



El modelo de empleo juvenil en España (2013-2016)

M. Àngels Cabasés Piqué¹ Agnès Pardell Veà² y Àlex Serés Cabasés³

Recibido: 12-02-2017 / Aceptado: 06-07-2017

Resumen. El objetivo de este artículo, en primer lugar, es caracterizar el “modelo” de empleo precario en el que actualmente están inmersas las personas jóvenes menores de 30 años en España. Mediante estadísticas oficiales y, particularmente, con la Muestra Continua de Vidas Laborales 2015, bajo una perspectiva longitudinal y con un test *bootstrap sampling*, se contrasta que dicho “modelo” se basa en la temporalidad, en la jornada a tiempo parcial, en la sobrecualificación y en los bajos salarios. Y, además, se advierte que la precariedad es más intensa que en otras generaciones. En segundo lugar, se analiza la implantación de la Garantía Juvenil en España, en el período 2013-2016, iniciativa europea que insta a ofrecer una oferta de empleo o formativa a los menores de 30 años en el plazo de cuatro meses, a partir de su situación de desempleo o finalización de sus estudios y/o formación, con la finalidad de mejorar su empleabilidad y/o facilitarles su acceso a un contrato de trabajo. Las evaluaciones analizadas confirman que no es una garantía de empleo y no se han alcanzado los objetivos fijados por la Recomendación europea.

Palabras clave: juventud; mercado laboral; muestra continua de vidas laborales; precariedad; Unión Europea; garantía juvenil.

[en] The Model of Youth Employment in Spain (2013-2016)

Abstract. The aim of this article is, in the first place, to characterize the “model” of precarious employment to which young people under 30 are currently exposed. The “model” is assessed through official statistics, in particular, the Continuous Sample of Labor Lives 2015, and from a longitudinal perspective with a bootstrap sampling test. The analyses show that it is based on temporality, on the part-time day, on over-qualification and low wages. Moreover, the precariousness is more intense than in previous generations. Secondly, the article analyzes the implementation of the Youth Guarantee in Spain, in the period 2013-2016. The European initiative calls for offering an employment or training to people younger than 30 years in order to improve their employability and / or to facilitate their access to an employment contract. The analyzed evaluations confirm that it is not a guarantee of employment and that the objectives set by the European Recommendation have not been achieved.

Keywords: youth; labour market; continuous sample of labor lives; precariousness; European Union; youth guarantee.

¹ Universidad de Lleida (España).
E-mail: macabases@econap.udl.cat

² Universidad de Lleida (España).
E-mail: agnes.pardell@dpub.udl.cat

³ Universidad Complutense de Madrid (España).
E-mail: alseres@ucm.es

Cómo citar: Cabasés Piqué, M. Àngels; A. Pardell Veà y À. Serés Cabasés (2017): “El modelo de empleo juvenil en España (2013-2016)”, *Política y Sociedad*, 54(3), pp. 737-759.

Sumario. 1. Introducción. 2. El acceso al mercado de trabajo de las personas jóvenes: factores que caracterizan la precariedad. 3. La Garantía Juvenil: iniciativa europea frente al desempleo juvenil. 4. Conclusión: las personas jóvenes atrapadas en un “modelo” de empleo precario. 5. Bibliografía.

Agradecimientos. Este artículo ha contado con la financiación del Ministerio de Economía y Competitividad a través del proyecto de investigación CSO2015-66901-R “La Implantación de la Garantía Juvenil en España: Jóvenes, trabajo y futuro (GARJUVE)”, así como del Grupo de investigación consolidado JOVIS de la Generalitat de Catalunya.

1. Introducción

La vida adulta se caracteriza por la consecución de una emancipación laboral, familiar y residencial (Albaiges, 2013) que, actualmente, las personas jóvenes españolas no pueden alcanzar, dado que las elevadas tasas de desempleo juvenil y las características del empleo al que acceden (contratos temporales, jornadas a tiempo parcial, salarios mínimos y escasa protección social) les sitúa en un estadio más propio de la juventud, imposibilitándolas el hacerse adultas (Feixa, 2016).

Por otro lado, la temporalidad y discontinuidad del empleo puede implicar una despersonalización de la carrera profesional, que se debilita o deja de existir, tanto desde el punto de vista objetivo (inseguridad, promociones discontinuas, imposibilidad de planificar la carrera, menosprecio del *curriculum* oculto, etc), como desde el punto de vista subjetivo (desmotivación y falta de satisfacción con el trabajo como generador de identidad y seguridad personales). Y a su vez, la precariedad laboral de las personas jóvenes impacta en la economía productiva en la medida que esta no apuesta por la innovación real, las capacidades flexibles de las nuevas generaciones y por unas estructuras empresariales más dinámicas y horizontales (Cabasés *et al.*, 2016a).

Muchos estudios han centrado su interés en el análisis de la precariedad laboral de las personas jóvenes, entendida a grandes rasgos como elevado desempleo, inestabilidad, temporalidad y bajos salarios (Freire, 2006; Recio, 2007; Medina *et al.*, 2011; García, 2011; Moreno, 2012a y 2012b; Santamaría, 2012; González 2013), y que en los estudios más actuales se afirma no ser un fenómeno reciente y que la crisis ha agravado profundamente (Rodríguez y Ballesteros, 2014; Lasheras y Pérez, 2014; Planas *et al.*, 2014; Gentile y Valls 2015; Verd *et al.*, 2016; Alonso *et al.*, 2016; Cabasés *et al.*, 2016b). El Consejo de la Unión Europea (UE), en su Recomendación de 12 de julio de 2016, recuerda que en España el desempleo sigue siendo muy elevado entre las personas jóvenes y la OCDE, también en julio de 2016, expresa su preocupación por el elevado porcentaje de personas jóvenes que no trabajan, no estudian y no reciben ninguna formación con un bajo nivel de competencias.

Este artículo pretende poner de manifiesto que, en España, las ofertas de trabajo dirigidas a las personas jóvenes se caracterizan por la temporalidad, la parcialidad involuntaria, la sobrecualificación, los bajos salarios e inexistente protección social, profundizando un “modelo” de empleo precario que tiene sus raíces en los años 90 y que se vislumbra que permanecerá en el futuro. Este "modelo" produce

también un efecto de pérdida de conciencia por parte de las personas jóvenes de su pertenencia a una clase social, sin ofrecer resistencia y aceptándolo, como único e inevitable, en una situación de posible salida de la crisis. Es preciso recordar que la Reforma Laboral, introducida por Ley 3/2012, había afectado especialmente el acceso al empleo y las modalidades contractuales de los menores de 30 años, consolidando las bases jurídicas del “modelo” de precariedad que se hará extensivo a toda la clase trabajadora (Pardell y Cabasés, 2015; Cabasés *et al.*, 2016a).

Con el objetivo de cuantificar dicha situación, en la primera parte del artículo, se analizarán estadísticas oficiales y, especialmente, mediante la Muestra Continua de Vidas Laborales 2015 (MCVL CDF 2015) –extraída de los registros de la Seguridad Social–, y bajo una perspectiva longitudinal, se contrastará también cómo la precariedad laboral de las personas jóvenes menores de 30 años es más intensa que en las generaciones anteriores. Se han considerado variables como la duración de los contratos por tipología, nivel educativo alcanzado, bases de cotización y grupo de cotización.

