

Empleos de calidad para las personas jóvenes: una inversión de presente y de futuro¹

Miquel Úbeda²; M. Àngels Cabasés³ y Agnès Pardell⁴

Recibido: 21 de noviembre de 2017 / Aceptado: 5 de noviembre de 2018

Resumen. La consecución de empleos de calidad y de buenas ofertas de empleo se ha convertido en uno de los objetivos clave de los programas de empleabilidad juvenil; es por ello que los elementos que configuran el empleo de calidad deben ser analizados y problematizados. A través de una aproximación al concepto de empleos de calidad, y de los indicadores propuestos por diferentes organismos internacionales, se analizará en qué medida el Sistema Nacional de Garantía Juvenil (SNGJ) está contribuyendo a lograr el reto de los empleos de calidad; o por el contrario, está sirviendo para disminuir cuantitativamente las tasas de desempleo juvenil.

Palabras clave: juventud; empleos de calidad; Garantía Juvenil; precariedad.

[en] Quality jobs for young people: an investment of present and future

Abstract. Achieving quality jobs and good jobs offers has become one of the main aims of youth employability programmes. This is why the elements shaping [configuring] quality employment must be analyzed and made problematic. Through the concept of quality jobs and through the indicators proposed by different international organizations, the contributions of the Spanish Youth Guarantee Scheme to the challenge of quality jobs will be assessed; and also if it is being useful for reducing youth unemployment rates.

Key words: youth; quality jobs; Youth Guarantee; precarity.

Sumario. 1. Introducción. 2. Las personas jóvenes ante los procesos de precarización. 3. El reto de los empleos de calidad a partir de la Estrategia Europa 2020. 4. Elementos que configuran un empleo calidad. 5. La consecución de “buenas ofertas de empleo” a través de la Garantía Juvenil: un fracaso anunciado. 6. Conclusiones. 7. Bibliografía

Cómo citar: Úbeda, M.; Cabasés, M. A. y Pardell, A. (2020). Empleos de calidad para las personas jóvenes: una inversión de presente y de futuro, *Cuadernos de Relaciones Laborales*, 38(1), 39-57.

¹ Este artículo se enmarca dentro del Proyecto de Investigación del Ministerio de Economía y Competitividad: Programa Estatal de Investigación, Desarrollo e Innovación orientada a los Retos de la Sociedad [CSO2015-66901-R]; *La implantación de la Garantía Juvenil en España: Jóvenes, trabajo y futuro (GARJUVE)*.

² Universitat de Lleida, Departament de Geografia i Sociologia, miquel.ubeda@geosoc.udl.cat

³ Universitat de Lleida, Departament d'Economia Aplicada, macabases@econap.udl.cat

⁴ Universitat de Lleida, Departament de Dret Públic, agnes.pardell@dpub.udl.cat

1. Introducción

La situación laboral de las personas jóvenes viene siendo una preocupación por su dimensión cuantitativa y cualitativa. Esta situación, relacionada con los procesos de precarización (Lorey, 2011), tiene un impacto en el conjunto de la sociedad e implica consecuencias catastróficas para la vida y la integración social de las personas, provocando un empobrecimiento de las personas jóvenes en el presente y una pérdida de perspectivas de cara al futuro. Entre algunas de las consecuencias más visibles está el aumento de la conflictividad social, la obligación de migración para los jóvenes universitarios, la pérdida de la autoestima o, por ejemplo, el retraso en la edad de la primera fecundidad, que pasa a ser una de las más tardías de Europa, con efectos demográficos en cadena, con un índice⁵ de 1,33 en 2015, 0,12 inferior al 2008 y 0,25 respecto la media de la UE-28.

Ante esta realidad, es urgente y necesario analizar en qué medida el Sistema Nacional de Garantía Juvenil (SNGJ) –considerada como una de las medidas estrella de las políticas de empleabilidad juvenil de la Unión Europea (UE)– ha contribuido a la consecución de empleos de calidad, o bien al contrario, ha servido única y exclusivamente para disminuir cuantitativamente las tasas de desempleo juvenil. La definición de empleos de calidad ha sido tratada por la Unión Europea (UE) y por diversos organismos internacionales: Organización Internacional del Trabajo (OIT), UNECE y Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE); que permiten, a partir de los elementos que proponen y como punto de partida, identificar si los empleos que se ofrecen en el marco de la Garantía Juvenil (2013-2016) pueden ser considerados como tales. En este artículo, en la línea de la Estrategia Europa 2020, se utiliza la expresión “empleo de calidad” pues su amplia acepción permite tomar en consideración no solamente la oferta de empleo sino también las condiciones de trabajo, y abarcar el tipo de contrato, la jornada de trabajo y las condiciones salariales.

Para ello, se abordan, en primer lugar y de forma sintética, los elementos que configuran el modelo de precariedad laboral instaurado como nuevo régimen de empleo. En segundo lugar, se realiza una aproximación al concepto de empleos de calidad a partir de la Estrategia Europa 2020⁶, que propone una estrategia de crecimiento inteligente, sostenible e integrador. En tercer lugar, se complementa dicho análisis teniendo en cuenta el conjunto de indicadores propuestos por diferentes organismos internacionales. Y en cuarto lugar, se examina si las medidas del SNGJ tienen en cuenta dichos indicadores de calidad y satisfacen las expectativas generadas por la Recomendación Europea de 2013.

2. Las personas jóvenes ante los procesos de precarización

El modelo de precariedad laboral, que se ha instalado en nuestras sociedades, nos sitúa ante un escenario donde abundan las trayectorias vitales fragmentadas, la incertidumbre, la desigualdad y la inseguridad. Se trata de una tendencia que se ha ido

⁵ Eurostat define el índice de Fecundidad como el número medio de hijos por mujer.

⁶ COM(2010) 2020 de 3 de marzo de 2010.

definiendo e implementando, tal y como han apuntado diferentes estudios desde la década de los setenta (Gorz, 1995; Castel, 1997; Beck, 1998; Sennett, 2000).

Uno de los vértices con mayores consecuencias ha sido el cambio de las sociedades salariales, con una cultura del trabajo a largo plazo, que a partir de este momento tiende a diluirse en una constelación de nuevas formas a las que los sujetos deben adaptarse. Esta denominada “crisis del trabajo” (Castel, 1997; Miguélez y Prieto, 2001; Manzanera-Román, Ortiz García y Hernández Pedreño, 2016) se enmarca bajo la fragmentación de la economía y de las regulaciones de un ciclo disciplinario postfordista, que no cabría entender únicamente como desajustes del mercado, sino como un proceso de reordenamiento económico-laboral donde se han reducido las garantías sociales a formas de racionalidades económicas (Rose, 2007; Neilson y Rossiter, 2008). El empleo como eje central sobre el que se ha construido la modernidad (Alonso, 2007), fue uno de los elementos vertebradores de la vida social y política; y con su desmoronamiento, también se han precipitado las antiguas formas de organización social e identidad que proporcionaba el trabajo. Siendo evidente una desintegración progresiva de aquellas seguridades jurídicas (sistemas salariales, estructuras de organización colectiva) que constituían la norma de empleo en las sociedades salariales fordistas (Alonso, 2014).

