

Manuela Durán Bernardino (2022). *Estudio multinivel de las políticas de empleo juvenil*. Madrid: Editorial Dykinson, 229 pp.

El decurso de las dos últimas décadas ha revelado las profundas contradicciones de un sistema socioeconómico incapaz de cumplir con el ideal de progreso que constituía su *leitmotiv*. La regla deontológica que situaba en el esfuerzo individual la clave para ascender socialmente se presenta hoy, en el mejor de los casos, como el residuo de una ética del trabajo totalmente desacoplada de la realidad. Como señala Anne Helen Petersen en su excelente libro *No puedo más*, la generación *millennial* se caracteriza por la desconfianza en las institucionales sociales y por las expectativas poco realistas del trabajo moderno. El desempleo, el subempleo o sencillamente la inactividad son fenómenos habituales con los que millones de jóvenes que se ven obligados a lidiar todos los días, dando lugar a situaciones habituales de frustración personal y a una pérdida generalizada de riqueza social.

Las cosas como fueren, y más allá de una perspectiva centrada en la crítica cultural, es un dato empíricamente contrastable que existe una asimetría de tipo generacional en el acceso al empleo y en las condiciones de trabajo. Según datos que la autora expone en la apertura de la obra, actualmente hay 64 millones de jóvenes desempleados en todo el mundo y 145 millones de trabajadores jóvenes que viven en la pobreza. En el caso español, las cifras son aún más preocupantes, ya que la tasa de desempleo juvenil se sitúa en el 30,6%, esto es, prácticamente el doble que la media europea. Es este un fenómeno que, al menos en España, responde a múltiples causas “estructurales”. En particular, Manuela Durán señala como factores la brecha existente entre las especialidades cursadas y las efectivamente demandadas por las empresas, la precarización del mercado de trabajo –elevada tasa de temporalidad, jornadas a tiempo parcial y bajo salarios– y la inadecuación de las políticas activas de empleo.

Tal estado de cosas se inserta en un contexto más amplio de transformación demográfica, envejecimiento de la población de los países desarrollados y profundos cambios tecnológicos, así como la aparición de nuevas formas de producción y organización del trabajo. Estas exigencias de adaptación a nuevos trabajos y continuos cambios constituyen, allende las fronteras nacionales, un desafío global. En definitiva, “esta situación hace pertinente un estudio científico que aborde desde una perspectiva multinivel la política de empleo juvenil, en la que se analicen las iniciativas, medidas y actuaciones puestas en marcha por la Organización Internacional del Trabajo, por la Unión Europea y por España” (p. 14). La elección de un enfoque metodológico multinivel es, en ese sentido, un presupuesto inexcusable para encarar la investigación planteada, con objetivo final de “tomar conciencia del derecho al trabajo como un derecho de ciudadanía” (p. 15).

El libro se estructura en siete capítulos y sigue una sistemática que va de lo general a lo particular. El estudio desplegado culmina con un bloque de conclusiones y propuestas de mejora en el que se bosquejan las medidas de reforma normativa per-

tinentes para favorecer la creación de empleo y potenciar las oportunidades laborales de los jóvenes, superando la precariedad actual.

Los tres primeros capítulos concentran el análisis jurídico de las políticas de empleo juvenil en los niveles normativos analizados: Organización Internacional del Trabajo (Capítulo I), Unión Europea (Capítulo II) y España (Capítulo III). Con base en el último informe de la OIT sobre *Tendencias Mundiales del Empleo Juvenil*, se indica el alarmante dato de que tres de cada cuatro jóvenes se hallan ocupados en la economía informal; carentes, por tanto, de la necesaria protección jurídica y social, y con limitadas oportunidades de formación y promoción profesionales. De ahí la importancia de las Normas Internacionales de Trabajo (NIT) y la acción de la OIT para ofrecer un marco relacional y poner a disposición de los gobiernos nacionales los recursos necesarios en materia de empleo juvenil.

En el ámbito de la Unión Europea, las Estrategias Europeas de empleo, la cooperación en el campo de la juventud (2019-2027) o el Plan de Acción sobre la aplicación del Pilar Europeo de Derechos Sociales abren un marco de intervención política y legislativa amplio para favorecer el empleo juvenil. Con todo, el Programa de Garantía Juvenil constituye la medida europea más clara para la mejora de la situación de los jóvenes en el mercado laboral. Su objetivo principal es que los jóvenes menores de 25 años (ampliado posteriormente a 30 años) reciban una buena oferta de empleo adecuada a su formación y experiencia, o adquirir dicha formación y capacitación a fin de encontrar un puesto de trabajo en el futuro. A pesar de la abultada cifra de millones de euros invertidos por la Unión al efecto, la autora afirma que “el motivo de que los jóvenes no encuentren trabajo actualmente no solo reside en la ausencia o carencia de formación o de experiencia profesional, sino que esta situación ha estado motivada tradicionalmente por un conjunto de factores conectados con el mercado de trabajo y con la capacidad del empleador para ofrecer empleo” (p. 67).

