

Equipo de investigación editor:

Centre d'Estudis Sociològics sobre la Vida Quotidiana i el Treball – QUIT

Institut d'Estudis del Treball

Universitat Autònoma de Barcelona

Campus UAB – Avda. de l'Eix Central, edifici B – 08193 Bellaterra

Tel. 93 5812405 | quit@uab.cat

Dirección de la edición: Fausto Miguélez

© de los artículos: Fausto Miguélez, Ramon Alós, Pilar Carrasquer, Andreu Lope, Óscar Molina, Alberto Pastor, Albert Recio, Joan Rodríguez-Soler, Joan Miquel Verd

Diseño y maquetación: Isabel Hernández

Noviembre 2015

<http://ddd.uab.cat/record/142865>

Diagnóstico socio-económico sobre las políticas de empleo en España, 2012-2014

Equipo de investigación:

Fausto Miguélez (dirección)

Ramon Alós, Pilar Carrasquer, Andreu Lope, Óscar Molina,
Alberto Pastor, Albert Recio, Joan Rodríguez-Soler,
Joan Miquel Verd, Alejandro Godino

Bellaterra (Cerdanyola del Vallès) | Barcelona

Dipòsit Digital de Documents

Universitat Autònoma de Barcelona



Edición digital: <http://ddd.uab.cat/record/142865>

Noviembre 2015



Este libro digital se publica bajo licencia *Creative Commons*, cualquier persona es libre de copiar, distribuir o comunicar públicamente la obra, de acuerdo con las siguientes condiciones:



Reconocimiento. Debe reconocer adecuadamente la autoría, proporcionar un enlace a la licencia e indicar si se han realizado cambios. Puede hacerlo de cualquier manera razonable, pero no de una manera que sugiera que tiene el apoyo del licenciador o lo recibe por el uso que hace.



No Comercial. No puede utilizar el material para una finalidad comercial.



Sin obra derivada. Si remezcla, transforma o crea a partir del material, no puede difundir el material modificado.

No hay restricciones adicionales. No puede aplicar términos legales o medidas tecnológicas que legalmente restrinjan realizar aquello que la licencia permite.

Fausto Miguélez Lobo

fausto.miguelez@uab.cat

Ramon Alós-Moner

ramon.dealos@uab.cat

Pilar Carrasquer Oto

pilar.carrasquer@uab.cat

Andreu Lope Peña

andreu.lope@uab.cat

Óscar Molina Romo

oscar.molina@uab.cat

Alberto Pastor

albert.pastor@uab.cat

Albert Recio

albert.recio@uab.cat

Joan Rodríguez-Soler

Juan.Rodriguez.Soler@uab.cat

Joan Miquel Verd

joanmiquel.verd@uab.cat

Alejandro Godino Pons

alejandro.godino@uab.cat

DIAGNÓSTICO SOCIO-ECONÓMICO SOBRE
LAS POLÍTICAS DE EMPLEO EN ESPAÑA, 2012-2014

CAPÍTULO 10.

POLÍTICAS DE EMPLEO DIRIGIDAS A JÓVENES

Joan Rodríguez-Soler

Joan Miquel Verd

Bellaterra (Cerdanyola del Vallès) | Barcelona

Dipòsit Digital de Documents

Universitat Autònoma de Barcelona

UAB



Joan Rodríguez Soler

Centre d'Estudis Sociològics sobre la Vida Quotidiana i el Treball (QUIT) | <http://quit.uab.cat>

Institut d'Estudis del Treball | <http://iet.uab.cat/>

Universitat Autònoma de Barcelona

juan.rodriguez.soler@uab.cat

Joan Miquel Verd Pericàs

Centre d'Estudis Sociològics sobre la Vida Quotidiana i el Treball (QUIT) | <http://quit.uab.cat>

Institut d'Estudis del Treball | <http://iet.uab.cat/>

Universitat Autònoma de Barcelona

Joanmiquel.verd@uab.cat

Cómo citar este capítulo:

RODRÍGUEZ-SOLER, Joan; VERD, Joan Miquel (2015): "Políticas de empleo dirigidas a jóvenes". En *Diagnóstico socio-económico sobre las políticas de empleo en España, 2012-2014*. Bellaterra (Cerdanyola del Vallès): Dipòsit Digital de Documents, Universitat Autònoma de Barcelona.

<http://ddd.uab.cat/record/142923>

ÍNDICE DEL CAPÍTULO

Introducción	1
1. Las políticas de empleo dirigidas a los/as jóvenes	3
1.1. Las grandes líneas de actuación a nivel comunitario: la Estrategia 2020 y la EU Youth Guarantee	3
1.2. Las principales políticas a nivel español: la Estrategia de emprendimiento y empleo joven y el Sistema nacional de garantía juvenil	5
1.2.1. La Estrategia de emprendimiento y empleo joven 2013-2016	5
1.2.2. El Sistema nacional de garantía juvenil	7
2. Evaluación de las políticas dirigidas a los jóvenes	11
2.1. Subvenciones para la contratación (política de demanda)	11
2.2. Políticas de formación y emprendimiento (política de oferta)	19
2.2.1. Políticas/acciones de formación para el empleo (formación de oferta dirigida a jóvenes)	21
2.2.2. Políticas de fomento del autoempleo y el emprendimiento entre jóvenes	28
2.3. La garantía juvenil y su aplicación en las Comunidades Autónomas	38
3. Conclusiones	48
3.1. Valoración general de las políticas de empleo dirigidas a jóvenes	48
3.2. Recomendaciones	50
Bibliografía	52
Anexos	55

INTRODUCCIÓN

El actual contexto de crisis económica ha exacerbado a lo largo de toda Europa las dificultades laborales que experimenta habitualmente el colectivo de jóvenes. En la Unión Europea, entre 2007 y 2013, la población juvenil en desempleo ha aumentado en aproximadamente 1,38 millones (Busi y Geyer 2013). Ésta es una situación recurrente en toda Europa a lo largo de la historia reciente: en situaciones de crisis del empleo la población joven es la que más sufre las situaciones de paro e inestabilidad laboral (Furlong 2013). Y dentro de este colectivo, son aquellos jóvenes con bajo nivel de cualificación, los primeros en sufrir las consecuencias de la destrucción de empleo, independientemente de otras características personales (Lefresne 2003; Scarpetta *et al.* 2010). En este sentido, una de las principales preocupaciones por parte de la Unión Europea en relación con la población juvenil es su elevado nivel de abandono escolar (Eurofound 2012). Por ello, uno de los objetivos de la *Estrategia europea 2020* es la reducción de la tasa de abandono escolar, que tiene una relación directa con el desempleo juvenil (Comisión Europea 2012).

Como es perfectamente conocido, la situación del colectivo joven en España es especialmente preocupante (véase el Capítulo 2). España se encuentra en el extremo inferior de Europa en el porcentaje de jóvenes con educación secundaria de segunda etapa (García 2011), lo cual indica el grado de polarización existente entre el colectivo con formación superior y aquel que únicamente posee el nivel de secundaria obligatoria. No debe sorprender, pues, que una de las recomendaciones de la Unión Europea en relación con la lucha contra el desempleo juvenil en el caso español sea la de “Proseguir la labor encaminada a reforzar la pertinencia de la educación y la formación para el mercado de trabajo, reducir el abandono escolar prematuro y potenciar la educación permanente” (Comisión Europea 2013). Aquí entra la preocupación por el aumento del volumen de jóvenes que se encuentran fuera del mercado de trabajo y del sistema educativo, más conocidos como el colectivo de ni-nis. Parte del origen de la extensión de la garantía juvenil al resto de Estados miembros se debe al auge de este colectivo juvenil (Eurofound 2012). En 2013, la tasa de jóvenes ni-nis entre 15 y 24 años en la Unión Europea de los 28 era del 13%, mientras que en 2008 era del 10,8%. En función del país, la franja de 25 a 29 años puede tener mayores niveles de jóvenes ni-nis (O'Reilly *et al.* 2015).

Aún así, existen críticas a la conceptualización de este perfil de jóvenes (Furlong y Cartmel 2007; Serracant 2012; Furlong 2013). Por un lado, el colectivo de jóvenes ni-nis es un colectivo de una elevada heterogeneidad. Busi y Geyer (2013) apuntan a razones muy diversas para que los jóvenes se encuentren desvinculados del mercado de trabajo y del sistema educativo: desde jóvenes completamente inactivos, jóvenes desempleados pero que buscan empleo (y, en muchos casos, inscritos en los servicios públicos de empleo), hasta jóvenes inactivos por cuestiones de salud o familiares. En este sentido, algunos autores como Sanchis y Simó (2014), apuntan a la consideración de jóvenes ni-ni-nis, es decir, aquellos jóvenes que no se forman, no trabajan y no buscan empleo. Esta consideración supondría una disminución considerable del volumen de jóvenes en esta situación¹.

También en el Capítulo 2 se apuntaba que el colectivo de jóvenes se caracteriza por dos vectores: el desempleo y la temporalidad. Estas dos características se agudizan para el caso de los jóvenes españoles. Según datos de la Encuesta de población activa (EPA), en España, en el IV trimestre de 2014, la tasa de desempleo entre los jóvenes de 16 a 24 años era del 51,8%, mientras que la de los jóvenes de 25 a 29 años alcanzaba el 29,8%. Cifras que se sitúan por encima de la media de la Unión Europea. Respecto a la composición del desempleo, en el IV trimestre de 2014, el 27,4% del desempleo estaba compuesto por jóvenes menores de 30 años. En relación con la temporalidad, los datos de la EPA para el IV trimestre de 2014 indican que el 69,3% de los jóvenes entre 16 y 24 años tenían un contrato temporal. Para la franja de edad de 25 a 29 años, el porcentaje se situaba en el 44,2%. Este elevado nivel de temporalidad, prácticamente sin variaciones para 2013 y 2014, viene caracterizado por varias razones ya apuntadas en otros capítulos de esta obra (esto es, la estructura productiva y laboral, el actual marco normativo laboral, etc.). Ello genera un acceso discontinuo al empleo, en el sentido de frecuentes entradas y salidas del mercado de trabajo, a través de la sucesión de contratos de tipo temporal. Por tanto, al problema del acceso al primer empleo, se suma el problema de poder mantenerse en el empleo. Algunas voces críticas apuntan que las políticas que se están llevando a cabo desde la Unión Europea no combaten los verdaderos problemas del colectivo juvenil respecto al mercado de trabajo. Estas políticas se centran en cuestiones referidas a la oferta y menos en aumentar las posibilidades de que los jóvenes puedan conseguir (y mantener) empleos de calidad (Chung *et al.* 2012). Por otro lado, la ya apuntada focalización en el colectivo de ni-nis también desvía la atención de la compleja

¹ Para más detalles sobre la heterogeneidad del colectivo ni-ni, se puede consultar el Capítulo 2.

heterogeneidad del colectivo de jóvenes (O'Reilly *et al.* 2015), una heterogeneidad que debería tenerse en cuenta a la hora de diseñar y aplicar políticas de empleo hacia este colectivo.

Trataremos en este capítulo una evaluación crítica de todo un conjunto de medidas diseñadas en España para paliar la grave situación del colectivo joven que acabamos de describir sucintamente. El sistema de garantía juvenil es sin duda la medida estrella dirigida a este colectivo, pero existen otros planes y medidas que se articulan con este sistema que conforman el “nuevo” paisaje de las medidas dirigidas a favorecer la inserción y desarrollo laboral de la población joven. Como se verá, en la práctica, no existen tantas novedades como podría pensarse, puesto que los elementos novedosos se sitúan más en el nivel del discurso y las líneas generales de las políticas que en su diseño e implementación efectiva. Sin duda, las nuevas políticas de formación y empleo dirigidas a la población joven suponen una oportunidad para romper con medidas que han mostrado en el pasado muy escasos frutos. Sin embargo, es ésta una potencialidad que de momento está lejos de desarrollarse en la práctica.

1. LAS POLÍTICAS DE EMPLEO DIRIGIDAS A LOS/AS JÓVENES

1.1. Las grandes líneas de actuación a nivel comunitario: la Estrategia 2020 y la EU Youth Guarantee

Martin y Grubb (2001) en su revisión de las políticas aplicadas en los países de la OCDE a la población joven con dificultades de inserción llegan a la conclusión de que los programas que han tenido éxito son aquellos que tienen vínculos fuertes con el mercado de trabajo local, que combinan la formación formal con la informal en un lugar de trabajo y que diseñan los servicios y recursos ofrecidos a la medida de las necesidades de las personas receptoras. Parecería, pues, que una política “contextualizada” y adaptada a las características de la población receptora tiene más probabilidades de ser efectiva que una que pase por alto las circunstancias personales específicas (Bartelheimer *et al.* 2012). Éstas parecen ser las líneas generales que se desean reforzar en las actuales políticas comunitarias de empleo dirigidas al colectivo de jóvenes.

Entre estas iniciativas comunitarias, destaca la *Estrategia europea 2020*, en tanto que marco general; y dos directrices más concretas como son la *Iniciativa de empleo juvenil* (IEJ) de febrero de 2013 y la *Recomendación del Consejo Europeo sobre el establecimiento de la garantía juvenil* de abril de 2013. Dentro de la *Estrategia europea*

2020, en relación con el colectivo de jóvenes, se pone especial atención en la mejora de los resultados en educación (reducir la tasa de abandono escolar al 10%; aumentar el número de titulados superiores, etc.); y en combatir el desempleo juvenil, a partir de un uso más eficaz del Fondo Social Europeo (FSE) y el fomento de la movilidad laboral entre los jóvenes (programa “Tu primer trabajo EURES”). Estas prioridades dan lugar a la *Recomendación del Consejo Europeo sobre el establecimiento de la garantía juvenil*, como mecanismo de lucha contra el desempleo juvenil junto con la especial atención al sistema de seguimiento y evaluación de los mecanismos de financiación de ésta. En el texto de la *Estrategia europea 2020* ya aparecía la idea de garantía juvenil. Pero no es hasta la IEJ que se plantea este concepto a nivel comunitario.

Los programas de garantía juvenil tienen su origen en los países escandinavos: Suecia, Noruega, Dinamarca y Finlandia los pusieron en marcha entre la segunda mitad de los años 80 y la primera mitad de los 90 (Bussi y Geyer 2013; Hummeluhr 1997). Desde entonces, otros países de la Unión Europea han introducido medidas similares. A partir de 2011, la Comisión Europea reaccionó al aumento del desempleo juvenil mediante un conjunto de iniciativas que desembocaron en 2013 en la *Iniciativa de empleo juvenil*, que complementaba la *Recomendación del Consejo Europeo sobre el establecimiento de la garantía juvenil* y establecía el marco de la garantía juvenil europea. Estas iniciativas marcan las bases de lo que será la política de empleo española para el colectivo de jóvenes y, particularmente, la *Estrategia de emprendimiento y empleo joven 2013-2016* (EEEJ) y el *Sistema nacional de garantía juvenil* (SNGJ).

Los pilares fundamentales de esta propuesta pasan, en primer lugar, por establecer un sistema de garantías laborales o formativas para que “todos los jóvenes menores de 25 años reciban 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”. En segundo lugar, se enfatiza el principio de adaptación de las políticas de empleo para el colectivo de jóvenes, atendiendo a su diversidad: “Al diseñar ese sistema de Garantía Juvenil, los Estados miembros deberían tener presentes cuestiones de carácter general como el hecho de que los jóvenes no constituyen un grupo homogéneo con entornos sociales similares [...]”. En tercer lugar, el establecimiento de un registro específico de dicho colectivo de jóvenes, en tanto que éstos no aparecerán en los sistemas de registro nacionales estándar (p.e. oficinas de empleo): “El punto de partida para otorgar la garantía juvenil a un joven debería ser su registro en un servicio de empleo y para los jóvenes ni-nis que no estén inscritos en un servicio de empleo, los Estados miembros

deberían definir un punto de partida correspondiente para otorgar la garantía juvenil en el mismo plazo de cuatro meses.” Y en cuarto lugar, ya destacado en la IEJ, se pone especial atención en el sistema de financiación, donde resulta fundamental la adaptación del FSE a la financiación de estas iniciativas y el seguimiento y evaluación de las diferentes propuestas nacionales a fin de que sean financiadas desde este fondo comunitario. Dicha estrategia marco se traslada a los diferentes Estados miembros. Para el caso español, se concreta en la EEEJ 2013-2016, de las que daremos cuenta en el siguiente apartado y que supone el punto de partida de la garantía juvenil en España.