Los efectos producidos a causa de esta “balcanización” del mercado (Alonso, 2004) y sus réplicas en el empleo, han producido toda una serie de consecuencias que han afectado no sólo a la forma de entender la economía y el trabajo, sino también, a la propia vida de los sujetos. Y ha afectado en mayor medida a las personas jóvenes, en lo que en la actualidad se materializa en la llamada precariedad laboral (Laparra, 2006; Santamaría, 2010). En este artículo se considera precariedad laboral cuando las trayectorias laborales no permiten consolidar un nivel de ingresos, una estabilidad en el empleo y una carrera profesional que permitan desarrollar un plan de futuro (Cano, 2007), lo que implica la eclosión de formas y situaciones de vulnerabilidad, incertidumbre y dependencia; y que se plasman a través de la flexibilidad, la temporalidad y la eventualidad, los bajos salarios y el mayor control en el lugar de trabajo (Santos Ortega, 2006)

La precariedad laboral de las personas jóvenes se caracteriza en los últimos años por ofrecer prácticas no remuneradas, contratos temporales, jornadas involuntarias a tiempo parcial y salarios que someten a las personas jóvenes a condiciones de dependencia. De este modo, el lugar de trabajo como espacio que articulaba vidas e identidades de las personas, se convierten en un espacio mucho más competitivo, meritocrático, inestable e inseguro.

El devenir precario al que los sujetos jóvenes se enfrentan como nueva realidad (Tejerina *et al.*, 2013), actúa en diferentes planos que mantienen un mismo carácter relacional; por lo tanto huir de simplificaciones supone entender que no nos remite exclusivamente a los nuevos cauces que toma el empleo, sino que actúa en un marco multidimensional (Santamaría, 2010) que tiene implicaciones en un plano socioeconómico (crisis del trabajo y mala calidad en el empleo); socioestructural (fin de las seguridades y cohesión social que aportaba el modelo del *welfare*); y por último, en un plano experiencial (incertidumbre ante el futuro, movilidad, falta de autonomía, inseguridad y falta de protección). La importancia de esta aproximación radica en que la precariedad no es únicamente una eventualidad pasajera, sino una característica de nuestras sociedades, por tanto debe ser comprendida como un proceso inserto en las dinámicas sociopolíticas actuales (Lorey, 2011; Keune y Serrano, 2014).

Este modelo, está produciendo toda una serie de efectos en el tejido social y en la forma en cómo se organizan de las vidas de las personas jóvenes. Para las personas jóvenes, la mala calidad en el empleo que se está ofreciendo hace difícil establecer itinerarios vitales sólidos y coherentes frente a los proyectos de vida lineales anteriores (Sennett, 2000), ello obliga a las personas jóvenes a desarrollar pautas de vida alrededor de la sensación de “vivir al día”. Ante un futuro incierto, este hecho implica adaptarse a la temporalidad como forma de vida, lo que implica previsiones racionales a largo plazo.

La organización de las vidas a corto plazo propicia que los sujetos tengan que desarrollar pautas adaptadas a la nueva realidad social. Por un lado deben adaptarse a la situación mejorando su propia empleabilidad, lo que genera nuevos comportamientos que se plasman en formas de hiperactividad formativa como estrategia para ascender laboralmente –cabe apuntar que bajo la idea de fomento de la empleabilidad y formación continua que las instituciones impulsan a través de sus normativas y recomendaciones, se esconden formas de gobierno que propician la precariedad y responsabilizan a los individuos de problemas estructurales (Serrano, Fernández Rodríguez y Artiaga, 2012)–. Por otro, surgen nuevas formas de construcción de sujetos y de administración de la vida que se adaptan a éste hecho: pautas de consumo inmediato, que contrastan con la racionalidad de ahorro de las sociedades fordistas; nuevas formas de entender las relaciones de pareja; o nuevas pautas residenciales, donde la idea de compartir piso o vivir de alquiler a lo largo de toda la vida se hace fuerte frente a las tradicionales formas de poseer una vivienda en propiedad.

Los procesos de precarización además de cambiar los elementos simbólicos sobre los que se articulan las sociedades y los sujetos, también toman cuerpo en efectos de pobreza y desigualdad. La falta de empleo de las personas jóvenes, los bajos salarios, la imposibilidad de acceder a una vivienda así como el deterioro del Estado del bienestar, que tiende cada vez más hacia formas de administración de la pobreza (Wacquant, 2011), hace que la precariedad laboral como nueva norma del empleo, se relacione también en los casos más graves, con la exclusión social y formas de marginalidad avanzada (Wacquant, 2001).

Entre 2008 y 2016 se produce un aumento de la tasa de riesgo de pobreza o exclusión social (indicador AROPE⁷), siendo el grupo de edad más afectado las personas jóvenes de entre 16 y 29 años con una tasa AROPE del 37,6%, como se observa en la Tabla 1.

Tabla 1. Riesgo de pobreza o exclusión social⁸ (Estrategia Europa 2020)
(Renta año anterior a la entrevista) (%)

Grupo de edad	2008		2016	
	Tasa AROPE	En riesgo de pobreza	Tasa AROPE	En riesgo de pobreza
De 16 a 29	22,8	18,1	37,6	29,6
De 30 a 44	21,3	17,6	27,1	21,3
De 45 a 64	21,8	15,2	30,5	21,9

Fuente: Estrategia Europa 2020

⁷ La Estrategia Europa 2020 puso en marcha un indicador específico, denominado AROPE (At-Risk-Of Poverty and Exclusion).

⁸ La población en riesgo de pobreza o exclusión social es aquella que está en alguna de estas situaciones: en riesgo de pobreza (60% mediana de los ingresos por unidad de consumo); en carencia material severa; en hogares sin empleo o con baja intensidad en el empleo.

La eclosión y generalización de todos estos procesos han acabado por colapsar la identidad colectiva de trabajo que encontrábamos en el modelo laboral fordista y la han substituido por otras más débiles, individualizadas y despolitizadas (Arnal, Finkel y Parra, 2013) Ha producido efectos sobre la configuración del tejido social y la capacidad de acción colectiva, responsabilizando en última instancia a los individuos de sí mismos (Serrano y Martín Martín, 2017). Las formas que toman los procesos de precarización llevan incluso, en palabras de Bourdieu, a la “desestructuración de la existencia” y a la configuración de “estructuras temporales”, así como a “la degradación de las relaciones con el mundo” (Bourdieu, 1998:120); lo que hace de vital importancia poner en el centro del análisis los significados que toma el término “empleos de calidad”.