Por lo que respecta a España, se reconstruye la totalidad de la política de empleo juvenil nacional, analizando el sistema de políticas activas de empleo en la nueva Ley de empleo, la estrategia Española de Apoyo Activo al Empleo (2021-2024) y el Plan Anual de Política de Empleo (2021). Asimismo, se analiza el Plan de Garantía Juvenil Plus 2021-2027 de trabajo digno para personas jóvenes, el Plan de choque por el empleo juvenil (2019-2021) y el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, el cual ha sido elaborado en el marco de los fondos europeos *Next Generation EU*. La valoración de todas estas políticas implementadas a nivel nacional es bifronte. De un lado, la tendencia en la última década ha sido positiva en cuanto a los datos del mercado de trabajo; del otro, no obstante, las sucesivas reformas laborales no ofrecen una perspectiva de empleabilidad e inserción laboral de los jóvenes a largo plazo. A ello, “hay que añadir que la población joven ha sido uno de los colectivos más afectados por la disminución de la actividad económica durante la crisis sanitaria del covid-19, abriéndose un marco de incertidumbre en la evolución próxima del empleo joven en España” (p. 88).

Los dos capítulos siguientes (Capítulos IV y V) siguen un hilo conductor claro: orientación laboral, medidas de fomento del empleo joven y nueva formación profesional. Por exigencias de brevedad, no podemos detenernos a analizar de manera exhaustiva el conjunto de medidas legislativas y programáticas que abordan estas cuestiones concretas. El lector encontrará abundante información relativa a la configuración jurídica de las políticas de contratación, donde se analizan las medidas de bonificación fiscal y de seguridad social, así como la articulación de modalidades

contractuales específicas de carácter formativo; las medidas de apoyo al emprendimiento y el trabajo autónomo, con especial importancia de las habilidades digitales o la intervención de las políticas de autoempleo en la era digital; o la necesaria modernización y transformación de la formación profesional en España, la cual está llamada a convertirse en una “vía real y efectiva de acceso al mercado laboral de las personas jóvenes, siendo precisa la aprobación de un marco regulador que permita su desarrollado transparente” (p. 148). En esa línea, la autora valora positivamente la nueva Ley de Ordenación e Integración de la Formación Profesional, concretamente, la integración de los dos subsistemas de Formación Profesional en un sistema único; igualmente, considera acertada la concepción dual de la formación profesional, lo que permitirá fortalecer los vínculos con el tejido empresarial y potenciar la experiencia laboral adquirida por los alumnos durante el período de prácticas.

Especialmente interesante resulta el Capítulo VI, titulado “Competencias profesionales para la empleabilidad de los jóvenes”, donde se repasa la importancia de la triple categorización de nuevas habilidades para el empleo: competencias digitales, competencias blandas y competencias emergentes. El cambio tecnológico acelerado exige un reciclaje profesional constante, sobre todo en materia de habilidades tecnológicas; al mismo tiempo, las habilidades blandas o de gestión serán más importantes en un contexto de complejización de los procesos productivos, de suerte que el trabajo en equipo, la gestión de las emociones o el liderazgo serán cualidades que añadir al tradicional *currículum vitae*.

En el Capítulo VII, finalmente, se aborda una cuestión de primer orden que no siempre recibe la atención necesaria. Nos referimos a las políticas de retorno para los jóvenes emigrantes españoles, unas políticas que, debe recordarse, constituyen un imperativo constitucional a la luz del artículo 42 de la Constitución Española. La autora señala que, debido a las perspectivas del mercado de trabajo y las condiciones laborales, las perspectivas de retorno son escasas o nulas; incide, asimismo, en la deficiente configuración y pocos recursos de las políticas públicas dirigidas a facilitar y promover el retorno de los emigrantes españoles (p. 208). Es clara Manuela Durán al señalar la importancia de las políticas activas de retorno, máxime a la vista de la altísima formación académica que, además de tratarse de una cuestión de justicia, impactarían de lleno en el desarrollo de la economía y sociedad española. Añadiría que la atracción y retención de talento se está perfilando en la actualidad como uno de los factores nucleares del desarrollo científico-técnico y, por ende, económico y social de los países desarrollados.

Como se anticipaba renglones atrás, la obra cierra con un conjunto de conclusiones y una veintena de propuestas de mejora. Desde la necesidad de coordinar las políticas multinivel al objeto de establecer “objetivos y metas realistas”, reforzando e individualizando el programa de Garantía Juvenil, hasta la reformulación de la orientación profesional –“asignatura pendiente de las políticas activas de empleo en España”– o la oportuna reconsideración de los incentivos al empleo como instrumento para favorecer la contratación, habida cuenta de que no promueven el empleo estable. Los lógicos límites de extensión nos impiden comentar pormenorizadamente cada una de estas propuestas de política legislativa, si bien la conclusión número veinte resume en buena medida la interdependencia de los factores en juego. Así, destaca la autora que “la educación, la formación y el trabajo, son tres componentes fundamentales y determinantes para mejorar la situación actual del empleo juvenil, debiéndose apostar por un sistema educativo que dé respuesta a las necesida-

des cambiantes del tejido económico y productivo, al tiempo que se promueve un pensamiento crítico y reflexivo, una formación que atienda las necesidades de los jóvenes ante las nuevas necesidades de un mercado laboral cambiante y un empleo digno y decente” (p. 220). Y, lo más importante, tales políticas no pueden suponer un retroceso de derechos económicos y sociales, bajo el riesgo de volver al paradigma neoliberal que se impuso en Europea tras la recesión de 2008.

Daniel Peres Díaz
Investigador Contratado FPU
Dpto. Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social
Universidad de Granada