1.2. Las principales políticas a nivel español: la Estrategia de emprendimiento y empleo joven y el Sistema nacional de garantía juvenil

1.2.1. La Estrategia de emprendimiento y empleo joven 2013-2016

La EEEJ, aprobada el 12 de marzo de 2013², supone la base de posteriores iniciativas que, en mayor o menor medida, reproducen algunas de las líneas de actuación, objetivos y programas específicos. La EEEJ supone un paquete de medidas cuya motivación principal consiste en “reducir la tasa de desempleo juvenil y abordar las causas estructurales que hacen que sea superior a la de la población general”. Como ya se ha apuntado, la EEEJ es el resultado de las recomendaciones y orientaciones comunitarias en materia de políticas de empleo para jóvenes (*Estrategia europea 2020*, IEJ) y articula la que será la *Estrategia de juventud 2020* y el SNGJ. Para combatir el desempleo juvenil se plantean cuatro grandes objetivos: 1) contribuir a mejorar la empleabilidad de los jóvenes; 2) aumentar la calidad y la estabilidad del empleo joven; 3) promover la igualdad de oportunidades; y, finalmente, 4) fomentar el espíritu emprendedor.

Estos objetivos se materializan en un amplio paquete de medidas de diferente naturaleza. Por un lado, 85 medidas con impacto a medio o largo plazo con contenidos poco concretos y, en muchos casos, de carácter meramente voluntarista o nominativo. Por otro lado, se presentan 15 medidas de choque o con impacto a corto plazo, con un mayor nivel de concreción. El conjunto de estas medidas de choque

² Desarrollada posteriormente en el *Real Decreto-ley 4/2013, de 22 de febrero, de medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento y de la creación de empleo* y, posteriormente revisado en la *Ley 11/2013, de 26 de julio, de medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento y de la creación de empleo*, especialmente para el conjunto de medidas de choque incluidas en la estrategia.

antecede al conjunto de acciones de lo que será el SNGJ, junto a algunas novedades. Estas medidas de choque se estructuran en cuatro grupos principales, los cuales también se reproducirán en dicho sistema:

Cuadro 10.1. Medidas de choque de la Estrategia de emprendimiento y empleo 2013-2016

Educación, formación y mejora de la empleabilidad
<ul style="list-style-type: none"> - Extender los programas formativos dirigidos a la obtención de certificados de profesionalidad y los programas formativos con compromiso de contratación. - Desarrollo de estímulos para que los desempleados que abandonaron prematuramente los estudios puedan obtener el título de Educación Secundaria Obligatoria.
Fomento del emprendimiento y del autoempleo
<ul style="list-style-type: none"> - Tarifa plana para jóvenes autónomos. Cuota fija en la cotización a la Seguridad Social. - Compatibilización de la prestación por desempleo con el inicio de una actividad por cuenta propia. - Ampliación de las posibilidades de aplicación de la capitalización por desempleo. - Mejora de la financiación para los autónomos y los emprendedores. - Mejora de la red de protección a los autónomos para facilitar una segunda oportunidad. - Creación de oficinas de referencia en los Servicios Públicos de Empleo especializadas en el asesoramiento y acompañamiento del nuevo emprendedor. - Contrato "Generaciones". Incentivo a la contratación de personas con experiencia para su incorporación a nuevos proyectos de emprendimiento joven. - Fomento de la Economía Social y del emprendimiento colectivo.
Mejora de la intermediación
<ul style="list-style-type: none"> - Canalizar y sistematizar un "Portal único de empleo".
Estímulos a la contratación
<ul style="list-style-type: none"> - "Vinculación formativa". Incentivo a la contratación a tiempo parcial con vinculación formativa. - "Micropyme y autónomo". Eliminación de la cotización a la Seguridad Social por la contratación indefinida de jóvenes a través de microempresas y autónomos. - Contrato "Primer empleo" joven. - Contrato en "Prácticas". Incentivos al contrato en prácticas para el primer empleo.

Fuente: Elaboración propia a partir de la EEEJ.

En definitiva, estamos ante actuaciones desde el punto de vista de la oferta con acciones en educación-formación, fomento del emprendimiento, medidas de orientación y acompañamiento; y desde el punto de vista de la demanda, básicamente a partir del sistema de estímulos o bonificaciones a la contratación. Sin embargo, como veremos en el siguiente apartado, el peso de las medidas de choque se concentra en el fomento del emprendimiento o autoempleo del colectivo de

jóvenes y en el sistema de incentivos a la contratación de este colectivo, al menos en cuanto al presupuesto inicialmente asignado, donde las medidas de fomento del emprendimiento y los estímulos a la contratación supondrían un 78% del total presupuestado (con un 38% y un 40%, respectivamente). Los objetivos relacionados con la formación, la empleabilidad y la mejora de la intermediación suponen, en cambio, sólo un 22% del total presupuestado (Tabla 10.1). Las actuaciones previstas se dirigen, con carácter general, al colectivo de jóvenes menores de 30 años y atienden a diferentes perfiles de este colectivo en función de su situación respecto al mercado de trabajo. A saber: ‘Sin formación’, ‘Sin experiencia o cualificación’, ‘Cualificados’, ‘Beneficiarios de prestaciones’ y un último perfil genérico denominado ‘Todos (menores de 30 años)’. Se establece, pues, una cierta tipología (al menos inicial) de los diferentes perfiles de jóvenes considerados prioritarios.

Tabla 10.1. Presupuesto previsto de la EEEJ 2013-2016

Bloque ‘Medidas de choque’	1.784.041.230 €	
Emprendimiento	677.905.292 €	38%
Formación, empleabilidad y mejora de la intermediación	396.000.000 €	22%
Estímulos a la contratación	710.175.938 €	40%
Bloque ‘Medidas a medio plazo’	1.700.714.949 €	
TOTAL ESTIMADO	3.484.796.178 €	

Fuente: EEEJ 2013-2016, disponible en la página web del Ministerio de Empleo y Seguridad Social.

1.2.2. El Sistema nacional de garantía juvenil

El SNGJ es una iniciativa que se complementa con la EEEJ y que se articula con la *Estrategia española de activación para el empleo 2014-2016* (EEAE). Tiene su origen en la *Recomendación del Consejo Europeo sobre el establecimiento de la garantía juvenil* de abril de 2013, aunque ya en el redactado de la *Estrategia europea 2020* se intuye parte de este posicionamiento por parte de la Unión Europea. Como ya se ha apuntado al hablar de la recomendación del Consejo Europeo, la garantía juvenil supone el establecimiento de una garantía formativa o laboral para jóvenes que no trabajan ni se están formando; o dicho de otra manera, que se encuentran fuera del mercado de trabajo y del sistema educativo y formativo (los conocidos como ni-nis). El objetivo (teórico) es poder ejecutar esta garantía en un plazo de cuatro meses para aquellos jóvenes que sean considerados beneficiarios del sistema de garantía juvenil. Otra novedad del sistema, y que en parte hereda la esencia del “Portal único de empleo” de la EEEJ, es la obligatoriedad de que aquellos jóvenes que quieran verse

beneficiados por las medidas contenidas en este plan deben realizar una inscripción en un registro telemático y centralizado, cumpliendo una serie de requisitos personales y laborales-formativos. Entre estos últimos se contemplan los siguientes: no haber trabajado en los últimos 30 días; no haber recibido acciones educativas en los últimos 90 días; no haber recibido acciones formativas en los últimos 30 días; y la adquisición de un compromiso de participación activa.

El conjunto de medidas se estructuran de igual forma que las medidas de choque de la EEEJ, pero con algunas novedades con respecto a la Estrategia de emprendimiento. Todas estas medidas reciben financiación por parte del FSE.

Según el *Programa operativo de empleo juvenil 2014-2020* (POEJ), el SNGJ está dotado de una asignación aproximada de 2.360 millones de euros para el período 2014-2020. La financiación del SNGJ, a partir del POEJ, se estructura en tres ejes con sus correspondientes fuentes de financiación, tal y como se detalla a continuación:

- Eje 1: ‘Fomento del empleo sostenible y de calidad y de la movilidad laboral’: 50% del cual está financiado por el FSE. Comprende medidas directas sobre el colectivo de jóvenes ni-nis (orientación, formación, etc.) y medidas indirectas (formación a orientadores, adaptación de servicios de empleo, etc.)
- Eje 5: ‘Integración sostenible en el mercado de trabajo de las personas jóvenes que no tienen trabajo, ni participan en actividades de educación, ni de formación, en particular en el contexto de la Garantía Juvenil’: financiado al 100% por la IEJ y cofinanciado al 85% por el FSE. Comprende medidas directas sobre el colectivo de jóvenes ni-nis.
- Eje 8: ‘Asistencia técnica’: financiado al 50% por el FSE y no puede representar más del 4% del presupuesto total del POEJ.

De éstos 2360 millones de euros, 1.887 millones se corresponden con la asignación financiera bajo el eje prioritario 5. Según la normativa de la IEJ, esta prioridad de inversión bajo este eje actuará sólo en las anualidades 2014 y 2015. El resto de la asignación del Programa operativo, según el texto del *Plan nacional de implementación de la garantía juvenil* (PNIGJ), “se programará para atender aquellas actuaciones complementarias para la puesta en marcha de los proyectos para jóvenes, pero que no son elegibles por la IEJ (ej. Formación de formadores), y para dar continuidad al programa hasta 2020”, bajo los ejes 1 y 8 (Tabla 10.2)

Tabla 10.2. Cuadro de financiación según ejes prioritarios y fondos, España

Eje prioritario	Fondo	Categoría de región	Ayuda de la UE
1A	FSE	Más desarrolladas	183.421.641 €
1B	FSE	Más desarrolladas	74.325.950 €
1C	FSE	Transición	28.535.849 €
1D	FSE	Transición	149.843.208 €
1E	FSE	Menos desarrolladas	14.446.790 €
5	IEJ*	Total	1.886.992.630 €
8A	FSE	Más desarrolladas	8.171.521 €
8B	FSE	Más desarrolladas	5.409.558 €
8C	FSE	Transición	2.396.520 €
8D	FSE	Transición	6.638.684 €
8E	FSE	Menos desarrolladas	435.466 €
Total	FSE	Más desarrolladas	271.328.670 €
Total	FSE	Menos desarrolladas	14.882.256 €
Total	FSE	Transición	187.414.261 €
Total	IEJ		1.886.992.630 €
Total			2.360.617.817 €

*Cofinanciado por el FSE.

Fuente: Programa operativo de empleo juvenil.

De esta asignación financiera (1887 millones de euros), 943,5 millones proceden de la asignación específica de la IEJ y el resto del FSE. España ha sido el país de la Unión Europea que ha recibido la asignación financiera más alta por parte de la IEJ. Aunque inicialmente la tasa de prefinanciación para todo el período de programación (2014-2020) estaba establecida entre el 1 y el 1,5%, finalmente ha sido del 30%, tras su aprobación por parte del Consejo y el Parlamento Europeo. Tras este incremento, la cantidad avanzada que le corresponde a España es de 283 millones de euros³. Este sistema de anticipos implica que la Administración general y las Comunidades Autónomas (CCAA), así como el resto de entidades que participen en la gestión de los fondos deberán presupuestar y anticipar una parte muy importante de los fondos destinados a la financiación del SNGJ, con el riesgo evidente de déficit presupuestario por parte de las Administraciones públicas. Esta situación podría provocar que algunas CCAA no utilizaran la totalidad de la asignación financiera

³ Este cambio fue el resultado de la propuesta por parte de la Comisión Europea de adelantar la financiación de mil millones de euros provenientes de la IEJ.

que les corresponde en materia de garantía juvenil, para evitar adelantar unos recursos financieros que incrementaría su nivel déficit. Sin embargo, no tenemos datos que puedan contestar a este interrogante.

El conjunto de estas iniciativas en torno al SNGJ se recoge en los Planes anuales de políticas de empleo (PAPE). Especialmente destacable es el objetivo 1 del PAPE 2014, dirigido exclusivamente al colectivo de jóvenes y a iniciar el SNGJ (Objetivo 1: Mejorar la empleabilidad de los jóvenes y poner en marcha el Plan de Implementación de la Garantía Juvenil en España). Aún así, los esfuerzos del PAPE 2014 respecto a la garantía juvenil se refieren a “la modernización y adaptación de los servicios públicos de empleo al Sistema de Garantía Juvenil, para lo cual se dará prioridad, entre otras cuestiones, a la recualificación de los profesionales, las ventanillas específicas, así como la adecuación de los sistemas de información”. De este modo, a priori, no parece destacar el énfasis en el desarrollo de acciones correctoras de la situación de desempleo en la que se encuentran muchos jóvenes. Del texto del PAPE se deduce un mayor interés inicial en la adaptación de los servicios públicos de empleo, cuestión lógica, por un lado, como paso previo a la implementación del sistema de garantía juvenil en España, pero que, por otro lado, contrasta con la urgencia de la implementación de dicho sistema, especialmente si consideramos el calendario anual de financiación de la garantía juvenil establecido por la Unión Europea.

Además de los programas y servicios comunes, el SNGJ contempla que sean las CCAA las que lo desplieguen a partir de la propuesta de acciones o medidas vinculadas a las orientaciones incluidas en el SNGJ a partir de sus cuatro ejes (Emprendimiento, Estímulos a la contratación, Mejora de la empleabilidad y Mejora de la intermediación). También se contempla la posibilidad de proponer acciones piloto por parte de las CCAA. El conjunto de propuestas deben circunscribirse al colectivo de jóvenes potencialmente beneficiarios del SNGJ (por tanto, menores de 25 años e inscritos en el registro correspondiente). La aplicación de la garantía juvenil para el caso español debiera tener “un marcado acento autonómico y local sin perjuicio de la coordinación que ejercerá el Ministerio de Empleo y Seguridad Social” (Sánchez-Rodas, 2014: 32). En este sentido, la responsabilidad de la coordinación de la implantación del SNGJ en España le corresponde a la Dirección General del Trabajo Autónomo, de la Economía Social y de la Responsabilidad Social de las Empresas, del Ministerio de Empleo y Seguridad Social.

La asignación financiera específica para España proveniente de la IEJ se ha distribuido entre las CCAA según dos criterios diferenciados: el 50% del presupuesto

según el volumen de población menor de 25 años y el 50% restante según el volumen de población ni-ni menor de 25 años. Respecto a la gestión de estos recursos, el 50% de la IEJ será gestionada directamente por las CCAA y el resto por la propia Administración general, cuestión que ha sido polémica y ha sufrido de frecuentes propuestas de revisión por parte de algunas CCAA. En el apartado 3.3 se tratará la aplicación de esta política por parte de las CCAA.

2. DIAGNÓSTICO Y EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS DIRIGIDAS A JÓVENES

2.1. Subvenciones para la contratación (política de demanda)

Tanto en la EEEJ como en el SNGJ se pone especial énfasis en el fomento o estímulo de la demanda a través de la incentivación de la contratación de jóvenes desempleados por parte de las empresas. Según el texto de la EEEJ, casi 8 de cada 10 acciones (un 78%) se corresponderían con esta línea de actuación (Tabla 10.3).

Tabla 10.3. Acciones previstas dentro del paquete de medidas de choque de la EEEJ 2013-2016

Bloque 'Medidas de choque'	Anual	Total	% total
Estímulos a la contratación	394.819	1.579.278	78%
Emprendimiento	53.254	213.017	11%
Formación y empleabilidad	57.625	230.502	11%
Total estimado	505.699	2.022.797	100%

Fuente: EEEJ 2013-2016.