3. El reto de los empleos de calidad a partir de la Estrategia Europa 2020

La UE ha intensificado desde 2010 y con motivo de la crisis económica, sus actuaciones dirigidas a combatir las tasas europeas de desempleo juvenil. En este marco, el punto de partida de este artículo será la Estrategia Europa 2020, heredera de la Estrategia de Lisboa 2000-2010, la cual se aprobó en un contexto de crisis económica y financiera con el objetivo principal de salir fortalecidos de dicha situación y convertir la UE en una economía inteligente, sostenible e integradora que disfrute de altos niveles de empleo, de productividad y de cohesión social. A su vez, favoreció un consenso entre los Estados miembros para actuar coordinadamente en el ámbito económico y del empleo desarrollando los objetivos mediante 10 Directrices⁹ (seis para las políticas económicas y cuatro para el empleo).

Unos meses después de la aprobación de la Estrategia, en mayo de 2010, ésta fue objeto de críticas por parte del Comité Económico y Social Europeo¹⁰, manifestando que era ambigua, general y cuya efectividad era cuestionable. En relación a las Directrices, dicho organismo se lamenta de que que las medidas sólo se limitan al incremento de la empleabilidad y no se centran en inversiones de futuro en formación, infraestructuras, sanidad y servicios sociales. Insistiendo, también en la necesidad de garantizar con mayor contundencia en las Directrices la promoción de la calidad del trabajo; posición que coincide con la Resolución del Parlamento Europeo de junio de 2010. En este sentido el Comité reitera que:

[U]n empleo de alta calidad debería ser una prioridad clave de la Estrategia Europa 2020, y que, a fin de mejorar los resultados en materia de empleo, es fundamental que se ponga un mayor énfasis en el buen funcionamiento de los mercados laborales y en las condiciones sociales; pide, en consecuencia, que se elabore un nuevo plan de trabajo para fomentar el trabajo digno, garantizar el respeto de los derechos de los trabajadores en toda Europa y mejorar las condiciones laborales¹¹.

La coordinación entre los Estados miembros y la UE en materia de políticas de empleo se plasmó en octubre de 2010 mediante el acuerdo del Consejo de la UE,

⁹ SEC (2010) 488 final y COM (2010) 193 final de 27.4.2010.

¹⁰ SOC/380 de 27 de mayo de 2010.

¹¹ Resolución del Parlamento Europeo de 16 de Junio de 2010 sobre la Estrategia UE 2020 (PE 441.929).

con la adopción de orientaciones como “un marco para que los Estados miembros conciben, apliquen y supervisen políticas nacionales en el contexto de la estrategia general de la UE”¹². Entre estas orientaciones, la número hace referencia explícita al fomento del empleo de calidad, y en relación a la juventud, mediante la número 7 y la 8, se hace un llamamiento a los Estados miembros para integrar a las personas jóvenes en el mercado laboral y les ayuden, muy especialmente a los que no tienen trabajo y no siguen ningún tipo de formación, en colaboración con los interlocutores sociales a encontrar un primer empleo o una experiencia de trabajo u oportunidades de educación o formación, considerándose éstas un antecedente de la Garantía Juvenil (GJ) (Cabasés y Pardell, 2014).

En abril de 2012, la Comisión Europea¹³, con el objetivo de reforzar la dimensión de la Estrategia Europa 2020, apeló a la movilización activa de los Estados miembros, los interlocutores sociales y otras partes interesadas para responder a los retos actuales de la Unión en materia de empleo y, en particular, del desempleo juvenil. Mediante un conjunto de planes de acción, puso en valor el potencial de creación de empleo de la economía verde, la atención sanitaria y social y de los sectores de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC). Entre sus propuestas destacan las relativas a reformas de la legislación sobre protección del empleo que permitan a las personas jóvenes tener acceso a empleos de calidad.

En 2015, a partir del informe conjunto sobre el empleo del Consejo y de la Comisión¹⁴, se ponen de manifiesto los problemas y divergencias sociales en materia de empleo y se adoptan nuevas orientaciones que se integran en la Estrategia Europa 2020. Sólo en la orientación número 5, se menciona que “los Estados miembros facilitarán la creación de empleos de calidad”, pero se sigue con las mismas vacilaciones e indeterminaciones que en 2010.

El mismo informe, tras analizar un conjunto de indicadores sociales y de empleo, afirma que en España “la evolución de la situación en cuanto a la tasa de desempleo y al porcentaje de ininis ha ido mejorando (desde niveles problemáticos), mientras que la situación relativa al desempleo juvenil, la pobreza y las desigualdades siguen representando otros tantos retos”, a los cuales no se dará cumplida respuesta pues en 2017 la OCDE insiste que el crecimiento de la pobreza en España se debe fundamentalmente a la falta de empleos de calidad (suficientes horas de trabajo y salario adecuado)¹⁵.

La evaluación de la Comisión Europea sobre España, que acompaña a la Comunicación relativa al Semestre Europeo 2017¹⁶, pone de manifiesto que la tasa de desempleo, a pesar de su disminución en los tres últimos años, sigue siendo una de las más elevadas de la UE, especialmente entre las personas jóvenes y los trabajadores con bajas cualificaciones. También señala el elevado porcentaje de empleo temporal y que la moderación salarial ha contribuido a la reducción de la tasa de destrucción de empleo.

En el Programa Nacional de Reformas de España 2017¹⁷, se prevé avanzar hacia un empleo más inclusivo y de mayor calidad, incrementando la eficacia de las medidas de formación y mejorando la eficiencia de los planes de activación e integración en

¹² Decisión 2010/707/UE del Consejo, de 21 de octubre de 2010, relativa a las orientaciones para las políticas de empleo de los Estados miembros.

¹³ COM(2012) 173 final

¹⁴ COM(2015) 700 final.

¹⁵ Estudios Económicos de la OCDE: España. OCDE, marzo de 2017.

¹⁶ SWD(2017) 74 final.

¹⁷ Aprobado por el Gobierno el 28 de abril de 2017.

el empleo. Y entre el conjunto de medidas que se propone está la aprobación de una nueva Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven. El informe también recoge las aportaciones de UGT y CCOO: reducir la temporalidad y eliminar el contrato indefinido de apoyo a los emprendedores, revisar el contrato para la formación y aprendizaje y modificar el régimen del contrato a tiempo parcial, mayor inversión en los servicios públicos de empleo, plan de choque para los desempleados de larga duración, retomar el diálogo social para construir un nuevo plan de GJ operativo, eficaz y dotado de seguimiento y control, reformar el sistema de protección del desempleo, actuaciones específicas para las personas mayores de 55 años y una política salarial dirigida a promover un cambio de modelo productivo y la reducción de la desigualdad y la pobreza.

En definitiva, la creación de empleos de calidad es una preocupación de la UE que ya se manifestó en el Consejo Europeo de Laeken de diciembre de 2001 reconociendo la complejidad y la multidimensionalidad del concepto. En 2007 bajo el impulso de la presidencia alemana¹⁸, se identificó a los “buenos empleos” como un elemento clave de un modelo social europeo renovado capaz de resistir los desafíos de la globalización, y como novedad se refirió a los principios que permiten calificar un “buen trabajo”, concretamente: salarios justos, protección contra los riesgos para la salud en el trabajo, el derecho de los trabajadores a hacer valer sus intereses y a participar, barreras laborales favorables a la familia y suficientes trabajos. Con el paso del tiempo en las orientaciones integradas de la Estrategia Europa 2020, se reemplaza el término “buen trabajo” por empleo de calidad, aunque ni desarrolla ni se desarrollan ni se normativizan los elementos que lo configuran.

