaciones reivindicativas (para mejorar infraestructuras, solicitar contratación de más profesorado, etc.) o actividades extra-escolares (deportivas, lúdicas, etc.), que generan un sentido de pertenencia y corresponsabilidad en la comunidad escolar, sino también, como se ha

insistido en el caso de Italia (Ruggeri, 2014), reforzando la colaboración con el profesorado para la detección y prevención de los problemas individuales, contextuales y sociales de cada alumno.

- La participación de las familias y su colaboración con el personal de los centros educativos son determinantes sobre todo cuando se trata de integrar en el sistema formativo a jóvenes de origen extranjero o que pertenecen a minorías étnicas. En España con el programa “Cuando sea mayor, quiero ser...” de la Fundación Secretariado Gitano se incorporan estudiantes gitanos y sus familias, en colaboración con las Administraciones Públicas y bajo el seguimiento de los trabajadores de Servicios Sociales, en la lucha contra la desigualdad en la educación (entre los mensajes promocionados por esta fundación recordamos el lema: “gitanos con educación, gitanos con futuro”).
- En muchos países se ofrecen servicios de asesoramiento integral, desde la educación general, a cargo de especialistas y profesionales del sector para reintegrar a quien abandona la escuela. El alumnado con baja autoestima, personalidades conflictivas o importantes déficit de confianza, tiene a disposición servicios de *mentoring* y *coaching*, además de un amplio abanico de cursos teóricos-prácticos para adquirir habilidades sociales útiles y certificables (Comisión Europea, 2014).
- El “apoyo entre pares” es una estrategia que ha conseguido muy buenos resultados en términos de prevención y recuperación del abandono escolar. En algunas municipalidades de los Países Bajos se organizan los denominados *Dream Teams*, compuestos por jóvenes que han superado las dificultades académicas que tenían y que están invitados por los centros escolares a interactuar con sus coetáneos, que ahora pasan por los mismos problemas, para ser sus modelos de referencia. De forma similar, en Suecia el proyecto *Unga In* involucra a personal escolar, operadores de los centros juveniles y de los centros para el empleo, exponentes de la Junta Nacional de Policía y de la Asociación Sueca de Autoridades Locales y Regionales para constituir unos grupos de debate sobre diversos argumentos de interés (escuela, trabajo, futuro, independencia, etc.) donde participan los NEETs de 16 a 24 años y también unos “jóvenes conectores” (*young marketers*) que tienen su mismo historial educativo, personal, familiar y social. Se trata de dinamizar un proceso de aprendizaje informal, gracias a la interacción empática y libre entre iguales, buscando estímulos constructivos a partir de la experiencia que han vivido otros coetáneos antes que ellos.
- Las “Comunidades de aprendizaje” en España prevén la participación de comunidades locales para fomentar el éxito educativo y promover altas expectativas entre los jóvenes (Coquet, 2014). En este caso hablamos de partenariados que involucran a las ONGs y al tercer sector y que están

gestionados por funcionarios (mediadores, asesores o consejeros) de instituciones públicas (municipalidades, escuelas, servicios de empleo, etc.) encargados del seguimiento integral de los casos de fracaso escolar. En Dinamarca, cada municipalidad tienen un servicio para buscar y contactar a quien abandona los estudios, conocer su historial y planificar una intervención *ad hoc* movilizand los recursos en el territorio que puedan servir para su reinserción socio-educativa y laboral: cuando se presta una atención de proximidad de este tipo, el joven inactivo se encuentra en mejor disposición para volver a comprometerse con los estudios (Comisión Europea, 2014).

- En años más recientes Bélgica, Dinamarca y República Checa apuestan por la creación de puestos de asistentes de profesor y auxiliares en las escuelas con un elevado número de matriculados, sobre todo en los entornos más desfavorecidos, o cuando hace falta cubrir necesidades educativas especiales del alumnado. El personal auxiliar, compuesto por monitores y educadores sociales, proporciona un apoyo determinante en la gestión de las actividades extra-escolares y extra-curriculares, pero no siempre su situación contractual inestable les permite realizar una intervención completa y duradera.

3.3. Características específicas de las políticas para la formación

- Entre las acciones del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) para corregir los principales desequilibrios entre territorios dentro de la Unión, está la mejora del acceso a una formación de calidad. A través de este programa se intenta reducir la segregación educativa con inversiones que sirven para reestructurar los edificios escolares, modernizar las vías de transporte hacia colegios e institutos, construir residencias estudiantiles y dotar a las escuelas de material informático. Los recursos del FEDER asignados a estas iniciativas dependen del nivel de desarrollo estructural de cada región.
- Las “segundas oportunidades” para completar la formación básica pueden ser muy diversas entre sí. Suecia en 2017 lanza un plan de oportunidades de educación para adultos que disponen de plazas suficientes también para los jóvenes que abandonan la escuela. En Bélgica y Alemania, los estudiantes pueden realizar un examen de nivel secundario sin haber completado los estudios asociados. En Chipre, Letonia y Rumania está muy desarrollada la enseñanza en centros educativos abiertos en horario nocturno, mientras que desde hace años en Irlanda y Hungría se ofrecen cursos y talleres a distancia para preparar las pruebas finales de cada ciclo. En España, los nuevos Programas de Cualificación Profesional Inicial (PCPI) están pensados para los jóvenes a partir de 16 años que abandonaron la escuela antes de conseguir el título de Graduado de Educación Secundaria Obligatoria. Estos programas brindan la oportunidad de obtener un

diploma de competencias profesionales o un título de Educación Secundaria, al tiempo que permiten la inscripción a un curso de formación posterior.

- Otra forma de “segundas oportunidades” es la validación de habilidades y competencias no formales adquiridas fuera de las aulas. En Estonia, el programa “Acreditación de aprendizaje previo y experiencial” ofrece un periodo de estudio-trabajo y lo convierte en créditos formativos si el joven beneficiario continúa la educación reglada, o si ingresa por primera vez a ella. En Suecia, en la región de Västra Götaland, el “Skills Hub” funciona como referente para los centros educativos que deben certificar las habilidades requeridas por el sistema industrial manufacturero de esa localidad: así resulta más fácil reconocer unas competencias porque es el mismo centro productivo que las indica, de acuerdo con su ámbito de especialización profesional.
- La mayoría de las reformas educativas recientes en diversos países europeos impulsan la motivación y el compromiso del alumnado como condiciones imprescindibles para garantizar el aprendizaje: no se trata de forzarles a permanecer en un aula, sino más bien de convencerles que les conviene mucho, en términos personales y laborales, tener una cualificación básica. Para ello, en Luxemburgo los institutos rescatan a los estudiantes en riesgo de fracaso escolar haciéndoles salir de sus clases regulares e incorporándoles en una “clase mosaico”⁵ (Mascherini, 2016); del mismo estilo es la *Alternanza Scuola-Lavoro* en Italia (Gobierno Italiano, 2019), que prevé la alternancia entre periodos de estudio y de trabajo para que el joven en formación tenga su primer contacto con el mercado laboral, aprenda con la práctica de las tareas que se les encomiendan y mejore sus habilidades (modelo: *learning-by-doing*). Estos formatos alternativos de enseñanza son particularmente efectivos pero requieren de una atenta labor administrativa de organización y seguimiento. De hecho, se pueden encontrar muchas resistencias cuando los recorridos curriculares son más rígidos o cuando faltan los recursos suficientes para lanzar iniciativas formativas innovadoras como estas.
- La YG incluye también acciones para reforzar la movilidad inter-regional y transnacional de los estudiantes de enseñanzas pre-universitarias. Estos jóvenes pueden acceder a becas del programa Erasmus+ y a otras ayudas complementarias a nivel nacional (de entidades públicas y privadas) para tener una experiencia formativa de este tipo. Tales programas son muy útiles para que aprovechen mejor sus estudios y son coherentes con los compromisos institucionales que cada país asume para construir la nueva generación de ciudadanos europeos. En Francia, los jóvenes que completan su formación obligatoria reciben ayudas económicas y pueden solicitar un subsidio de alquiler para moverse de una región a otra del país o para salir del mismo con rumbo

⁵ Por un período de seis a doce semanas, durante las cuales los alumnos pueden obtener una ayuda personalizada.

a otro país europeo. Este apoyo a la movilidad cubre un pago específico, por ejemplo los gastos de transporte o alojamiento, o puede ser una subvención para la manutención diaria del beneficiario durante su periodo de formación.

3.4. Criticidades de las políticas para la formación

- A menudo los incentivos financieros para preservar la formación de los estudiantes con más dificultades sociales y de aprendizaje o menos implicados en los estudios, están sujetos a la disponibilidad financiera de las instituciones públicas y su dotación queda más expuesta a la inestabilidad de los ciclos económicos. Los centros escolares no siempre disponen de los recursos materiales y humanos suficientes para realizar los diagnósticos de las necesidades educativas de todo el alumnado y para implementar los programas individualizados de apoyo y seguimiento a favor de quienes están a riesgo de abandono. Los programas que funcionan mejor y durante más tiempo son aquellos que gestionan con más atención la financiación que reciben de parte de los Fondos Sociales Europeos (FES)⁶, como en el caso de la acción “Juntos contra el abandono escolar prematuro” en Bélgica (Flandes), donde las escuelas pueden verificar en una plataforma virtual las fichas con los indicadores actualizados sobre fracaso escolar y sobre todas las medidas de reinserción ejecutadas.
- La sobrecarga funcional y organizativa es evidente en los colegios e institutos públicos, más que en los centros concertados y privados de educación obligatoria (como ocurre en España e Italia), en particular en las escuelas donde está sobre-representado el alumnado con más absentismo y peores expedientes, adscrito a colectivos más vulnerables (minorías étnicas, inmigrantes, hogares de baja renta y con todos los miembros desempleados, etc.) que precisan de un apoyo mayor.
- La participación de las familias en la mejora educativa de sus hijos está sesgada por las condiciones socio-laborales de sus integrantes adultos. Esto significa que la atención integral a los estudiantes en riesgo de exclusión o alejados de las escuelas, tan auspiciada por las políticas para la formación de los NEETs, se ve debilitada por la ausencia, negligencia o discontinuidad de sus mismos progenitores. La literatura especializada sobre esta cuestión (entre otros: Ruggeri, 2014; García-Fuentes y Martínez, 2020) sugiere tener en cuenta el contexto vivencial más próximo del NEET (hogar, familia extensa, grupos de pares, barrio/vecindario, etc.), monitorearlo e intentar mejorarlo para que la intervención de los servicios socio-educativos sea lo más acertada y completa posible.

⁶ Este tipo de Fondo Estructural y de Inversión Europeo apoya proyectos relacionados con el empleo en toda Europa e invierte en el capital humano de trabajadores, jóvenes y demandantes de empleo.