Dada la cantidad de datos que se consideran en la MCVL CDF 2015 –en concreto, la vinculación laboral de 894.995 personas con residencia habitual en España el año 2015, de las cuales 156.660 son menores de 30 años–, se ha efectuado, a fin de obtener resultados significativos, una prueba no paramétrica *bootstrap sampling* test con los datos personales seleccionados, adaptando los criterios de cada variable (Davison y Hinkley, 1997). Mediante este procedimiento, se han seleccionado al azar muestras más pequeñas de las que se ha obtenido la media (el estadístico buscado)⁴, repitiendo el proceso (hasta 1.000 veces) para cada categoría de la variable considerada, por lo que los *resamplings* con menor longitud se han elegido al azar de una distribución geométrica de media un 10% de los datos originales (que varía para cada categoría). A continuación se extrapola el sesgo existente entre el estadístico de los datos originales y los de cada réplica en el sesgo de la población real y los datos originales. Y se corrige este segundo sesgo obteniendo un estadístico de la población real. En el proceso también se obtiene una estimación de la varianza a partir de las varianzas individuales de los *resamplings*. Determinado el comportamiento estadístico de las estimaciones, hay que considerar un modelo para alcanzar los intervalos de confianza necesarios para probar si los estadísticos calculados son lo mismo o no para cada categoría. En este sentido, se acepta una distribución normal de los *bootstrap statistics*, y se contrasta con una prueba bilateral, para cada par de estadísticos, la siguiente hipótesis: $H_0: \mu_1 - \mu_2 = 0$, considerando $\sigma_{12} = \sigma_1 + \sigma_2$, con un nivel de significación $\alpha = 0,10$. Se rechazará la hipótesis cuando los intervalos de confianza abiertos de cada variable no se superpongan entre sí.

Realizado el análisis cuantitativo de la precariedad laboral juvenil, en la segunda parte se examina el impacto de la Garantía Juvenil (GJ) que ha sido la respuesta de la UE ante las elevadas tasas de desempleo juvenil, instando a los Estados miembros a ofrecer una “buena” oferta de empleo o formativa con la finalidad de mejorar la empleabilidad de las personas jóvenes y/o facilitarles su acceso a un contrato de trabajo. La UE sigue su estilo de *soft governance* limitándose a recomendaciones más bien abiertas y dejando la concreción de

⁴ El programa utilizado ha sido *R Project for Statistical Computing*, y en concreto véase: <https://cran.r-project.org/web/packages/boot/boot.pdf>

medidas en manos de los Estados miembros (Cabasés *et al.*, 2015). Los informes de evaluación de la implementación de la GJ en España entre 2013 y 2016 permiten constatar en qué medida dicha iniciativa contribuye a combatir la precarización y a mejorar la posibilidad de las personas jóvenes de conseguir un futuro profesional en el que puedan desarrollar un proyecto de vida digno.

2. El acceso al mercado de trabajo de las personas jóvenes: factores que caracterizan la precariedad

En España el paro juvenil es un problema estructural, no debido exclusivamente a la crisis iniciada en el año 2008 (Cabasés y Pardell, 2014; Pardell y Cabasés, 2016), que ha crecido de forma alarmante estos últimos años –en mayor medida que la media de la UE-28–, pasando del 18,2% al 36,7% en 2015 (menores de 30 años), cuyo valor máximo se alcanzó en 2013, y especialmente preocupante para las personas jóvenes con un nivel educativo inferior al de secundaria, como se observa en la Tabla 1.

Tabla 1. Tasa de paro juvenil (menores de 30 años), 2008-2015 (en %)

	UE-28			España		
	2008	2013	2015	2008	2013	2015
Tasa de paro	12,0	18,9	16,1	18,2	42,4	36,7
Tasa de paro con nivel educativo inferior a secundaria	19,5	30,4	27,3	25,0	52,4	47,8
Tasa de paro con un nivel educativo de secundaria	10,4	17,3	14,8	15,1	41,0	35,9
Tasa de paro sobre población < 29 años	7,0	10,7	9,1	11,6	24,0	19,5
Tasa de paro de larga duración	3,1	7,1	5,9	2,0	17,8	14,4
NEETS	13,1	15,9	14,8	15,3	22,5	19,4
NEETS con nivel educativo inferior a secundaria	6,0	6,4	5,8	10,1	13,9	11,8

Fuente: Eurostat (fecha de consulta 23/01/2017).

Al mismo tiempo, el análisis del acceso al mercado de trabajo de las personas jóvenes permite caracterizar el “modelo” de empleo juvenil. Los datos de la EPA, muestran un aumento de la temporalidad y parcialidad a partir del año 2013 (Tabla 2).

Las variaciones en las estadísticas de contratos acumulados entre los años 2013 y 2016, facilitadas por el servicio de empleo público –Tabla 3–, muestran un incremento en el número de contratos, del cual un 89% corresponde a contratos temporales y un 48,5% a contratos con jornada a tiempo parcial. Por género, el colectivo femenino menor de 30 años está más afectado por la contratación a tiempo parcial (20 puntos más que el colectivo masculino).

A partir de la MCVL CVF 2015 también se infiere el factor de temporalidad, analizando el período de crisis 2008-2015. Se constata la diferencia en la duración media de los contratos formalizados por tipo (indefinidos y temporales⁵) de los colectivos de hasta 30 años y de los mayores de 30 años, considerando a su vez la clasificación por nivel educativo alcanzado en el año 2015, el cual se ha agrupado en 4 categorías: A: graduado escolar o nivel inferior; B: educación primaria y secundaria de primer grado; C: educación secundaria de segundo grado y D: educación superior.

Tal como se observa en la Tabla 4, las conclusiones son: a) la duración media de los contratos indefinidos y temporales en todos los niveles educativos de los menores de 30 años es menor; b) la duración media de los contratos temporales de las personas mayores de 30 años con niveles educativos C y D es más del doble; c) la diferencia media en días de los contratos temporales entre personas con un nivel educativo A y D, en el grupo de los menores de 30 años es de 38 días, mientras que en el otro grupo es de 119 días, y la duración media de los indefinidos del colectivo de jóvenes de hasta 30 años es menor en el nivel educativo D. En definitiva, la educación superior no garantiza a las personas jóvenes una mayor duración media en los contratos.

Tabla 2. Tasas de ocupación juvenil (menores de 30 años), 2008-2015 (en %)

	UE-28			España		
	2008	2013	2015	2008	2013	2015
Tasa de ocupación	50,9	45,9	47,2	52,3	32,6	33,7
Ocupación temporal	29,7	31,5	32,4	46,4	49,3	55,1
Ocupación jornada tiempo parcial	18,8	23,0	23,2	15,6	26,5	27,7
Ocupación jornada a tiempo parcial involuntaria	29,9	34,0	33,8	37,3	68,2	67,0
Edad emancipación (años)	26,3	26,1	26,1	28,4	28,9	29,0

Fuente: Eurostat (fecha de consulta 23/01/2017).

⁵ Las diversas modalidades que facilita la MVCL CDF 2015 se han agrupado en dos, indefinidos y temporales.

Tabla 3. Variación en contratos acumulados (menores de 30 años) entre 2013 y 2016

	Total	Colectivo masculino	Colectivo femenino
Indefinidos jornada completa	103.874	65.863	38.011
Indefinidos jornada parcial	75.179	36.840	38.339
Temporales jornada completa	809.994	527.678	282.316
Temporales jornada parcial	804.838	358.709	446.129
Fijos discontinuos	20.083	10.750	9.333
% Temporales en la variación	89,0%	88,7%	89,5%
% Tiempo parcial en la variación	48,5%	39,6%	59,5%
% Indefinidos en la variación	11,0%	11,3%	10,5%

Fuente: SEPE (fecha de consulta 23/01/2017).

Tabla 4. Estimación de la duración media per tipo de contrato⁶ (en días). 2008-2015

Nivel educativo	Hasta 30 años		Mayores de 30 años	
	Duración media	Intervalo de confianza	Duración media	Intervalo de confianza
	Contratos indefinidos			
A	867	855-878	1.445	1440-1450
B	975	965-985	1.473	1468-1479
C	900	889-911	1.676	1671-1681
D	836	827-846	1.634	1628-1640
	Contratos temporales			
A	132	130-134	249	247-252
B	142	141-144	234	231-236
C	131	129-133	315	311-319
D	170	168-173	369	365-373

Fuente: elaboración propia a partir de los datos de la MCVL CDF 2015.

⁶ El número máximo de días entre el 1 de enero de 2008 y el 31 de diciembre de 2015 que se ha considerado es de 3.377 días.

Asimismo, en el periodo 2008-2015, el porcentaje medio de contratos temporales es independiente del nivel educativo y es aproximadamente el doble en el colectivo de las personas jóvenes menores de 30 años, según la Tabla 5.