4. Elementos que configuran un empleo de calidad

La crisis económica y financiera iniciada en 2008 y la reforma laboral de 2012 y sucesivas, han asentado un modelo de ocupación precaria que afecta, especialmente a las personas jóvenes (Cabasés y Pardell, 2014). Los datos demuestran la existencia de lo siguiente: 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 (Ortiz García, 2013; Cabasés y Pardell, 2017). En este contexto, el empleo de calidad debería ser una de las respuestas a dicho modelo de precariedad laboral impuesto a las personas jóvenes y por extensión a toda la población activa.

El empleo de calidad ha sido objeto de análisis por distintos organismos internacionales, los cuales han coincidido en señalar su carácter multifacético. En 1999, la OIT desarrolló el concepto de “trabajo decente”, centrado en cuatro áreas: empleo, seguridad social, derechos de los trabajadores y diálogo social. En 2012 publicó un manual sobre conceptos y definiciones relativos a un conjunto de indicadores de trabajo decente como guía para la puesta en marcha de la “Agenda del trabajo decente” (OIT, 2012)¹⁹. Por su parte, la UNECE, en colaboración con Eurostat y la OIT, detalló siete dimensiones para medir la calidad del empleo, considerando que ésta se refiere a las condiciones y la ética del empleo, las prestaciones monetarias y

¹⁸ En The informal Employment, Social Policy, Health and Consumer Affairs (EPSO) Council held in Berlin (18-20 January 2007).

¹⁹ OIT (2012), Decent work indicators: concepts and definitions, ILO Manual, First edition, International Labour Organization, Geneva.

no pecuniarias, las condiciones del tiempo de trabajo y el equilibrio entre el trabajo y la vida, la seguridad en el empleo y la protección social, el desarrollo de competencias y la formación, así como, la motivación laboral y las relaciones laborales de un individuo (UNECE, 2010)²⁰.

A partir de 2013, la OCDE ha propuesto un marco conceptual para evaluar la calidad del empleo, como elemento clave del bienestar individual y de compromiso y productividad de los trabajadores, a partir de tres dimensiones: (1) la calidad de los ingresos refleja la medida en que los ingresos contribuyen al bienestar de los trabajadores en términos de ingresos medios y su distribución en la fuerza de trabajo; (2) la seguridad del mercado de trabajo refleja aquellos aspectos de la seguridad económica relacionados con los riesgos de pérdida de empleo y el coste económico para los trabajadores; se define por los riesgos de desempleo y beneficios recibidos en caso de desempleo y (3) la calidad del ambiente de trabajo se mide por la incidencia de esfuerzo laboral, que es una combinación de altas demandas de trabajo y limitados recursos de trabajo.

El informe de los Estudios Económicos de la OCDE sobre España correspondiente al año 2017 pone de manifiesto la elevada tasa de desempleo juvenil y el aumento de la pobreza debido a la falta de empleo de calidad que proporcione suficientes horas de trabajo remunerado y unos ingresos adecuados. Señala que el mercado de trabajo cuenta con un elevado porcentaje de trabajadores temporales, fundamentalmente personas jóvenes y empleados con sueldos bajos, y que el colectivo que más sufre el desempleo son el colectivo juvenil y los trabajadores con baja cualificación. Insiste que dichos factores inciden negativamente en el crecimiento futuro y en la cohesión social. En este sentido considera fundamental:

[Q]ue España consiga incorporar a un mayor número de personas al mercado de trabajo, pero también debe centrarse en la calidad del empleo para asegurarse de que las ventajas del crecimiento se comparten en mayor medida entre la población y para crear mejores oportunidades para las generaciones futuras.

Asimismo, el informe muestra que España presenta la tasa más baja en la transición de trabajadores de empleos temporales a empleos indefinidos; que la media de los ingresos son comparativamente con otros países de la UE más bajos, reflejando la baja formación media de los trabajadores y la escasa productividad media de las empresas, y que las exigencias laborales sobre los trabajadores, como el tiempo para llevar a cabo una tarea o los riesgos para la salud física, son excesivos en comparación con los recursos que disponen. Afirma que los trabajadores temporales son los que padecen mayor inseguridad en el mercado de trabajo, pues se reducen sus ingresos, sus posibilidades de formación y sus perspectivas futuras de empleo.

En definitiva, la OCDE sitúa España entre los 10 países con los peores indicadores de calidad del empleo, principalmente por el deterioro de las componentes de estabilidad laboral y ambiente de trabajo.

El análisis de los microdatos de la Encuesta de Población Activa (EPA) del cuarto trimestre de 2016 confirma, según la Tabla 2, que las personas jóvenes menores de 30 años presentan la mayor tasa de desempleo y también el mayor porcentaje de

²⁰ UNECE (2010), *Measuring quality of employment – Country pilot reports*, United Nations Economic Commission for Europe, Geneva

ocupados subempleados por insuficiencia de horas, especialmente en el colectivo femenino, lo cual se traduce en salarios bajos y escasa protección social.

Tabla 2. Población de más de 16 años por relación con la actividad económica y grupo de edad (%)

Grupo de edad	Ocupada	Desempleada	Inactiva	Tasa desempleo		Ocupada subempleada por insuficiencia de horas ¹	
				Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
De 16 a 24	19,0	14,6	66,3	42,7	44,3	17,2	24,8
De 25 a 29	62,1	21,8	16,1	25,3	26,7	13,9	23,3
De 30 a 34	71,4	17,3	11,2	18,3	20,8	10,6	16,0
De 35 a 44	75,5	14,1	10,4	13,2	18,3	7,5	12,9
De 45 a 54	70,4	13,3	16,3	13,2	18,7	6,2	13,8
De 55 a 65	49,4	9,1	41,5	15,4	15,6	4,2	9,2

Fuente: microdatos EPA del VI trimestre de 2016.

El informe trimestral del Banco de España de junio de 2017²¹ ofrece una visión alternativa para medir el desempleo. Considera que en periodos de crisis la definición de persona desempleada según Eurostat –que sigue los criterios fijados por la OIT²²– es “demasiado estricta” ampliándola a aquellas personas que, “con ánimo de trabajar y disponibles para hacerlo, pueden no buscar empleo porque piensan que no van a encontrarlo”, dada la situación económica. En este sentido considera que se podrían añadir como desempleados aquellas personas inactivas “desanimadas”, cuyo motivo para no buscar empleo es pensar que no lo van a encontrar y aquellas inactivas que aunque no buscan empleo, están disponibles y desean encontrar uno “activos potenciales”. Además deberían incluirse aquellas personas que se encuentran trabajando pero que desearían trabajar más horas –grupo de subempleados²³–, dando lugar a una mayor tasa de desempleo, como se observa en la Tabla 3, que se explicaría por el incremento del empleo a tiempo parcial y, muy especialmente, al tiempo parcial involuntario.