- En diversos países europeos falta todavía cierta claridad a la hora de reconocer y certificar las competencias adquiridas en la educación no formal (Comisión Europea, 2020). El problema está sobre todo en la conversión de estos contenidos en unos créditos formativos que puedan ser compartidos y aprovechados por los empleadores. Por otra parte, el sobredimensionamiento de esta práctica puede acarrear unas consecuencias indeseadas como la inflación del valor real de estos certificados, el limitado aprovechamiento del capital humano de quien es titular de las credenciales que en ellos se recogen y, en definitiva, su subempleo en el mercado del trabajo. Se genera así una espiral negativa que complica la inserción socio-laboral del joven, porque se desatienden sus potencialidades y se frustran sus oportunidades profesionales.
- Cabe considerar un elemento contextual que influye negativamente en las políticas para la formación de los NEETs. El abandono escolar es un fenómeno social que suele tener una tendencia anti-cíclica: cuando la economía va bien y aumenta la demanda de empleo, crece el número de jóvenes que se dejan seducir por el atractivo de tener un trabajo y abandonan los estudios; al contrario, en los periodos de mayor recesión, como lo experimentado entre 2010 y 2012, aumenta el desempleo juvenil y baja el abandono escolar porque los estudios les permiten acumular títulos formativos y, con ellos, disponer de una ventaja competitiva mayor cuando la economía vuelva a crecer. Ahora bien, aportamos tres matices para entender mejor esta dinámica: 1) la inserción laboral de quien no completa el ciclo obligatorio de estudios se suele realizar en sectores productivos escasamente cualificados, con más volatilidad y rotación laboral, que demandan mano de obra joven poco especializada, altamente flexible y fácilmente desechable (por ejemplo la hostelería y la construcción); 2) las condiciones laborales de los menores de 25 años sin estudios completos es mayoritariamente precaria, en términos salariales y contractuales, por tanto está más expuesta a los reajustes de plantilla por parte de las empresas cuando la economía empeora; 3) los jóvenes que más son atraídos por estas ofertas laborales –más accesibles pero con menor calidad– son aquellos que pertenecen sobre todo a familias de clases sociales desfavorecidas, tienen más necesidad de aportar recursos a sus hogares o de no depender de sus padres, y también son aquellos que generalmente manifiestan menos vocación y dedicación hacia los estudios o que ya han explicitado señales de desafección (absentismo y malas notas) antes de encontrar empleo. Por todo ello, los NEETs sufren notablemente los peores efectos de la segmentación laboral y de la desigualdad social: las políticas para su formación difícilmente consiguen revertir tales dinámicas si no les conciencian sobre el valor intrínseco de la educación para su bienestar, presente y futuro.

Tabla resumen 1: puntos de fuerza y de debilidad de las políticas para la formación de los NEETs

	Puntos de fuerza	Puntos débiles
Herramientas a disposición para su implementación	• Diagnóstico de las necesidades educativas individuales; • Recopilación de indicadores que alertan sobre abandono escolar (absentismo, expediente académico, etc.); • Intervención integral y personalizada; • Incentivos financieros (bonos libros y comedores); • Actividades extra-escolares y extra-curriculares (visitas guiadas y alternancia estudio-trabajo); • Sistemas de enseñanza-aprendizaje más flexibles e innovadores; • Formación en contenidos digitales; • Reconocimiento educación no formal.	• Difícil detección de las primeras señales de fracaso y abandono escolar • Financiación variable; • Limitados recursos materiales y humanos en las escuelas; • Difícil certificación de las competencias adquiridas en la educación no formal.
Actores sociales involucrados	• Colaboración entre familias y centros escolares para detectar indicios de fracaso escolar y seguir conjuntamente el itinerario y el rendimiento formativo del estudiante; • Las oficinas de juventud y el asociacionismo juvenil impulsan educación no formal y ayudan a detectar riesgos de fracaso y abandono escolar; • Apoyo “entre pares” • Comunidad de aprendizaje y sinergias público-privado; • Personal docente auxiliar en las escuelas.	• Escasa colaboración por parte de las familias en situaciones más desfavorecidas; • Sobrecarga administrativa para coordinar la labor de los centros escolares con otras entidades (servicios sociales, tercer sector, municipalidades) • Precariedad laboral del personal docente auxiliar
Características específicas	• Apoyo del programa FEDER para mejorar la calidad educativa; • Atención especial a estudiantes de origen migrante o de minorías étnicas; • Sistema de “segundas oportunidades”; • Aprovechar las TICs para reinsertar los NEETs nativos digitales en las escuelas. • Formación internacional con Erasmus+	• Factores contextuales anti-cíclicos. • Segregación escolar en los centros públicos

4. Políticas para la profesionalización. Apoyar la transición de la escuela al trabajo

Las políticas para facilitar la transición escuela-trabajo son cruciales para que los NEETs puedan mejorar su bienestar y sus perspectivas de futuro. El objetivo de estas políticas es impulsar su empleabilidad combinando experiencias prácticas y formación profesional. Se pretende generar unas

habilidades específicas y aumentar su preparación para encontrar un trabajo de calidad, proveyéndoles de unas acciones formativas que se adecuen tanto a sus expectativas y disposiciones particulares, como a las necesidades de las empresas que les reciban. Destacamos tres estrategias para desarrollar las políticas en este ámbito:

- 1) fomentar caminos desde los centros educativos para avanzar hacia una formación profesional más efectiva (modelo de educación dual);
- 2) informar y orientar sobre ofertas de prácticas, pasantías, nichos de empleo y oportunidades de carrera existentes a nivel local, regional, nacional y europeo;
- 3) atender a las necesidades especiales de apoyo, capacitación e inserción socio-laboral de los jóvenes, haciendo hincapié en los más vulnerables socialmente.

4.1. Herramientas a disposición para implementar las políticas para la profesionalización

En los últimos años, muchos países europeos se han decantado por la alternancia simultánea entre escuela y trabajo como la mejor opción de inserción socio-laboral para los jóvenes con bajas cualificaciones. Complementar las clases en las aulas con la formación práctica en una empresa representa un modelo de transición escuela-trabajo más efectivo que el recorrido tradicional y secuencial de “primero estudias, luego trabajas” (*school first, then work*). La formación dual y el aprendizaje directo en los centros productivos (según la fórmula del *learning-by-doing*) cobran creciente importancia, con el consecuente aumento de los conciertos entre los centros públicos de empleo y las empresas para impulsar la formación vocacional y responder a las demandas del mercado. A continuación indicamos algunos ejemplos virtuosos que se refieren tanto a las tradicionales fórmulas de orientación laboral como a este nuevo tipo de actuación.

- Cada vez más en las escuelas se motivan a los estudiantes de los últimos cursos para que empiecen a planificar su desarrollo profesional antes de que acaben la educación obligatoria, con la ayuda de sus padres y del personal docente y administrativo en sus institutos. Para esta operación es fundamental también el asesoramiento que prestan los centros de juventud y las agencias de orientación profesional: en ambos casos se trata de centros multifuncionales, adscritos a las administraciones municipales o regionales, que atienden a los jóvenes de manera presencial, realizando consultorías personalizadas, y virtual, actualizando en sus webs los buscadores de prácticas o de trabajos, además de informar sobre todos los servicios juveniles disponibles y de interés. Estos centros colaboran con redes de empresas y otros agentes locales del tercer sector para ayudar a los jóvenes a planificar sus itinerarios laborales o para buscar oportunidades de especialización y formación vocacional, mientras que siguen estudiando o una vez que ya estén graduados.

- La orientación laboral se ofrece también en jornadas profesionales y ferias de empleo organizadas por los centros escolares y los campus universitarios, en colaboración con los servicios públicos de empleo y las organizaciones empresariales y del tercer sector. España es un buen ejemplo en esas iniciativas, mientras que en Francia y Austria se opta más por jornadas de prácticas laborales durante las cuales los jóvenes visitan escuelas profesionales de ciclo superior y empresas de distintos sectores productivos.
- El “Programa de oportunidades de formación profesional” en Irlanda y las “Empresas de aprendizaje” en los Países Bajos son unos ejemplos exitosos de cómo la transición escuela-trabajo se plasma a través de experiencias prácticas, que además están remuneradas y certificadas oficialmente. En particular, en los Países Bajos es interesante la iniciativa “Empleos XXL”: a los jóvenes se ofrecen unos periodos de prácticas en sectores donde la jubilación de las personas mayores conducirá a una escasez de competencias, con la expectativa de que el relevo generacional se transforme en una ocasión positiva para el intercambio y la transferencia de conocimientos y hábitos de trabajo entre los empleados con más antigüedad laboral y los recién llegados (Tomczyk et al., 2018).
- La empleabilidad de los NEETs mejora gracias a cursos de formación cortos e intensivos, planteados desde un enfoque práctico y vocacional, priorizando el desarrollo de competencias transversales que los empleadores valoran. Estos módulos son una realidad consolidada en el sistema formativo dual de Irlanda, Finlandia, Letonia, Rumanía y Malta (con el programa “I can” en esta isla). El modelo de referencia para la formación dual en Europa sigue siendo Alemania, donde se insiste en la oferta de prácticas en numerosos centros de diversa titularidad (públicos y privados) y sectores (industriales y de servicios). Se oferta una formación flexible y adaptada a cada practicante: el reto principal es la capacitación directa en habilidades básicas a través de asignaturas prácticas que complementan los contenidos de la educación secundaria (como el aprendizaje de idiomas o el manejo de la ofimática).

4.2. Actores sociales involucrados en las políticas para la profesionalización

- Los servicios públicos de empleo que proporcionan información y orientación profesional de la manera más eficaz son aquellos más visibles y fácilmente alcanzables por los NEETs, como los centros jóvenes municipales. Los profesionales y trabajadores sociales de estos centros contribuyen a mejorar el diseño y la ejecución de los programas de formación dual ofertados, además de hacerse cargo del registro de los usuarios y de las relativas evaluaciones de los servicios que ofertan.