Tabla 5. Estimación del porcentaje medio de contratos temporales (en %). 2008-2015

Nivel educativo	Hasta 30 años		Mayores de 30 años	
	Duración media	Intervalo de confianza	Duración media	Intervalo de confianza
A	81,6	81,4-81,9	52,0	51,8-52,2
B	78,8	78,5-79,0	51,0	50,8-51,2
C	80,3	80,0-80,5	38,1	37,9-38,2
D	79,5	79,2-79,8	41,6	41,3-41,8

Fuente: elaboración propia a partir de los datos de la MCVL CDF 2015.

También se ha aproximado un indicador de sobrecualificación⁷, medido según el porcentaje de contratos formalizados, teniendo en cuenta los mismos colectivos y cruzando la variable grupo de cotización⁸ con la variable nivel educativo alcanzado. Se obtiene que este indicador es mayor en los niveles educativos C y D en ambos colectivos, pero en mayor medida para los jóvenes de hasta 30 años, es decir, estos formalizan más contratos para los que se requiere menor cualificación de la lograda en 2015, como se muestra en la Tabla 6.

Tabla 6. Estimación de la sobrecualificación por nivel educativo (en %). 2008-2015

Nivel educativo	Hasta 30 años		Mayores de 30 años	
	% contratos	Intervalo de confianza	% contratos	Intervalo de confianza
B	42,3	42,0-42,6	31,5	31,2-31,6
C	78,9	78,6-79,2	57,1	56,9-57,3
D	67,4	67,0-67,8	42,9	42,7-43,1

Fuente: elaboración propia a partir de los datos de la MCVL CDF 2015.

⁷ Hay que tener presente que el nivel educativo alcanzado corresponde al año 2015 y, por tanto, es posible que no lo hubiera alcanzado en el momento de conseguir el trabajo si es anterior al año 2015. Este indicador muestra el porcentaje de contratos sobrecualificados de la vida laboral del individuo.

⁸ La variable grupo de cotización se ha agrupado en cuatro categorías: 1) trabajadores mayores de 18 no cualificados, menores de 18 años, menores de 17 años y subalternos; 2) ayudantes no titulados, auxiliares administrativos, oficiales de primera, segunda y tercera; 3) jefes administrativos y de taller y oficiales administrativos; y 4) ingenieros técnicos, peritos y ayudantes e ingenieros, licenciados y alta dirección.

En este sentido el Consejo de la UE de 12 de julio de 2016⁹ señalaba que:

a pesar del gran número de personas con estudios superiores, la oferta de calificaciones no está suficientemente adaptada a las necesidades del mercado laboral, de manera que los índices de empleabilidad de los titulados superiores recientes figuran entre los más bajos de Europa, y gran parte de estos titulados ejercen ocupaciones que no requieren un título universitario.

Y recomendaba en España, para el año 2016: “adoptar medidas adicionales que mejoren la pertinencia de la enseñanza superior para el mercado laboral, entre otras cosas, estimulando la cooperación entre las universidades, las empresas y el sector de la investigación”.

Respecto a los salarios, la estadística “Mercado de trabajo y pensiones en las fuentes tributarias”¹⁰, facilitada por la Agencia Tributaria, desvela la reducción del salario medio de los menores de 35 años desde 2008. En la Tabla 7 se observa que el salario medio de las personas mayores de 25 años es 3,5 veces mayor respecto a los menores de 25 años. A su vez, el salario medio de los menores de 25 años entre 2008 y 2015 se ha reducido en una mayor proporción que el de los mayores de 26 años, en concreto 3,8 veces más, 2.737 euros menos en cómputo anual.

Tabla 7. Salario medio por tramos de edad, en cómputo anual, 2008 y 2015

Edad	2008			2015			Variación		
	Asalariados (%)	Masa salarial (%)	Salario medio (euros)	Asalariados (%)	Masa salarial (%)	Salario medio (euros)	Asalariados (%)	Masa salarial (%)	Salario medio (euros)
< 25 años	14,2	6,4	8.505	9,7	3,0	5.768	-4,6	-3,4	-2.737
De 26 a 35 años	30,1	26,7	16.831	23,8	18,4	14.422	-6,3	-8,3	-2.409
> de 26 años			20.734			20.022			-712

Fuente: elaboración propia a partir de datos de la Agencia Tributaria (datos publicados 23/11/2016).

Si se analiza la trayectoria laboral, 2000-2015, de la muestra de trabajadores por cuenta ajena que facilita la MCCL CDF 2015, esta permite verificar si la remuneración media de las personas jóvenes que en 2015 tenían hasta 30 años es inferior a la de los mayores de 30 años (2015) cuando estos tenían menos de 30. Es decir, dicho análisis proporciona una comparación entre generaciones, y la variable considerada ha sido las “bases de cotización por cuenta ajena” que se facilita

⁹ Recomendación del Consejo de 12 de julio de 2016 relativa al Programa Nacional de Reformas de 2016 de España y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de 2016 de España, DOUE C 299/7.

¹⁰ Investigación de carácter censal basada en la relación de perceptores de salarios, pensiones y prestaciones por desempleo que presentan los empleadores mediante la "Declaración anual de retenciones e Ingresos a Cuenta sobre Rendimientos de Trabajo (Modelo 190)".

mensualmente¹¹. Se han tenido en cuenta tres tramos de edad: de 16 a 20 años, de 21 a 25 años y de 26 a 30 años y al mismo tiempo considerando el nivel educativo alcanzado (A, B, C y D).

Tabla 8. Estimación de la remuneración media mensual (en euros). 2000-2015

Nivel educativo	Hasta 30 años		Mayores de 30 años	
	Remuneración media mensual	Intervalo de confianza	Remuneración media mensual	Intervalo de confianza
	De 16 a 20 años			
A	511	680 - 699	494	489-499
B	513	668 - 683	491	487-494
C	441	564 - 580	420	415-425
D	382	547 - 568	366	359-373
De 21 a 25 años				
A	679	865 - 888	672	669-675
B	720	901 - 920	714	712-716
C	643	761 - 778	691	688-694
D	691	849 - 875	635	631-639
De 26 a 30 años				
A	815	962 - 994	841	838-844
B	915	1100 - 1128	918	916-921
C	960	1118 - 1151	1.066	1063-1069
D	1.186	1346 - 1383	1.300	1297-1304

Fuente: elaboración propia a partir de los datos de la MCVL CDF 2015.

Las principales conclusiones del estudio que se observan en la Tabla 8 y que reproducen el esquema en las dos generaciones son: la remuneración media

¹¹ Hay que tener en cuenta que las bases de cotización por cuenta ajena se corresponden con la remuneración real mensual media, sin horas extra (que cotizan aparte), dentro de unos límites mínimos y máximos. Esta variable ha permitido un análisis de la vida laboral del periodo 2000-2015 de los trabajadores por cuenta ajena de la muestra analizada. Para comparar diferentes años se ha optado por ajustar las bases en la inflación. En el análisis no se ha considerado la población sin base de cotización.

mensual se incrementa con la edad y para los jóvenes mayores de 26 y menores de 30 años también se incrementa con el nivel educativo. En cambio, aquellos elementos que diferencian ambas generaciones son: a) la remuneración media mensual en todos los niveles educativos de las mayores de 25 y menores de 30 años se ha reducido, y la reducción para los que han alcanzado educación universitaria es de 115 euros menos de media y b) en este tramo de edad, la diferencia entre el nivel educativo A y el D ha disminuido, de forma que la diferencia media entre los dos niveles educativos y entre las dos generaciones ha pasado de 459 euros a 371 euros mensuales. Se constata, pues, que la educación es un factor que favorece el incremento de la remuneración de los menores de 30 años (Llopis y Tejerina, 2016), pero en menor medida que en las anteriores generaciones.

En consecuencia, este “modelo” de empleo precario que se configura para las personas jóvenes menores de 30 años, basado en la temporalidad de los contratos, la parcialidad en la jornada de trabajo y los bajos salarios que tendrán, sin duda, su impacto en la protección social¹², no garantiza que estas puedan emanciparse. Según el Observatorio de Emancipación del Consejo de la Juventud de España, en el segundo semestre de 2016, el 93,8% de las personas jóvenes menores de 25 años y el 58,7% de entre 25 y 29 años, seguían residiendo en el hogar familiar, cifras superiores al segundo semestre del año 2013 (92,9% y 55,7% respectivamente). Tampoco puede obviarse que se produce un retraso de la edad de la primera fecundidad, que pasa a ser la más tardía de Europa, con efectos demográficos en cadena (Feixa *et al.*, 2015).

