

EL PLAN NACIONAL DE IMPLEMENTACIÓN DE LA GARANTÍA JUVENIL EN ALEMANIA

MARÍA TERESA VELASCO PORTERO

*Titular de Área, Profesora de Universidad Privada Acreditada
Universidad Loyola Andalucía*

Fecha de recepción: 01-06-2014

Fecha de aceptación: 15-06-2014

1. LA INICIATIVA DE GARANTÍA JUVENIL DE LA UNIÓN EUROPEA

Dentro de las grandes preocupaciones de la Unión Europea los jóvenes, y más concretamente su elevada tasa de desempleo en el contexto de la crisis económica, no son una cuestión menor. La Comisión Europea ha manifestado expresamente que el desempleo juvenil constituye un auténtico «despilfarro de capital humano»¹, y se ha resaltado no solo el elemento humano del problema sino también su repercusión económica, ya que los catorce millones de jóvenes que ni estudian ni trabajan (*ninis* en español, NEETs en inglés) que se calcula que existían en la UE en 2011² generan un gasto que se ha estimado en el 1,2 del PIB de la UE en ese mismo año³.

Para dar respuesta a esta preocupación el Consejo de la Unión Europea respaldó en abril de 2013 el principio de Garantía Juvenil⁴. Dicha Garantía Juvenil es una iniciativa de lucha contra el desempleo juvenil que pretende garantizar que todos los jóvenes menores de 25 años, inscritos o no en los servicios de empleo, reciban una oferta concreta y de buena calidad en un plazo de 4 meses tras el fin de su formación o el inicio de su periodo de desempleo. Cada país ha de elaborar su propio Plan

¹ Comunicación de la Comisión de 05-09-07 “Fomentar la Plena Participación de los Jóvenes en la Educación, el Empleo y la Sociedad”. COM (2007) 498, p. 5.

² Datos de la Resolución del Parlamento Europeo, de 11-09-13 “Cómo Combatir el Desempleo Juvenil: Posibles Soluciones” [2013/2045 (INI)], considerando como jóvenes hasta los 29 años. Siete millones y medio si se considera joven solo hasta los 24 años.

³ Informe de Eurofound de 22-10-12, “Los ‘NiNi’, Jóvenes que ni Estudian ni Trabajan: Características, Costes y Respuestas Políticas en Europa”. Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo, 2012.

⁴ Recomendación sobre el establecimiento de la Garantía Juvenil (2013/C 120/01), aprobada por el Consejo el 22 de abril de 2013.

Nacional para desarrollar y establecer el sistema de Garantía Juvenil lo antes posible, contando con la ayuda de la Comisión Europea⁵.

2. LA IMPLEMENTACIÓN DEL COMPROMISO DE GARANTÍA JUVENIL EN ALEMANIA: EL PLAN NACIONAL

A pesar de que las cifras de desempleo juvenil no son tan preocupantes en Alemania como en el resto de la Unión⁶, éste ha sido junto con Austria, Dinamarca, España, Irlanda, Italia y Letonia uno de los primeros países en publicar su Plan Nacional de aplicación de la Garantía Juvenil, el denominado *Nationaler Implementierungsplan zur Umsetzung der EU-Jugendgarantie in Deutschland*⁷.

2.1. El mercado de trabajo juvenil en Alemania, y las medidas de fomento de empleo

El Plan comienza con una análisis del mercado laboral juvenil, donde hay dos datos significativos: por una parte, la constatación de la existencia de grandes diferencias entre los mercados de trabajo de los distintos *Länder* o estados federados, que abren una brecha entre el este y el oeste: mientras que en 2013 la tasa de desempleo juvenil en el medio oeste de Alemania era el 5,2% en el este se elevaba hasta el 9,6%. Por otra parte, la existencia de una íntima conexión entre la falta de formación y el desempleo: las personas sin cualificación profesional están en paro durante un periodo superior a aquellos que sí tienen dicha cualificación⁸.

⁵ Sobre este tema, vid. C. SÁNCHEZ-RODAS NAVARRO, “La Garantía Juvenil en la Unión Europea. Obstáculos para su implantación en España”, *Revista Derecho Social y Empresa*, núm. 1, 2014 (ed. Digital).

⁶ En 2013 la tasa de desempleo juvenil era del 7,9 % (aproximadamente 355.000 personas); se trata de la tasa más baja de toda la Unión Europea, donde el promedio de desempleo juvenil fue del 23,5% en el mismo año. Sin embargo, esto no quiere decir que los jóvenes no necesiten una especial atención a estos efectos, puesto que su tasa de desempleo era significativamente más alta que la del promedio de todos los grupos de edad de la población, que se situaba en el 5,5%.