En las políticas españolas de empleo, las subvenciones a la contratación siempre han tenido un claro protagonismo, a pesar del tradicional rechazo desde instancias comunitarias. Ahora, desde estas mismas instancias también se apuesta por este tipo de medidas, junto a aquellas que fomentan el emprendimiento juvenil. De hecho, la partida correspondiente dentro de la garantía juvenil aparece cofinanciada por el FSE⁴. Sin embargo, históricamente este tipo de medidas ha tenido

⁴ Artículos 107 y 110 del Real Decreto-ley 8/2014, de 4 de julio, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia:

Artículo 107.

6. Las bonificaciones previstas para las contrataciones establecidas en este artículo se financiarán con cargo a la correspondiente partida presupuestaria del Servicio Público de Empleo Estatal y dichos recursos serán objeto de cofinanciación por el FSE.

poca incidencia en cambiar las tendencias de contratación. Una de las razones, según muchos expertos, es que suelen caracterizarse por el efecto ‘peso muerto’. Es decir, este tipo de medidas incentivadoras a la contratación “conlleven casi el mismo número de contrataciones que si la medida no hubiese sido instituida” (Morales Ortega, 2013: 84).

Las modalidades de subvención a la contratación dirigidas al colectivo de jóvenes son fundamentalmente cuatro (para un mayor detalle véase la Tabla 10.9 del Anexo): contratación a tiempo parcial con vinculación formativa; contratación indefinida de jóvenes menores de 30 años por parte de autónomos y microempresas; la contratación en prácticas (incluido el contrato de formación y aprendizaje); incentivación de la incorporación de jóvenes a sociedades cooperativas y sociedades laborales, así como a empresas de inserción; y las diferentes modalidades de conversión de contratos temporales en indefinidos (primer empleo joven, contrato en prácticas, etc.). La práctica totalidad de estas modalidades se recoge en la EEEJ. Con el SNGJ se añade la “tarifa joven” y se modifican las cuotas de bonificación para algunas de las modalidades existentes (básicamente, el contrato en prácticas y el contrato de formación y aprendizaje), ampliando dichas cuotas bajo determinados supuestos.

También existen bonificaciones para la contratación indefinida de personas mayores de 45 años en nuevo proyectos de emprendimiento joven (el denominado contrato “Generaciones” incluido en la EEEJ). Aunque el Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE) lo considera un incentivo a la contratación, aquí se ha omitido en tanto que el colectivo directamente beneficiario sería el colectivo de personas desempleados mayores de 45 años (los jóvenes emprendedores que contratan a este colectivo sería el otro beneficiario indirecto de dicho incentivo). La incentivación de la incorporación de jóvenes en empresas de inserción y sociedades cooperativas o

7. La bonificación a la que refiere el presente artículo será de aplicación a todas aquellas contrataciones que se efectúen desde la entrada en vigor del presente real decreto-ley hasta el 30 de junio de 2016.

Artículo 110. Revisión de las bonificaciones.

El impacto y los resultados alcanzados por la aplicación de la bonificación de los incentivos a la contratación establecidos en este real decreto-ley serán objeto de evaluación en el marco del Sistema Nacional de Garantía Juvenil y del FSE por parte del Ministerio de Empleo y Seguridad Social.

sociedades laborales también será tratada más adelante en el apartado de políticas de emprendimiento.

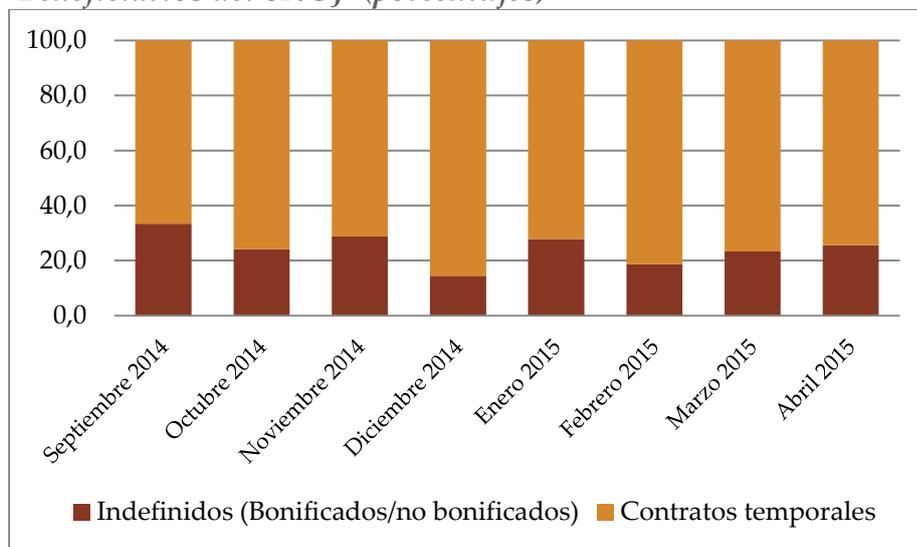
Como se puede observar, los incentivos a la contratación basculan entre el fomento del contrato indefinido (con períodos mínimos diversos) y el contrato mixto, es decir, aquellas fórmulas que integran una relación laboral con un período formativo, sea éste en forma de prácticas no laborales, formación, etc. Estas últimas modalidades suponen, en su mayor parte, contratos con duración definida. Con la EEEJ parecen introducirse medidas correctoras de la temporalidad. En este sentido, cabe apuntar, además del fomento de ciertas modalidades de contratación indefinida, el fomento de la conversión de contratos temporales (primer empleo joven, contratos en prácticas, contratos para la formación y el aprendizaje) en contratos indefinidos. Por otro lado, cabe apuntar la “fusión” de la política de contratación temporal y la política de formación (Pérez Guerrero 2013). Como veremos más adelante, las principales líneas de actuación en materia formativa suponen actuaciones de tipo mixto, entre la formación-educación-cualificación y el empleo, fundamentalmente bajo la fórmula del contrato de formación y aprendizaje.

Otra cuestión a destacar es que la práctica totalidad de los incentivos aparecen recogidos en la EEEJ, por lo que atienden, en términos generales, a jóvenes menores de 30 años, inscritos en las oficinas de empleo. El SNGJ, como ya se ha apuntado, aporta ciertas novedades en cuanto al aumento de ciertas bonificaciones junto a nuevas fórmulas de incentivación. Entre éstas últimas destaca la conocida como “tarifa joven”, bonificación que afecta a empresas, incluidos autónomos y entidades de economía social, que contraten indefinidamente a un joven inscrito en el sistema de garantía juvenil. Esta bonificación, además, será compatible con el resto de incentivos, “siempre que el importe mensual a cotizar por la empresa o el trabajador autónomo no sea negativo”. El compromiso mínimo por parte de la empresa debe de ser el de mantener al menos 6 meses desde el inicio de la relación laboral, un período que podemos considerar bastante ajustado, teniendo en cuenta otros períodos mínimos establecidos para la incentivación del contrato indefinido. En este sentido, la incentivación al contrato indefinido por microempresas o autónomos (Artículo 10 de la L11/2013) establece un período mínimo de 18 meses, mientras que para la conversión del contrato “primer empleo joven” en contrato indefinido (Artículo 12) el período mínimo es de 12 meses. En otras palabras, la “tarifa joven” del SNGJ se presenta como una medida cuanto menos discutible desde el punto de vista del fomento del contrato estable, al menos más allá de la frontera de los 6 meses. Estas afirmaciones se pueden realizar desde el punto de vista del diseño de las medidas. La

carencia de datos (o las dificultades para acceder a ellos) impiden realizar un análisis exhaustivo de la eficacia de los diferentes incentivos a la contratación. Como veremos a continuación, los datos que ofrece el SEPE son en muchos casos parciales e insuficientes para poder analizar correctamente la política de fomento de la contratación. En el texto de la EEEJ consta un apartado de ‘Seguimiento y evaluación’ que incluye una serie de indicadores de control y cumplimiento, y una batería de indicadores de impacto. Entre los primeros se encuentra el número de medidas realizadas, el presupuesto asignado a la medida y el número de beneficiarios. Entre los segundos, se mencionan, entre otros, la tasa de empleo y desempleo juvenil, el porcentaje de jóvenes con contratos a tiempo parcial involuntarios, la tasa de temporalidad juvenil, etc. Ambos tipos de indicadores resultan insuficientes para poder valorar la eficacia de los diferentes incentivos a la contratación (además del hecho de que no hay datos publicados sobre estos indicadores anuales de seguimiento). Conocer hasta qué punto las empresas utilizan estos incentivos y hasta qué punto esta primera contratación incentivada genera una continuidad en el empleo de los jóvenes sí que resultaría interesante para poder estudiar el impacto de estos incentivos. Por otro lado, los indicadores de seguimiento incluidos en los PAPE de 2013 y 2014 tampoco hacen mención a este tipo de medidas. En cualquier caso, como ya se ha comentado a lo largo de este libro, no se ha ofrecido al equipo de investigación el acceso a este tipo de indicadores.

A continuación, pasamos a comentar los escasos datos disponibles sobre contratación a partir del SEPE. Según estos datos sobre contratación sujetos a las condiciones del SNGJ (Gráfico 10.1), no se apunta, al menos en su fase inicial, a una tendencia hacia el fomento de la contratación indefinida. Como se observa en el Gráfico 10.1, entre septiembre de 2014 y abril de 2015, siete de cada diez contratos bonificados (76,5%) han sido de carácter temporal.

Gráfico 10.1. Contratos temporales e indefinidos bonificados bajo el colectivo 'Beneficiarios del SNGJ' (porcentajes)



Fuente: Elaboración propia a partir del SEPE.

Otro aspecto a destacar se refiere al hecho de que tanto este incentivo como el aumento en diferentes bonificaciones referidas al SNGJ están limitados al colectivo de jóvenes mayores de 16 años y menores de 25 años sin empleo y sin relación con el sistema educativo-formativo (personal objetivo de la garantía juvenil), por lo que el colectivo destinatario de estas medidas resulta mucho más restrictivo que el relativo al resto de incentivos. Esta restricción ha sido valorada negativamente por los diferentes agentes sociales. En este sentido, existen propuestas para ampliar el SNGJ hasta la edad de 30 años⁵. En algunas CCAA se han comenzado a establecer bonificaciones destinadas a llegar hasta el colectivo de jóvenes de 25 a 30 años⁶.

Además del fomento del contrato indefinido, el resto de fórmulas incentivan el contrato en prácticas o el contrato a tiempo parcial con contrapartidas formativas, fórmulas que, efectivamente, pueden incentivar cierto nivel de contratación. Pero no podemos asegurar que esta contratación sea de calidad, en tanto que la inserción del colectivo de jóvenes resulta insuficiente, más allá de adquirir un mínimo de experiencia laboral (sobre todo, para aquellos jóvenes carentes de ésta) y de cualificación profesional. Tampoco tenemos datos suficientes para poder afirmar que

⁵ Desde la Eurocámara ya se han escuchado iniciativas en la línea de ampliar la garantía juvenil hasta los jóvenes de 30 años. (<http://www.euroxpress.es/index.php/noticias/2014/7/16/la-eurocamara-debate-sobre-la-lucha-contra-el-desempleo-juvenil/>). Alemania ya incluye el límite de los 30 años para algunas de sus iniciativas (Velasco, 2014) e Italia, en 2014, ha ampliado el límite de edad a los 29 años para su programa de *Garanzia Giovani* a partir del DL 34/2014 (Rosolen, 2014).

⁶ En el apartado 3.3 se apuntan algunos ejemplos de ampliaciones de la cobertura de las acciones en materia de garantía juvenil más allá de la edad de 25 años.

esta política de incentivación tiene un efecto positivo en la contratación de jóvenes en las diferentes modalidades de contratos. Los datos disponibles en el SEPE sobre tipos de contratos en función de la edad apuntan a una ligera tendencia al alza hacia el uso de este tipo de modalidades de contratación con vinculación formativa (contratos en práctica o formación) para el colectivo de jóvenes (Tabla 10.4). Aún así, el peso de la contratación temporal bajo la modalidad de contrato de obra y servicio y de contrato eventual por circunstancias de la producción siguen siendo las modalidades con más peso entre el colectivo de jóvenes. En abril de 2015, el 34,9% de los jóvenes tenían un contrato de obra y servicio, mientras que el 45% tenía un contrato eventual por circunstancias de la producción. Si sumamos ambos, casi 8 de cada 10 jóvenes en este período iniciaron un contrato de este tipo. En abril de 2013, ambas modalidades aglutinaban al 80,2% de los jóvenes, por lo que se puede afirmar que la temporalidad se mantiene para este colectivo. Respecto a los contratos en prácticas y en formación, en abril de 2015 el 3,8% de los jóvenes había iniciado alguno de estos dos contratos, un punto más que en abril de 2013. En función del tramo de edad, cabe destacar que el colectivo de jóvenes entre 16 y 19 años es el que tiene más peso en el contrato de formación, con aproximadamente un 5% en los tres períodos apuntados y un ligero aumento para abril de 2015 del 5,5%. Por tanto esta actuación no se ha incrementado en la práctica de forma relevante. Respecto a los contratos indefinidos, tampoco parece haber habido excesivas variaciones. En abril de 2015, el 5% de los jóvenes iniciaron un contrato indefinido, mientras que en abril de 2013 lo hicieron un 4,6%. En abril de 2014, sin embargo, el 5,6% de los jóvenes iniciaron un contrato indefinido. La misma estabilidad se puede apuntar para los contratos convertidos a indefinidos, con un 2,6% de los jóvenes para abril de 2015. Cabe apuntar que tanto para los contratos indefinidos como para las conversiones a indefinidos, es el colectivo de jóvenes de 25 a 29 años el que tiene una mayor presencia aunque con diferencias mínimas con respecto al resto de jóvenes.

Tabla 10.4. Distribución de las modalidades de contratación en jóvenes (porcentajes según el total de contratos)

	Abril 2013				Abril 2014				Abril 2015			
	Total	16-19	20-24	25-29	Total	16-19	20-24	25-29	Total	16-19	20-24	25-29
Indefinido (bonificado/no bonificado)	4,6	4,5	3,8	5,3	5,6	4,8	4,6	6,3	5,0	4,5	4,2	5,6
Obra o servicio	36,4	37,0	35,8	36,9	34,5	36,4	34,0	34,7	34,9	36,6	34,3	35,3

Eventual por circunstancias de la producción	43,8	46,5	45,4	42,3	45,5	47,9	47,2	43,9	45,0	47,3	46,6	43,5
Interinidad	8,7	4,1	8,8	9,1	8,1	3,8	7,8	8,8	8,0	4,0	7,8	8,7
Prácticas	0,8	0,3	0,9	0,7	0,8	0,3	0,9	0,8	1,0	0,3	1,1	1,0
Formación	2,0	5,1	2,3	1,5	2,5	5,1	2,9	2,0	2,8	5,5	3,3	2,1
Otros contratos*	0,6	0,6	0,5	0,8	0,6	0,6	0,5	0,7	0,6	0,6	0,5	0,6
Convertidos en indefinidos	3,0	1,8	2,6	3,4	2,4	1,2	2,0	2,9	2,6	1,2	2,2	3,1
Total contratos iniciales**	97,0	98,2	97,4	96,6	97,6	98,8	98,0	97,1	97,4	98,8	97,8	96,9
Total contratos	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

* Incluye las siguientes modalidades: Indefinidos personas con discapacidad, Temporal personas con discapacidad, Relevo, Jubilación parcial, Sustitución por jubilación 64 años, y Otros contratos.

**Respecto a Total contratos.

Fuente: Elaboración propia a partir de SEPE.