- En muchos países de Europa las políticas para la profesionalización de los NEETs funcionan mejor cuando las alianzas institucionales para gestionar la formación dual son fuertes y duraderas. Por ello, se estrechan acuerdos de colaboración entre la administración pública, las empresas, los centros de FP y de investigación, involucrando también al asociacionismo juvenil. 1) Las entidades juveniles funcionan como caja de resonancia de las ofertas vigentes y como uno de los primeros canales, además de las escuelas, para interceptar las preferencias y las demandas formativas de los jóvenes. 2) Asimismo, es estratégicamente importante la participación de las pequeñas y medianas empresas (PYMEs) a la hora de ofrecer unos periodos de prácticas para que los jóvenes se familiaricen con un entorno laboral real. Un ejemplo de ello es el vínculo entre empresas privadas y ONGs, avalado y supervisado por la administración pública, para colocar a los NEETs en Suecia a través del “Programa de jóvenes potenciales”: el Servicio Público de Empleo Sueco y empresas como IKEA o Telia Sonera promueven pasantías de tres a seis meses, seguidas de un mes de experiencia laboral en una entidad del tercer sector. Para ser admitidas en estas alianzas, las empresas deben comunicar su disponibilidad en los centros de empleo y deben contar con unos sistemas de remuneración para sus aprendices, asegurarse de que los formadores y tutores estén debidamente capacitados para esta labor formativa e involucrar a los gerentes de nivel superior en todo el proceso.
- La “Alianza báltica para el aprendizaje basado en el trabajo”, en Letonia, Estonia y Lituania, prevé la participación de interlocutores sociales, empleadores y estudiantes en el diseño y difusión de las prácticas que se ofertan. Se busca alentar a las empresas a ofrecer plazas de formación que se adapten a las expectativas de los jóvenes beneficiarios y, por su parte, las empresas reciben subvenciones o desgravaciones fiscales por atenderles. El *Office Francophone de la Formation en Alternance* (OFFA), en Bélgica, promueve prácticas profesionales a través de contratos de aprendizaje, seleccionando las empresas participantes que precisan de mano de obra especializada y acreditándolas para que desarrollen sus proyectos formativos y reciban las compensaciones correspondientes. En cada país donde se llevan a cabo propuestas similares, la administración pública ofrece asesoramiento a las empresas sobre los marcos regulatorios de la educación, los trámites a seguir en este proceso de formación dual y los servicios de apoyo al aprendizaje y de evaluación para los jóvenes que reciben (Comisión Europea, 2015).
- En diversos países europeos, las administraciones regionales y/o las instituciones estatales dependientes los ministerios de Educación o de Empleo y Asuntos Sociales (según cada caso) asignan unos reconocimientos oficiales para distinguir aquellas empresas que más se implican en la calidad del aprendizaje ofertado y en fortalecer los vínculos entre la escuela y el mundo

laboral. Se trata de etiquetas, certificados o “sellos de calidad” que otorgan visibilidad y prestigio a las empresas más virtuosas en este campo, dentro de los sectores y de los territorios donde actúan, y que sirven también como incentivos no financieros para involucrar a nuevas empresas en la formación dual.

- Establecer mecanismos para evaluar, anticipar y responder a la necesidad de competencias profesionales no es suficiente. Poder traducir la complejidad del mercado de trabajo en políticas efectivas requiere la colaboración constante entre las diferentes partes interesadas. Numerosos países europeos establecen órganos asesores para formular y coordinar las políticas, como agencias gubernamentales, consejos de habilidades sectoriales (en Hungría y Letonia), consejos de educación nacionales y regionales (en Grecia, Estonia, Polonia) y foros para el debate público –a nivel nacional y regional– sobre educación y formación dual (como en Reino Unido, Irlanda y Luxemburgo). Un examen más detenido de la composición de estos órganos consultivos apunta a la necesidad de involucrar a los representantes de profesores, estudiantes en prácticas y empleados que les ven trabajar por primera vez. Además, una mayor autonomía por parte de la administración local permite formalizar acuerdos entre las entidades que ofrecen y certifican la formación dual y los empleadores: así se consigue que las prácticas cubran las necesidades del tejido productivo y que, por esa razón, los jóvenes refuercen su participación formativa dentro de un proceso coherente y concreto.
- Para fomentar la motivación y el compromiso del joven con el aprendizaje que desempeña en sus prácticas, las administraciones que coordinan este servicio y las empresas que lo ejecutan acuerdan la asignación de un tutor para cada practicante, con el objetivo que supervise sus tareas y registre los resultados alcanzados así como las carencias formativas que se deberían colmar.

4.3. Características específicas de las políticas para la profesionalización

- Desde hace menos de diez años, un tercio de los países de la Unión Europea han comenzado a ejecutar mecanismos integrales de previsión y anticipación de las necesidades formativas y profesionales de su población activa joven (Barbetti, 2015). Así se pretende abordar el desajuste de habilidades entre demanda y oferta de trabajo: por ejemplo, los centros para el empleo (municipales y estatales) combinan datos estadísticos y cualitativos para identificar tendencias sociales y cambios tecnológicos que caracterizarán el mercado de trabajo en el futuro. Esta operación implica una intensa colaboración entre los servicios públicos y los empleadores para formular y actualizar los sistemas de previsión, seguimiento y retroalimentación sobre las necesidades del mercado laboral. Tales mecanismos vienen

sistematizados por los ministerios competentes de cada gobierno nacional y cada año se monitorean las siguientes informaciones: los expedientes de los jóvenes usuarios; los datos relativos a la orientación profesional; los diseños curriculares realizados por las instituciones educativas, los contenidos de las prácticas realizadas en los centros productivos y las ayudas públicas (directas, como becas y subvenciones, e indirectas, como las desgravaciones fiscales para las empresas) para financiar las actividades de aprendizaje. Merced este conjunto de informaciones, se pueden conocer en detalle los expedientes de cada caso, las habilidades que cada practicante ha madurado, las competencias requeridas por cada sector y las que quedan pendientes por atender a través de la formación dual.

- Son muchos los ejemplos de cómo se manejan estos datos para implementar las políticas de profesionalización dirigidas a los NEETs: el Departamento de Protección Social, Educación y Formación Continua Autoridad (SOLAS) en Irlanda establece un protocolo de intercambio de datos entre centros escolares, centros de empleo y empresas para apoyar la oferta de formación profesional de todos los recién graduados; en Bélgica, el Servicio Público de Empleo Flamenco y el Ministerio de Educación y Formación de Flandes acuerdan que las escuelas reciban datos sobre la progresión de sus graduados de FP inicial hacia la educación superior y el mercado de trabajo; en Polonia, el Instituto de Investigación Educativa rastrea las trayectorias educativas y profesionales de los graduados a nivel nacional, regional y local para acertar mejor con la oferta de formación dual y con la orientación profesional.
- Los jóvenes inactivos con discapacidad demandan una profesionalización que sea acorde con sus necesidades especiales. Las políticas para compensar sus desventajas procuran principalmente eliminar las barreras funcionales y logísticas que ellos encuentran en el sistema formativo y en el mundo laboral y subvencionar a los empleadores que les contraten. En este marco, la “iniciativa de aprendizaje electrónico” en Letonia, como parte de la agencia estatal de empleo (NVA), y el programa *Pathway to Independent Living* en Malta ayudan a estudiantes con discapacidades leves o moderadas y con dificultades de aprendizaje a adquirir las habilidades necesarias para obtener y mantener un empleo. El programa austriaco IBA ayuda a los jóvenes de ese mismo colectivo para que completen su formación y sigan un plan de especialización en un entorno laboral, mientras que en Alemania estos jóvenes pueden acceder a un subsidio de formación, si no han participado anteriormente en una formación profesional o han trabajado en un taller para personas con algún grado de discapacidad. El apoyo financiero a los empleadores que contratan a estos jóvenes es una opción consolidada en Países Bajos, Luxemburgo y Noruega donde hay desgravaciones fiscales para las empresas

que realizan arreglos logísticos y organizativos con el objetivo de adaptar los centros de trabajo a sus funcionalidades específicas.

- Una mención particular merecen las políticas dirigidas a la inclusión de la cultura en los programas de enseñanza, en especial para los jóvenes de los sectores de la música, las artes escénicas, el cine y las artesanías. Se trata de un grupo heterogéneo de medidas para quien no se conforma con los programas de enseñanza escolar convencional, está familiarizado con las nuevas tecnologías, trabaja en entornos multiculturales y dispone de aprendizajes híbridos (formales-informales) en una de las disciplinas antes mencionadas. Por ejemplo en Irlanda, se presta apoyo al sector de la cultura mediante la financiación directa (a nivel regional o a través del Gobierno central, con la asignación de recursos procedentes de la lotería nacional) y el patrocinio de las artes, como un novedoso programa en favor de jóvenes con talento para promocionar sus creaciones en lugares públicos.

4.4. Críticas de las políticas para la profesionalización

- A la hora de fichar los NEETs para estas políticas de profesionalización no es fácil discriminar entre los que quieren trabajar, aunque no están buscando un empleo activamente, y aquellos otros que ni buscan ni están disponibles para trabajar o para especializarse en un oficio. En ambos casos, estos jóvenes quedan fuera de los servicios públicos de empleo, cuya adscripción está condicionada a su activación laboral, y suelen expresar escasa motivación y cierta desconfianza hacia estos canales de inserción, quedando así atrapados en una espiral de vulnerabilidad e invisibilidad (ILO, 2017a).
- Como en el caso de las políticas para la prevención del fracaso escolar, las políticas dirigidas a la profesionalización de los NEETs deben contar con el rastreo y la actualización de una gran cantidad y variedad de informaciones sobre cada caso. El intercambio de informaciones sobre jóvenes inactivos entre las municipalidades y otros actores sociales (entidades del tercer sector, centros privados de empleo, escuelas de titularidad concertada) puede verse limitado por las legislaciones nacionales vigentes sobre confidencialidad y protección de datos personales. Una manera para superar estos obstáculos es canalizar la gestión de datos en los centros públicos de empleo, como se hace en Suecia y Finlandia ya desde 2009 y 2011 (respectivamente), o hacer que docentes y administrativos de los centros escolares reciban el permiso de los padres para tratar datos sensibles referidos a sus hijos, como ocurre en Austria.
- El análisis de la evolución nacional de las políticas para la profesionalización de los NEETs se centra en los vínculos existentes entre la garantía para el aprendizaje y el empleo. Sin

embargo, todavía pocos países asocian esta garantía con el desarrollo de metodologías para el diseño y la revisión de las cualificaciones obtenidas: mientras que Grecia, Países Bajos y Polonia insisten en la certificación que se obtiene tras superar un proceso estructurado de exámenes, en Francia, Alemania, Letonia y Portugal se priman las competencias obtenidas con el aprendizaje en el trabajo, a través de acreditaciones que no necesariamente suponen unas pruebas de nivel previas.

- Además del reconocimiento formal en términos de títulos oficiales, cabe señalar otros problemas asociados con la oferta de pasantías. En primer lugar, la conciliación entre estudios y trabajos en prácticas no es fácil para todos: hay que tener cuidado para no sobrecargar el joven a lo largo de este proceso, prestando especial atención a quienes presentan antecedentes negativos en términos de rendimiento escolar y de motivación personal. En segundo lugar, los empleadores pueden utilizar las prácticas formativas para reemplazar un puesto de trabajo, posiblemente permanente, y así reducir tanto los gastos fijos como también las ofertas de empleo. Esto es especialmente preocupante para aquellos jóvenes que carecen de los medios económicos para realizar prácticas no remuneradas, en particular si proceden de familias con pocos recursos. En Francia ya se habla con preocupación de la denominada “generación de pasantías”: jóvenes que han completado varias prácticas no remuneradas en las empresas, acumulan credenciales formativas, pero no consiguen alcanzar la condición de asalariados.