⁷ Hecho público en abril de 2014 en la página web del Bundesministerium für Arbeit und Soziales: http://www.bmas.de/SharedDocs/Downloads/DE/PDF-Publikationen/a761-implementierungsplan-jugendgarantie.pdf?__blob=publicationFile.

⁸ Según datos de 2013 de la Agencia Federal de Empleo, de las 109.000 personas que estaban en paro durante más de cuatro meses, alrededor del 15% tenían edades comprendidas entre 15 y 20 años, y la mayoría (85%) no habían completado la educación y la formación profesional.

Por todo ello, el Plan considera que debe seguir trabajando en las medidas de fomento de la educación para el empleo (formación profesional dual), así como los programas de educación permanente, educación a medida y formación profesional continua y los servicios integrales de orientación, colocación y promoción ofrecidos por el Servicio Público de Empleo, considerando que ya que han dado un buen resultado, la estrategia que hay que seguir es la de mejorar las estructuras para apoyar la integración de los jóvenes en cuanto a la educación, la formación profesional y el empleo.

El PNIGJA entiende que esta recomendación puede llevarse a cabo a través de los instrumentos de política de mercado de trabajo que ya está utilizando en este momento, aunque reestructurándolos con el fin de llegar al mayor número posible de jóvenes. En concreto, el Plan refuerza el papel que ya viene realizando la Agencia Federal de Empleo (*Bundesagentur für Arbeit*), y lo amplía, incidiendo en la necesidad de cooperación con otras instituciones, organizaciones, administraciones y agentes sociales.

En concreto, la Agencia Federal de Empleo (BA) viene realizando hasta ahora las siguientes funciones en materia de promoción de empleo: a) asesoramiento sobre el mercado laboral; b) servicio de colocación de plazas de formación profesional; c) ayudas para mejorar las posibilidades de encontrar trabajo; d) otras medidas para fomentar la integración profesional; e) prestaciones substitutivas de la remuneración laboral; f) asesoramiento para empleadores. Sus actividades están dirigidas tanto a los asalariados como a los empleadores, y el Plan pretende mejorar su actuación y que llegue al mayor número posible de jóvenes, estén o no inscritos como desempleados.

2.2. Objetivos del Plan y medidas a desarrollar

A continuación, el Plan expone los objetivos a conseguir y las medidas a desarrollar para ello, que podemos resumir en los siguientes apartados:

2.2.1. Los puntos y actores clave en la implementación de la Garantía Juvenil

La Agencia Federal de Empleo tiene por tanto un papel clave en la puesta en marcha de la Garantía Juvenil, haciendo uso de su red nacional de agencias locales de empleo (*Agenturen für Arbeit*) para la gestión del seguro de desempleo. Además, se puede recurrir a la red local de *jobcenters* para la gestión de las prestaciones básicas de

En el grupo de 20 a 25 años el 60% de las personas que se encontraban en paro durante más de cuatro meses no tenía cualificación profesional.

seguridad social para los solicitantes de empleo; dichos *jobcenters* pueden ser gestionados de manera conjunta por la agencia de empleo y las organizaciones locales, o bien constituirse de manera independiente como proveedores locales autorizados.

Los *jobcenters* serán los encargados de ofrecer servicios como los de colocación y asesoramiento, los de activación e integración, la educación y formación profesional, la formación profesional continua y la inserción laboral.

2.2.2. Interpretación nacional de la recomendación clave para la Garantía Juvenil

La Garantía Juvenil comprende la recomendación clave de que todos los jóvenes de hasta 25 años reciban una buena oferta de empleo, educación continua, formación de aprendiz o período de prácticas en un plazo de 4 meses, tras quedar desempleados o acabar la formación formal. El PNIGJA considera que una buena oferta es la que añade valor y mejora las perspectivas de la persona joven en los mercados de educación y trabajo, contribuyendo a su integración permanente en el mercado de trabajo de manera que no vuelva a caer en el desempleo o la inactividad. La oferta debe hacerse en forma de un paquete que comprenda el asesoramiento y el plan de acción adaptado a las necesidades específicas de la persona concreta.

Para acceder a estas medidas la persona joven debe registrarse en su agencia de Empleo local o en el *jobcenter*. Teniendo en cuenta que estos organismos son los responsables de proporcionar los servicios activos y pasivos para los que buscan empleo, hay que suponer que la mayoría de los jóvenes que buscan empleo o práctica profesional estarán registrados como desempleados⁹. Los *ninis* que no se registren en la agencia de empleo o el *jobcenter* pueden acceder a las ayudas y servicios asistenciales en Alemania a través de los entes públicos y sin ánimo de lucro proveedores de servicios de bienestar para la juventud, y en particular a las medidas ofrecidas al amparo de programas nacionales y de los distintos estados federados.