Tabla 3. Tasa de desempleo y criterios alternativos (%)

	Tasa de desempleo	Subempleados	Desanimados	Activos potenciales	Tiempo Parcial involuntario
De 16 a 24	42,9	19,7	0,6	1,0	50,6
De 25 a 29	24,1	34,6	2,5	5,1	72,1
De 30 a 34	18,5	27,1	3,3	6,7	65,8
De 35 a 44	15,5	10,0	5,4	5,2	58,8
De 45 a 54	16,2	9,7	9,2	3,4	64,6
De 55 y más	16,1	6,3	1,5	0,3	49,6

Fuente: EPA del VI trimestre de 2016.

²¹ Banco de España, Boletín Económico 2/2017. Informe trimestral de la Economía Española.

²² La OIT considera una persona desempleada si, en el momento de la encuesta, afirma desear trabajar, estar disponible para hacerlo en un plazo de dos semanas y haber buscado trabajo de manera activa en las últimas cuatro.

²³ Se considera subempleados por insuficiencia de horas a los ocupados que desean trabajar más horas, que están disponibles para trabajarlas (en las dos semanas siguientes a la de referencia) o no pueden dejar su empleo actual debido al período de preaviso, siempre que sus horas efectivas trabajadas en la semana de referencia, tanto en el empleo principal como en el posible empleo secundario, sean inferiores a las horas semanales que habitualmente trabajan los ocupados a tiempo completo de la rama de actividad en la que el subempleado tiene su empleo principal.

Si se atiende a la filiación a la Seguridad Social llama la atención que, entre diciembre de 2008 y diciembre de 2016, el número medio de afiliados en el régimen general se redujo en un único colectivo: el de los menores de 35 años, con un descenso de 1.825.259 afiliados y, muy especialmente, entre los menores de 30 años con 1.105.491 afiliados menos, pasando a representar del 23,3% del total de afiliados al 16%. El impacto de la crisis económica respecto al empleo se ha concentrado en las personas jóvenes, especialmente en los menores de 30 años, expulsándolos del mercado de trabajo y dando lugar a un aumento de personas jóvenes en situación “nini”²⁴.

La crisis también ha conllevado una devaluación salarial que ha ido acompañada de una mayor temporalidad y parcialidad en los contratos de trabajo de las personas jóvenes. En la Tabla 4 se constata que, en diciembre de 2016, los menores de 30 años, son los que presentan mayor porcentaje de contratos temporales y con jornadas a tiempo parcial:

- el 66,6% de los menores de 25 años tienen un contrato temporal (21,1% a tiempo completo, 35,3% a tiempo parcial y 10,2% con un contrato de formación y prácticas).
- el 50,3% de las personas jóvenes de entre 25 y 29 años tienen un contrato temporal (23,9% a tiempo completo, 19,5% a tiempo parcial y 6,9% con un contrato de formación y prácticas).
- el 47,9% de los menores de 25 años y el 31,7% de las personas jóvenes de entre 25 y 29 años tienen un contrato con jornada a tiempo parcial (TP).

Tabla 4. Número medio de afiliados por tipo de contrato y grupo de edad (%)

	Indefinido TC	Indefinido TP	Fijo Discontinuo	Temporal TC	Temporal TP	Formación y Prácticas	Otros	Temporal	TP
De 16 a 24	12,4	12,6	1,7	21,1	35,3	10,2	6,7	66,6	47,9
De 25 a 29	31,7	12,2	1,9	23,9	19,5	6,9	3,9	50,3	31,7
De 30 a 34	47,5	11,5	1,9	21,9	12,8	1,2	3,2	35,9	24,3
De 35 a 44	54,9	10,6	1,9	18,1	9,1	0,2	5,2	27,4	19,7
De 45 a 54	54,3	11,2	2,6	14,5	7,5	0,1	9,9	22,0	18,7
De 55 a 65	50,5	10,4	3,1	9,9	9,7	0,0	16,4	19,6	20,1

Fuente: Ministerio de Empleo y Seguridad Social.

La Tabla 5 permite constatar el aumento de la parcialidad y de la temporalidad, especialmente en los contratos temporales y con jornada a tiempo parcial desde el año 2008 (15,9 pp para los menores de 30 años y 9,8 pp para los de entre 25 y 29 años). Por otra parte, cabe resaltar el mayor aumento de la temporalidad y los contratos en formación y prácticas en el colectivo de entre 25 y 29 años.

²⁴ Los jóvenes y los “NiNi” en Europa: primeras conclusiones. Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo, 2011.

Tabla 5. Variación del número medio de afiliados por tipo de contrato y grupo de edad, 2016-2008 (%)

	Indefinido TC	Indefinido TP	Fijo Discontinuo	Temporal TC	Temporal TC	Formación y Prácticas	Otros	Temporal	TP
De 16 a 24	-16,8	1,5	0,5	-10,7	15,9	3,5	6,0	8,7	17,5
De 25 a 29	-16,2	4,3	0,9	-5,1	9,8	4,7	1,7	9,3	14,1
De 30 a 34	-8,6	3,8	0,9	-2,4	5,8	0,7	-0,2	4,1	9,6
De 35 a 44	-1,8	1,9	0,3	-1,5	2,6	-0,1	-1,4	1,0	4,5
De 45 a 54	-3,2	3,2	0,5	-0,3	1,8	-0,1	-2,1	1,5	5,1
De 55 a 65	-5,6	3,3	1,2	0,3	-1,9	0,0	2,7	-1,6	1,4

Fuente: Ministerio de Empleo y Seguridad Social.

La Comisión Europea, consciente del problema del desempleo juvenil, adoptó el 5 de diciembre de 2012 un paquete de medidas que incluyeron una propuesta de “Recomendación relativa al establecimiento de una Garantía Juvenil” dirigida a las personas jóvenes de entre 15 y 24 años con la finalidad de “garantizarles un empleo o una formación en el plazo de cuatro meses a partir de su situación de desempleo o finalización de sus estudios”²⁵. Según dicha Recomendación la crisis “ha golpeado con especial fuerza a los jóvenes”, siendo estos más vulnerables, especialmente las mujeres que “tienen más probabilidades de verse más afectadas por los salarios bajos y el empleo precario”. En España, tal como se ha puesto de manifiesto, se confirma la urgencia de situar el empleo juvenil en el centro de las políticas activas de empleo.

Ante esta situación cabe preguntarse cuál ha sido la contribución de la Garantía Juvenil al fomento de la consecución de un empleo de calidad.