Tabla resumen 2: puntos de fuerza y debilidad de las políticas para profesionalizar a los NEETs

	Puntos de fuerza	Puntos débiles
Herramientas a disposición para su implementación	• Intervención temprana para prevenir la inactividad de los recién graduados; • Información sobre nichos de empleo y carreras profesionales; • Refuerzo de la formación dual; • Registro y seguimiento de las prácticas según la alternancia escuela-trabajo; • Servicios para necesidades especiales de apoyo.	• Conciliación entre tiempos de estudio y tiempo de trabajo durante las prácticas; • Sobrecarga de tareas a desarrollar en la alternancia simultánea de escuela y trabajo; • Prácticas sin remuneración son poco convenientes para jóvenes con más dificultades económicas; • Riesgo de consolidar una “generación de pasantías”.
Actores sociales involucrados	• Los servicios públicos de empleo son actores de referencia para estas políticas; • Alianzas público-público: coordinación entre centros escolares y servicios públicos de empleo, y convenios entre administración local y tejido empresarial para realizar prácticas formativas;	• Pocas o ineficaces campañas públicas para dar a conocer los servicios de información y orientación laboral; • Difícil coordinación entre escuelas, centros de empleo y empresas para realizar registro, seguimiento y

	• Centros municipales de juventud informan sobre prácticas y pasantías derivando los interesados a los servicios correspondientes; • Incentivos para las empresas que ofrecen las mejores prácticas; • Participación de los trabajadores con más antigüedad laboral para transferir conocimientos a los jóvenes aprendices	certificación de las prácticas.
Características específicas	• Se fomenta la empleabilidad de jóvenes con discapacidad; • Certificación de las competencias adquiridas con la formación dual; • Atención específica para jóvenes creativos y con talento artístico.	• Difícil encontrar jóvenes inactivos que quieran trabajar pero que no buscan empleo activamente.

5. Políticas para impulsar una ocupación de calidad y el autoempleo

Los dos ámbitos políticos anteriores se centran en los NEETs como capital humano que debe cualificarse de manera adecuada para que sus competencias estén bien recibidas y aprovechadas en el mercado de trabajo. Las políticas que pretenden estimular la demanda de mano de obra juvenil están enfocadas más bien en las necesidades y preferencias de los empleadores, en las dinámicas de selección y contratación desplegadas por las empresas y en las características del sistema productivo en su conjunto para crear valor y desarrollar un proyecto empresarial.

En este otro ámbito de las políticas públicas a favor de los NEETs se pretende entonces: 1) propiciar encuentros, negociaciones y acuerdos entre actores sociales (principalmente la administración pública, los sindicatos y la patronal) para que estos jóvenes consigan mejores condiciones salariales y contractuales una vez que hayan sido empleados por cuenta ajena; 2) impulsar el autoempleo con una acción integral que implica fomentar el espíritu y la cultura emprendedora de estos jóvenes, asesorarles a través de consultas con expertos y dentro de unas incubadoras de empresas, y facilitarles el acceso al crédito para desarrollar sus iniciativas de negocio (estableciendo estándares de excelencia empresarial).

5.1. Herramientas a disposición para implementar las políticas para la ocupación y el autoempleo

- Algunas políticas activas de empleo en Europa se dirigen explícitamente a la contratación de individuos que pertenecen a grupos sociales marginales, entre los cuales se incluyen los NEETs. En Suecia, por ejemplo, el programa “Trabajo de nuevo comienzo” tiene como objetivo aumentar

las oportunidades para los menores de 26 años que están más alejados del mercado laboral, como es el caso de los jóvenes de origen inmigrante con problemas de inserción social, o de quienes son desempleados de larga duración, o más bien no han trabajado nunca y acaban de conseguir un título de estudio a través de programas de “segunda oportunidad” educativa. Las empresas no están obligadas a pagar contribuciones a la seguridad social o impuestos sobre la nómina para estos nuevos empleados durante un máximo de un año (Mascherini, 2017). Existen incentivos similares para la contratación de los jóvenes socialmente más vulnerables en todos los países europeos, pero su eficacia no es igual en cada caso nacional. De hecho, se ha demostrado que en España los subsidios para la contratación de jóvenes y de los desempleados con baja cualificación tienen efectos limitados (Comisión Europea, 2015) porque, paradójicamente, no garantizan la conversión de los primeros contratos temporales que reciben en unas relaciones laborales estables y duraderas.

- Las novedades más recientes y destacadas sobre la promoción de la iniciativa emprendedora de los jóvenes europeos, y en particular de los NEETs, se encuentran en Grecia y en España. En ambos países, como en otros casos nacionales de su entorno (Francia y Países Bajos) se refuerzan las “estructuras de apoyo al emprendimiento juvenil” (como las incubadoras y las aceleradoras de *startups*) que proporcionan el asesoramiento de profesionales a todos aquellos menores de 29 años que quieren crear su propia empresa. En este ámbito, Alemania lleva más recorrido: desde las reformas laborales de 2002 y 2005 se implementan eficaces programas de apoyo a la iniciativa emprendedora dirigidos también a los jóvenes con historiales personales y familiares complicados (marginales o en riesgo de exclusión), desplegando unas asesorías personalizadas sobre planes de negocios, préstamos sin interés para la puesta en marcha de una empresa, prestaciones de desempleo durante seis meses y seguros de pensión.

5.2. Actores sociales involucrados para implementar las políticas para la ocupación y el autoempleo

- La promoción de contrataciones laborales prioritarias (o por lo menos preferentes) para los NEETs suelen funcionar mejor cuando las organizaciones empresariales, los institutos financieros y de crédito y las cámaras de comercio participan en el diseño e implementación de las pasarelas hacia el empleo y la inclusión. Los centros públicos de empleo trabajan en concierto con estas entidades y con las redes de PYMEs presentes en un territorio para que se apueste conjuntamente por trabajos de calidad y por iniciativas emprendedoras sostenibles e innovadoras que estén lideradas por jóvenes.

- En este contexto de estímulo para la ocupación de los NEETs, los sindicatos desempeñan un papel muy importante: por un lado, velan por el respeto de los convenios colectivos y sectoriales y de trabajo y, por el otro, intervienen en el diseño de los programas de prácticas y de inserción laboral de los jóvenes, monitorean el relevo generacional en las plantillas de las empresas y propician las inspecciones de trabajo y el asesoramiento a los trabajadores más jóvenes sobre sus derechos y deberes. Sin embargo, en todos los países europeos se observa que su capacidad de representar los intereses de los recién contratados, con menos antigüedad laboral y más temporalidad del empleo, es bastante más limitada en comparación con la protección de los intereses corporativos a favor de los trabajadores de plantilla, con más experiencia laboral y con una afiliación a los sindicatos mucho más larga (ILO, 2017b)

5.3. Características específicas de las políticas para la ocupación y el autoempleo

- En algunos países (Alemania, Finlandia, Irlanda y Reino Unido) un veinteañero que está buscando su primer trabajo recibe un subsidio por desempleo, pero esta transferencia suele condicionarse a su activación y se reduce significativamente cuando el joven beneficiario está en paro desde más de un año. La duración del subsidio varía de un país a otro: por ejemplo 5 meses en Grecia y 48 meses en Dinamarca. El caso danés es interesante porque el subsidio por desempleo está ligado a las cotizaciones voluntarias que los jóvenes han realizado previamente, desde cuando terminan los estudios y durante al menos 18 meses, y se reducen a la mitad para los menores de 25 años que no tengan ninguna cualificación. En Finlandia el subsidio es menor para los NEETs ya graduados que siguen viviendo con sus padres y se reduce en función del nivel de renta familiar.
- Los incentivos para los empleadores de gente joven pueden ser tanto positivos como negativos. Por ejemplo, en Francia, los empleadores deben pagar una tarifa si no contratan una cierta cuota de aprendices. Al contrario, las empresas que contratan a quienes han realizado prácticas en sus instalaciones, o en general a aquellos jóvenes con bajas cualificaciones, pueden remunerarles con unas nóminas por debajo del salario mínimo interprofesional, porque se entiende que ya ha invertido dinero en su formación y no es previsible que la productividad de estos trabajadores “noveles” sea equiparable a la aportación de sus compañeros más veteranos. En Hungría, las personas que ingresan al mercado laboral obtienen una tarjeta de inicio con dos años de validez (un año para los graduados de educación terciaria) y quienes contratan personas con esta fórmula pagan una contribución a la seguridad social más baja. Es este el caso también de Rumania, donde los empleadores que dan trabajo a un graduado con un contrato indefinido no pagan las cotizaciones a su seguro de desempleo durante 12 meses. Si el

graduado presenta alguna discapacidad, el período de exención se extiende hasta 18 meses (Mascherini, 2015).

5.4. Criticidades de las políticas para la ocupación y el autoempleo

- En términos de oferta de trabajo, la creación directa de empleo público es una medida muy costosa y no siempre tan eficiente cuando se trata de aumentar la empleabilidad de los NEETs (Comisión Europea, 2020), pero puede resultar muy rentable para reducir la pobreza y la desigualdad social en el largo plazo (EAPN, 2020).
- Las ofertas de empleo para NEETs no suelen cumplir con las expectativas de calidad y estabilidad auspiciadas en los programas de YG. Una vez que estén finalmente ocupados en una empresa, estos jóvenes presentan mayores riesgos de cobrar bajos salarios por trabajar en jornadas a tiempo parcial, con contratos temporales y con una productividad comparativamente inferior a quien tiene más antigüedad laboral. Este riesgo aumenta para los jóvenes que han pasado previamente por periodos de desempleo y que no han recibido una formación adecuada en sus puestos de trabajo.
- Diversas evaluaciones (entre otros: González et al., 2015; Comisión Europea, 2017a y 2019) evidencian que las medidas destinadas al autoempleo o a fomentar el emprendimiento están limitadas a un colectivo específico de desempleados, en particular, hombres jóvenes con niveles relativamente altos de educación. En términos comparativos, los NEETs encuentran más dificultades por la falta de un apoyo adecuado y sobre todo por su inexperiencia y desorientación, especialmente si proceden de unos contextos socio-familiares marginales.