2.2.3. Implementación focalizada de la recomendación clave

El PNIGJA considera que Alemania cuenta con instrumentos de política de empleo adecuados para implementar la recomendación clave. Por ello, propone estructurar su aplicación a través del Servicio Público de Empleo, basándolo aún más en la detección de las necesidades con el fin de llegar al mayor número posible de jóvenes y haciendo un seguimiento de los procesos para no perder a los que ya están en

⁹ Desempleados según la definición del Libro III, sección 16 del Código Social (SGB III), que es diferente de la definición de desempleado que da la UE.

proceso de integración, y conseguir que adquieran su formación profesional y la subsiguiente oferta de empleo.

En este sentido el PNIGJA tiene en cuenta que la Agencia ofrece a los inscritos en el Servicio Público de Empleo un amplio abanico de servicios, cuyo punto de partida es la obligación de suscribir con cada uno de ellos un acuerdo personalizado de integración, que en el caso de los jóvenes se revisa a los tres meses de la firma. En virtud del § 3 par. 2 SGB III, las personas menores de 25 años que sean capaces de obtener ingresos y que tengan derecho a prestaciones básicas de seguridad social para solicitantes de empleo de las reguladas en el SGB II, deben colocarse en un puesto educativo o de formación profesional o bien en un puesto de trabajo tan pronto como les sea posible después de haber solicitado los beneficios sociales. Teniendo en cuenta esta prioridad de colocación, los *jobcenters* deben asegurar que son capaces de dar prioridad a este grupo de personas. También juega un papel importante en esta cuestión el llamado Pacto de Formación (*Ausbildungspakt*)¹⁰, cuyos socios se comprometen a ofrecer a todos los jóvenes que estén preparados y dispuestos a acceder a la educación y formación profesionales un lugar donde adquirirlas. Si no son capaces de hacer una oferta de este tipo, deben ofrecer una capacitación introductoria.

Por otra parte, las agencias, como hemos visto en el epígrafe anterior, también ofrecen servicios a los jóvenes que no han sido capaces de integrarse por la vía de la educación y la formación profesional o el empleo remunerado.

En el caso particular de los *ninis* que no se registran en la agencia de trabajo ni en el *jobcenter*, el apoyo se lo prestan las entidades proveedoras de servicios de bienestar para la juventud a través de diversos programas, como el llamado Juventud Fuerza (*Jugend Stärken*), promovido por el Ministerio de familia, mayores, mujeres y juventud (*Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend –BMFSFJ–*). Su objetivo fundamental es estabilizar y fortalecer personal y socialmente a los jóvenes desfavorecidos y ofrecerles opciones de integración, preferentemente en forma de educación y formación profesional o de empleo remunerado.

¹⁰ El Pacto Nacional para la formación profesional y mano de obra cualificada (*Nationalen Pakt für Ausbildung und Fachkräftenachwuchs*). Se trata de una alianza voluntaria entre las principales organizaciones de la industria (DIHK, ZDH, BDA y BFB), parte del gobierno federal (BMW, BMBF, BMAS y el Comisario de Integración) y la Conferencia Permanente de los Ministros de Educación y Asuntos Culturales de los *Länder* (KMK; es decir, los representantes de los *Länder*), en consulta con la Agencia Federal de Empleo. El pacto actualmente vigente es el correspondiente al periodo 2010–2014. Los participantes en el Pacto tienen el objetivo común de ofrecer a los jóvenes que pueden y están dispuestos a entrar en la educación y formación profesional un lugar donde adquirir formación práctica, dándole prioridad a la colocación en la formación en la propia empresa.

2.2.4. Cooperación entre las instituciones y las distintas organizaciones en la transición de la escuela al empleo

El PNIGJA recuerda la importancia de la cooperación entre las diversas partes interesadas, tanto estatales como no estatales. De esta manera, articula la cooperación en los siguientes niveles: cooperación entre escuelas y servicios de orientación profesional, cooperación entre agencias de empleo y *jobcenters* con los empresarios, cámaras de comercio y asociaciones industriales y cooperación de empleadores y sindicatos en la educación, a través de su papel en la formación dual y en la formación profesional.

2.2.5. La intervención temprana y la activación

El PNIGJA considera que es fundamental utilizar la mayor variedad posible de canales de comunicación con los jóvenes, para que conozcan lo antes posible las oportunidades y servicios de orientación profesional que se les ofrecen. El PNIGJA propone una estrecha colaboración entre todos los niveles de las escuelas secundarias (directores, maestros y orientadores) y el servicio de orientación profesional a cargo de las agencias de empleo, involucrando también a otras partes (como empleadores y cámaras de comercio) para que les den apoyo específico en la elección de carrera, y dando también un papel protagonista a los padres o tutores. También se propone aumentar la coordinación en esta materia entre el gobierno federal y los de los estados federados.