A pesar del amplio abanico de bonificaciones, no parece observarse una especial incidencia de dicha política de estímulos a la contratación para el colectivo de jóvenes con respecto al conjunto de bonificaciones (Tabla 10.5). Según datos del SEPE, del total de modalidades de bonificación para el colectivo de jóvenes, aquella con más peso es la incentivación de contratación indefinida para jóvenes menores de 30 años en empresas con menos de 50 trabajadores con un 58,1% para 2015, aunque también es la modalidad que más ha disminuido entre 2013 y 2015 con 12,6 puntos de diferencia. Le siguen los diferentes tipos de conversión a indefinidos incluidas en la *Ley 3/2012, de 6 de julio, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral*⁷. La modalidad que más ha aumentado es el conjunto de bonificaciones incluidas dentro del SNGJ, con un 6,9% del total de contratos bonificados para jóvenes en 2015, que, recordemos, son en su mayor parte contratos temporales. Si atendemos al conjunto de colectivos o modalidades de bonificación para el caso de los jóvenes con respecto al total de bonificaciones (mujeres, mayores de 45 años, etc.), se observa una disminución de 3,1 puntos entre 2013 y 2015 lo que nos permite aventurar que las medidas de incentivación a la contratación para el colectivo de jóvenes no parecen haberse desarrollado especialmente.

⁷ A saber: Conversión de contratos en prácticas a la finalización de su duración inicial o prórroga, de relevo y sustitución por jubilación en empresas de menos de 50 trabajadores, y Conversión de contratos para la formación y el aprendizaje.

Tabla 10.5. Contratos bonificados para el colectivo de jóvenes y para el conjunto de colectivos (totales)*

	2013		2014		2015*	
	Contratos	Porcentaje	Contratos	Porcentaje	Contratos	Porcentaje
Jóvenes 16-30 años en empresas con menos de 50 trabajadores	15835	70,6	10800	64,6	3118	58,1
Incorporación jóvenes menores de 30 años a cooperativas o sociedades laborales	178	0,8	55	0,3	12	0,2
Incorporación menores de 30 años en situación de exclusión social a empresas de inserción	117	0,5	221	1,3	77	1,4
Indefinido 'Primer empleo joven' ETT	47	0,2	73	0,4	17	0,3
Indefinidos procedentes de contratos en prácticas ETT RDL16/2013	np	np	21	0,1	17	0,3
Beneficiarios del Sistema de garantía juvenil**	np	np	415	2,5	372	6,9
Conversión a indefinidos L3/2012	6215	27,7	5065	30,3	1734	32,3
Conversión a indefinidos L11/2013	27	0,1	75	0,4	24	0,4
Conversión a indefinidos RDL4/2013	8	0,0	-	-	-	-
Total contratos bonificados jóvenes	22427	100	16725	100	5371	100
Total contratos bonificados	198651		208279		75581	
Contratos bonificados jóvenes/ Total contratos bonificados	11,3		8		7,1	

np: no procede.

*Hasta abril de 2015.

** Desde septiembre de 2014.

Fuente: Elaboración propia a partir del SEPE.

Por tanto, no parece que estos incentivos consigan incrementar la contratación de jóvenes por partes de las empresas, al menos en cuanto al fomento de la contratación indefinida⁸. Ello nos permite proponer algunas hipótesis. La primera, y más genérica, hace referencia al contexto actual de crisis económica y al poco efecto en la creación de empleo de las últimas reformas laborales. La segunda hace

⁸ Cabe apuntar que los datos disponibles en el SEPE sobre modalidades de contratación para jóvenes no incluyen diferentes modalidades de contratación temporal (contratos en prácticas, para la formación y para el aprendizaje, etc.), a excepción del concepto 'Beneficiarios del Sistema nacional de garantía juvenil' donde sí que aparecen contratos de duración definida. Por ello, los datos expuestos en la Tabla 10.4 se corresponden fundamentalmente con bonificaciones a la contratación indefinida y a la conversión de contratos temporales en indefinidos. Aunque de las tendencias en contratación temporal antes expuestas no se puede aventurar tampoco una especial incidencia de las bonificaciones a este tipo de contratos.

referencia a la existencia de ciertos desajustes entre la demanda y la oferta. Es posible que la oferta de jóvenes potencialmente empleables no se ajuste a las necesidades actuales del tejido productivo español. La tercera hipótesis apunta a la teoría del peso muerto antes señalada, que es reforzada por algunos de los informantes entrevistados, que no defienden dicha estrategia de fomento del empleo:

Absolutamente en desacuerdo con la subvención a las empresas para la contratación. Nosotros no las tenemos porque es una política española. Todos los estudios demuestran que solo sirven como “efecto sustitución”. Un empresario cuando quiere contratar a alguien pues mira todas las ventajas que dan las subvenciones y toma una. No funcionan, no sirven. Yo no daría una subvención a una empresa a no ser que contratara por no sé cuántos años, pero en Cataluña no tenemos competencia sobre eso y no podemos hacer nada. (Administración autonómica, empleo, técnico superior)

2. 2. Políticas de formación y emprendimiento (política de oferta)

Aunque entre las medidas de choque de la EEEJ el fomento de la empleabilidad y las políticas de formación no aparecen altamente desarrolladas, éstas se despliegan en mayor medida a partir del PAPE 2013 y 2014, la EEAE 2014-2016 y el SNGJ. Dentro del Eje 2 del PAPE 2014 vinculado con la formación se apuntan acciones que van en la línea de potenciar la formación profesional para el empleo, la formación en alternancia, entre otras. De hecho, los dos primeros objetivos estratégicos de los PAPE 2013 y 2014 hacen referencia expresamente al colectivo de jóvenes: para el PAPE 2013, la “Mejora de la empleabilidad de los jóvenes y el apoyo al emprendimiento” y, para el PAPE 2014, la “Mejora de la empleabilidad de los jóvenes y poner en marcha el Plan de Implementación de la Garantía Juvenil en España”. En el marco de estos dos planes, los servicios (acciones) y programas (medidas) que se desarrollen por los servicios públicos de empleo deberán dirigirse al cumplimiento de estos objetivos, entre los que se encuentran los ya apuntados⁹. La EEAE puede suponer un cambio de modelo de las políticas activas de empleo, basado en la orientación a resultados, lo que supone cambios en las dotaciones financieras a las CCAA en función del cumplimiento de una serie de objetivos comunes, como ya hemos señalado en el Capítulo 6. Cabe apuntar que, de las entrevistas realizadas se deduce que este modelo no parece tener una especial incidencia. Según los informantes consultados, existe cierto margen de maniobra, aunque cuestiones como la cartera de servicios comunes o la orientación a resultados

⁹ Aunque en el Anexo III del PAPE 2014, los programas y servicios a realizar se estructuran según los ejes de actuación que, por otro lado, son los que aparecen presupuestados, a saber: Orientación, Formación, Oportunidades de empleo, Igualdad de oportunidades en el acceso al empleo, Emprendimiento, Mejora del marco institucional del Sistema Nacional de Empleo.

no dejan de ser elementos condicionantes de las propuestas a realizar por las diferentes CCAA. En cualquier caso, tal y como se apunta en el Capítulo 6, entre 2012 y 2014, la distribución de los fondos de las políticas activas de empleo entre las CCAA no se han visto sustancialmente modificada. Los entrevistados son críticos al respecto:

Nosotros no hubiéramos hecho un objetivo así. No nos gusta el modelo por centralista, no sólo en el control que se hace de los programas, sino por la concepción del sistema por objetivos, que es una visión muy centralista. (Administración autonómica, empleo, técnico superior)

Ha salido recientemente la cartera de servicios comunes que no son programas, pero dentro del PAPE también tienes programas comunes y otros que son propios. Dentro de los propios tienes bastantes posibilidades de diseñar tus programas dentro de los ejes del PAPE. Todo el modelo va enfocado a una recentralización, la cartera de servicios comunes, los programas comunes... Pero en el fondo y en la práctica todo lo que hemos querido hacer lo hemos podido encajar. Otra cosa son las normas de ley, por ejemplo las acciones sobre los discapacitados tienen que hacerse según las normas de la ley estatal. Pero en realidad sobre políticas activas no puede inventarse mucho. Lo que encaja es la distribución de recursos, hay solo una pequeña posibilidad de pasar dinero de uno a otro ámbito, de orientación a formación, etc. No se puede inventar demasiado. [...] Si es así todo tiene un encaje: pones una parte de un programa en este cajón, en orientación, y otra parte en otro. La cuestión es administrativa, has de trocear en acciones cuando lo que quieres hacer es una acción integrada. (Administración autonómica, empleo, técnico superior)

La cartera de servicios es una cosa interesante que tiene que existir. Está dotada y tiene que tener unos recursos vinculados. Entonces, la política es recentralizadora donde rompe con las dinámicas de cada Comunidad autónoma y corta la capacidad de adaptarse al territorio. Tiene cosas interesantes y otras no tan interesantes. Los planteamientos sobre orientación no están mal. Pero detrás de esto hay un carácter recentralizador y se les ve el plumero de hacia dónde van. No van hacia una mejora de la calidad de la cartera de servicios, sino a buscar una recentralización con un sistema único. Por ejemplo, la garantía juvenil con un sistema único ha sido un error. Un sistema de gestión único que es un colapso, cuando puedes hacer un sistema compartido entre Comunidades autónomas más útil, con un intercambio de datos sin volver a una política recentralizadora que ha desconcertado a los jóvenes y a nosotros una cartera que es absurda. (Administración autonómica, empleo, técnico superior)

El segundo de sus ejes de actuación prioritarios busca fomentar la formación e incluye “las actuaciones de formación profesional para el empleo, dirigidas al aprendizaje, formación, recualificación o reciclaje profesional y de formación en alternancia con la actividad laboral, incluidos los programas públicos de empleo y formación, que permitan al beneficiario adquirir competencias o mejorar su experiencia profesional, para mejorar su cualificación y facilitar su inserción laboral” (*Ley 18/2014, de 15 de octubre, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia.*). En este nuevo modelo de orientación a resultados se

desarrolla especialmente el SNGJ, cuya financiación por parte de la Unión Europea responde al cumplimiento de una serie de objetivos incluidos en el POEJ. Aún así, cabe recordar la tendencia a la baja de la partida 'Formación y Recualificación' incluida en los PAPE, de acuerdo con los Presupuestos generales del Estado (véase el Capítulo 6).

2.2.1. Políticas/acciones de formación para el empleo (formación de oferta dirigida a jóvenes)

Desde el punto de vista del colectivo de jóvenes, cabe mencionar las medidas planteadas en el marco de la garantía juvenil, donde junto a la incentivación de la contratación y el fomento del emprendimiento, se pone énfasis en el fomento de la empleabilidad.

Los programas de fomento de la empleabilidad para el colectivo de jóvenes beneficiarios del SNGJ hacen referencia, en primer lugar, a programas vinculados estrictamente a la formación (Programas de segunda oportunidad, Formación en idiomas y TICs, Impulso a la formación profesional dual). En segundo lugar, a programas que combinan la formación con algún tipo de contraprestación económica o laboral (Formación con compromiso de contratación, Prácticas laborales en empresas, el Contrato de formación y aprendizaje a través del impulso de la formación profesional dual). En tercer lugar, a programas que buscan el reconocimiento laboral-profesional de los jóvenes (Formación para la obtención de certificados de profesionalidad, Evaluación y acreditación de competencias profesionales). En cuarto y último lugar, a iniciativas más tradicionales (Escuelas taller y Casas de oficios). Como se puede observar, algunos de estos programas son programas generalistas que incluyen cuotas para el colectivo de jóvenes (esto es, formación en idiomas y TICs, Certificados de profesionalidad, etc.). Otros programas, en cambio, están exclusivamente dirigidos a los jóvenes. Veamos estos últimos:

1) Programas de segunda oportunidad

Programa cuyo objetivo es formar a los jóvenes con fracaso escolar temprano con una incorporación prematura en el mercado de trabajo y que ahora no encuentran oportunidades laborales. Supone una ayuda económica para que éste colectivo con poca cualificación pueda reanudar su formación de forma voluntaria. Las ayudas estarán condicionadas a la renta familiar. Como condiciones los jóvenes deberán obtener una titulación (inicialmente, la Enseñanza secundaria obligatoria y,

posteriormente, se contempla la posibilidad de realizar Ciclos formativos de grado medio) y mantener un compromiso de búsqueda activa tras finalizar el programa.

2) *Impulso de la formación profesional dual*

Programa que busca el fomento de la formación profesional dual entre el colectivo de jóvenes, especialmente los incluidos dentro del SNGJ. El objetivo es aumentar el número actual de convenios entre centros de formación profesional y empresas.

Dentro de este programa se contempla el contrato para la formación y aprendizaje (Artículo 109 del RDL8/2014), estrictamente para los jóvenes mayores de 16 y menores de 25 años y supone un contrato en prácticas compatible con la actividad formativa, cuya duración oscila entre 1 año y 3 años como máximo. Las empresas con menos de 250 trabajadores que realicen estos contratos tendrán una bonificación del 100%¹⁰. También se contemplan los jóvenes menores de 30 años bajo determinados supuestos (hasta que la tasa de desempleo se sitúe por debajo del 15% y para jóvenes sin cualificación profesional).

3) *Prácticas no laborales en empresas*

Financiación parcial bajo el régimen de beca de la incorporación de jóvenes a empresas a través de la modalidad de prácticas no laborales reguladas por el *Real Decreto 1543/2011, de 31 de octubre, por el que se regulan las prácticas no laborales en empresas*. Programa dirigido a jóvenes con muy baja empleabilidad por falta de experiencia laboral. La duración de las prácticas oscila entre los 3 y los 9 meses. Estas prácticas no se limitan a jóvenes con baja cualificación, sino que están abiertas a jóvenes que “tengan una titulación universitaria, de Formación profesional o un certificado de profesionalidad”.

Por tanto, podemos constatar como las principales líneas de actuación que se propondrían en materia de formación o fomento de la empleabilidad se dirigen especialmente a aquellos jóvenes con una situación más débil respecto del mercado de trabajo. Frecuentemente, estamos ante posibles iniciativas dirigidas a jóvenes con poca formación y que no se han insertado en el mercado de trabajo o que cuando lo han hecho ha sido a través de empleos poco o nada cualificados. Hablamos de jóvenes sólo con formación obligatoria o sin haber acabado ésta. Aquí hablamos de

¹⁰ Esta fórmula supone, en definitiva, un incentivo o bonificación a la contratación. Y así aparece en el apartado anterior dentro de la modalidad de contrato en prácticas. En definitiva, implica una bonificación adicional bajo determinados supuestos (jóvenes beneficiarios del SNGJ, cursar un Ciclo formativo de formación profesional, etc.).

formación para el empleo desde un punto de vista estricto. Sin embargo, en la situación actual de crisis económica, los colectivos de jóvenes afectados por el desempleo o la inactividad han aumentado considerablemente, hasta el punto de hablar de todo el colectivo de jóvenes para algunos países a la hora de diseñar políticas. Cabe apuntar que no hay datos publicados sobre el alcance y desarrollo de las diferentes propuestas en materia de formación y/o fomento de la empleabilidad para el colectivo de jóvenes, con lo que el análisis se refiere fundamentalmente a nivel de diseño y planteamiento de las políticas sobre jóvenes. Esta carencia de información es una constante en el análisis aquí realizado.

Entre las propuestas realizadas cabe destacar el conjunto de iniciativas que buscan recuperar a jóvenes con fracaso escolar, con el objetivo de reintegrarlos en el sistema formativo reglado, en el marco de los programas de segunda oportunidad que son cruciales para la recuperación de ciertos colectivos de jóvenes con importantes deficiencias formativas y con elevados niveles de riesgo de exclusión laboral. Estos programas no suponen programas con efectos inmediatos (en términos de inserción laboral) pero pueden permitir superar una situación de fracaso escolar, recuperando a jóvenes que, en caso contrario, tendrían serias dificultades de inserción laboral (Olmos y Mas, 2013). Aquí se debería intensificar los esfuerzos, tal y como argumentan algunos entrevistados en el marco de la garantía juvenil.