Tabla resumen 3: puntos de fuerza y debilidad de las políticas para la ocupación de los NEETs

	Puntos de fuerza	Puntos débiles
Herramientas a disposición para su implementación	• Información sobre ofertas de empleo; • Prioridad en la contratación de NEETs; • Incentivos financieros para las empresas que contratan NEETs; • Asesoría para <i>startup</i>.	• Inserción laboral precaria en términos contractuales y salariales
Actores sociales involucrados	• Convenios con el tejido empresarial para contratar a jóvenes; • Medidas más eficaces cuando se cuenta con el asesoramiento de cámara de comercio, asociaciones empresariales e institutos financieros;	• Sindicatos ofrecen escasa protección laboral para los jóvenes precarios (<i>outsiders</i>)

	• Papel estratégico de los sindicatos.	
Características específicas	• Atención especial • Subsidios de desempleo para jóvenes que nunca han trabajado, condicionados a su activación • Impulso a la movilidad regional e internacional para prácticas curriculares y para encontrar empleo.	• Insuficiente oferta pública de empleo para NEETs • Peor sostenibilidad de la iniciativa emprendedora liderada por NEETs •

6. Aspectos comunes a todos los programas para NEETs en el marco de la Garantía Juvenil

Desde 2014 cada estado miembro de la UE adopta su propia estrategia para resolver el fenómeno de los NEETs a través de los *Planes Nacionales de Implementación de la Garantía Juvenil* (YGIP). Debido a las diferentes configuraciones institucionales relativas a los sistemas formativos y a la reglamentación del mercado laboral, la ejecución de la YG varía de un país a otro: algunos optan por mejorar los vínculos entre el tejido empresarial y productivo, la educación y la formación profesional, las políticas de juventud y las políticas sociales en general, mientras que otros se decantan por un enfoque estratégico más restringido, centrado en las políticas de empleo. Otros países hacen hincapié en la inserción laboral para fomentar la autonomía personal y la inclusión social de los jóvenes de manera que así ellos puedan participar plenamente en la vida económica, social y cultural de su entorno.

A pesar de tanta variedad, existen algunos aspectos estratégicos muy importantes que son transversales a los tres ámbitos de intervención a favor de los NEETs en toda la UE, tal como se expone a continuación.

- El análisis de las características socio-demográficas y socio-económicas⁷ de los jóvenes inactivos y de los servicios ofertados en cada territorio, además de los proveedores de los mismos, es fundamental cuando hay que planificar la intervención política dirigida a este colectivo y ejecutar la correspondiente asignación de recursos. Por ello, si los datos de las encuestas nacionales sobre hogares y condiciones de vida se cruzan con otras informaciones relativas a colectivos jóvenes particularmente vulnerables (por ejemplo datos sobre embarazos adolescentes, abusos de sustancias, problemas de salud mental, delincuencia juvenil, etc.), se podrían conocer mejor las barreras existentes para la reintegración educativa, la capacitación profesional y la inserción laboral de los NEETs en contextos específicos. Esto significa plantear una intervención integral

⁷ Se recopilan datos sobre la distribución geográfica, la edad, el género y el nivel educativo de los NEETs y también sobre pobreza monetaria, privación material severa y escasa intensidad laboral, todas informaciones que están resumidas en el indicador del riesgo de pobreza y exclusión social (AROPE) utilizado por Eurostat.

cruzando los datos disponibles en las escuelas, en los centros de salud y en los registros de los servicios públicos de empleo y de juventud. Los hallazgos de este proceso ayudan a dibujar el perfil de todos los usuarios (reales y potenciales), a identificar las entidades sociales que mejor pueden atenderles, según qué necesidades (educativas, formativas o profesionales) y qué prioridades de intervención (asistencia, reinserción, asesoría o seguimiento), y a evaluar el desarrollo de cada caso y de cada medida implementada.

- Retomando el punto anterior, sabemos que encontrar y conocer a los jóvenes inactivos en sus contextos vivenciales y reconstruir sus historiales personales y familiares son unas operaciones primordiales para que las acciones de la YG tengan el efecto esperado. Sin embargo, en los últimos años se ha afirmado, paulatinamente, un cambio de discurso sobre las intervenciones institucionales a favor de los NEETs en la UE: las estrategias para activar a todos los jóvenes, incluso a los más desilusionados, desorientados o precarios y a los que más carecen de competencias profesionales, tienen más éxito cuando no se les identifican como integrantes de una categoría desventajada o como responsables de una emergencia social (García-Fuentes y Martínez, 2020). Cambiar la postura hacía ellos es importante para no estigmatizarles y, en consecuencia, desmotivarles o reforzar sus resistencias al estudio y al trabajo; por eso, los profesionales de los centros escolares y de los servicios de empleo, al igual que los educadores sociales y los exponentes del asociacionismo juvenil, prestan más atención a las condiciones particulares de cada joven, mirando al conjunto de oportunidades que tienen disponibles o que más bien echan en falta, y poniendo en valor sus intereses, inquietudes y preferencias. De esta forma, se pretende desarrollar una atención exhaustiva y cercana con cada joven, diseñando proyectos a su medida, acompañándole en sus transiciones vitales y monitoreando periódicamente sus evoluciones.
- Una de las tendencias más notables de los servicios públicos de empleo es la descentralización de la gestión de programas y políticas activas para los NEETs, adjudicando a las autoridades regionales y locales las competencias en materia. A su vez, en estos niveles territoriales de subsidiariedad, las acciones educativas, de formación dual y de inserción laboral son más eficaces cuando diversos actores sociales participan de forma coordinada en su planteamiento y ejecución, como el personal docente y administrativo de los centros escolares, los empleadores (especialmente de las PYMEs), los operadores de los servicios públicos de empleo, los interlocutores sociales corporativos (sindicatos y patronal), las organizaciones del tercer sector y también los representantes del asociacionismo juvenil.
- Los partenariados representan un medio importante para identificar a los jóvenes inactivos con diversos perfiles y necesidades de formación básica o dual. Se basan en redes extensas que

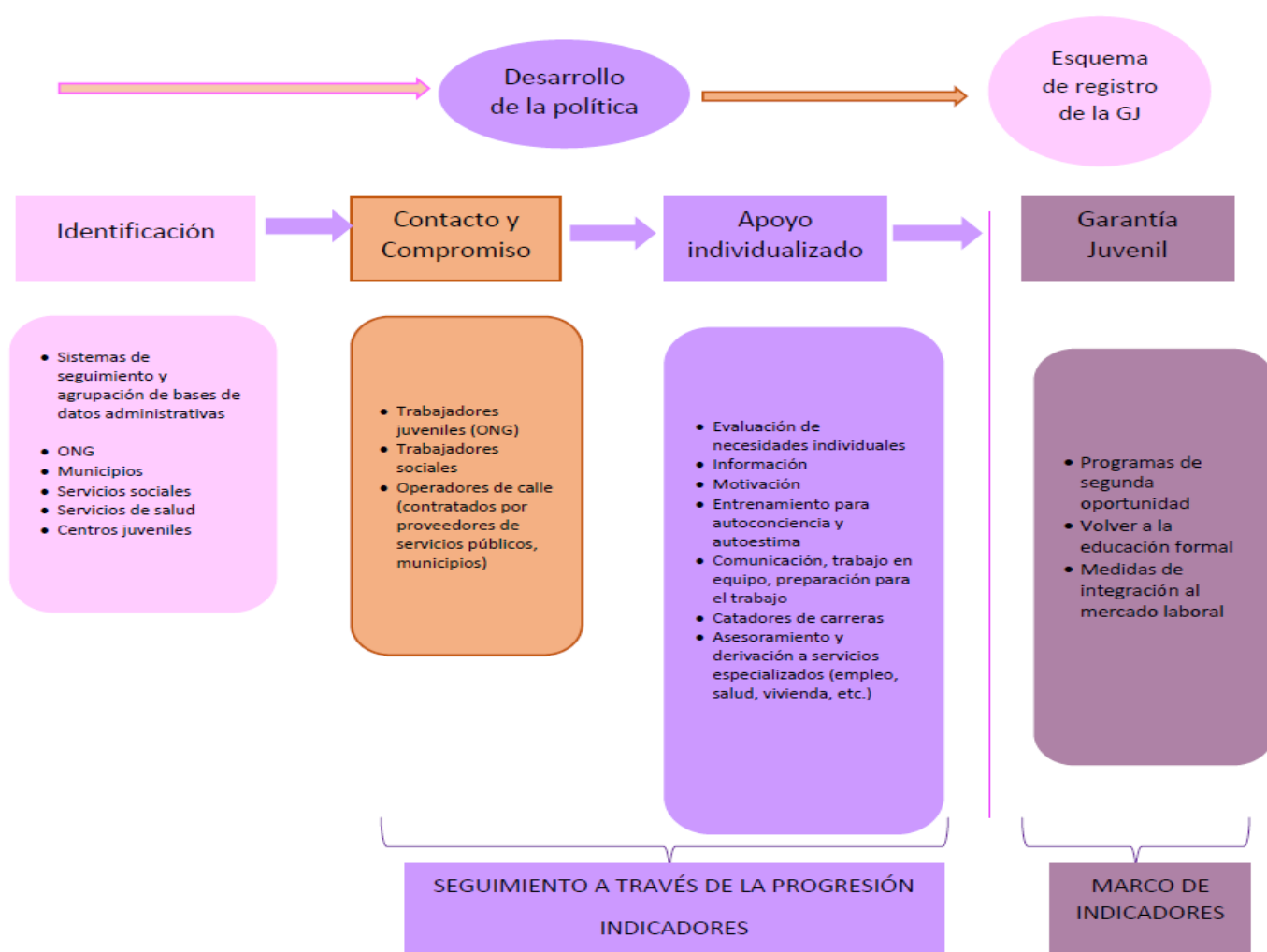
incluyen varias organizaciones gubernamentales y no gubernamentales y son puntos de referencia tanto para los jóvenes como para los profesionales en este sector. Entre los operadores que derivan los NEETs a programas de formación y profesionalización encontramos maestros, educadores, trabajadores sociales, autoridades municipales (incluyendo la policía, los expertos de justicia juvenil y los profesionales de la salud) además de los representantes de las organizaciones voluntarias y comunitarias que trabajan con jóvenes. Bélgica, por ejemplo, asocia el servicio público de empleo con los servicios de salud y de vivienda para identificar a los NEETs, muchos de los cuales experimentan problemas de alojamiento o están lidiando con el abuso de sustancias o problemas de salud mental. En España, el Ministerio de Empleo colabora con el Instituto de la Juventud, específicamente con su red de Centros Juveniles, para encontrar a los jóvenes inactivos y registrarlos en el esquema nacional de YG. La labor de las ONGs es también muy útil para llegar a los jóvenes que tienen un vínculo informal con el mercado laboral sin estar registrados en los servicios públicos de empleo. Este es el caso de Alemania, donde las agencias de empleo capitalizan la reputación de muchas organizaciones juveniles para convencer a los NEETs para que se apunten a unos de los programas integrados en la YG.

- Las medidas de profesionalización y empleo juvenil hacen uso de una variedad de acciones innovadoras para llegar a los diversos grupos de jóvenes que constituyen el colectivo NEET (Mascherini y Ledermaier, 2016). Cada iniciativa intenta ser lo más flexible posible para satisfacer las necesidades cambiantes del mercado laboral, incluyendo los nuevos requisitos de competencias profesionales y las nuevas demandas de empleo ante la variabilidad de los ciclos económicos. Asimismo, los problemas que enfrentan los jóvenes pueden cambiar con el tiempo, a medida que evoluciona el contexto en el que viven y según cómo varían sus preferencias o aspiraciones identitarias y de emancipación adulta. Es importante, pues, que a nivel político se mantenga la voluntad y la posibilidad de adaptar todo tipo de intervención pública a estos cambios, con el objetivo de construir sociedades que sean competitivas, pero también inclusivas e igualitarias.
- Muchos programas de la YG carecen de unas evaluaciones claras que indiquen cuáles son aciertos y las necesidades de mejora. La comparación entre las políticas sociales realizadas en diversos países europeos es difícil porque a menudo es incompleta, carece de sistematicidad analítica o, más bien, es prácticamente ausente. En particular, la falta de indicadores homogéneos (a nivel nacional y sub-nacional) complica el intercambio de “buenas prácticas” entre países.