2.2.6. Promoción de la integración en el mercado de trabajo, con especial atención a determinados colectivos

La Agencia de Empleo ofrece importantes servicios en este sentido, como es el caso de los *servicios de orientación y colocación*. Sin embargo, la tendencia es a ir transfiriendo esta responsabilidad a los *jobcenters* y reembolsarles los gastos, lo cual se ha hecho ya en gran medida. La intervención de los *jobcenters* supone la participación de las cámaras de industria y comercio y de las cámaras de artes y oficios en el tema de la orientación y colocación en la formación profesional.

El PNIGJA se fija también como objetivo el de prevenir el abandono escolar, ayudando a los jóvenes a alcanzar calificaciones suficientes. Entre las medidas a

fomentar se encuentra la del apoyo a la elección de carrera mediante tutorías, planes de preparación de formación profesional y ayudas durante las prácticas profesionales.

Con la misma finalidad de promover la integración en el mercado de trabajo, la Agencia (y en ocasiones los *jobcenters*) ofrecen también programas de preparación profesional, de promoción de la formación profesional y medidas de activación a aquellos jóvenes que por razones personales no son capaces de acceder por sí mismos a la educación y formación profesional. Son medidas dirigidas principalmente a los *ninis*. El PNIGJA se fija como objetivo en estos ámbitos el de mejorar la coherencia, la transparencia y la eficiencia en la fase de transición entre la educación y el empleo, cuestión que encuentra ciertas dificultades en Alemania derivadas de la estructura federal del país y de la división de responsabilidades que ello conlleva.

Por otra parte, el PNIGJA considera necesaria la promoción de la formación profesional continua, tanto para los menores de 25 años como para los mayores de esa edad que ya han completado su educación o formación profesional, dándole prioridad a los jóvenes que no tienen cualificación profesional y han trabajado menos de tres años y realizando siempre un análisis particular de las circunstancias y capacidades de cada persona.

También establece el PNIGJA que se promocionará la movilidad. En el caso de la movilidad regional su promoción no solo aumenta las oportunidades de los trabajadores, sino que también ayuda a corregir los desequilibrios regionales. De esta manera, la Agencia debe tener en cuenta las ofertas de empleo que se realicen en cualquier parte del país, y los solicitantes de empleo podrán recibir ayudas a la movilidad que incluyan, por ejemplo, los gastos de viaje para las entrevistas o los gastos de traslado.

El PNIGJA incluye en este apartado de la integración una mención especial a los jóvenes con discapacidad, respecto a los cuales señala que se han establecido gran número de medidas de políticas de empleo con el fin de promover sus oportunidades de empleo. Existen medidas especiales de apoyo en su transición de la escuela al empleo, incluidas subvenciones a los empresarios que les ofrezcan una plaza para su formación y práctica profesional adecuada, y ayudas al joven para que adquiera accesorios y vehículos especiales con los cuales pueda desplazarse a su trabajo.

También se prevén medidas especiales de integración dirigidas a los jóvenes con antecedentes de inmigración.

Por último, el PNIGJ no olvida la promoción del espíritu empresarial, recordando los programas y proyectos puestos en marcha por el Ministerio Federal de Economía y Energía (*Bundesministerium für Wirtschaft und Energie –BMWi–*) para crear un clima empresarial en Alemania, cuyas medidas se han dirigido a proporcionar

información a los jóvenes sobre las oportunidades de empleo por cuenta propia, y se han desarrollado en escuelas, universidades y centros de investigación. También existen iniciativas de apoyo a las universidades para que se conviertan en incubadoras de empresas a través de las disciplinas que imparten, y se ofrecen fondos a estudiantes de ciencias y graduados para ayudarles a convertir los resultados de sus investigaciones y sus ideas innovadoras en planes de negocio y empresas reales.

2.3. La financiación del Plan

El Plan Nacional alemán de aplicación de la Garantía Juvenil no olvida establecer las bases para la financiación de todas estas medidas. Es llamativo el hecho de que para dicha financiación se acuda a muy distintas fuentes: seguro de desempleo, contribuciones de los usuarios, impuestos federales, de los *Länder*, impuestos locales, fondos del FSE, e incluso contribuciones de la industria alemana (que actualmente ya contribuye muy especialmente en la materia de educación y formación profesional dual¹¹).

María Teresa Velasco Portero
Titular de Área, Profesora de Universidad Privada Acreditada
Universidad Loyola Andalucía
tvelasco@loyola.es

¹¹ El PNIGJA estima que el coste neto para los empleadores de la educación y formación profesional dual es de alrededor de 5.600 millones de euros.