3. La Garantía Juvenil: iniciativa europea frente al desempleo juvenil

La UE, desde el año 2010, ha intensificado sus actuaciones dirigidas a combatir las tasas europeas de desempleo juvenil, que, según Eurostat, alcanzaron el 23% en el segundo trimestre del año 2013, superando el doble de la tasa correspondiente a la de los adultos, 10,9%, al tiempo que el 34,1% de las personas jóvenes desempleadas lo eran de larga duración. Ante esta coyuntura la UE planteó una serie de iniciativas sobre el empleo juvenil, entre las que destaca la *Recomendación sobre el Establecimiento de la Garantía Juvenil* (en adelante Recomendación)¹³, dirigida a las personas jóvenes de entre 16 y 30 años¹⁴, con el fin de garantizarles una “buena” oferta de empleo o una formación en el plazo de cuatro meses a partir de su situación de paro o finalización de sus estudios y/o formación.

¹² Según el *Informe del Mercado de Trabajo de los Jóvenes. Estatal. Datos 2015*, publicado en 2016 por el Ministerio de Empleo y Seguridad Social, del total de beneficiarios de desempleo el 10,18% eran menores de 30 años. Una cifra que ha sufrido un paulatino descenso en los últimos años, pues en “los primeros años de la crisis y con el aumento del desempleo, los jóvenes que trabajaban y fueron despedidos estaban protegidos por esta contingencia. A partir de entonces, el acceso al mercado laboral de este colectivo presenta algunas dificultades, razón por la cual el no acceder a un trabajo conlleva no generar prestación o subsidio por desempleo”.

¹³ Diario Oficial de la UE C120/1 de 26 de abril de 2013.

¹⁴ Inicialmente la edad se situó entre 16 y 25 años. Posteriormente se amplió a los menores de 30 años. Resolución de 29 de julio de 2015. BOE de 15 de julio de 2015.

Esta Recomendación instaba a los Estados miembros a aplicar, lo antes posible, los Sistemas Nacionales de Garantía Juvenil (SNGJ) y, a aquellos Estados perceptores de fondos europeos (con una tasa de paro juvenil superior al 25%), a presentar antes de finalizar el año 2013 su plan de aplicación de la GJ. Hace especial hincapié en la necesidad de integrar a las personas jóvenes en el mercado laboral y, en particular, las que no trabajan ni estudian ni se forman (jóvenes en situación NEET), muchas de las cuales no han superado la educación secundaria o bien han abandonado prematuramente los estudios y la formación. Al mismo tiempo, recomienda que los Estados miembros, al diseñar el SNGJ, tengan en cuenta que las personas jóvenes no constituyen un grupo homogéneo con entornos sociales similares, ya que es evidente que para muchas personas jóvenes la orientación profesional, la educación o la información sobre el mercado de trabajo son suficientes para alcanzar por sí mismas una colocación. En cambio, otras requerirán de una adecuación de sus competencias a las ofertas de empleo, una formación para la preparación del *curriculum vitae* y para las más desfavorecidas intervenciones más complejas para que puedan beneficiarse de la GJ.

De la Recomendación se debe destacar la importancia de fijar un plazo máximo de cuatro meses para darle cumplimiento, a partir del momento en que la persona joven queda en situación de paro o finalice su educación formal.

La UE a través de la Recomendación muestra la voluntad de afrontar la crisis del empleo juvenil con una reorientación de sus políticas (Cabasés *et al.*, 2015). Lahusen *et al.* (2013) identifican la GJ como una medida excepcionalmente específica en comparación con otras políticas juveniles de la UE, pero al mismo tiempo señalan, según manifestaciones de algunos políticos europeos, que en la elaboración de la GJ se repitió el patrón europeo de coincidir en términos generales y no ponerse de acuerdo respecto a medidas concretas.

3.1.La Implementación de la Garantía Juvenil en España 2013-2016

El Gobierno, después de haber realizado el año 2012 una reforma laboral que afectó, entre otros, el acceso al empleo y la contratación laboral (Cabasés y Pardell, 2014), presentó, en el mes de marzo de 2013, la *Estrategia de emprendimiento y empleo joven 2013-2016 (EEEJ)*, que contiene cien medidas para favorecer la inserción laboral de las personas jóvenes, ya sea por cuenta ajena o por medio del emprendimiento, de las cuales quince son medidas de choque y que fueron desarrolladas en la Ley 11/2013, de 26 de julio¹⁵. Posteriormente, el Consejo de Ministros de 20 de diciembre de 2013 aprobó el *Plan Nacional de Implantación de la Garantía Juvenil en España (PNIGJE)*, al ser uno de los Estados que registraba, en aquellos momentos, una tasa de paro juvenil superior al 25% y, por tanto, ser uno de los Estados beneficiarios de los Fondos Europeos dirigidos a GJ. En concreto, en el año 2013, en España, la tasa de paro juvenil (personas jóvenes de más de 16 y menos de 25 años) era del 55,5%¹⁶, cifra que duplicaba la de la UE.

¹⁵ Ley 11/2013 de 26 de julio, de medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento. BOE de 27 de julio.

¹⁶ Dato facilitado por Eurostat en diciembre del año 2014.

España dispondrá de un total de 1.887 millones de euros, de los cuales, 943,5 millones de euros proceden de la línea presupuestaria específica para el empleo juvenil que figura en el Marco Financiero Plurianual 2014-2020, y el resto, 943,5 millones de euros, proceden de la inversión específica del Fondo Social Europeo (FSE). A dicha financiación debe sumarse un incremento fijado por la Comisión Europea mediante su Comunicación COM (2016) 311 final, de 30 de junio de 2016.

El PNIGJE, define la GJ en los siguientes términos:

La Garantía Juvenil presentará un enfoque integral, preventivo y de atención temprana de todas las instancias que pueden contribuir a facilitar la mejora de la empleabilidad y la inserción en el mercado de trabajo de los jóvenes, de forma que, tras el periodo de implantación:

— Se esté en disposición de ofrecer a los jóvenes menores de 25 años que ni trabajen ni reciban formación que soliciten, por los medios puestos al efecto, atención de la Garantía Juvenil, una buena oferta de empleo o acción formativa, educativa, de formación profesional continua, de aprendizaje o prácticas, antes de los cuatro meses desde la solicitud y, en todo caso, una vez que se completen los trámites de comprobación de la información aportada y, en su caso, de finalización del perfil del solicitante.

— Se disponga de medidas o programas de actuación complementarias dirigidas a los jóvenes menores de 25 años que no estudian ni trabajan y se encuentran más alejados del mercado de trabajo, promoviendo su activación en colaboración con las entidades y agentes implicados.

En dicha definición se constata que se deben adoptar medidas complementarias dirigidas a las personas jóvenes NEET que no están inscritas en ningún registro, en línea con Europa que insiste en establecer mecanismos públicos para atraer a todas las personas jóvenes al circuito de las medidas que se ofrezcan. Si se tienen en cuenta las fases que diseña el PNIGJE, se puede afirmar que no se ha previsto cómo atraer a aquellas personas jóvenes en situación de riesgo y que han renunciado a la búsqueda de un empleo a través de los servicios públicos (oficinas de empleo). Por este motivo sería necesario introducir una "fase de captación" para tal fin, en la que sería fundamental la implicación y la participación de las organizaciones juveniles, de las corporaciones locales, los centros educativos y de las entidades del tercer sector mediante una alianza territorial, poniendo en valor la importancia de la proximidad, que hiciera posible que todas las personas jóvenes puedan participar del SNGJ.