5. La consecución de “buenas ofertas de empleo” a través de la Garantía Juvenil: un fracaso anunciado

Los países nórdicos fueron pioneros a finales del siglo XX en la puesta en marcha de iniciativas y políticas dirigidas a dar respuesta a la problemática del desempleo juvenil. En 1981 el Consejo Nórdico planteó la GJ como una situación social en la que se garantiza a las personas jóvenes verdaderas oportunidades de educación, formación y empleo acordes, por un lado, con las aspiraciones, capacidades e intereses de la persona, y, por otro, con las necesidades y los objetivos de la sociedad²⁶.

La Recomendación europea, señala que el término “Garantía Juvenil” se refiere a:

[S]ituación en la que los jóvenes reciben una buena oferta de empleo, educación continua, formación de aprendiz o período de prácticas en un plazo de cuatro meses tras quedar desempleados o acabar la educación formal. La oferta de educación continua engloba programas de formación de calidad que conduzcan a una titulación profesional reconocida (consideración 5).

²⁵ Recomendación del Consejo de 22 de abril de 2013 sobre el establecimiento de la Garantía Juvenil. DOUE C 120/1 de 26/04/2013.

²⁶ Documento de trabajo de los servicios de la Comisión que acompaña al documento Propuesta de Recomendación del Consejo sobre el Establecimiento de una Garantía Juvenil. SWD (2012) 409 final, pág. 2.

Así mismo debería contribuir a la consecución de tres de los objetivos de la Estrategia Europa 2020: que el 75 % de las personas de 20 a 64 años tengan empleo, que las personas que abandonan prematuramente los estudios representen menos del 10 % y que se rescate al menos a veinte millones de personas de la pobreza y la exclusión social.

Según la propia Comisión Europea el objetivo de la GJ era también “evitar una disminución del potencial de crecimiento debido a una pérdida de capacidades, una merma de la cohesión social y salidas del mercado laboral que pudiesen pasar factura a la economía europea, sobre todo en un momento de rápido envejecimiento”²⁷.

En España la aplicación de la GJ se inicia con la aprobación, por parte del Consejo de Ministros de 20 de diciembre de 2013, del Plan Nacional de Implantación de la Garantía Juvenil (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 beneficiario 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%, cifra que duplicaba la de la UE. 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.

Con la Ley 18/2014 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 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. 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).

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 2016, 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, entre otras modificaciones (Romero y García, 2017),

²⁷ COM(2016) 646 final.

simplifica 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) y posibilita que todas las personas jóvenes inscritas como demandantes de empleo en los servicios públicos, que cumplan con los requisitos de la GJ, 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).

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 (IEJ) y del Fondo Social Europeo (FSE) 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 UE 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.

La aplicación de la GJ ha puesto de manifiesto que uno de sus retos es el logro de un “buen empleo” por parte de las personas jóvenes beneficiarias del SNGJ. En este sentido, se debe advertir que no existe una definición de la UE de un “buen empleo” pero sí que a través de la evaluación realizada por la propia Comisión Europea y también por la fiscalización del Tribunal de Cuentas Europeo se vislumbran las características que deben reunir los empleos de calidad. Por su parte, la OCDE proporciona elementos a considerar en este debate.

La evaluación y la mejora continua del Sistema de GJ, dirigida 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 Cohesión, 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 orden a la calificación de un “buen empleo” el elemento de la vinculación sostenible con el mercado de trabajo, es decir, que el beneficiario de la GJ no regrese, tras un periodo temporal, a una situación de desempleo o inactividad, constituye un elemento que debe formar parte de la evaluación y que permite valorar la consecución del resultado a largo plazo del programa, en la línea de lo establecido en el marco de indicadores que aprobó el Comité de empleo (EMCO) en 2014 y revisados en 2017²⁸.

El primer informe de fiscalización del Tribunal de Cuentas Europeo (TCE), de 25 de marzo de 2015²⁹, el cual analiza el período de abril de 2013 hasta junio de 2014, identifica tres riesgos: la idoneidad de la financiación total, la definición de una “buena oferta” y la manera en que la Comisión supervisa e informa de los resultados. Respecto al primero, señala que hay una falta de información y que, por tanto,

²⁸ Indicator Framework for Monitoring the Youth Guarantee 2017. <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=17424&langId=en>

²⁹ Informe especial. Garantía juvenil de la UE: “Se han dado los primeros pasos pero la aplicación del programa presenta riesgos”

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, 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 IEJ, instrumento de financiación de la UE de la GJ. 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 que 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.

Si se acude al informe de la Comisión Europea de octubre de 2016³⁰, el cual examina 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, se constata que España se sitúa entre aquellos Estados cuyos cambios, derivados de la aplicación de la GJ, fueron más limitados, debido a diversos factores, entre los cuales destaca “la asignación de una prioridad más baja, la existencia de retrasos o de interrupciones en la aplicación de medidas clave o una atención centrada en programas anteriores”. Señala que las actuaciones del SNGJ:

- se han centrado claramente en mejorar la empleabilidad de las personas jóvenes a través de la educación/formación;
- que sólo el 22% de las intervenciones se han orientado hacia el mercado de trabajo;
- que la proporción de ofertas subsidiadas de empleo, educación o formación ha sido del 100% en España, muy superior a la media de la UE (27,2%) y
- que no hay información disponible sobre la calidad de las ofertas, dado que aún no se han acordado criterios al respecto.

Una de las lecciones de los tres primeros años de aplicación de la GJ es que la calidad en el empleo no ha formado parte de su aplicación, y por ello la Comisión, a propuesta del TCE, se compromete a estudiar el establecimiento de criterios de calidad y que estos formen parte del seguimiento y evaluación de la GJ.

El segundo informe del TCE³¹ examina los avances efectuados en la aplicación de la GJ de abril de 2013 a mayo de 2016, si éstos abordaron adecuadamente los factores que podrían afectar a su aplicación y si llevaron a la práctica la IEJ de forma que contribuyera a la consecución de los objetivos de la GJ.

En este informe se pone de manifiesto que, en el período analizado la reducción de la población de jóvenes ninis menores de 25 años (227.000 menos) no se debió al aumento del número de jóvenes empleados (55.000 más), sino al aumento de personas jóvenes en formación (88.000 más) y a la reducción de la población menor de 25 años (154.000 menos), como se observa en la tabla 6, pues según el informe, las personas jóvenes tienden a permanecer más tiempo formándose y aplazan su entrada

³⁰ COM (2016) 646 final.

³¹ Tribunal de Cuentas Europeo. Informe Especial n.º 5/2017: ¿Han sido determinantes las políticas de la UE en cuanto al desempleo juvenil?. Luxemburgo, 4 de abril de 2017.

en el mercado laboral en períodos de crisis económica. Otros estudios afirman que también se debe a que las personas jóvenes menos cualificadas abandonan el mercado de trabajo, mientras que las más cualificadas tienen cierto acceso a empleos, aunque en una cantidad muy reducida (González, 2017). Si el análisis se refiere a los de más de 25 y menos de 30 años, la reducción de *ninis* se debe en mayor medida a la reducción de la población.