La garantía juvenil se plantea como un modelo de éxito en los noventa en Finlandia, Suecia y la parte nórdica. Pero nosotros tenemos una realidad, una serie de jóvenes que no acaban la secundaria obligatoria. Nosotros no podemos asentar un programa de garantía juvenil en jóvenes que no tienen las competencias básicas. Es absurdo crear un programa donde los jóvenes vendrán autónomamente y me vendrán 200 jóvenes cuando tengo un 50% de desempleo juvenil que tenemos que resolver. Aquí es donde tenemos el problema y éste lo tenemos entre Educación y nosotros. Educación se acaba a los 16 años y nosotros los recibimos a los 18, 19, 20 años sin ningún tipo de cualificación y con pocas posibilidades de incorporarse al mercado de trabajo. Por tanto, tenemos que establecer puentes firmes entre Educación y nosotros. En Educación hay que forzar a que vuelven al sistema educativo. Hay que garantizar programas de segunda oportunidad en educación. Hay que asumir que hay que profesionalizar una generación de jóvenes que, en caso contrario, la perderemos. (Administración autonómica, empleo, técnico superior)

Cuadro 10.2. Ejemplos de programas de segunda oportunidad o de “reinserción escolar”

<p>Programa de formación e inserción (Plan Inerjoves) de Cataluña</p> <p>Programa que engloba cursos formativos que buscan reintroducir en el sistema educativo a jóvenes para que puedan continuar estudios de formación profesional. Además de esta finalidad formativa, tienen una finalidad profesionalizadora en un perfil profesional concreto. Sustituyen a los Programas de cualificación profesional inicial para el curso 2014-2015 (<i>Resolución ENS/1102/2014, de 21 de mayo, por la cual se establecen los programas de formación e inserción para el curso 2014-2015</i>).</p> <p><i>Destinatarios:</i> Jóvenes entre 16 años y 21 años, que hayan dejado la educación secundaria obligatoria sin obtener el título y que, en el momento de iniciar los programas, no sigan estudios en el sistema educativo, ni participen en otras acciones de formación. Para 2014 tenía un presupuesto de 2.100.000 euros y con una previsión de 610 jóvenes participantes.</p>
<p>Programa ‘Joven Océate’ de Asturias</p> <p>Programa de formación y empleo para jóvenes sin la ESO, cuyo objetivo busca que, en un período de seis meses, los participantes consigan una capacitación profesional básica (Certificado de Profesionalidad Nivel I) y en competencias clave (matemáticas y comunicación en lengua castellana), alternando la formación con prácticas laborales, bajo la modalidad de un contrato de formación y aprendizaje.</p> <p><i>Destinatarios:</i> jóvenes menores de 25 años inscritos en el fichero nacional de garantía juvenil. En 2015 se han aprobado 60 proyectos en los que podrán participar 480 jóvenes.</p>
<p>Ayudas de formación para alumnado que participe en el Plan de Garantía Juvenil en cualquiera de las enseñanzas de la oferta educativa de Castilla-La Mancha.</p> <p>Programa que engloba diferentes acciones educativas y formativas con el objetivo de completar el perfil del joven de cara al empleo. Estas acciones aparecen agrupadas en dos modalidades:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Actividades de ‘Impulso de la formación profesional’, con las que se podrá obtener cualificaciones profesionales completas, cursar módulos concretos vinculados a cualificaciones o títulos o preparar mediante cursos intensivos las pruebas de acceso a Ciclos formativos de grado medio o superior. - Actividades de ‘Segunda oportunidad’, entre las que destacan cursos preparatorios intensivos para pruebas específicas en las que obtener los títulos de ESO y Bachillerato, y la posibilidad de cursar cualificaciones completas o módulos de Formación profesional básica.

Fuente: Elaboración propia.

La formación profesional dual o en alternancia es la que parece haber tomado más impulso a tenor de las propuestas realizadas por las diferentes CCAA en 2014 recogidas en el PAPE 2014. Bajo el Eje 2 de Formación, todas las CCAA han incluido entre sus propuestas algún programa de formación profesional dual, formación en alternancia o formación y empleo. Según datos de la Subdirección General de Orientación y Formación Profesional, en el curso 2014-2015, hay 728 centros

Diagnóstico socio-económico sobre las políticas de empleo en España, 2012-2014

formativos que realizan formación dual, 4.878 empresas colaboradoras y 16.199 alumnos matriculados bajo esta modalidad formativa, lo que supone un aumento significativo desde el curso 2012-2013, especialmente para el caso de las empresas colaboradoras con un incremento porcentual del 850,9% (Tabla 10.6). En relación al curso 2013-2014, se observa que las 17 CCAA han puesto en marcha ciclos formativos bajo la modalidad de formación profesional dual, frente a las 14 CCAA del curso 2012-2013, produciéndose un aumento del número de centros en todas las regiones, salvo en Andalucía, Asturias y País Vasco (Gráfico 10.4 en el Anexo). Respecto al volumen de empresas colaboradoras en formación profesional dual, existen diferencias entre CCAA, aunque en términos generales, podemos hablar de un aumento generalizado, destacando por volumen de empresas la Comunidad Valenciana, Castilla-La Mancha, Madrid y Cataluña (Gráfico 10.5 en el Anexo). La evolución del número de alumnos matriculados en alguna de las modalidades de formación profesional también ha sido positiva para todas las CCAA, salvo para Andalucía y Castilla y León. Por volumen de alumnos destacan las comunidades de Madrid, Cataluña y Comunidad Valenciana (Gráfico 10.6 en el Anexo).

Tabla 10.6. Evolución de la formación profesional dual entre 2012 y 2015

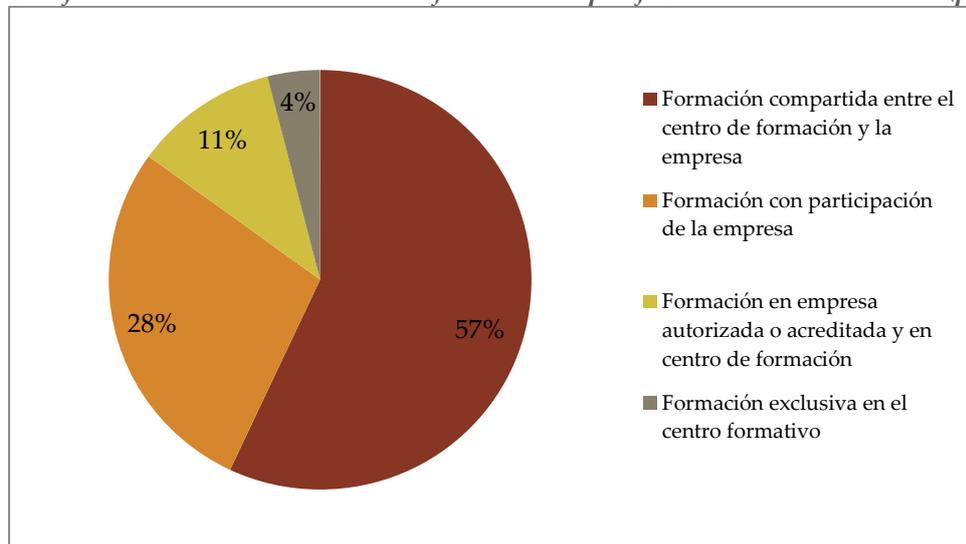
	2012-2013	2013-2014	2014-2015	Diferencia porcentual 2012-2013 y 2014-2015
Centros formativos	173	375	728	320,8
Empresas colaboradoras	513	1.570	4.878	850,9
Alumnos	4.292	9.555	16.199	277,4

Fuente: Elaboración propia a partir de la Subdirección General de Orientación y Formación Profesional.

Este tipo de modalidad formativa se asienta, en la mayoría de los casos, en la fórmula del contrato de formación y aprendizaje y consisten en acciones que tienen como objetivo “la cualificación profesional de los trabajadores en un régimen de alternancia de actividad laboral retribuida en una empresa con actividad formativa recibida en el marco del sistema de formación profesional para el empleo o del sistema educativo”. Entre las diferentes modalidades de formación profesional dual, en 2014 la modalidad más utilizada ha sido la formación compartida entre el centro formativo y la empresa (57%) donde ambos colaboran en los procesos de aprendizaje, seguida de la formación con participación de la empresa (28%), modalidad en la que ésta acostumbra a facilitar espacios, infraestructuras, recursos humanos de la

empresa a los centros formativos para impartir total o parcialmente el contenido formativo (Gráfico 10.2).

Gráfico 10.2. Modalidades de formación profesional dual en 2014 (porcentajes)



Fuente: Subdirección General de Orientación y Formación Profesional.

Dentro del paraguas de la formación profesional dual tienen cabida, por tanto, iniciativas compartidas con el ámbito educativo y que buscan desarrollar el sistema de formación profesional en alternancia con la oferta de ciclos formativos que integran la formación inicial reglada y la formación en empresas con el objetivo de mejorar en la transición entre educación y empleo.

Cuadro 10.3. Ejemplos de formación profesional dual

La formación profesional dual en el País Vasco, el programa 'Hezibi'

Programa de formación profesional dual en alternancia, dirigido a estudiantes de formación profesional y a personas jóvenes desempleadas hasta 29 años inscritas en el Lanbide-Servicio Vasco de Empleo con el objetivo de mejorar sus competencias profesionales mediante la obtención de un certificado de profesionalidad o título de formación profesional inicial en régimen de alternancia con la actividad laboral retribuida en la empresa. La relación se desarrolla bajo la fórmula del contrato de formación y aprendizaje. La labor formativa realizada por las empresas está subvencionada por el Lanbide-Servicio Vasco de Empleo con 2.000 euros por año de contrato. Dichas empresas también se pueden beneficiar de las bonificaciones en la cotización a la seguridad social incluidas en la modalidad del contrato de formación y aprendizaje.

Para 2015, cuenta con un presupuesto de 1 millón de euros (de los que 400.000 euros corresponden al crédito de pago de 2014 y 600.000 euros al crédito de compromiso de 2015).

Pueden acogerse a este programa centros públicos, privados o concertados de enseñanza no universitaria. Iniciado en el curso 2012-2013, con 126 estudiantes y 106 empresas, en el curso 2013-2014 el número de alumnos ascendió a 238 jóvenes y 176 empresas colaboradoras

La formación en alternancia en Cataluña

Modelo formativo que combina la estancia en centros educativos reglados y en empresas, aplicable a ciclos formativos de grado medio y superior a partir de convenios de colaboración entre ambos. Estos convenios se pueden articular a partir de dos modalidades: la alternancia simple, donde se combina el tiempo de formación y el tiempo de actividad en la empresa de los alumnos sin reconocimiento académico de la actividad; y la alternancia con formación dual, que comporta el reconocimiento académico de los aprendizajes conseguidos por el alumno en su actividad. Existen dos modalidades de relación: con contrato laboral o con beca de formación.

Para el curso 2014-2015, en Cataluña se habilitaron 129 centros que han llevado a cabo formación en alternancia simple o dual, de los cuales 101 correspondían a centros públicos y 28 a centros privados. Entre los primeros, destaca el Instituto Comte de Rius de Tarragona, con convenios con grandes multinacionales petroquímicas como Repsol, Dow Chemical o Basf. Entre los segundos, destaca la Escuela de aprendices de SEAT con ciclos formativos de grado medio en electromecánica y mecanización. Para el curso 2013-2014, Cataluña contaba con 67 centros con formación profesional dual y 226 empresas colaboradoras, alcanzando un total de 2545 alumnos matriculados en alguna de las modalidades de formación profesional dual.

Fuente: Elaboración propia.

Respecto al contrato de formación y aprendizaje, si observamos la evolución de los contratos de formación en la Tabla 10.4 incluida en el apartado 3.1, podemos destacar que entre abril de 2013 y abril de 2015 hay un cierto aumento de la proporción de este tipo de contratos para el total de jóvenes. Si nos fijamos en las franjas de edad, se puede observar que la franja de edad que más aumenta es la de 20 a 24 años (con un 2,3% en abril de 2013 y un 3,3% en abril de 2015), seguida de la franja de 25 a 29 años (1,5% en abril de 2013 y 2,1% en abril de 2015) y, finalmente, la franja de 16 a 19 años (5,1% en abril de 2013 y 5,5% en abril de 2015). A pesar de que la franja con un mayor número de contratos de formación es la franja de 16 a 19 años, resulta significativo que aquellas franjas que más aumentan en los dos últimos años son las de 20 a 24 y 25 a 29 años, franjas que se ajustan en menor medida que la de 16 a 19 años al objetivo del contrato de formación y aprendizaje. Ello puede ser indicio de dos situaciones. La primera podría ser un posible aumento de la edad del alumnado que cursa ciclos formativos profesionales, especialmente de grado superior. La segunda situación podría ser un abuso de este tipo de contratos para jóvenes que estaría escondiendo un cierto nivel de contratación precaria.

En cualquier caso, en términos generales, y más allá de la formación profesional dual, la dimensión formativa parece la partida menos desarrollada y, como veremos en el siguiente apartado, el nuevo marco general de la garantía juvenil no parece implicar, al menos inicialmente, un cambio de rumbo acentuado sobre la formación destinada a los jóvenes, al menos en cuanto a la implementación de novedades en este tipo de acciones. Lo que sí resulta interesante (ya se dará cuenta más adelante con detalle) es la mayor vinculación (al menos teóricamente) entre orientación personalizada y formación. También cabe destacar que los datos aquí expuestos (principalmente para la modalidad de formación dual) apuntan exclusivamente a un aumento de este tipo de formación en el territorio español en los últimos tres años. Pero no hay datos disponibles a nivel español que expliquen la eficacia de este tipo de medidas en términos de inserción laboral tras realizar esta formación, cuestión que sería altamente recomendable para poder valorar la adecuación de este tipo de medidas¹¹.

2.2.2. Políticas de fomento del autoempleo y el emprendimiento entre jóvenes

Otra de las acciones estratégicas impulsadas desde la UE y desde España es el fomento del autoempleo o emprendimiento entre el colectivo de jóvenes. En la propia *Estrategia de juventud 2020* (Consejo de Ministros del 12 de septiembre de 2014) dos de las líneas contemplan esta orientación. Dentro de la línea 1, Educación y Formación, el primer objetivo consiste en “Aumentar la empleabilidad y emprendimiento del sector joven.”. Por otro lado, la línea 2, Empleo y Emprendimiento, tiene entre algunos de sus objetivos: “Impulsar la inserción de los jóvenes que se establecen como autónomos y potenciar la creación de empresas por jóvenes menores de 30 años”; “Fomentar la cultura emprendedora”. Ya se ha apuntado anteriormente la importancia que desde la propia EEEJ, y posteriormente desde el SNGJ, se le da al fomento del autoempleo y del emprendimiento. En el presupuesto inicial de la EEEJ la partida de emprendimiento supone un 38% del total, siendo la segunda partida más significativa (Tabla 10.1). Este énfasis en el fomento de autoempleo y el emprendimiento para el colectivo de jóvenes contrasta con la considerable reducción de la partida ‘Autoempleo y creación de empresas’

¹¹ En este sentido, resulta sorprendente que la Comisión Europea en el documento de seguimiento de la garantía juvenil, *The Youth Guarantee. First Successes. The Youth Guarantee on the Ground*, de mayo de 2015, se apunte como avance en la implementación del sistema de garantía juvenil al aumento de la formación profesional dual en nuestro país, sin aportar datos que hablen de inserción laboral de los jóvenes.

incluida en los PAPE 2013 y 2014, de acuerdo con los Presupuestos generales del Estado y que pasa de 51.001.080 euros en 2013 a 26.401.080 euros en 2014 (para un mayor detalle véase el Capítulo 6).

Las acciones se engloban en el eje 5 de Emprendimiento de la EEAE que comprende “las actividades dirigidas a fomentar la iniciativa empresarial, el trabajo autónomo y la economía social, así como las encaminadas a la generación de empleo, actividad empresarial y dinamización e impulso del desarrollo económico local.” Entre las acciones vinculadas al colectivo de jóvenes destacan las siguientes:

1) Tarifa plana para autónomos

Posibilidad de abonar una cuota mínima por contingencias comunes durante los primeros meses para aquellos jóvenes que decidan iniciar una actividad por cuenta propia.

2) Capitalización de la prestación por desempleo

Ampliación de las posibilidades de la capitalización del desempleo para iniciar una actividad emprendedora. Esta ampliación se puede realizar de dos formas:

- Posibilidad de capitalizar hasta el 100% de la prestación por desempleo para realizar una “aportación al capital social de todo tipo de sociedades mercantiles, siempre y cuando se establezca una relación de carácter indefinido con la empresa y que se trate de una empresa de nueva creación.”
- Posibilidad de capitalizar la prestación por desempleo para ser utilizada por el joven emprendedor para “adquirir servicios de asesoramiento, formación e información, así como para cubrir los gastos de constitución de una nueva sociedad.”