Con la Ley 18/2014¹⁷ se pone en funcionamiento el SNGJ estableciendo los requisitos que deben cumplir las personas jóvenes de entre 16 y 30 años para ser beneficiarias. En primer lugar, fija que hay que estar inscrito en el "fichero" (artículo 97) y para su inscripción se exige no haber trabajado en los 30 días naturales anteriores a la fecha de la presentación de la solicitud, no haber recibido acciones educativas que comporten más de 40 horas mensuales

¹⁷ Ley 18/2014, de 15 de octubre, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia. BOE de 17 de octubre de 2014.

en los 30 días naturales anteriores a la fecha de presentación de la solicitud, y no haber recibido acciones formativas que conlleven más de 40 horas mensuales en los 90 días naturales anteriores a la fecha de presentación de la solicitud (Escudero, 2016). En consecuencia, dichos requisitos producen un aplazamiento en el cumplimiento de los cuatro meses que establece la Recomendación, punto fuerte de la GJ, y por ello España incumple esta exigencia. La inscripción se iniciará a instancia del interesado (artículo 98.1), siendo las personas jóvenes las que tienen la obligación de facilitar todos los datos para inscribirse en el fichero (artículo 100.c). Es decir, se traslada la proactividad a la persona joven. ¿Cómo espera la Administración que accedan a este sistema aquellas que están alejadas de los circuitos donde fluye la información?

Hay que recordar que, si bien el concepto *ni-ni* surgió para denunciar el desajuste existente entre el sistema educativo y el mercado laboral, hoy es una etiqueta peyorativa que victimiza a las personas jóvenes y que se ha convertido en categoría. Sólo recordar que antes de 2008 eran JASP (Joven Aunque Sobradamente Preparada) o bien mileuristas (con un salario inferior a los 1.000 euros al mes con dificultades para emanciparse) y que con el inicio de la crisis se empezaron a utilizar etiquetas que aludían a una identidad incompleta o abortada: Nimileuristas, Precarios, Jesper (Jóvenes Emigrantes Sobradamente Preparados), entre otros. Es decir, hay una tendencia a estereotipar el colectivo juvenil como forma de denuncia social, pero que resulta perjudicial cuando se toma la parte por el todo y los efectos por las causas. No hay personas jóvenes NEET, como se contempla en el PNIGJE, en todo caso hay personas jóvenes en situación NEET. Es necesario reivindicar el carácter dinámico tanto del empleo como de la educación y de su interrelación, por lo que muchas personas jóvenes se mueven, en cuestión de días, entre experiencias laborales o educativas de diferentes niveles y existen muchas formas de actividad que, por su carácter, no aparecen en las estadísticas (Madsen *et al.*, 2013). La categoría estadística NEET no debería servir para etiquetar un colectivo homogéneo y estático, que no existe, sino para describir la precariedad e inseguridad en la que se encuentran muchas personas jóvenes de diferentes perfiles si, en un momento determinado de su vida, se encuentran sin empleo y no recibiendo ningún tipo de formación. Por tanto, el SNGJ continúa con el esquema de estereotipar a las personas jóvenes sin tener en cuenta su heterogeneidad y la diversidad de situaciones en la que se pueden encontrar antes de los 30 años.

El Programa operativo de empleo juvenil (POEJ), vinculado al desarrollo de la Iniciativa de Empleo Juvenil (IEJ), que es uno de los instrumentos financieros destinados al cumplimiento de la Recomendación, eje central del PNIGJE, es el instrumento que permite implementar el SNGJ y asegurar la integración en los programas cofinanciados por la UE.

Las medidas destinadas a implementar la GJ se agrupan en el PNIGJE en cuatro ejes: 1) mejora de la intermediación; 2) mejora de la empleabilidad; 3) estímulos a la contratación, y 4) incentivos al emprendimiento (Cabasés y Pardell, 2014).

En el año 2015, según los datos facilitados por Eurostat, se constata que la tasa de paro de las personas jóvenes menores de 30 años es muy elevada con un 36,7%, más del doble de la tasa de la UE-28, que la tasa de temporalidad se ha incrementado en 10 puntos porcentuales respecto el año 2008 y que la contratación con jornada a tiempo parcial involuntaria casi se ha duplicado respecto a 2008 (del 37,3% al 67%). Además, el aumento en la contratación entre los años 2013 y 2016 se debe al incremento de los contratos temporales, de los cuales 50% son a jornada completa y el otro 50% a jornada a tiempo parcial, en concreto un 89% del aumento total. Según el Banco de España¹⁸, la renta media del conjunto de los hogares en 2014 había disminuido un 12,1% respecto de 2011, y ha sido más acusada en los hogares cuyo cabeza de familia tiene menos de 35 años.

Hay que destacar la disminución de la población activa de los menores de 30 años que entre 2013 y 2015 se cifra en 393.600 personas jóvenes y, en consecuencia, cabe preguntarse sobre el motivo de este descenso y la relación entre dicha tendencia y la contratación a la que acceden las personas jóvenes. Se pone de manifiesto que las submodalidades contractuales destinadas a las personas jóvenes (entre estas el primer empleo joven y las prácticas para el primer empleo) solamente sirven para reducir su tasa de desempleo temporalmente, pero no les garantizan ni estabilidad ni ingresos suficientes para su proyecto de vida. Y lo más preocupante es el posible efecto de desánimo de este colectivo por la falta de oportunidades de empleo y formación. Por otra parte se potencia el emprendimiento y autoempleo que sin una formación adecuada y con medidas de financiación los proyectos que las personas jóvenes emprenden pueden finalizar en un fracaso.

Ante el reducido número de inscripciones en el SNGJ y el bajo porcentaje de ejecución de los recursos asignados a GJ, la Conferencia Sectorial de Empleo y Asuntos Laborales, celebrada el 19 de diciembre de 2016, de acuerdo con los interlocutores sociales y con el visto bueno de las autoridades competentes de empleo y auditoría de la Comisión Europea, acordó la modificación de la Ley 18/2014 que se reflejó en el Real Decreto-ley 6/2016, de 23 de diciembre, de medidas urgentes para el impulso del SNGJ. Esta norma introduce, en síntesis, las siguientes modificaciones:

- a) se incluye a los interlocutores sociales como sujetos partícipes en el SNGJ (artículo 88), especialmente en el procedimiento de inscripción y en la Comisión Delegada de Seguimiento y Evaluación del SNGJ (artículo 112);
- b) se permite a todas las entidades participantes en el sistema implantar, en el ámbito de sus competencias, procedimientos específicos para la inscripción de las personas jóvenes en el “fichero” único (artículo 88);
- c) se simplifican los requisitos para poder ser beneficiario del SNGJ y bastará con no haber recibido formación ni haber estado trabajando el día anterior a la solicitud de inscripción para cumplir los requisitos (artículo 105);
- d) se posibilita que todas las personas jóvenes inscritas como demandantes de empleo en los servicios públicos, que cumplan con los requisitos de la Garantía

¹⁸ Encuesta Financiera de las Familias (EFF) 2014: métodos, resultados y cambios desde 2011. Banco de España, 2017.

Juvenil, sean inscritos en el SNGJ, incluso con efectos retroactivos, en el caso que hubieran participado en alguna de las actuaciones previstas en el Sistema (artículo 98) y

- e) se establece la conversión de las reducciones de cotización en bonificaciones para los incentivos al emprendimiento y la contratación de las personas jóvenes beneficiarias de la Garantía Juvenil (capítulo II).

No hay duda que la urgencia del RD-L se justifica, tal como se expresa en su preámbulo, por dos razones: a) “la necesidad de que la mejora de la gestión administrativa del sistema redunde en una adecuada utilización presupuestaria de los fondos procedentes de la Iniciativa de Empleo Juvenil y del Fondo Social Europeo dentro de los plazos de ejecución establecidos por la normativa de la Unión Europea” y b) y “que pueda tener lugar un adecuado aprovechamiento de los fondos adicionales de la Unión Europea que se generaron en virtud del reajuste del Marco Financiero Plurianual establecido por la Comunicación de la Comisión COM (2016) 311 final, de 30 de junio de 2016” . En definitiva, este RD-L responde a la necesidad de no perder los fondos europeos destinados a la GJ, pues en España la ejecución de su implementación sólo había alcanzado, hasta diciembre del año 2015, el 40% de las personas jóvenes menores de 30 años posibles beneficiarias de la GJ.

3.2. Evaluación de la aplicación en España de la Garantía Juvenil

La evaluación y la mejora continua del Sistema de Garantía Juvenil, dirigido a los Estados miembros, forma parte de la Recomendación para garantizar la permanente eficiencia de las actuaciones, el uso eficiente de los recursos y unos rendimientos positivos de la inversión.