A pesar de estas significativas limitaciones, podemos afirmar que el proceso que lleva un joven a registrarse a un programa de la YG en todos los países de la UE siguen *grosso modo* la misma lógica que se resume en la Figura 1: en cada etapa del desarrollo de la política (identificación,

contacto y apoyo individualizado) intervienen diversos actores que detectan al joven inactivo y finalmente lo derivan hacia una acción política concreta (educativa, formativa o de empleo) adscrita a la YG.

Figura 1: Desarrollo del proceso que lleva un NEETs a registrarse a una acción de la YG



Fuente: ILO, 2016

7. Conclusiones

La urgencia y la importancia de las políticas públicas a favor de los NEETs quedan demostradas con la atención que los Estados miembros de la UE han otorgado a este colectivo durante los últimos diez años, después de la “gran recesión” (2008-2013) y hasta la crisis sanitaria provocada por la Covid-19, todavía en curso. Entre 2014 y 2020 la Garantía Juvenil ha sido el programa de la Estrategia Europea de Empleo Juvenil dentro el cual se enmarcan todas las acciones institucionales (nacionales y sub-nacionales) para atender las necesidades formativas y laborales de los jóvenes desvinculados del sistema educativo y del mercado de trabajo. Pero, no todas estas iniciativas han logrado los resultados esperados: las dificultades de los NEETs no se han solucionado por completo y tampoco su situación ha evolucionado de la misma manera en todos los países de la Unión.

En general, hasta la fecha, la YG se asemeja a una “garantía de oportunidad” (asegurando que todos los jóvenes reciban una oferta formativa o laboral dentro de los cuatro meses) en lugar de propiciar una “garantía de resultado” (eso es, el reingreso pleno de los jóvenes al sistema formativo reglado y/o a un mercado laboral de calidad). Mover el objetivo de la “oportunidad” al “resultado” sería una valiosa extensión de la YG para los próximos años (Comisión Europea, 2020). Propiciar este cambio estratégico es muy necesario especialmente ahora, porque la juventud europea se enfrentará pronto a más desafíos en razón de las consecuencias socio-económicas del Covid-19.

Dada la magnitud del desempleo y de la precariedad juvenil en la actualidad, y con vista al inminente impacto del parón económico por la pandemia, quedan algunas cuestiones que deben ser atendidas por parte de los decisores políticos y de los actores sociales para encontrar soluciones efectivas para los NEETs. En particular: ¿Cómo se puede adecuar la empleabilidad juvenil a las cambiantes demandas de los sistemas productivos y de empleo? ¿Cuáles son las mejores políticas para garantizar la inclusión socio-laboral plena de las nuevas generaciones? ¿Qué sinergias entre entidades públicas y privadas se pueden establecer para poner en valor el capital humano de las personas jóvenes con más dificultades? ¿Nos resignamos a la eventualidad de tener una “generación perdida” de jóvenes en nuestras sociedades económica y tecnológicamente tan avanzadas? Antes de precipitarnos en este escenario más pesimista, ¿Cómo podemos evitar que crezca el número de los NEETs? y ¿Cuáles medidas se pueden implementar para que las “cicatrices” que ya sufren los jóvenes inactivos no les aboquen a situaciones de exclusión cuando sean adultos? Las respuestas a estas preguntas constituyen insumos útiles para

repensar las políticas activas de empleo dirigidas a la juventud en la UE, y sobre todo para apoyar a quienes ahora están más desorientados, desmotivados y marginados, como los NEETs.

El nuevo plan europeo, titulado *Next Generation EU* y que será efectivo a partir de 2021, pretende superar la emergencia pandémica impulsando unos cambios sociales y económicos trascendentales en todos los estados miembros. En la auspiciada “nueva normalidad” post-Covid es prioritario reducir las desigualdades y atender a los colectivos más vulnerables, entre los cuales los NEETs ocupan un lugar prioritario. La presente recopilación de las “buenas prácticas” y de los puntos de fuerza y debilidad de las iniciativas propiciadas dentro de la Garantía Juvenil, ofrece una hoja de ruta para contribuir a plasmar este cambio de rumbo (social y político) en la Unión Europea, sin dejar ningún joven atrás.

8. Referencias bibliográficas

1. Alfieri, S., Rosina, A., Sironi, E., Marta, E. y Marzana, D. (2014). “Un ritratto dei giovani NEET italiani”, *Rapporto Giovani 2014*, Bologna: il Mulino, pp.81-96.
2. Agnoli, M. S. (2015). *Generazioni sospese. Percorsi di ricerca sui giovani NEET*, Franco Angeli, Milán.
3. Avagianou, A., Karampela, S. y Pissourios, I. (2020). *Transnational report on the impact of employment policies on Social and Sharing Economies*. Resumen ejecutivo disponible en <https://bit.ly/2NFh8dI>
4. Bekker, S., van de Meer, M., Mufels, R. y Wilthagen, A. (2015). “Policy Performance and Evaluation: Netherlands”, *STYLE Working Papers*, WP3.3/NL, CROME, University of Brighton.
5. Bell, L. y Thurlby-Campbell, I. (2017). *Agency, Structure and the NEET Policy Problem. The Experiences of Young People*, Bloomsbury Academic, Londres.
6. Bivand, P. (2012). *Generation lost. Youth unemployment and the youth labour market*, Touchstone, Londres.
7. Blázquez, M. L., Masclans, R., y Canals, J. (2019). *El futuro del empleo y las competencias profesionales del futuro: la perspectiva de las empresas*. IESE Business School, Universidad de Navarra.
8. Bussi, M., Dhéret, C., y Graziano, P. (2015). *The Youth Guarantee – A Case of Europeanisation of ALMP?* En Society for the Advancement of Socio-Economics Conference.
9. Carcillo, S. et al. (2015). “NEET Youth in the Aftermath of the Crisis: Challenges and Policies”, *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, No. 164, OECD Publishing.
10. CEDEFOP (European Centre for the Development of Vocational Training) (2015). *PES practices for the outreach and activation of NEETs. A contribution of the Network of Public Employment Services*, Comisión Europea, disponible en

<https://www.cedefop.europa.eu/da/toolkits/vet-toolkit-tackling-early-leaving/resources/pes-practices-outreach-and-activation-neets>

11. Comisión Europea (2010). *Europa 2020: una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador*, COM/2010/2020, 3 de marzo 2010, disponible en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex%3A52010DC2020>
12. Comisión Europea (2014). *Tackling Early Leaving from Education and Training in Europe: Strategies, Policies and Measures. Eurydice and Cedefop Report*, Publications Office of the European Union, Luxembourg.
13. Comisión Europea (2015). *The Youth Guarantee country by country*. Disponible en <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1090&langId=en>
14. Comisión Europea (2017a). *Fichas temáticas del semestre Europeo Políticas Activas del Mercado de Trabajo*. Disponible en www.europa.eu
15. Comisión Europea (2017b). *Fichas temáticas del semestre Europeo Empleo Juvenil*. Disponible en www.europa.eu
16. Comisión Europea (2019). *Joint Employment Report. As adopted by the EPSCO Council*. Disponible en www.consilium.europa.eu
17. Comisión Europea (2020). *The Youth Guarantee country by country*. Disponible en <https://national-policies.eacea.ec.europa.eu/>
18. Coquet, B. (2014). “The Youth Guarantee Implementation Plan in Greece: Policy-making under extremely severe economic conditions”. Report for the Task Force for Greece March 2014. Disponible en <https://ketlib.lib.unipi.gr>
19. Danila, L. y Dumitru, C. (2018). “Los ni-nis en la Unión Europea y la perspectiva en las regiones de nivel de desarrollo de Rumanía”. *Annales Universitatis Apulensis: Serie económica*, 20(2), pp.1-15.
20. Diario Oficial de la Unión Europea (2020). “Resoluciones, recomendaciones y dictámenes”, Recomendación del Consejo de 30 de octubre de 2020 relativa a un puente hacia el empleo: refuerzo de la Garantía Juvenil. Disponible en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES>
21. Dlabajová, M. (2015). “Informe sobre la creación de un mercado de trabajo competitivo en la UE del siglo XXI: adecuación de las competencias y las cualificaciones a la demanda y las perspectivas de empleo como medio para recuperarse de la crisis (2014/2235.INI)”, Comisión de Empleo y Asuntos Sociales del Parlamento Europeo.
22. Eamets, R. y Humal, K., (2015). “Policy Performance and Evaluation: Estonia”, STYLE Working Papers, WP3.3/EE, CROME, University of Brighton.
23. EAPN (European Anti-Poverty Network) (2020). *Leaving nobody behind. Prevention and reduction of poverty and social exclusion through education, vocational training and lifelong learning*, European Anti-Poverty Network, WP n. 4359, Disponible en <https://www.eapn.eu>
24. Eichhorst, W., (2015). “Does Vocational Training Help Young People Find a (Good) Job?”, IZA World of Labor, Institute of Labor Economics, pp.112-112.
25. Eichhorst, W., Marx, P. y Wehner, C. (2016). “Labor Market Reforms in Europe: Towards More Flexicure Labor Markets?” *Journal for Labour Market Research*, 51(3).
26. European Court of Auditors (2017). “Special report 5/17 on Youth Employment”, Publications Office of the European Union, Luxembourg.