3) Compatibilización de la prestación por desempleo y el inicio de una actividad emprendedora

Alternativa a la anterior medida. Se establece la posibilidad de compatibilizar durante un máximo de nueve meses la percepción de la prestación por desempleo con la situación de alta en el Régimen especial de trabajadores autónomos (RETA).

4) Segunda oportunidad para emprendedores

Ante la posible inviabilidad del proyecto empresarial iniciado, el joven emprendedor tiene la posibilidad de reanudar el cobro de la prestación por desempleo tras realizar una actividad por cuenta propia, siempre que la baja en el régimen de autónomos se produzca antes del quinto año.

5) *Fomento de la cultura emprendedora*

Se incluye en la EEEJ que busca el fomento de la cultura emprendedora desde edades tempranas. Sin embargo, esta medida no aparece entre las 15 medidas de choque de esta estrategia, aunque se destaca en el redactado posterior del PNIGJ.

6) *Asesoramiento y orientación a través de oficinas de referencia*

Creación, en colaboración con las CCAA, de oficinas de referencia en materia de asesoramiento y acompañamiento a los jóvenes emprendedores. En la práctica, en algunos casos se ha materializado en aumento de recursos y/o creación de nuevas líneas de atención y asesoramiento en oficinas de atención ya existentes.

7) *Contrato “Generaciones”*

Incentivo a la contratación de personas con experiencia para su incorporación a nuevos proyectos de emprendimiento joven. Se incluye en la EEEJ, y estrictamente supone una medida de incentivación de la contratación. Dicho incentivo consiste en la bonificación de la contratación indefinida de desempleados de larga duración mayores de 45 años por parte de jóvenes autónomos, y consiste en la reducción del 100% de la cuota empresarial a la Seguridad Social por contingencias comunes durante el primer año de contrato.

8) *Fomento de la economía social y del emprendimiento colectivo*

Al igual que la medida anterior, también está incluida en la EEEJ y también se trata de una medida de incentivación de la contratación. En este caso, se busca incentivar la incorporación de jóvenes desempleados menores de 30 años a empresas de la economía social, sean cooperativas o sociedades laborales, en calidad de socios trabajadores. También se contempla la incentivación de la contratación de jóvenes desempleados en riesgo de exclusión social en empresas de inserción, con una bonificación de 800 euros anuales de la cuota empresarial a la Seguridad social durante un total de tres años.

Las medidas o programas de fomento del emprendimiento se pueden diferenciar entre medidas que incentivan (bonifican) el inicio de una actividad de autoempleo (Tarifa plana para autónomos); medidas que facilitan económicamente el inicio de este tipo de actividad (Compatibilización de la prestación por desempleo y

el inicio de una actividad emprendedora, Capitalización de la prestación por desempleo); medidas contra el fracaso inicial ante esta actividad (Segunda oportunidad para emprendedores); medidas de tipo educativo (Fomento de la cultura emprendedora); y, finalmente, medidas de orientación (Oficinas de referencia). Este último ámbito supone dotar de nuevas infraestructuras (en el caso de no haberlas) o de mayores recursos a infraestructuras ya existentes en la línea de orientar o asesorar al colectivo de jóvenes en materia de autoempleo y emprendimiento. Para el PAPE de 2014, algunas CCAA ya incluían propuestas que iban en esta línea (entre otros, el Servicio de orientación profesional para el empleo y autoempleo en la Comunidad Valenciana; el Programa de orientación profesional para el empleo y el autoempleo para jóvenes: Garantía juvenil en Galicia; los servicios de emprendimiento de las *Oficines jove* en Cataluña).

Sin embargo, ésta es una línea de actuación bastante discutida, tanto por los datos existentes sobre su incidencia en la creación de empleo como por su discutible adecuación en tanto que posible salida laboral para determinados colectivos de jóvenes. A partir de los datos disponibles en el Ministerio de Empleo y Seguridad Social, la evolución de los autónomos inscritos en el RETA tiene fluctuaciones entre el primer trimestre de 2011 y el primer trimestre de 2015 (Tabla 10.7). En términos absolutos, se observa un descenso de los jóvenes autónomos hasta el segundo trimestre de 2013, aumentando hasta el tercer trimestre de 2014, donde vuelven a descender. Esta tendencia es similar para el resto de autónomos con la excepción de que el aumento se mantiene desde el cuarto trimestre de 2014 y no se vuelve a producir ningún descenso. Cabe apuntar que la referencia incluida en los indicadores de impacto de la EEEJ 2013-2016 se refiere al cuarto trimestre de 2011. En este sentido, cabría apuntar un aumento, para el primer trimestre de 2015 de casi 5.000 jóvenes autónomos, aunque en términos relativos, el porcentaje de jóvenes autónomos no ha variado (9,1%) y se ha mantenido relativamente estable entre estos dos períodos. Estos datos no apuntan a un impacto excesivo en la estrategia de fomento del autoempleo y del emprendimiento por parte del gobierno para el colectivo de jóvenes. Si bien es cierto que, en términos absolutos, desde 2013 se produce una tendencia positiva, ésta es generalizada para el conjunto de autónomos. De hecho, es el colectivo de jóvenes menores de 30 años el que rompe la tendencia, reduciéndose su número a partir del tercer trimestre de 2014.

Tabla 10.7. Evolución de autónomos en el RETA según edad, 2011-2015 (en miles y porcentajes)

		Menores de 30 años		Resto de edades		Total
2011	I Trimestre	293,5	9,5%	2.806,5	90,5%	3.100,0
	II Trimestre	293,8	9,4%	2.826,8	90,6%	3.100,0
	III Trimestre	286,9	9,2%	2.814,7	90,8%	3.100,0
	IV Trimestre	280,3	9,1%	2.798,7	90,9%	3.100,0
2012	I Trimestre	277,6	9,1%	2.784,2	90,9%	3.061,8
	II Trimestre	278,9	9,1%	2.801,7	90,9%	3.080,6
	III Trimestre	271,8	8,9%	2.782,2	91,1%	3.054,0
	IV Trimestre	267,0	8,8%	2.766,2	91,2%	3.033,2
2013	I Trimestre	265,8	8,8%	2.752,4	91,2%	3.018,1
	II Trimestre	279,0	9,1%	2.778,9	90,9%	3.057,9
	III Trimestre	280,1	9,2%	2.768,8	90,8%	3.048,9
	IV Trimestre	282,9	9,2%	2.780,1	90,8%	3.063,1
2014	I Trimestre	284,6	9,3%	2.790,5	90,7%	3.075,2
	II Trimestre	293,1	9,4%	2.839,7	90,6%	3.132,9
	III Trimestre	289,1	9,2%	2.842,5	90,8%	3.131,6
	IV Trimestre	286,8	9,1%	2.853,1	90,9%	3.139,9
2015	I Trimestre	285,2	9,1%	2.865,6	90,9%	3.150,9

Fuente: Dirección General del Trabajo Autónomo, de La Economía Social y de La Responsabilidad Social de las Empresas. Ministerio de Empleo y Seguridad Social.

Si observamos exclusivamente la evolución del volumen de autónomos propiamente dichos inscritos en el RETA (Tabla 10.8) (donde podemos ver a los jóvenes menores de 25 años), sí que parece darse un aumento constante, aunque leve, a partir del primer trimestre de 2013. Para el resto de edades se observa una tendencia con variaciones entre los períodos estudiados. En cualquier caso, cabe destacar que entre el cuarto trimestre de 2011 y el primer trimestre de 2015, el número de jóvenes autónomos propiamente dichos inscritos en el RETA ha aumentado en 6.878 jóvenes, con lo que parece darse una tendencia al alza de este colectivo de jóvenes y para los autónomos propiamente dichos (excluyendo, por tanto, socios de sociedades, autónomos en colegios profesionales, etc.). Aún así, insistimos en que el aumento es poco significativo en relación con el acento y los recursos destinados por parte del gobierno a este tipo de medidas. En cualquier caso,

no hay datos disponibles sobre la incidencia de las medidas de fomento del autoempleo y el emprendimiento para el colectivo de jóvenes. Los datos aquí mostrados son datos de tipo estructural que difícilmente podemos relacionar con la eficacia o el impacto de las medidas en la creación de autoempleo, al menos en su sentido positivo. Lo que sí que se puede afirmar es que estas medidas, ampliamente financiadas, no parecen haber tenido un significativo impacto en la creación de autoempleo para el colectivo de jóvenes.

Tabla 10.8. Evolución de autónomos propiamente dichos en el RETA según edad, 2011-2015 (en miles y porcentajes)

		Menores de 25 años		Resto de edades		Total
2011	I Trimestre	33,5	1,7%	1.921,0	98,3%	1.954,5
	II Trimestre	34,0	1,7%	1.932,5	98,3%	1.966,6
	III Trimestre	33,4	1,7%	1.915,7	98,3%	1.949,1
	IV Trimestre	32,6	1,7%	1.903,2	98,3%	1.935,8
2012	I Trimestre	33,1	1,7%	1.889,2	98,3%	1.922,3
	II Trimestre	34,0	1,8%	1.900,0	98,2%	1.934,1
	III Trimestre	32,8	1,7%	1.878,2	98,3%	1.911,0
	IV Trimestre	32,0	1,7%	1.866,2	98,3%	1.898,2
2013	I Trimestre	32,5	1,7%	1.852,3	98,3%	1.884,7
	II Trimestre	36,2	1,9%	1.873,2	98,1%	1.909,3
	III Trimestre	36,7	1,9%	1.861,2	98,1%	1.897,9
	IV Trimestre	37,8	2,0%	1.874,6	98,0%	1.912,5
2014	I Trimestre	38,7	2,0%	1.865,8	98,0%	1.904,5
	II Trimestre	40,6	2,1%	1.894,3	97,9%	1.934,9
	III Trimestre	39,9	2,1%	1.888,1	97,9%	1.928,1
	IV Trimestre	39,5	2,0%	1.894,9	98,0%	1.934,4
2015	I Trimestre	39,5	2,0%	1.897,5	98,0%	1.937,0

Fuente: Dirección General del Trabajo Autónomo, de La Economía Social y de La Responsabilidad Social de las Empresas. Ministerio de Empleo y Seguridad Social.

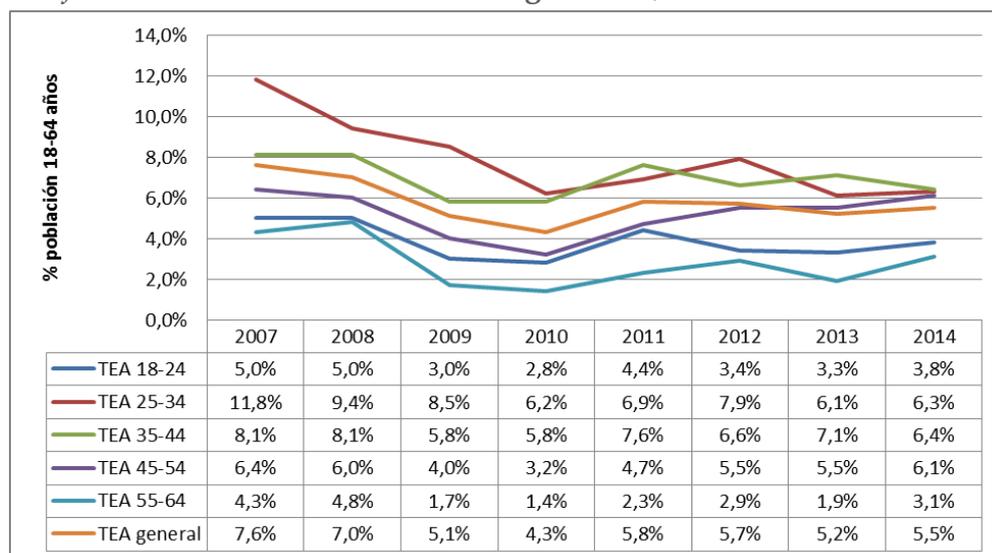
Una de las críticas realizadas por los entrevistados respecto al fomento del autoempleo y el emprendimiento entre el colectivo de jóvenes apunta a las dificultades de promocionar acciones de fomento del autoempleo restringidas a jóvenes menores de 25 años en el marco general de la garantía juvenil, por cuanto es el colectivo de 25 a 29 años el que tiene más posibilidades de tener cierto nivel formativo, cierta experiencia y/o conocimiento del mercado, y ser beneficiarios de

posibles prestaciones (especialmente para aquellas medidas que relacionan prestaciones con autoempleo). En términos formativos es lógico pensar que un joven entre 16 y 24 años tenga menos probabilidades de alcanzar ciertos niveles de formación respecto a un joven entre 25 y 29 años. De igual forma, este último colectivo puede tener una mayor experiencia laboral (aunque sea mínima) lo que puede suponer que haya generado más prestación por desempleo que un joven con 17, 18 o 19 años y, por tanto, tenga más capacidad de poder capitalizarla para iniciar una actividad por cuenta propia. De hecho, las acciones dirigidas al colectivo de 16 a 24 años (y, especialmente a los más jóvenes dentro de este colectivo) deberían ir dirigidas a consolidar su formación recibida y, en caso de fracaso escolar, a plantear itinerarios o estrategias de segunda oportunidad con el objetivo de que estos jóvenes consigan el nivel formativo básico y se integren en el sistema educativo reglado. No tiene, por tanto, demasiado sentido impulsar con demasiado énfasis medidas de fomento del autoempleo y el emprendimiento entre los más jóvenes dentro del colectivo de 16 a 24 años. Los límites de edad actuales para el sistema de garantía juvenil impiden el acceso a estas medidas de creación de autoempleo al colectivo de jóvenes que estaría más preparado para poder emprender e iniciar una actividad propia como sería el colectivo de 25 a 30 años.

En la garantía juvenil, el Estado ha limitado el colectivo de edad. La UE no ponía ningún impedimento para ampliarlo de 24 a 30. Cataluña ha pedido en todas las reuniones que ha habido ampliar el colectivo de 24 a 30 años. Porque, por ejemplo, para programas de emprendimiento es absurdo no tener cobertura bajo el paraguas de la garantía juvenil a los jóvenes de 24 a 30 años, que es el momento en que un universitario o un doctor puede iniciar un proceso de emprendimiento. Y no le puedes hacer líneas de ayuda porque están fuera de la garantía juvenil. (Administración autonómica, empleo, técnico superior)

Si observamos la Tasa de actividad emprendedora (TEA) en los últimos años en España, para el colectivo de 18 a 24 años la TEA es de un 3,8%, por debajo del colectivo de 25 a 34 años y sólo superando al colectivo de más de 55 años (3,1%). Cabe apuntar que otro de los indicadores de impacto y seguimiento de la EEEJ es la TEA para el colectivo de 18 a 24 años que, en 2011 (años de referencia) era del 4,4%, cifra superior al actual 3,8% y en mayor medida respecto a la TEA de 2013 (con un 3,3%). Estos datos constatan el poco impacto de las medidas de fomento del autoempleo y del emprendimiento entre el colectivo de jóvenes.

Gráfico 10.3. Evolución de la TEA según edad, 2007-2015



Fuente: *Global Entrepreneurship Monitor* (2015).