El FSE, a través de los Reglamentos de Política de Cohesión¹⁹, determina que las evaluaciones deben valorar la eficacia, la eficiencia y el impacto de los programas que financian (como es el caso de la GJ). En consecuencia, los Estados miembros están obligados a proporcionar los recursos para que se puedan llevar a cabo procedimientos de evaluación que tengan en cuenta los objetivos específicos y los resultados a largo plazo del programa, en este caso de la GJ. Están previstas las siguientes evaluaciones:

¹⁹ Véase Reglamento nº 1303/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 17 de diciembre de 2013, por el que se establecen las disposiciones comunes relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo... y se deroga el Reglamento (CE) nº 1083/2006 del Consejo. Y el Reglamento nº 1304/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 17 de diciembre de 2013, relativo al Fondo Social Europeo y por el que se deroga el Reglamento (CE) nº 1081/2006 del Consejo.

Tabla 9. Calendario de evaluación del POEJ y IEJ. Período 2014-2020

Fecha	Tipo de informe	Autoridad responsable	Referencia normativa
Diciembre 2014	Evaluación <i>ex-ante</i>	Estado miembro	Reglamento 1304/2013, art. 114
Septiembre 2015	Plan de evaluación POEJ	Estado miembro	Reglamento 1304/2013, art. 114
Diciembre 2015	Primera evaluación IEJ	DG Administración del FSE	Reglamento 1304/2013, art. 19.6
2017	Revisión del Plan de evaluación	Estado miembro	-
Julio 2017	Primera evaluación de las acciones complementarias POEJ	DG Administración del FSE	-
Diciembre 2018	Segunda evaluación IEJ	DG Administración del FSE	Reglamento 1304/2013, art. 19.6
Julio 2019	Segunda evaluación de las acciones complementarias POEJ	DG Administración del FSE	-
Diciembre 2022	Resumen de las conclusiones de las evaluaciones del POEJ	Organismos intermedios	Reglamento 1304/2013, art. 114.2
Diciembre 2024	Evaluación <i>ex-post</i>	Comisión Europea	Reglamento 1304/2013, art. 57

Fuente: *Plan de evaluación del Programa Operativo de Empleo Juvenil. 2014-2020*

De acuerdo con dicho calendario se dispone de cuatro informes de evaluación sobre la aplicación de la GJ más un informe de fiscalización del Tribunal de Cuentas Europeo.

La evaluación ex ante del Programa Operativo de Empleo Juvenil, periodo 2014-2020 (Fondo Social Europeo) realizado por el Instituto de Estudios Fiscales, 2015 señala que el POEJ está en condiciones de poder iniciar su recorrido con garantías suficientes sobre su viabilidad y ofrece como conclusión general una visión positiva del POEJ. Sin embargo, los resultados del Eurobarómetro de diciembre de 2014 ponen de manifiesto que España es uno de los Estados donde las personas jóvenes muestran un mayor desconocimiento de la GJ, el 96% de las personas jóvenes la desconocen, dato demoledor. Hay que recordar que el SNGJ se inicia en España con retraso dado que la Ley 18/2014 es de octubre de 2014.

Revelador es el *Informe especial. Garantía juvenil de la UE: Se han dado los primeros pasos pero la aplicación del programa presenta riesgos*, informe de fiscalización del Tribunal de Cuentas Europeo, de 25 de marzo de 2015²⁰, el cual analiza el período de abril de 2013 hasta junio de 2014, en una muestra de cinco Estados miembros: Irlanda, Italia, Lituania, Portugal y Francia.

En él se identifican tres riesgos que se pueden generalizar al resto de Estados: la idoneidad de la financiación total, la definición de una "buena oferta" y la manera

²⁰ Diario Oficial de la UE C99/3 de 26 de marzo de 2015.

en que la Comisión supervisa e informa de los resultados. Respecto al primero, señala que hay una falta de información y que, por tanto, existe el riesgo que la financiación total no resulte idónea para aplicar el SNGJ. Por este motivo, recomienda que los Estados miembros presenten un panorama claro y completo del coste de todas las medidas previstas.

En cuanto al segundo, recuerda que la Recomendación no explicita en qué consiste ofrecer una "buena oferta", aunque la UE en la *Recomendación del Consejo de un Marco de Calidad para los períodos de prácticas* y en la *Declaración del Consejo sobre la alianza europea para el aprendizaje*, sí detallaba normas mínimas, no obligatorias, de calidad sobre el aprendizaje y las prácticas para evitar que las personas jóvenes fueran explotadas laboralmente. En este punto, el Tribunal recomienda que para ser beneficiario de fondos europeos la Comisión debiera proponer el cumplimiento, por parte de los Estados, de un conjunto de atributos cualitativos basados en los elementos que define una "buena oferta" en las orientaciones de la Comisión para la evaluación de la IEJ²¹.

Y, por último, en relación al tercer riesgo, el Tribunal considera que se deberían supervisar todas las medidas del SNGJ para que los fondos se invirtieran de manera sensata y las medidas se aplicaran marcando una auténtica diferencia para las personas jóvenes, permitiendo reaccionar de manera proactiva cuando esté claro que los objetivos no se van alcanzando. Recomienda que la Comisión implante un sistema global de supervisión que englobe reformas estructurales y medidas dirigidas a los individuos, transmitiendo al Parlamento Europeo y al Consejo los resultados de la supervisión.

La *Primera Evaluación de la Iniciativa de Empleo Juvenil, realizado por el Ministerio de Empleo y Seguridad Social, diciembre 2015*²², advierte que, dado que ha transcurrido un corto periodo de tiempo (octubre 2014 a diciembre 2015), se ha llevado a cabo solo una valoración cualitativa del proceso de implementación de la IEJ, incumpliendo pues el mandato del Reglamento del FSE (García, 2016). En relación al sistema de información, destaca:

- a) Deficiencias en el sistema y procedimiento de registro de los participantes en el SNGJ;
- b) Inconvenientes del SNGJ en la elegibilidad de los participantes;
- c) Problemas del cruce con las bases de datos policiales;
- d) La trazabilidad y seguimiento de los participantes al salir del SNGJ;
- e) No se prevé el diseño de un grupo de control de las actuaciones ni seguimiento de sus vidas laborales, y
- f) Retraso en la integración del "archivo" del SNGJ en la herramienta de gestión del FSE 2014-2020, al haberse retrasado la designación de la autoridad de gestión y en la selección de los organismos intermedios.

La difusión de la GJ ha sido limitada, por lo que se ha hecho necesario ampliar los medios de captación de los colectivos excluidos y se ha buscado la celebración de convenios de colaboración con entidades del tercer sector. En las conclusiones de

²¹ En relación a los elementos que definen la cualidad de las ofertas de empleo véase: *Plan de evaluación durante el periodo de programación 2014-2020. Programa Operativo de Empleo Juvenil*. Unidad de Evaluación del FSE. Ministerio de Empleo y Seguridad Social, noviembre 2015.

²² El Reglamento del FSE nº 1304/2013, en su artículo 19 obliga a realizar dos evaluaciones.

la evaluación se continúa instando a realizar esfuerzos de captación de los participantes de la población objetivo de la GJ y se insiste en vincular las entidades del tercer sector considerando que estas juegan un papel esencial. Ello ha tenido su reflejo en el grado de ejecución hasta el año 2015 de la asignación total presupuestada 2014-2015 (N + 3) –correspondiente a la asignación IEJ más la asignación FSE equivalente– para el periodo 2014-2015 y N + 3, puesto que en términos generales ha sido de un 12,5% en el tramo autonómico y del 10,5% en el nacional.

La actuación de los servicios públicos, a diferencia de lo que deja entrever la evaluación, ha ido en dirección contraria a la recomendada modernización de los servicios públicos de empleo y, además, la propia Comisión pone de manifiesto otro dato impactante: España redujo un 13,4% el personal del SEPE entre 2011 y 2014, y también constata que las agencias de colocación ofrecen servicios limitados de intermediación, a pesar de haber recibido subvenciones del Estado.