27. García, A., y Echaves, C. (2017). “Jóvenes aún más precarios: crisis económica y desigualdad laboral en España”, *Cuadernos de Investigación en Juventud*, 2, pp.33-52.
28. García-Fuentes, J., y Martínez García, J. (2020). “Los jóvenes Ni-Ni: Un estigma que invisibiliza los problemas sociales de la juventud”, *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, 28(20).
29. González, A., De Juanas, A. y Rodríguez, A. (2015). “Políticas de empleo juvenil en Europa. Análisis de prioridades y estrategias”, *Social & Education History*, 4(1), pp.27-48.
30. González-Menéndez, M. C., Mato, F. J., Gutiérrez, R., Guillén, A. M., Cueto, B. y Tejero, A., (2015). “Policy Performance and Evaluation: Spain”, *STYLE Working Papers*, WP3.3/ES, CROME, University of Brighton.
31. Governo Italiano (2019), “Garanzia Giovani in Italia”, Agenzia Nazionale Politiche Attive del Lavoro, Nota mensual, Número 03/2019, disponible en www.anpal.gov.it
32. Hadjivassiliou, K., Tassinari, A., Eichhorst, W. y Wozny, F. (2016). *Assessing the Performance of School-to-Work Transition Regimes in the EU*, IZA World of Labor, Institute of Labor Economics.
33. Hernández, E. y Gentile, A. (2016). “Origen y desarrollo de la garantía juvenil fundamentos jurídicos y contenidos estratégicos”, *Revista general de derecho constitucional*, n.22.
34. Holte, B (2018). “Contar y conocer a los jóvenes NEET: Metodología, perspectiva y significado en la investigación sobre jóvenes marginados”. *Young*, 26(1), pp.1-16.
35. Hutchinson, J, Beck, V, y Hooley, T (2016). “Delivering NEET policy packages? A decade of NEET policy in England”, *Journal of Education & Work*, 29(6) pp.707-727.
36. ILO (International Labour Organization) (2015). “Self-employment programmes for young people: A review of the context, policies and evidence”, International Labour Office, Employment Policy Department, Employment Working Paper 198. Disponible en www.ilo.org/employment
37. ILO (International Labour Organization) (2017a). “Policy brief on outreach strategies for young NEETs”, International Labour Office, Employment Policy Department. Disponible en www.ilo.org/employment
38. ILO (International Labour Organization) (2017b). “Monitoring the performance of the Youth Guarantee: A learning package”, International Labour Office, Employment Policy Department. Disponible en <https://www.ilo.org/global/publications/lang--en/index.htm>
39. ILO (International Labour Organization) (2020). *Global Employment Trends for Youth 2020: Technology and the future of jobs*, International Labour Office, Employment Policy Department. Disponible en www.ilo.org/employment
40. Janmaat, J., Hoskins, B., y Franceschelli, M. (2015). “Abandonos prematuros de la escuela y ni-nis en el Reino Unido. Tendencias, consecuencias y políticas”, *Scuola Democratica*, 6(2), pp.455-470.
41. Kelly, E. y McGuinness, S. (2014). “Impact of the Great Recession on unemployed and Neet individuals’ labour market transitions in Ireland”, *Economic Systems*, 494(1), pp.1-13.
42. Kumpikaite-Valiūniene, V., Rollnik-Sadowska, E. y Glińska, E. (2016). “Education and future work attitudes of students in Poland and Lithuania: a comparative analysis”, *Society, Integration, Education. International Scientific Conference*, n.4, pp.345-354.

43. Liszka, D. y Walawender, P. (2018). "Neet youth—the concept's presence in the European Union's youth employment policy and why it is so problematic". Małgorzata Cieciora, Hanna Czaja-Cieszyńska: Non-governmental organizations, 179.
44. Maiztegui-Oñate, C., Tuparevska, E., y Inchaurtieta, Á. (2020). "The Spanish Rejoinder to Youth Guarantee", en *European Lifelong Learning Markets, Governance and Policy*. Palgrave Macmillan, pp.261-287.
45. Martin, J. (2014). "Activation and Active Labour Market Policies in OECD Countries: Stylized Facts and Evidence on Their Effectiveness" IZA Policy Paper No 84.
46. Mascherini, M.; Salvatore, L.; Meierkord, A. y Jungblut J.-M. (2012). *NEETs - Young people not in employment, education or training: Characteristics, costs and policy responses in Europe*, Eurofound, Publications Office of the European Union, Luxembourg.
47. Mascherini M. (2015). "The Youth Guarantee one year on: Lessons learned, Social Europe", disponible en <https://www.socialeurope.eu/2015/11/the-youth-guarantee-one-year-on-lessons-learned>
48. Mascherini, M. (2016). "NEETs in European agenda". *Routledge Handbook of Youth and Young Adulthood*, 164.
49. Mascherini, M. y Ledermaier, S. (2016). *Exploring the diversity of NEETs*, Eurofound, Publications Office of the European Union, Luxembourg.
50. Nogueira, L. (2014). "Comentario a la Estrategia Española de Activación para el Empleo 2014-2016 y el Plan Anual de Política de Empleo 2014". *Revista Internacional y Comparada de Relaciones Laborales y Derecho del Empleo*, 4, pp.3-18.
51. Nieto Rojas, P. (2018). "Estrategias de inclusión social de los jóvenes no cualificados en el marco del sistema de Garantía Juvenil. Una aproximación comparada". *Revista Internacional y Comparada de Relaciones Laborales y Derecho del Empleo*, 6(3), pp.87-105.
52. OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development) (2015). "Local implementation of Youth Guarantees: Emerging Lessons from European Experiences". Disponible en <https://www.oecd.org/cfe/leed>
53. OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development) (2016). "The NEET challenge: What can be done for jobless and disengaged youth?" En *Society at a Glance 2016: OECD Social Indicators*, OECD Publishing, Paris.
54. Ruggeri, S. (2014). *Solidarietà intergenerazionali e sistemi di welfare. Una nuova geografia delle responsabilità familiari in Europa*, Ledizioni, Milán.
55. Spasova, L. (2017). "Labour Market Integration of Young People in Bulgaria: The Implementation of Youth Guarantee and Youth Employment Initiative", *Sociologie Românească*, 15(1), pp.67-84.
56. Scharle, A. y Weber, T. (2011). *Youth Guarantees: PES Approaches and Measures for Low Skilled Youth People*, Disponible en <http://ec.europa.eu>.

ANEXO I

Tabla resumen de buenas y malas prácticas a nivel nacional en la UE-28 según un listado de medidas dirigidas a NEETs

Iniciativas de empleabilidad juvenil para NEETs	ES	DE	AT	BE	BG	CY	HR	DK	SK	SI	EE	FI	FR	GR	HU	IE	IT	LV	LT	LU	MT	NL	PL	CZ	RO	SE	GB
Mapeo territorial de las políticas de empleabilidad	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	
Monitoreo del progreso y éxito de los jóvenes	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	
Subsidios e incentivos financieros	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	
Creación directa de empleos	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	
Formación (recibida, ofertada y demandada)	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	
Educación Tradicional	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	
Orientación vocacional continua	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	
Preparación y capacitación para el empleo	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	
Educación dual(estudio-trabajo)	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	
Énfasis en prácticas laborales en las empresas	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	
Programas digitales	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	
Atención a las necesidades especiales	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	

Buenas prácticas

●

●

●

●

●

Malas prácticas

●

●

●

●

●

● +++ Buenas prácticas	● ++ 75% de BP	● + 50% de BP y 50% - MP	● - 75% de malas prácticas	● --- malas prácticas
------------------------	----------------	--------------------------	----------------------------	-----------------------

Fuente: elaboración propia a partir de la literatura revisada sobre políticas implementadas entre 2014 y 2020

ANEXO II

Figura: Factores que influyen en las políticas sociales para la empleabilidad juvenil en la UE



Fuente: elaboración propia a partir de la literatura revisada sobre políticas implementadas entre 2014 y 2020

ANEXO III

Puntos de fuerza y debilidad más destacados en algunas evaluaciones de la Garantía Juvenil (2014-2020)

Fortalezas encontradas en la evaluación	Debilidades encontradas en la evaluación	Referencias	Países evaluados
✓ En estos informes se realizan los primeros análisis comparativos sobre NEETs en Europa, se explica la heterogeneidad de condiciones socio-demográficas y socio-económicas de los jóvenes que componen este colectivo; ✓ se estiman los costes económicos y sociales de los NEETs, en términos de exclusión social y de infravaloración del talento y del capital humano potencial de estos jóvenes; ✓ las rentas familiares bajas, la residencia en entornos remotos y con escasas infraestructuras, el origen migrante extra-comunitario y la prolongada experiencia de trabajos en la economía sumergida son factores de riesgo para que un joven se vuelva NEET.	✓ Hace falta mejorar la individuación de los jóvenes inactivos; ✓ Es necesario dar más visibilidad a la YG en las redes sociales y facilitar los trámites administrativos para solicitar la incorporación el algún programa ofertado; ✓ Queda pendiente evaluar de forma pormenorizada la eficacia de las políticas para la reinserción educativa y laboral de los NEETs;	Eurofound (Mascherini, 2015; Mascherini y Ledermaier, 2016)	UE
✓ Se recompensan a los proveedores privados por trabajos sostenibles y por resultados alcanzados.	✓ Condicionalidad: las políticas de activación se centran más en las personas que dejan de recibir prestaciones y se ponen a trabajar, que a ayudarles a acceder a empleos de calidad.	Martin, J. (2014)	Dinamarca, Alemania, Reino Unido, Suiza
✓ Intervención temprana para detectar fracaso escolar y necesidades especiales. ✓ Intercambio de políticas entre áreas locales con mercados de trabajo similares. ✓ Fomento y seguimiento de la satisfacción de los jóvenes a partir de sus experiencias laborales.	✓ Escasa cobertura territorial de las investigaciones (en especial en los países del sur y centro-este de Europa). ✓ Coordinación poco eficaz a nivel local entre proveedores, servicios sociales y juveniles, así como entre empleadores, agencias privadas, interlocutores sociales, etc.). ✓ Excesiva rigidez en el diseño y ejecución de las políticas. ✓ Dificultad para recopilar y actualizar datos e indicadores sobre el número de jóvenes registrados. ✓ Escasa oferta de becas de movilidad.	OECD (2015)	Países europeos adscritos a la OECD
✓ Oportunidades para reforzar y ampliar la cooperación entre entidades sociales. ✓ Dos tipos de alianzas: las que agrupan a instituciones públicas (trabajo, mercado, bienestar y educación) a diferentes niveles (regional, provincial, nacional) y aquellas otras que incluyen el tercer sector y los interlocutores sociales (incluyendo a los representantes del asociacionismo juvenil).	✓ Difícil coordinación operativa entre instituciones públicas y asociaciones del tercer sector. ✓ Escasa información sobre el diseño, la participación y la evaluación de los actores en las políticas. ✓ Escasa cooperación entre los actores y falta de políticas de divulgación y aplicación de “buenas prácticas”.	Bussi, Dhéret y Graziano, 2015	UE-28
✓ Consulta a los interlocutores sociales sobre el marco de calidad para los periodos de prácticas.	✓ Reto pendiente: las políticas de empleo dirigidas a la juventud requieren del diseño de estrategias de crecimiento económico y	González, De Juanas y	UE-28