Tabla 6. Evolución de la población juvenil, 2013T1-2016T2, en miles

	Menores de 25 años			De 25 a 29 años		
	2013T1	2016T2	Variación	2013T1	2016T2	Variación
Ni-Ni inactivos	200	190	-10	180	178	-2
Ni-Ni desempleados	639	421	-218	669	417	-252
Total Ni-Ni	839	611	-227	849	595	-254
Ocupados	742	798	55	1.618	1.585	-33
Desempleados en formación	342	272	-70	205	140	-66
Inactivos en formación	2.227	2.315	88	189	202	13
Total población	4.150	3.996	-154	2.862	2.522	-340
Tasa desempleo	56,9%	46,5%		35,1%	26,0%	

Fuente: Encuesta de Población activa, INE.

En su análisis el TCE constata los escasos avances en la identificación y la inscripción de las personas jóvenes en situación “*nini*” al SNGJ y que algunos Estados decidieron transferir todas las personas jóvenes que ya estaban inscritos en los servicios públicos de empleo (o un proveedor similar) al sistema de GJ, mientras que otros optaron por implantar nuevos registros específicos (España).

El informe recuerda que existen tres vías para que los “*Ni-Ni*” inscritos puedan abandonar el SNGJ: aceptar una oferta de empleo, período de prácticas, aprendizaje o educación continua –constituyendo una salida positiva–; abandonar voluntariamente el sistema; o bien, quedar excluidos según las normas o prácticas nacionales (por ejemplo, si no participan reiteradamente en las actividades programadas). En 2014, en España, el número de salidas positivas en relación al número de inscritos fue del 53% y en 2015 del 57% y la tasa del 42% de destinos desconocidos refleja la mala calidad de los datos. Además el 63% de las personas jóvenes que salieron del sistema en 2014 seguía trabajando, estudiando o en formación 6 meses más tarde, porcentaje que se redujo al 45% después de 12 meses y al 33% después de 18 meses³². Cifras que ponen en duda la inserción en el mercado laboral de forma sostenible.

El TCE, en su análisis para la integración sostenible de los “*ninis*”, considera un elemento clave si los Estados utilizaron una definición de lo que debe constituir una “buena oferta”. Verifica que el concepto de “buena oferta” difiere entre los Estados miembros, ya que sólo Italia y Eslovaquia la han definido de forma completa y en España se definen las características principales de lo que es buena calidad para cada tipo de oferta. Al mismo tiempo afirma que “independientemente de la calidad de las ofertas, la integración sostenible de los “*ninis*” en el mercado laboral exige que se produzca

³² Manual metodológico de EMCO, marco de indicadores para el seguimiento de la GJ, apartado 81.

un crecimiento económico”. En este sentido, entre sus recomendaciones dirigidas a los Estados, destaca que deben “garantizar que las ofertas solo se consideren de buena calidad si se ajustan al perfil del participante y a las necesidades del mercado laboral, y si conducen a la integración sostenible en dicho mercado”, e insta a la Comisión junto con EMCO “desarrollar y proponer normas relativas a los criterios de calidad para las ofertas que vayan a realizarse en el marco de la Garantía Juvenil”.

6. Conclusiones

La crisis económica ha producido un cambio de paradigma del empleo, observándose un crecimiento del empleo atípico; y, a diferencia de las generaciones pasadas, la obtención de empleo estable para la juventud se convierte en un reto inalcanzable. El proceso de precarización en el que los sujetos se ven inmersos es un conflicto político que tiene como uno de sus efectos el empobrecimiento de las personas con, consecuencias sociales y culturales. Así pues, entre 2008 y 2016 se produjo un aumento de la tasa de pobreza o exclusión social de las personas jóvenes de entre 16 y 29 años; colectivo que presenta la mayor tasa de desempleo, la mayor tasa de temporalidad y también el mayor porcentaje de ocupados subempleados por insuficiencia de horas, lo cual se traduce en bajos salarios y escasa protección social. Esta situación conlleva enormes costes sociales –desconexión de la sociedad, desconfianza hacia el sistema político, fuga de cerebros– y económicos –efecto negativo en el crecimiento y la productividad–. Resulta alarmante que la OCDE, en su informe de 2017, sitúe a España entre los diez países con los peores indicadores de calidad del empleo, precisamente por el deterioro de los componentes de estabilidad laboral y ambiente de trabajo.

En este contexto el empleo de calidad debe prevalecer frente al modelo de precariedad laboral impuesto a las personas jóvenes y, por extensión, a toda la población activa. No existe una única definición de empleo de calidad, pero diversos organismos internacionales han aportado al debate científico los elementos que lo configuran, a la par que señalan su carácter multifacético.

Si la calidad se mide a partir de la oferta de empleo –acceso a un empleo–, ésta debe proporcionar una vinculación sostenible con el mercado de trabajo, es decir, evitando la temporalidad contractual y/o el regreso a la situación de desempleo o inactividad. En cuanto a las condiciones de trabajo, un empleo de calidad no puede sustentarse en contratos con jornada a tiempo parcial involuntaria y bajos salarios, como sucede en la actualidad, siendo el colectivo más afectado el de las personas jóvenes menores de 30 años, como demuestran los datos, siendo éstas las más vulnerables al ser las primeras en salir del mercado de trabajo y las últimas en incorporarse.

Ante tal situación, España ha anunciado en el Programa Nacional de Reformas 2017 su disposición para avanzar hacia un empleo más inclusivo y de mayor calidad, plan ambicioso que llega tarde y genera de nuevo expectativas y cuya efectividad se dilata en el tiempo dependiendo de que haya un crecimiento económico real que genere ocupación neta.

Tras tres años de aplicación de la GJ en España los datos demuestran que ésta no ha contribuido a la incorporación sostenible de las personas jóvenes en situación “Ni-Ni” al mercado de trabajo. En España la GJ no ha contribuido a generar empleo neto ni empleo de calidad. La oferta formativa ha constituido el grueso

de las medidas del SNGJ y éstas continúan instaladas en trayectorias laborales discontinuas.

En España, la consecución de una “buena oferta” de empleo continúa siendo un reto y es urgente el establecimiento de criterios mínimos de calidad a partir de una definición legal de empleo de calidad, que aborde la sostenibilidad en el mercado de trabajo –duración del contrato de trabajo, duración de la jornada de trabajo, adecuación de las cualificaciones y competencias profesionales, incremento de los salarios–, en la línea de las aportaciones de los sindicatos más representativos, que permita a las personas jóvenes tener un proyecto de vida digno con una trayectoria laboral sostenible, y romper el bucle de temporalidad, parcialidad y bajos salarios en el que están instalados.