Algunos entrevistados también apuntan que, más que orientación a la hora de iniciar una actividad por cuenta propia, estos jóvenes deberían recibir una importante formación, debido a las dificultades ya de por sí intrínsecas relacionadas con el inicio, mantenimiento y posterior consolidación de una iniciativa empresarial. Ello (junto con el tema de la edad) nos lleva a la cuestión de si todos los perfiles de jóvenes tienen cabida en esta línea de actuación o, en caso contrario, a qué perfiles de jóvenes debería estar dirigido. Resulta evidente que para poner en marcha una iniciativa de este tipo se necesita una serie de recursos y/o capacidades, los cuales no todos los perfiles de jóvenes poseen. Recordemos los perfiles tipo de la EEEJ: ‘Sin formación’, ‘Sin experiencia o cualificación’, ‘Cualificados’, ‘Beneficiarios de prestaciones’ y un último perfil genérico denominado ‘Todos (menores de 30 años)’. El grueso de las líneas de fomento del autoempleo de la EEEJ se concentra en el tercero de los perfiles, es decir, el de aquellos jóvenes que son beneficiarios de prestaciones. Aquí, las medidas van en la línea de capitalización del desempleo y compatibilización de las prestaciones con la iniciativa propia. Otras medidas como el contrato “Generaciones” aparecen dirigidas a los jóvenes sin experiencia, mientras que medidas como la tarifa plana para jóvenes autónomos y otras facilidades para iniciarse en el autoempleo aparecen vinculadas a todo el colectivo de jóvenes menores de 30 años. En otras palabras, a priori, no parece que este conjunto de medidas vayan dirigidas a unos perfiles concretos de jóvenes, sino que se presentan como una opción más (como el fomento del empleo, la formación y/o recualificación, etc.), cuando éstas no deberían ser una opción más para todos los jóvenes. En este

sentido, desde alguna entrevista realizada se tacha de “parche de empleo juvenil” a esta apuesta por el autoempleo y el emprendimiento. Algunas de las entrevistas realizadas refuerzan esta argumentación:

Pienso que si hubiéramos llegado hasta los 30 años, podríamos hablar de cosas diferentes. Dudo que los recursos que dedicamos (no son poca cosa), pero dudo que sirva porque el colectivo es más amplio, se nos va más allá de los 24 años. Eso es un impedimento para desarrollar esta línea concreta [autoempleo y emprendimiento]. (Administración autonómica, empleo, técnico superior)

En nuestra opinión, el emprendimiento o el autoempleo es una de las posibles salidas. Lo que pasa es que algunos gobiernos han intentado que esta sea la única salida, básicamente por no destinar recursos públicos a todas aquellas políticas tanto activas como pasivas que realmente podríamos estar haciendo. Aquí nosotros sí que nos hemos posicionado muy en contra de la Ley de Emprendimiento. Una ley que, además, lo que hace es encorsetar la garantía juvenil. Porque dice qué parte de estos recursos de la garantía juvenil deben dedicarse a emprendimiento. Entonces, si tú tienes una parte muy grande que dedicas a emprendimiento, no la puedes dedicar a otros programas. Y sí que se ha hecho mucha más difusión del campo del emprendimiento que del campo de la economía social. Y, en cambio, son dos maneras de autoemplearse. [...] El problema del emprendimiento es que vamos a crear muchas empresas, pero no vamos a crear tejido. También crearemos mucho fracaso. Porque si no hay demanda, la empresa la tendremos creada, pero 'haremos aguas'. También hay falsas empresas, que son creadas como asociaciones. No es una cuestión de crear más empresas diferentes, sino que las empresas que hay puedan contratar y crecer más. (Entidad juvenil, representante de empleo)

Hay poco dinero para emprendimiento y nosotros pensamos que era una barbaridad el programa para los más jóvenes. Si finalmente se alarga la edad hasta los 30 años, pues sí que podremos hacer alguna cosa para jóvenes de 25 a 30 años, porque esa edad es más adecuada para la emprendimiento. La distribución de recursos que hemos hecho de emprendimiento es poca porque, de nuevo, el programa es muy centralizado, desde el fichero único y el registro único, y también es muy difícil de gestionar. (Administración autonómica, empleo, técnico superior)

Creo que el hecho que se enfatice la opción de que los jóvenes se tengan que autoemplear es muy discutible. Hay que ayudar a los jóvenes que tengan una idea y quieran emprender un proyecto. Hay que dar facilidades reales, porque parece que continúa siendo bastante complicado, por todo el tema burocrático, los trámites y es un proceso bastante costoso. Pero hacerlo para aquellos jóvenes que realmente quieren hacerlo. No todos los jóvenes entran dentro de este perfil. (Administración autonómica, juventud, técnico medio)

Pero la sensación que tengo es que [los responsables de las políticas] argumentan que como los jóvenes no se pueden insertar laboralmente o las políticas de formación actuales no responden a las necesidades del mercado de trabajo y a las expectativas de los jóvenes, se plantea el

Diagnóstico socio-económico sobre las políticas de empleo en España, 2012-2014

autoempleo como la opción que queda. El autoempleo debería ser una opción más, pero no debería ser una opción forzada. Sí para los jóvenes que tengan interés en autoemplearse. Pero tampoco se debe fomentar para el resto de jóvenes que no parece que les resulta una opción interesante. (Administración autonómica, juventud, técnico medio)

Una línea de medidas que parece resultar interesante se refiere al fomento de la economía social entre aquellas personas jóvenes con voluntad de iniciar una actividad por cuenta propia. Una posibilidad que se abre gracias a la inclusión de este tipo de entidades en el abanico de posibilidades de bonificación a la contratación. Algunas CCAA ya han formulado iniciativas a tener en cuenta en esta línea.

Cuadro 10.4. Ejemplo de programas de fomento del autoempleo juvenil en economía social

Programa 'JUVENTUD COOP'. Fomento de la economía social. Galicia

Programa que impulsa la creación de cooperativas o sociedad laborales, que incluye dos tipos de ayudas: ayudas para la incorporación de personas jóvenes desempleadas como socias trabajadoras y ayudas a las personas jóvenes que emprendan una actividad por cuenta propia o se incorporen a una cooperativa en condición de socios

Destinatarios: jóvenes menores de 30 años que inician una cooperativa como socios o que se incorporan a una ya existente.

Ayudas de hasta 15.000 euros por entidad beneficiaria para poder financiar los costes derivados del inicio de la actividad (se subvenciona el 75% de los costes).

El presupuesto asignado en las convocatorias de 2014 y 2015 ha sido de 200 mil euros.

Para 2014 se solicitaron 6 ayudas y se concedieron 5, con una cuantía total finalmente asignada de 54.971,46 euros.

Fuente: Elaboración propia.

Por tanto, el fomento del autoempleo y el emprendimiento supone un conjunto de medidas de orientación/formación inicial (en algunos casos, sin una concreción excesiva ¹²); “aprovechamiento” de las posibles prestaciones por desempleo (en forma de capitalización, compatibilización, etc.) y de un sistema más flexible de préstamos y de acceso al crédito para un colectivo ya de por sí débil respecto al mercado de trabajo (en términos de capital económico, social, experiencia, etc.) con el objetivo de su entrada en un entorno competitivo como es el mercado. Por ello, cabe apuntar algunas objeciones. En primer lugar, la mortalidad de las

¹² A este respecto véase el programa *Emprende-Joven* de la Junta de Castilla-La Mancha que incluye, entre otras ayudas, “un curso formativo de emprendedores gratuito”, sin especificar si se trata de un curso especialmente dirigido y adaptado al colectivo de jóvenes.

iniciativas emprendedoras es significativamente elevada. Según datos del *Global Entrepreneurship Monitor* para España, en 2013 y 2014, el nivel de abandonos de un negocio se ha mantenido en el 1,9% para la población de entre 18 y 64 años, superior al 1% de 2007. Cabe preguntarse si las medidas propuestas garantizan un nivel suficiente de protección del colectivo de jóvenes en este entorno de mercado. En segundo lugar, el fomento de la cultura emprendedora (o incluso la cultura empresarial) es un tema pendiente desde hace tiempo dentro y fuera de nuestro sistema educativo¹³. O dicho de otra forma, nuestros jóvenes carecen de un nivel suficientemente adecuado como para poder emprender y desarrollar una iniciativa empresarial propia, por lo que también cabe preguntarse si las medidas de asesoramiento y orientación son suficientes para corregir estas debilidades formativas, a tenor de que el fomento de esta cultura en el sistema educativo no parece tener carácter prioritario. En tercer lugar, cabe mencionar al colectivo de jóvenes ni-nis como uno de los colectivos “motivacionales” de la garantía juvenil y preguntarse cuál es su encaje en esta línea de medidas, especialmente a tenor del nivel de estudios de este colectivo. Según datos del INE, recogidos en el anexo del PNIGJ, en 2012, el 42% de los jóvenes ni-nis carecía de experiencia laboral, el 25% sólo había cursado educación primaria y el 42% sólo había alcanzado la Enseñanza Secundaria Obligatoria. Si seguimos, en cambio, la definición de “ni-ni-nis” que apuntan Sanchis y Simó (2014), a finales de 2014 el 22,7% sólo tenían estudios de primaria mientras que el 51,5% tenían estudios de primera etapa de educación secundaria (para más detalles véase el Capítulo 2). Dados el bajo nivel de cualificación de este colectivo y la baja o nula experiencia laboral, el fomento del autoempleo y el emprendimiento no parece la mejor de las opciones.

2.3. La garantía juvenil y su aplicación en las Comunidades Autónomas

Aunque ya se ha tratado las diferentes políticas dirigidas al colectivo de jóvenes (acciones de fomento de la demanda, la empleabilidad y el autoempleo o emprendimiento), conviene detenerse en el desarrollo del SNGJ, al menos en lo que concierne a su primera fase. Cabe recordar que dicha fase, la más significativa en términos de presupuesto (y, bajo nuestro punto de vista, en términos de diseño y aplicación), comprende el período 2014-2015, por lo que no se pueden valorar todas las acciones desplegadas. Pero si se puede profundizar en los primeros pasos de este sistema de programas y medidas dirigidas a jóvenes y, especialmente, en la

¹³ A este respecto, se puede consultar el informe del *Global Entrepreneurship Monitor* para España en 2014 (GEM, 2015) que trata este aspecto ampliamente.

naturaleza de esta estrategia o ámbito de actuación. Por ello, conviene detenerse en determinados aspectos vinculados con el diseño y la aplicación inicial de la garantía juvenil.

En primer lugar, una de las críticas a este plan viene referida al colectivo potencialmente beneficiario, los jóvenes de 16 a 24 años que no trabajan ni se están formando, colectivo que se considera muy restrictivo respecto al límite de edad. Esta es una cuestión especialmente criticada por agentes sociales, entidades juveniles y diferentes administraciones autonómicas, y que parece en visos de ser corregida¹⁴. Limitar la definición de joven (y, especialmente, la condición de debilidad frente al mercado laboral) a la edad de 24 años resulta un artificio difícil de asumir a partir de los datos sobre mercado de trabajo (para más detalles consúltese el Capítulo 2). Ya se ha apuntado, por otro lado, las incongruencias de restringir por cuestiones de edad determinadas estrategias de actuación. En este sentido, resulta paradigmático el fomento del autoempleo y el emprendimiento para la población menor de 25 años. Por otro lado, haciendo un paralelismo con los desempleados de larga duración, es muy probable que aquel joven que lleva cierto tiempo desvinculado del sistema formativo reglado y con pocas o nulas posibilidades de insertarse en el mercado de trabajo “necesite” de más margen de edad para poder (re)integrarse en el sistema formativo y/o laboral (y, por tanto, las medidas para conseguir dicha reintegración). En este sentido, el límite de 24 años parece, a todas luces, insuficiente¹⁵. Es sintomático el desarrollo, por parte de algunas CCAA, de programas o líneas específicas para la franja de jóvenes de 25 a 30 años, además de las demandas de ampliación del límite de edad al Gobierno central realizadas por éstas. Las críticas a esta cuestión son constantes en las entrevistas realizadas a los actores implicados:

La franja de edad 16 a 25 años es muy restrictiva. En Cataluña, es necesario ampliarla a 29 años mínimo, que es lo que marca la Ley de políticas de juventud. Aunque diferentes, el colectivo de 25 a 29 años también necesita medidas potenciadoras de garantía juvenil. (Entidad juvenil, representante de empleo)

¹⁴ Al menos así lo expuso la Ministra de empleo tras la LX Conferencia Sectorial de Empleo y Asuntos Laborales, cuando anunció una modificación legislativa del Sistema de garantía juvenil que supondría una ampliación del colectivo de jóvenes potencialmente beneficiarios hasta la edad de 29 años.

¹⁵ En este sentido, y a modo de ejemplo, resulta indicativo que uno de los colectivos prioritarios para el período 2014-2016 dentro del Programa de garantía juvenil de Catalunya 2014-2020 aprobado en Acuerdo de gobierno el 26 de mayo (*Acord GOV/76/2015*) sean los ‘jóvenes con más de 20 años’. En este mismo acuerdo, se destaca la futura inclusión de los jóvenes hasta 30 años en el programa de garantía juvenil, una vez el Gobierno central ejecute un cambio normativo previsto que amplíe el colectivo de posibles beneficiarios hasta dicha edad.

Desde el principio se pidió que se aumentará el perfil de jóvenes hasta los 30 años: agentes sociales, administración, etc. Porque se ajusta más a los datos que tenemos sobre paro. Entiendo que la limitación de la franja de edad es por tema de financiación, porque las cifras de paro reclaman perfiles de jóvenes más amplios. (Administración autonómica, juventud, técnico medio)

Cuadro 10.5. Programas para jóvenes que incluyen ampliación de edad hasta los 30 años

<p><i>Plan de Formación e Inserción Juvenil de Aragón (Plan FIJA)</i></p> <p>Programa de inserción laboral de jóvenes desempleados menores de 30 años, especialmente a través de contratos de formación y aprendizaje, y contratos a tiempo parcial con vinculación formativa. Entre junio de 2013 y septiembre de 2014, un 29,4% de los jóvenes que se habían inscrito e informado tenían entre 25 y 29 años. El 27,4% de los jóvenes en esta misma franja de edad consiguieron un contrato inicial en dicho período.</p>
<p><i>Programa Emple@25+ de Andalucía</i></p> <p>Sustituye al programa Emple@30+. Conjunto de medidas destinadas a fomentar el empleo entre la población joven con más de 25 años de edad. Entre estas medidas, algunas son ampliaciones por edad de acciones ya existentes para el colectivo de jóvenes menores de 25 años: Iniciativa de cooperación social y comunitaria, Bono de empleo joven, Becas de prácticas profesionales, Contratación indefinida para jóvenes. Otras medidas son específicas para este colectivo como los Proyectos de interés general y social generadores de empleo, que suponen contratos de duración definida entre 3 y 9 meses a jornada completa.</p>

Fuente: Elaboración propia.

Otro de los aspectos más controvertidos del SNGJ es la utilización de un registro específico de los jóvenes potencialmente beneficiarios de las medidas incluidas en él. Dicho registro, heredero del “Portal único de empleo”, de la EEEJ, responde a las recomendaciones que el Consejo Europeo realizó en materia de garantía juvenil. El objetivo de este registro es doble. Por un lado, se busca contabilizar al colectivo de jóvenes potencialmente destinatarios de esta garantía juvenil. Pero, además, dentro de este colectivo de jóvenes, se busca identificar a aquellos jóvenes ni-nis con mayor riesgo de exclusión laboral. La idea sería tener un instrumento accesible donde los jóvenes se puedan registrar y que las diferentes CCAA puedan utilizar para poder planificar y ejecutar las acciones en materia de garantía juvenil. El origen de este registro se encuentra en las primeras experiencias de garantía juvenil en países como Finlandia o Suecia, donde este registro se utilizaba como instrumento de seguimiento relativamente instantáneo de aquellos jóvenes que no estaban en el sistema (escolar o laboral) o que lo abandonaban. Por supuesto, este instrumento iba acompañado de una actuación ágil y dinámica en términos de

acompañamiento y orientación a los jóvenes (Busi y Geyer, 2013). Sin embargo, según los entrevistados, dicho registro sufre de significativos problemas, tanto de diseño o planteamiento como de ejecución.