No hay que olvidar que la Recomendación, en el punto 10, insiste en la necesidad de que los servicios de empleo ofrezcan una orientación personalizada y planes de actuación individuales, incluidos sistemas de apoyo individuales, hechos a medida y basándose en el principio de obligatoriedad mutua y seguimiento continuado, para prevenir el abandono y velar para que se avance hacia la educación, la formación o el empleo.

El Consejo en su *Recomendación de 12 de julio de 2016, relativa al Programa Nacional de Reformas de 2016 de España* emite un dictamen sobre el Programa de Estabilidad de 2016 de España, y reitera que:

La aplicación de las recientes reformas de las políticas activas del mercado de trabajo está avanzando lentamente y la capacidad de los Servicios Públicos de Empleo para ofrecer ayuda y una orientación individualizada en la búsqueda de empleo sigue siendo limitada, al igual que la cooperación entre los servicios de empleo de las Comunidades Autónomas y las agencias de colocación privadas.

Y recomienda:

Adoptar medidas adicionales que mejoren la integración en el mercado laboral centrándose en el apoyo individualizado y aumentando la eficacia de las medidas de formación. Mejorar la capacidad de los servicios autonómicos de empleo y reforzar su coordinación con los servicios sociales.

La evaluación señala posibles efectos potenciales en la aplicación de la GJ: en las instituciones (cambios organizativos en instituciones y organismos gestores); en las personas (cómo afecta en las personas jóvenes en situación NEET y en su entorno económico y social) y en los modelos de intervención y en las políticas activas de empleo (mejorar su diseño). Entre los efectos en las instituciones, remarca la creación y desarrollo del "fichero" del SNGJ que podría convertirse en un instrumento informador y de prevención de la situación laboral de las personas jóvenes con mayor riesgo de exclusión social, al tiempo que supone un paso adelante en la coordinación de las administraciones. El "fichero" de GJ es un elemento clave para el éxito de la IEJ, a pesar del retraso producido en su implementación, siendo necesario poder diferenciar entre inscritos, registrados y participantes. El otro efecto señalado en las instituciones se refiere a la

modernización de los servicios públicos de empleo, cuestión que se ha soslayado y en España se ha ido en dirección contraria, como ya se ha puesto de manifiesto.

Cuando la evaluación analiza los efectos sobre las personas jóvenes, objetivo de la GJ, lo primero que se destaca es que estas son la base del futuro de un Estado y, por tanto, el impacto de las medidas de GJ tiene efectos directos en el conjunto de la sociedad. Y, además, destaca que los efectos socioeconómicos de la IEJ pueden significar la reducción de la pobreza derivada de la situación de desempleo y el riesgo de la exclusión social, así como la reducción del gasto público en políticas activas de empleo y el incremento de los ingresos públicos derivados de las cotizaciones sociales.

La evaluación también afirma que la integración de las personas jóvenes en situación NEET es una razón de suficiente peso, para que las políticas activas de empleo, dirigidas a este colectivo, deban continuar más allá del período que comprende la IEJ. En el más reciente informe de la Comisión Europea *Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. The Youth Guarantee and Youth Employment Initiative three years* donde, realizado por la Comisión Europea, octubre de 2016, se examinan las medidas adoptadas por los Estados miembros en la aplicación de la GJ y la IEJ, entre abril del año 2013 y julio del año 2016.

De nuevo se constata un déficit en la gestión para la identificación de potenciales beneficiarios del SNGJ, pues hasta el año 2015 solo un 10,7% de las personas jóvenes en situación NEET fueron beneficiarias de la GJ²³, frente a Austria y Francia que alcanzaron el 80%. La Comisión insiste en mejorar la difusión de la GJ y, a la vez, considerar a las personas jóvenes como un grupo heterogéneo y, por tanto, ofrecer actuaciones adecuadas a sus realidades y necesidades específicas.

Para la eficacia de la GJ se advierte, en la comunicación, de la necesidad de una administración más proactiva, tanto para la difusión y captación como para la gestión de las inscripciones, como ya advirtieron en su momento las autoras de este artículo (Cabasés y Pardell, 2014). Además, recomienda dar a las actuaciones un enfoque global, teniendo en cuenta no solo la oferta concreta facilitada a la persona joven, sino también el seguimiento, para evitar un futuro desánimo y retorno a la situación de exclusión social. Considera relevante las asociaciones sólidas que se deben tejer entre los servicios de empleo, el sector de la educación, el trabajo con jóvenes, servicios sociales y servicios de salud, con las ONG y las organizaciones de jóvenes y el empresariado. Su estrecha colaboración debería garantizar que las ofertas ya sean de trabajo o de formación/educación estén alineadas con las necesidades del mercado laboral y sean de calidad. Efectivamente, una alianza de estas características puede garantizar una mejor empleabilidad y encaje entre formación y trabajo.

²³ Al haberse ampliado la edad hasta los 29 años, se prevé la participación de 1.000.000 de personas, objetivo imposible de alcanzar, si se tiene en cuenta que en febrero de 2015 sólo se habían registrado 211.190 personas jóvenes de las que solo 59.281 habían encontrado trabajo.

4. Conclusión: las personas jóvenes atrapadas en un “modelo” de empleo precario

El objetivo de este artículo ha sido verificar, a partir del análisis de las estadísticas oficiales y de la MCVL CDF 2015, los factores que definen un “modelo” de precariedad laboral que actualmente afecta a las personas jóvenes menores de 30 años y su intensidad respecto a otras generaciones. Entendiendo precariedad laboral como la suma de un conjunto de factores: dificultad de acceso al mercado de trabajo, temporalidad de los contratos de trabajo, involuntariedad en la jornada laboral a tiempo parcial, sobrecualificación, bajos salarios y baja protección social.

Dicho análisis ha permitido constatar que la precariedad laboral se ha generalizado e intensificado en todos los niveles educativos y respecto a otras generaciones. Tras considerar la trayectoria laboral, en el periodo 2000-2015, se puede concluir que la educación es un factor que favorece el incremento de la remuneración de los menores de 30 años, pero en menor medida que en las generaciones anteriores. Asimismo, la educación superior no garantiza a las personas jóvenes una estabilidad en el empleo, pues en dicho colectivo el porcentaje medio de los contratos temporales es aproximadamente el doble respecto de los mayores de 30 años.

El indicador de sobrecualificación, que se ha calculado teniendo en cuenta el nivel educativo y grupos de cotización, pone de manifiesto que las personas jóvenes formalizan un porcentaje mayor de contratos para los que se requiere menor cualificación, con la consecuente pérdida de talento para el desarrollo de nuevas tecnologías y modernización de la estructura productiva.

En España, la Garantía Juvenil, cuyas expectativas iniciales se sobrevaloraron como solución ante las elevadas tasas de desempleo juvenil, en realidad no ha contribuido a favorecer la estabilidad en el empleo. La oferta formativa, la movilidad laboral intra-europea y el emprendimiento como alternativa, han constituido el grueso de las medidas del SNGJ a sabiendas que si ello no se acompaña de la creación de empleo neto se va a perpetuar la temporalidad, situando a las personas jóvenes en trayectorias laborales discontinuas. Por lo tanto, puede suceder que la implementación en España de la GJ no logre los objetivos marcados por la Recomendación, constituyendo un fracaso más de la política de empleo dirigida a las personas jóvenes.

A todo ello cabe sumar que la implementación en España de la GJ se inició con un año de retraso (Ley 18/2014) y ya era previsible que no se alcanzarían los objetivos fijados en la Recomendación, pues se establecieron unos prerequisites que provocaban el aplazamiento en la consideración de beneficiario de una actuación prevista en el SNGJ. El retraso también ha tenido su reflejo en el grado de ejecución hasta el año 2015 de la asignación presupuestaria de la GJ, y esto explica que hasta el año 2015 solo se haya ejecutado el 12,25% de la correspondiente al tramo autonómico y el 10,50% del tramo nacional. A través del RD-L 6/2016 se han eliminado dichos prerequisites y se posibilita de este modo poder aplicar a las personas jóvenes desempleadas, de forma inmediata, una actuación prevista en el SNGJ y optimizar los recursos europeos asignados al Estado Español.