7. Bibliografía

- Alonso, L.E. (2004). “La sociedad del trabajo: debates actuales. Materiales inestables para lanzar la discusión”. En *REIS: Revista española de investigaciones sociológica*, 107: 21-28.
- Alonso, L.E. (2007). *La crisis de la ciudadanía laboral*. Rubí: Anthropos.
- Alonso, L.E. (2014). “La producción política de la precariedad juvenil”. En *Boletín ECOS*, 27: 1-15.
- Arnal, M.; Finkel, L. y Parra, P. (2013). “Crisis, desempleo y pobreza: análisis de trayectorias de vida y estrategias en el mercado laboral”. *Cuadernos de Relaciones Laborales*, 31 (2): 281-311.
- Beck, U (1998). *La sociedad del riesgo*. Barcelona: Paidós
- Bourdieu, P. (1998) [2006]. *Contrafuegos: reflexiones para servir a la resistencia contra la invasión neoliberal*. Barcelona: Anagrama.
- 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., y Pardell, A. (2017) “El modelo de empleo juvenil en España (2013-2016)”, *Política y Sociedad*, 54, 3
- Cano, (2007). “La extensión de la precariedad laboral como norma social” En *Sociedad y Utopía*, 29: 117-137.
- Castel, R. (1997). *Las metamorfosis de la cuestión social: una crónica del salariado*. Buenos Aires: Paidós.
- Comisión Europea:
- Comunicación de la Comisión. Europa 2020. Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador (EE-2020). COM (2010) de 3.3.2010.
 - Recomendación del Consejo de 27.4.2010 sobre directrices generales para las políticas económicas de los Estados miembros y de la Unión. Parte I de las Directrices Integradas Europa 2020. SEC (2010) 488 final de 27.4.2010.
 - Decisión del Consejo sobre directrices para las políticas de empleo de los estados miembros. Parte II de las Directrices Integradas Europa 2020. COM (2010) 193 final de 27.4.2010.
- Escudero, R. (2017). “Las prácticas no laborales y las becas como mecanismos para favorecer la transición de la formación al empleo de los jóvenes: entre la preparación para la inserción laboral y el abuso”. 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: 61-84.
- González Gago, E. (2017). *El acceso de la juventud en situación de exclusión a los Programas de Empleo Juvenil*. European Anti-Poverty Network (EAPN)
- González, S. y Guillén, A.M. (2009). “La calidad del empleo en la Unión Europea. Debate político y construcción de indicadores”. *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*. 81: 71-88.
- Gorz, A. (1995). *Metamorfosis del trabajo. Búsqueda del sentido*. Madrid: Sistema.
- Keune, M., y Serrano, A. (2014). *Deconstructing flexicurity and developing alternative approaches. Towards new concepts and approaches for employment and social policy*. London: Routledge.
- Laparra, M. (2006). *La construcción del empleo precario. Dimensiones, causas y tendencias de la precariedad laboral*. Madrid: Fundación FOESSA.
- Lorey, I. (2011). “Governmental Precarization” *Transversal 1(2011)*. Viena: EIPCP. Recuperado de <http://eipcp.net/transversal/0811/lorey/en>.
- Lorey, I. (2016) *Estado de inseguridad. Gobernar la precariedad*. Madrid: Traficantes de Sueños.
- Manzanera-Román, S., Ortiz García, P., Hernández Pedreño, M. (2016). “Crisis del factor trabajo como vía de integración social”. *Cuadernos de Relaciones Laborales* 34(1), 15-35.
- Miguélez, F. y Prieto, C. (2001). “Crisis del empleo y cohesión social”. *Cuadernos de Relaciones Laborales*. 19: 223-240.
- Neilson, B., y Rossiter, N. (2008). “Precarity as a political concept, or, fordism as exception”. *Theory, Culture & Society*, 25 (7-8), 51-72.
- OCDE (2013), “Well-being in the workplace: Measuring job quality”, Chapter 5, *How’s Life? 2013: Measuring Well-being*, OECD Publishing, Paris. http://dx.doi.org/10.1787/how_life-2013-9-en.
- OCDE (2014), “How good is your job? Measuring and assessing job quality”, Chapter 3, *OECD Employment Outlook 2014*, OECD Publishing, Paris. http://dx.doi.org/10.1787/empl_outlook-2014-6-en.
- OCDE (2015), “Enhancing job quality in emerging economies”, Chapter 5, *OECD Employment Outlook 2015*, OECD Publishing, Paris. http://dx.doi.org/10.1787/empl_outlook-2015-9-en.
- OCDE (2015), “The quality of working lives: Earnings mobility, labour market risk and long-term inequality” Chapter 4, *OECD Employment Outlook 2015*, OECD Publishing, Paris. http://dx.doi.org/10.1787/empl_outlook-2015-8-en.
- Ortiz García, P. (2013). “Cambios en la legislación laboral y contratación temporal en España”. *Cuadernos de Relaciones Laborales*. 31(1): 141-165.
- Ramos, G., Negro, A., Merino M.C. y Somarriba, N. (2010). “El empleo en la Unión Europea: un análisis de la calidad del trabajo”, *Lan Harremanak*, 22: 17-43.
- Romero, M.J., García, J.L. (2017) “Luces y sombras de la reforma del Sistema Nacional de la Garantía Juvenil en España a través del Real Decreto Ley 6/2016, de 23 de diciembre”. *Revista de Derecho Social*. 77: 61-82.
- Rose, N. (2007). “Terapia y poder: Techné y Ethos”. En *Archipiélago: Cuadernos de crítica de la cultura*, 76: 101-124.
- Santamaría, E. (2010). ““Buscarse la vida”: trayectorias y experiencias de precariedad en el acceso al empleo de las personas jóvenes”. En *Revista de Estudios de Juventud* 89: 101-123.
- Santos Ortega, A. (2006): “«Generación Flexible»: vivencias de flexibilidad de los jóvenes parados”. *Cuadernos de Relaciones Laborales*. 24 (2): 63-83.

- Sennett, R. (2000) *La corrosión del carácter*. Barcelona: Anagrama.
- Serrano Pascual, A., y Martín Martín, P. (2017). From 'Employability' to 'Entrepreneurial-ity' in Spain: youth in the spotlight in times of crisis, *Journal of Youth Studies*. doi: <http://dx.doi.org/10.1080/13676261.2016.1273513>
- Serrano, A., Fernández Rodríguez, C.J., y Artiaga, A. (2012). "Ingenierías de la subjetividad: el caso de la orientación para el empleo". En *REIS: Revista española de investigaciones sociológicas*. 138: 41-62.
- Somarriba, N., Merino M.C., Ramos, G. y Negro, A. (2010). "La calidad del trabajo en la Unión Europea". *Revista de Economía Aplicada*. 28(3): 1-22.
- Tejerina, B., Cavia, B., Fortino, S., y Calderón, J.A. (Eds.), (2013). *Crisis y precariedad vital. Trabajo, prácticas sociales y modos de vida en Francia y en España*. València: Tirant lo Blanch.
- Wacquant, L. (2001). *Parias urbanos. Marginalidad en la ciudad a comienzos del milenio*, Buenos Aires: Manantial.
- Wacquant, L. (2011). *Castigar a los pobres. El gobierno neoliberal de la inseguridad social*, Barcelona: Gedisa.