✓ Eficacia de la financiación recibida a través de los Fondos Estructurales. ✓ Se crea la Alianza Europea para Formación y Aprendizices.	deben estar asociadas también a las condiciones socio-laborales de los colectivos más vulnerables.	Rodríguez, 2015	
✓ La intervención de la YG se adapta a la variedad y especificidad de los jóvenes beneficiarios. ✓ Oportunidades de aprendizaje mutuo entre países gracias a la evaluación de los programas adscritos a la Garantía Juvenil desde una perspectiva comparada. ✓ Análisis y evaluación del impacto de la Garantía Juvenil desde plataformas tecnológicas gestionadas por el gobierno central.	✓ Hace falta simplificar los procedimientos para apuntar los NEETs a las ofertas incluidas en la YG. ✓ Hace falta mejorar la rentabilidad de las medidas adoptadas en materia de empleo juvenil.	Barbetti, 2015	Italia
✓ Trabajo colaborativo entre actores sociales para identificar a los NEETs mediante seminarios y talleres conjuntos. ✓ Los principales actores identificados incluyen escuelas, asociaciones, ONGs especializadas en juventud y organismos de gobierno. ✓ A la hora de implementar las políticas los actores regionales y locales comparten responsabilidad, recursos y prioridades. ✓ Los acuerdos relacionados con el registro y la activación de la oferta para NEETs dependen del éxito del trabajo de divulgación sobre políticas realizado en el territorio. ✓ Ampliación de las prácticas innovadoras y de los intercambios de conocimientos. ✓ En las políticas formativas se incluyen a las familias y a las comunidades de vecinos para que estén comprometidas en atajar el fracaso y el abandono escolar	✓ Persisten barreras comunicativas entre los actores locales para participar en educación, capacitación o empleo. ✓ Talleres y seminarios para NEETs no siempre disponen de recursos profesionales y financieros adecuados. ✓ La diversidad de programas no siempre favorece la participación de los jóvenes. ✓ Los resultados de los participantes a seminarios y talleres no es supervisado y falta retroalimentación con los NEETs. ✓ Dificultad para intercambiar datos homogéneos entre centros escolares y administración pública (servicios de empleo). ✓ Lenta y difícil labor de coordinación con los empleadores para que se comprometan a ofertar prácticas adecuadas ✓ Mejorar la combinación de pasantías educativas y empresariales para quien tiene bajas calificaciones.	Comisión Europea, 2015	UE-28
✓ Mayor participación de los empleadores. ✓ Mejores conexiones entre sistema formativo y mercado laboral.	✓ Faltan mecanismos estables para la participación de los agentes sociales (en particular de los empleadores). ✓ Ausencia de infraestructuras institucionales de coordinación entre los actores sociales. ✓ Limitados recursos fiscales. ✓ Dificultades administrativas para intercambiar buenas prácticas ✓ Aumento de los contratos laborales a tiempo parcial para los NEETs, sin la garantía de cierta estabilidad laboral. ✓ Baja calidad del empleo y alta precariedad. ✓ Limitada demanda de mano de obra joven. ✓ Deterioro de las transiciones juveniles.	Hadjivassiliou, Tassinari, Eichhorst y Wozny, 2016	Estonia Alemania Países Bajos Polonia España Suecia Reino Unido
✓ Cambios educativos que mejoran los requisitos de alfabetización y generan nuevas carreras profesionales. ✓ Prolongación de los períodos obligatorios en la educación y ampliación de la participación en la educación post-obligatoria.	✓ Tensiones entre intervenciones gestionadas por las autoridades locales y servicios encargados por el gobierno central.	Hutchinson, Beck y Hooley, 2016	Reino Unido
✓ Medidas de activación más exitosa para el apoyo juvenil:	✓ Debe ser más integral y efectivo el seguimiento de los	ILO, 2017a y	UE-28

asesorar, orientar, formar para la búsqueda de empleo y la colocación laboral. ✓ Entrenamiento alternativo con aprendizaje dual. ✓ Se insiste en la oportunidad de poder contar con unos indicadores homogéneos para evaluar cada fase de la YG. ✓ Nueva definición de “desarrollo positivo juvenil”: el joven esta empleado, en aprendizaje, educación o formación. ✓ Revisión del registro a los programas educativos de la YG. ✓ Mayor apoyo financiero para jóvenes desempleados.	indicadores para la evaluación. ✓ Los indicadores no son claros cuando se tratan casos de emigración familiar y empleo estacional, ya que estos jóvenes no necesariamente son inactivos. ✓ Debe intensificarse la investigación sobre el análisis de costes-beneficios de la YG. ✓ Talleres y cursos para reenganchar NEETs al sistema formativo con contenidos excesivamente técnicos y mnemónicos.	2017b	
✓ Eficacia de los contratos de aprendizaje para vincular las necesidades de los empleadores con el sistema educativo. ✓ Eficacia de la orientación personalizada, pero requiere adecuados recursos financieros, personales y administrativos. ✓ Promoción de reformas estructurales a nivel nacional para facilitar la transición escuela- trabajo. ✓ Las reformas políticas adecuan las prestaciones sociales y las vinculan con la inclusión social.	✓ Los periodos de prácticas suelen entenderse como un periodo limitado de profesionalización para los jóvenes. Pueden durar desde unas pocas semanas hasta unos meses; no están necesariamente cubiertos por un contrato de empleo y no suelen formar parte de la educación formal. ✓ Los servicios públicos de empleo no prestan un apoyo eficaz a los jóvenes que buscan su primer trabajo. ✓ Poca divulgación de las acciones de YG dirigidas a los NEETs. ✓ No existe un modelo cualitativo de evaluación de políticas basado en análisis a largo plazo, para oportunas correcciones y posteriores adaptaciones a los destinatarios. ✓ Poca regularidad en el monitoreo del éxito de los programas para los jóvenes.	Comisión Europea, 2017a y 2017b	UE-28
✓ Mejora la integración entre servicios (como la asistencia social y los centros para el empleo) con un enfoque en la persona, especialmente para quien pertenece a colectivos vulnerables. ✓ Aumento de las medidas de inclusión social para personas con discapacidades ✓ Más hincapié en las políticas activas de empleo para prevenir la exclusión social y pobreza. ✓ Mayor especificación de la Garantía Juvenil, teniendo en cuenta la heterogeneidad de los NEETs.	✓ Prevalencia de trabajos a tiempo parcial y de contratos temporales para los NEETs. ✓ La educación de bajo nivel ha sido identificada como el principal factor de riesgo de ser NEETs, pero faltan iniciativas específicas para aumentar la calidad del sistema de enseñanza. ✓ Entre las mujeres NEETs la inactividad es más frecuente que el desempleo (para sus coetáneos ocurre lo contrario). ✓ Escaso éxito del autoempleo entre los NETs más vulnerables. ✓ Baja calidad del empleo juvenil.	Comisión Europea, 2019	UE-28
✓ Implementación de la Garantía Juvenil mediante un sistema integral que cuenta con la participación de varios actores sociales. ✓ Aumento de las tasas de actividad y la promoción de la formación (ambos incluidos en el Plan de Acción para el Empleo Juvenil 2019-2021). ✓ Las redes sociales aumentan visibilidad de la Garantía Juvenil simplificando el registro y el acceso a las medidas por parte de los jóvenes inactivos, poco calificados y más vulnerables. ✓ Implementación de una tarjeta personalizada que permite	✓ Problemas con intercambio de información y la coordinación de esfuerzos entre los diferentes actores sociales y gestores a nivel estatal, regional y local para implementar la Garantía Juvenil. ✓ Es necesaria una mejor transparencia en cuanto a las prácticas de contratación y a la adaptación de las ofertas de empleo con las competencias de los jóvenes más vulnerables.	Comisión Europea, 2020	EU-28

recopilar información sobre todos los beneficios y servicios públicos que recibe un joven.			
✓ Insistir en la educación para empoderar y transformar vidas. ✓ Fomentar el trabajo en equipo en los NEETs para que sean creativos e innovadores. ✓ Apoyo a iniciativas sobre accesibilidad y educación inclusiva. ✓ Complementariedad entre las acciones de los actores sociales más relevantes: servicios sociales, centros escolares, empresas, expertos académicos y los propios jóvenes. ✓ Refuerzo de las acciones de cooperación euro-mediterránea. ✓ Mayor integración de las políticas nacionales, regionales y municipales.	✓ Aún existen barreras educativas para las personas con discapacidad o problemas de salud. Incluyen 1) falta de accesibilidad, tanto en términos estructurales (p. ej. Edificios con barreras arquitectónicas) como de material escolar inadecuado (p. ej. para NEETs con deficiencia auditiva), 2) discriminación y prejuicio que impide que los jóvenes con discapacidad se integren en sus grupos de pares en igualdad de condiciones, 3) exclusión o segregación en la escuela ordinaria y en otros entornos de aprendizaje y 4) calidad educativa inferior, incluso en entornos convencionales. ✓ Creciente brecha digital intra-generacional. ✓ Se desconoce cuál es el impacto de la YG en las economías locales	EAPN, 2020	UE-28
✓ Mayor impulso al desarrollo de capacidades digitales. ✓ Sistemas de seguimiento de los jóvenes tras la aceptación de una oferta de formación o trabajo. ✓ Mayor labor de sensibilización y comunicación a nivel estatal, pero hace falta reforzar la difusión de resultados y de “buenas prácticas”. ✓ Elaboración de perfiles con los siguientes aspectos de cada beneficiario de la YG: • preferencias y motivación; • competencias y experiencia laboral previa; • desventajas por residir en zonas rurales, remotas o urbanas desfavorecidas; • motivos del desempleo o de la inactividad.	✓ Hace falta aclarar los mecanismos para la recopilación de datos y el seguimiento de los sistemas a partir de 2022, además de establecer el nivel de detalle con el que se evalúan los NEETs. ✓ Insuficiente seguimiento de la inversión en políticas de empleo juvenil. ✓ Escaso número de evaluaciones que validen las capacidades digitales, ecológicas, lingüísticas y de emprendimiento adquiridas por los NEETs inscritos en algún programa de la YG. ✓ Inefectividad de las herramientas de evaluación y autoevaluación para que los jóvenes aprovechen las oportunidades de empleo en los sectores punteros y estén preparados para un mercado de trabajo cambiante.	Diario Oficial de la Unión Europea, 2020.	UE-28
✓ La economía social ofrece buenas oportunidades de educación no formal y de empleo para los NEETs ✓ La economía social y colaborativa promueve el empleo de calidad y el bienestar individual para los jóvenes.	✓ La YG aún no ha aprovechado toda la potencialidad de la economía social para impulsar el emprendimiento y la participación laboral de los NEETs.	Avagianou, 2020	UE-28
✓ Las tecnologías digitales fortalecen los servicios de empleo y la adecuación de los puestos laborales para los jóvenes. ✓ Mejora la matriculación de los jóvenes en la educación reglada. ✓ Los jóvenes consolidan sus destrezas digitales si las compaginan con otras competencias sociales y más humanísticas	✓ Falta una negociación colectiva estable para garantizar mejores salarios y condiciones laborales para los trabajadores jóvenes. ✓ El diálogo social debe incluir las voces de los jóvenes ✓ La tasa de participación de la fuerza laboral juvenil y la proporción de jóvenes empleados está disminuyendo a nivel mundial. ✓ Queda pendiente determinar cómo es posible aprovechar todo el potencial de los jóvenes en la economía del conocimiento	Organización Internacional del Trabajo (ILO, 2020)	UE-28