Tampoco se han considerado los enfoques basados en la asociación, como instaba la Recomendación, haciendo participar activamente en el diseño de la GJ a todas aquellas organizaciones y asociaciones (juveniles, servicios de educación, interlocutores sociales, servicios especializados sobre la juventud), perdiendo la oportunidad de tejer sinergias que actúen como factores multiplicadores en las actividades tanto de concienciación, captación y empoderamiento de las personas jóvenes (puntos 2, 3, 4, 5, 6 y 7 de la Recomendación). El análisis de la aplicación de la GJ en España permite concluir que es fundamental la participación territorial de asociaciones sólidas entre los servicios de empleo, el sector de la educación, el trabajo con jóvenes, servicios sociales y servicios de salud, con las ONG y las organizaciones de jóvenes y el empresariado. Así como para que los servicios públicos ofrezcan un seguimiento personalizado y continuado.

La elevada tasa de paro y precariedad laboral de las personas jóvenes no se puede imponer como “modelo”. Hay que advertir que las políticas de juventud deben ocupar un lugar central en las políticas públicas a la hora de determinar las prioridades de las Administraciones Públicas para hacer frente a los retos de futuro, y como alerta la OIT en su último informe *Perspectivas sociales del empleo en el mundo. Tendencias del empleo juvenil 2016*, para garantizar “sociedades inclusivas y sostenibles”. Esta opción demanda más recursos públicos, mayor coordinación entre Administraciones y entre el sector público y privado. Junto con las políticas de juventud, las políticas de empleo también tienen un papel fundamental en cuanto a la formación, en la transición del mundo educativo al mundo del trabajo, con las sinergias con el tejido productivo, con el fomento de la investigación y la innovación para posibilitar un nuevo modelo de crecimiento económico que apueste por el talento y el mayor valor añadido que puedan aportar las personas jóvenes.

5. Bibliografía

- Albaigés, B., V. Campos y J. A. Román (2013): *Crisi del treball y emergència de noves formes de subjectivitat laboral en els joves*, Barcelona, Secretaria General de Juventud de la Generalitat de Catalunya.
- Alonso L. E., C. J. Fernández y R. Ibáñez (2016): “De la moral del sacrificio a la conciencia de la precariedad. Un análisis cualitativo de los discursos sobre la evolución de la crisis en España”, *Política y Sociedad*, 53(2), pp. 353-379, doi.org/10.5209/rev_POSO.2016.v53.n2.49380
- Cabasés, M. A. y A. Pardell (2014): *Una visión crítica del Plan de Implantación de la Garantía Juvenil en España. ¡Otro futuro es posible para las personas jóvenes!*, Albacete, Bomarzo.
- Cabasés, M. A., A. Pardell y T. Strecker (2015): “The EU Youth Guarantee – A Critical Analysis of its Implementation in Spain”, *Journal of Youth Studies*, 19(5), pp. 684-704, doi.org/10.1080/13676261.2015.1098777
- Cabasés, M. A., A. Pardell y C. Feixa (2016a): *La precariedad laboral juvenil a Catalunya. Una realitat incòmoda*, Barcelona, Taula d'entitats del Tercer Sector Social de Catalunya.

- Cabasés, M. A., M. J. Gómez y A. Pardell (2016b): “Precariedad y temporalidad, principales características del empleo juvenil en España”, *Revista del Ministerio de Empleo y Seguridad Social*, 126, pp. 31-51.
- Davison, A.C. y D. V. Hinkley (1997): *Bootstrap Methods and Their Application*, Cambridge, University Press.
- Escudero, R. (2016): *El Sistema Nacional de Garantía Juvenil: entre un amplio número de medidas y unos resultados aún insuficientes*, en R. Escudero, ed., *Jóvenes y empleo. Una mirada desde el derecho, la sociología y la economía*, Madrid, Centro Reina Sofía sobre Adolescencia y Juventud.
- Feixa, C., M. A. Cabasés, y A. Pardell (2015): *El juvenicidio moral de los jóvenes... al otro lado del charco*, en J. M. Valenzuela, ed., *Juvenicidio. Ayotzinapa y las vidas precarias en América Latina y España*, Barcelona y México, NED Ediciones-El Colegio de la Frontera Norte-ITESO.
- Feixa, C. (2016): *Podem parlar de juvenicidi moral dels joves?*. Disponible en web: <https://perspectiva.ccoo.cat/podem-parlar-juvenicidi-moral-dels-joves/> [consulta el 2 de febrero de 2017]
- Freire, E. (2006): *Mileuristas. Retrato de la generación de los 1000 euros*, Barcelona, Ariel.
- García, J. R. (2011): “Desempleo juvenil en España: causas y soluciones”, *BBVA Research*, 11/30, pp. 1-25.
- García, J. L. (2016): *Una perspectiva europea y española del Sistema de Garantía Juvenil*, Bomarzo, Albacete.
- Gentile, A. y F. Valls (2015): “La intensificación de la inestabilidad laboral entre los jóvenes en España”, *Panorama Social*, 22, pp. 111-125.
- González, S. (2013): “Juventud, desempleo y precariedad laboral. La red como espacio para la construcción de alternativas”, *Revista de Estudios de Juventud*, 103, pp. 161-180.
- Lasheras, R. y B. Pérez (2014): “Jóvenes, vulnerabilidades y exclusión social: impacto de la crisis y debilidades del sistema de protección social”, *Zerbitzuan*, núm. 57, pp. 137-157, doi.org/10.5569/1134-7147.57.08
- Llopis, R. y B. Tejerina (2016): “Crisis, educación y precariedad-afluencia. El rol de la educación en las condiciones de vida de la población española”, *Política y Sociedad*, 53 (2), pp. 413-442, doi.org/10.5209/rev_POSO.2016.v53.n2.49370
- Madsen, P. K., O. Molina, J. Moller y M. Lozano (2013): “Labour market transitions of Young workers in Nordic and southern European countries: the role of flexicurity”, *Transfer* 19(3), pp.325-343, doi.org/10.1177/1024258913495348
- Medina, A., A. Martínez, J. Cruces y F. Rocha (2011): *Las políticas de empleo para jóvenes en España. Una aproximación territorial*, Colección Informes y Estudios, 22, Madrid, Ministerio de Trabajo e Inmigración.
- Moreno, A., coord., (2012a): *La transición de los jóvenes a la vida adulta. Crisis económica y emancipación tardía*, Colección Estudios Sociales, 34, Barcelona, La Caixa.
- Moreno, A. (2012b): “La empleabilidad de los / las jóvenes en España: el desajuste entre educación y empleo”, *Revista Jóvenes y más*, 2, pp. 1-9.
- Pardell, A. y M. A. Cabasés (2015): “L’aplicació de la Garantia Juvenil a Catalunya”, *Revista d’Estudis Autònoms i Federals*, 22, pp. 264-311.

- Pardell, A. y M. A. Cabasés (2016): “La Carta Social Europea y la Reforma Laboral”, en *Balance de la Reforma Laboral*, Albacete, Bomarzo.
- Planas, A., P. Soler y C. Feixa (2014): “Juventud, políticas públicas y crisis en España: ¿Triángulo mágico o triángulo de las Bermudas?”, *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud*, 12(2), pp. 551-564, doi:10.11600/1692715x.1223070314
- Recio, A. (2007): “La situación laboral de los jóvenes”, *Arquitectura, Ciudad y Entorno*, 5, pp. 411-426.
- Rodríguez, E. y J. C. Ballesteros (2014): *Crisis y contrato social. Los jóvenes en la sociedad del futuro*, Madrid, Centro Reina Sofía sobre Adolescencia y Juventud.
- Santamaría, E. (2012): “Jóvenes y precariedad laboral: trayectorias laborales por los márgenes del empleo”, *Revista de servicios sociales*, 52, pp. 129-139, doi.org/10.5569/1134-7147.52.08
- Verd, J.M., L. Yepes y M. Vacchiano (2016): “Trayectorias laborales y capital social en la población joven. Elementos para analizar la precariedad laboral juvenil más allá de los grandes focos”, *Anuario IET de trabajo y relaciones laborales*, 3, pp. 144-158, doi.org/10.5565/rev/aiet.44