Respecto a los posibles problemas de ejecución, según los entrevistados, cabe apuntar cuestiones como cierta saturación del sistema de registro (al menos en sus primeros meses de implantación) y determinadas dificultades a la hora gestionar los datos incluidos en el registro. En este sentido, algunos entrevistados critican la posibilidad de que diferentes organismos intermedios, más allá de los servicios públicos de empleo (por ejemplo, las Cámaras de comercio), puedan utilizar el mismo conjunto de datos, con los correspondientes problemas de coordinación entre organismos:

El acceso a los jóvenes inscritos en la garantía juvenil no es únicamente del servicio público. Cualquier entidad que sea organismo intermedio puede acceder a esta base de datos. Pero tal y como está montado el sistema yo no sé quien está actuando sobre el joven. No nos lo permiten saber. El sistema, que nació en julio del año pasado, y todavía hoy no nos permite obtener esta información. Ha funcionado super mal. Hubiera sido más fácil la inscripción en las oficinas de trabajo y luego ya se podrán derivar a organismos intermedios. (Administración autonómica, empleo, técnico superior)

Respecto a los problemas de planteamiento, cabe apuntar que el registro telemático consiste en completar un formulario complejo, basado, por tanto, en el uso de nuevas tecnologías (los recursos mínimos necesarios para el que se inscribe son, en este orden, ordenador, acceso a internet, correo electrónico, móvil, etc.). Sin embargo, parte de estos jóvenes tienen serias deficiencias tanto formativas como de recursos en nuevas tecnologías. Esta situación ha provocado un mayor esfuerzo de las administraciones públicas autonómicas y locales en la orientación y asesoramiento de los jóvenes a la hora de registrarse. Este esfuerzo viene determinado por la urgencia de captar a estos jóvenes para el período determinado (dado el calendario ya apuntado), pero también por el elevado riesgo de que muchos jóvenes acaben desanimados incluso antes de entrar en el sistema:

La ley de acceso a la garantía juvenil es un error. Marcar por ley qué jóvenes entrarán en la garantía juvenil es un error, porque una ley sólo la cambia otra ley. Y han hecho un acceso tan complejo, porque son gente de despacho y se piensan que todos los jóvenes son supercualificados para entender el acceso a la garantía juvenil que se hace con un certificado digital y con un formulario complejo de rellenar para jóvenes con dificultades formativas serias. (Administración autonómica, empleo, técnico superior)

Inicialmente, el Ministerio contempló que el joven era plenamente autónomo para poder inscribirse. La realidad no es así. Hay muchos problemas. Se tiene que hacer con el DNI electrónico, pero la mayoría de personas no lo tienen. Previendo esto, desde las Comunidades Autónomas se requirió otros sistemas. Y se implantó la opción más farragosa pero la más utilizada por los jóvenes que era rellenar un formulario de usuario y contraseña para luego poder inscribirse en el portal. [...] La centralización de este proceso lo hace muy inoperativo. Porque, a lo farragoso del proceso, hay que añadirle todo el tema de las incidencias que pueden aparecer y que son difíciles de gestionar de forma centralizada. Por ejemplo, jóvenes que tienen NIE, datos erróneos, etc. El sistema único hace que todo se alargue mucho más. No tenemos datos, pero somos conscientes de que muchos jóvenes se cansan en el transcurso de este proceso. (Administración autonómica, juventud, técnico medio)

Según el Consejo Económico y Social, “hasta abril de 2015 se habían presentado 57.922 solicitudes de inscripción al registro, de las que se había resuelto el 94,8 por 100, habiéndose aceptado y, por tanto, quedando inscritos un total de 48.576 jóvenes, lo que supuso un 87 por 100 de las solicitudes presentadas” (CES, 2015: 297). Por otro lado, el SNGJ inicialmente no se plantea como un ejercicio de búsqueda activa de estos jóvenes que necesitan medidas de apoyo para poder insertarse en el mercado de trabajo, lo que ha provocado que diferentes CCAA hayan renovado recursos y esfuerzos para promocionar la garantía juvenil entre los jóvenes de su territorio. En este sentido, a modo de ejemplo, destaca la Red de impulsores del programa de garantía juvenil en Cataluña, consistente en una serie de acciones que persiguen informar y acompañar a los jóvenes en el acceso al programa de garantía juvenil. Para 2015 este programa tiene un presupuesto nada despreciable de 2.432.000 euros. Las personas entrevistadas destacan los potenciales efectos positivos del plan de garantía juvenil en términos de orientación y acompañamiento, aunque en la práctica este aspecto se haya dejado en buena parte de lado:

Hay un 50% de paro juvenil y en los primeros tres meses tenemos 900 jóvenes inscritos a nivel estatal. Algo ha fallado clarísimamente. O el joven no lo ve atractivo o no se ha hecho la suficiente difusión. Y, segundo, esto debe ir acompañado de un número de orientadores mucho mayor. Aquí hay una dualidad en las oficinas de trabajo. Hay informadores y orientadores. Se debe potenciar aún más al orientador. El número de orientadores actual es insuficiente para desplegar la garantía juvenil. Si, ahora mismo, llevamos a todos los jóvenes con necesidades laborales en las oficinas de trabajo, automáticamente las colapsamos. Sí que es verdad que la Administración últimamente ha ido formando a más personas para hacer de orientadores. (Entidad juvenil, representante de empleo)

La novedad, cuando se habla de renovar las PAE es la combinación de todos estos elementos, que al final quiere decir el acompañamiento de la persona. Más que cambiar estos programas de

toda la vida, lo que enseña la experiencia en estos temas es que se ha de reforzar el acompañamiento continuado. Estamos en una fase en que se refuerza la orientación y la tutela de las personas. (Administración autonómica, empleo, técnico superior)

A pesar del énfasis en la adaptación y orientación personalizada de los programas y/o acciones a los jóvenes, los datos disponibles proporcionados por los servicios de empleo de las CCAA apuntan a un escaso impacto inicial de los recursos destinados a orientación y asesoramiento (al menos en comparación con los objetivos perseguidos). Según el Servicio Andaluz de Empleo, para 2014, del total de demandantes jóvenes en Andalucía que recibieron atención, el 39% consiguieron un empleo. En 2011, la proporción era del 30,8%. Según el Servicio de empleo de Cataluña, para 2014 el porcentaje ascendía al 37,2%. Aún así, hay CCAA que parecen apostar por dotar de instrumentos de orientación y asesoramiento. En muchos de estos casos, las iniciativas pasan por la adaptación de estructuras ya existentes (como los puntos de información juvenil) o la dotación de personal dedicado fundamentalmente a la orientación o asesoramiento (caso de la Red de impulsores del programa de garantía juvenil en Cataluña ya apuntada).

Otras de las críticas bastante presentes entre los entrevistados es cierta reiteración en la formulación de programas incluidos en las diferentes propuestas autonómicas de la garantía juvenil. El precipitado calendario de aplicación y ejecución parece no haber dado demasiadas alternativas a las CCAA, viéndose forzadas a la inclusión en sus propuestas de garantía juvenil de programas y medidas ya existentes anteriormente¹⁶. En algunos casos, dichos programas venían de tener resultados positivos, pero en otros casos no parece haberse evaluado su eficacia.

¹⁶ A este respecto, cabe destacar lo que se afirma en el RDL8/2014, sobre esta cuestión: “La justificación de la implantación del Sistema Nacional de Garantía Juvenil mediante el presente Real Decreto-ley se fundamenta en la necesidad de comenzar, a la mayor brevedad posible, la ejecución de los fondos procedentes de la Iniciativa de Empleo Juvenil y del Fondo Social Europeo destinados al apoyo del empleo juvenil. En cumplimiento de la normativa comunitaria, estos fondos han sido programados durante las anualidades 2014 y 2015, siendo por tanto necesario determinar con carácter urgente el marco legal que permita su ejecución”.

Cuadro 10.6. Ejemplos de programas de formación existentes previamente a su inclusión en programas de garantía juvenil

El programa Joves per l'ocupació en Catalunya (Plan Inserjoves)

Programa de formación en alternancia con experiencia práctica en empresas, destinado a personas jóvenes de entre 16 y 24 años, desempleadas y con baja cualificación y/o con déficits formativos, mediante la combinación de actuaciones integradas que buscan la inserción laboral de los jóvenes y/o su retorno al sistema educativo.

Vigente desde 2012, donde hereda (y mejora) las condiciones del Programa de experiencia profesional para el empleo juvenil en Catalunya (Programa *Suma't*). Incluido en el actual programa de garantía juvenil de Catalunya. En 2014 el presupuesto asciende a 15 millones de euros (11.000.000 euros para entidades locales y 4.000.000 euros para empresas y entidades). En 2012 el presupuesto otorgado ascendió 15.735.886,70 de euros y 3.043 personas beneficiarias. Actualmente, se inscribe en el marco de la Garantía Juvenil de Catalunya.

Plan de inserción juvenil en Aragón (Plan FIJA)

Programa de inserción laboral de jóvenes desempleados menores de 30 años, especialmente a través de contratos de formación y aprendizaje, y contratos a tiempo parcial con vinculación formativa. Vigente desde 1999. Desde los inicios del plan 12.010 jóvenes se han inscrito en él. Actualmente, se inscribe en el marco de la Garantía Joven de Aragón.

Al precipitado calendario de implementación de la garantía juvenil se le añade la modalidad de financiación de ésta. Tal y como se ha avanzado en apartados anteriores, el modelo de financiación del SNGJ implica que tanto la Administración central como las CCAA anticipan la mayor parte del presupuesto de los programas y medidas propuestos e implementados, siendo mínimo el volumen de los anticipos por parte del FSE y la IEJ. Inicialmente, el plan de distribución de estos anticipos para el período 2014-2020 seguía el calendario mostrado a continuación:

- 2014-2015: anticipo del 1% del importe de la ayuda al POEJ para todo el período de programación.
- 2016: anticipo inicial del 1% y un anticipo anual del 2% del importe de la ayuda al POEJ para todo el periodo de programación.
- 2017: anticipo anual del 2,625% del importe de la ayuda al POEJ para todo el periodo de programación.
- 2018: anticipo del 2,75% del importe de la ayuda al POEJ para todo el periodo de programación.
- 2019: anticipo del 2,875% del importe de la ayuda al POEJ para todo el periodo de programación.

- 2020 a 2023: anticipo del 3% del importe de la ayuda al POEJ para todo el periodo de programación.

Bajo este sistema de anticipos, para el primer período de 2014-2015, España debía recibir un total de 4,7 millones de euros. El resto debía ser avanzado o financiado por la Administración, cuestión que resultaba difícil de asumir dado el nivel de riesgo de déficit que tienen tanto la Administración general como las CCAA. Como ya se ha apuntado anteriormente, en 2015 el Consejo y el Parlamento Europeo, a propuesta de la Comisión Europea, han avanzado mil millones de euros de la asignación específica de la IEJ a los Estados miembros, pasando el anticipo avanzado a un porcentaje del 30%. En el caso de España, ello supone 283 millones de euros del total de 943,5 millones de euros de la asignación de la IEJ. Aunque este incremento mejora la situación prevista inicialmente, sigue suponiendo una evidente dificultad para las administraciones públicas, al tener que avanzar una parte muy importante de los fondos previstos para estas medidas.

Según las entrevistas realizadas a actores vinculados con las políticas dirigidas al colectivo de jóvenes, el sistema de anticipos de los recursos necesarios para implementar el SNGJ genera serias dificultades a la hora de diseñar y solicitar, por parte de las CCAA, actuaciones en este ámbito. Además, el modo de financiación puede producir déficit entre las diferentes administraciones públicas. Esta situación ha sido también ampliamente criticada por los agentes sociales. A ello se le une la consideración por parte de agentes sociales y actores implicados de que los recursos presupuestados resultan limitados para poder combatir el desempleo juvenil. En 2012, un estudio de la Organización Internacional del Trabajo, estimaba que el coste total para poder implementar los sistemas de garantía juvenil en la zona euro era de 21 mil millones de euros (ILO, 2012). Una cantidad que difiere considerablemente de los 6 mil millones establecidos:

El Fondo social europeo te paga una vez que has realizado el programa y justificado el gasto. Por tanto, con los recortes quizá no puedes avanzar tanto, por miedo al déficit. (Administración autonómica, empleo, técnico medio)

El tema de tener que avanzar los recursos provenientes del Fondo social europeo es un problema, porque eso hace que no se puedan ofrecer de entrada los recursos que posiblemente se podrían ofrecer. Eso hace que se comience por aquellas acciones que estaban más trabajadas, darles más plazas, hacer crecer más esos programas. El problema es que el colectivo de jóvenes no es homogéneo, con lo que hay perfiles muy diferentes y se tiene que tener en cuenta estas especificidades. A mí me preocupa que estamos ofreciendo una acción a un perfil determinado de jóvenes, pero habrán otros que se quedarán sin acciones, o se acogerán a las acciones que

hayan, que son las que son, que no hay más opciones. Pero es importante que se pueda diversificar, que se multipliquen las diferentes líneas de actuación. (Administración autonómica, juventud, técnico medio)

Otra crítica realizada es el relativo encorsetamiento del marco general de actuación (SNGJ y EEEJ). Aún así, existe posibilidad de diversidad en función de las CCAA. Teniendo en cuenta los objetivos prioritarios (8.2 y 8.5 del POEJ), éstas pueden plantear diferentes programas y adaptarlos en función de las características de sus territorios.

Cuadro 10.7. Ejemplo de aplicación de adaptación de la garantía juvenil por territorios

“Aval Xóvenes” (El trabajo de los jóvenes, para garantizar el futuro de las zonas rurales)

Programa dependiente de La Dirección General de Juventud y Voluntariado del Departamento del Trabajo y Previsión de la Xunta de Galicia.

Este proyecto busca impulsar el emprendimiento de jóvenes en zonas rurales, y engloba una serie de acciones basadas en la orientación y asesoramiento empresarial a los jóvenes y en el fomento y promoción de las zonas rurales y la identificación de los jóvenes con dicha zonas.

Destinatarios: jóvenes entre 18 y 25 años de edad que hayan finalizado sus cualificaciones profesionales; que hayan completado su formación y estén desempleados; o jóvenes cualificados en situación de desempleo.

Entre diciembre de 2013 y noviembre de 2014 participaron un total de 50 jóvenes.

Un problema de fondo de la garantía juvenil (y, por extensión, de la EEEJ) radica precisamente en su objetivo fundamental: combatir el desempleo juvenil. El conjunto de medidas planteadas buscan trasladar a los jóvenes de la inactividad o el desempleo al empleo, sea a partir de su activación con medidas de formación, recualificación; o a partir de su inserción directa en el mercado de trabajo (incentivando la demanda o fomentando el autoempleo). Este objetivo, dados los niveles de desempleo juvenil en Europa, se concibe con carácter prioritario y urgente. Por ello, se plantea la idea de “garantía” a aquellos jóvenes inscritos en el sistema (cuestión que implica que cumplen las condiciones de jóvenes fuera del circuito laboral y formativo). Y, además, tal y como ya se ha apuntado, se obliga a las administraciones a ejecutar esta garantía en un período de tiempo máximo determinado. El problema viene con la naturaleza de esta garantía, que consiste en el compromiso de ofrecer un empleo o una formación a los jóvenes destinatarios. Pero cabe preguntarse si la formación recibida es realmente eficaz a la hora de activar a los jóvenes a favor de su inclusión en el mercado de trabajo. Como ya se ha apuntado, la

urgencia en la puesta en marcha del SNGJ ha obligado, en muchos casos, a plantear (al menos para la primera anualidad) programas y medidas ya existentes y, por tanto, no necesariamente adaptados al colectivo de jóvenes. Por otro lado, las medidas de “reinserción educativa” que necesita el colectivo de ni-nis deben ser diseñadas estratégicamente sin entrar en esta dinámica de urgencias. Además, cabe preguntarse si las acciones de segunda oportunidad son adecuadas para este colectivo, que necesita ser reconducido (y acompañado) hacia el sistema educativo reglado para poder continuar con sus estudios.

Por otro lado, ya se ha apuntado que el objetivo consiste en combatir el desempleo, pero a tenor de los primeros datos disponibles en el SEPE sobre contrataciones en el marco del SNGJ (Gráfico 10.1) parece que la temporalidad es la tónica mayoritaria. Por tanto, parece que la lucha contra el desempleo se realiza a costa de empleo de calidad para el colectivo de jóvenes. Las fórmulas mixtas de formación y contratación resultan interesantes en tanto que facilitadoras del acercamiento de los jóvenes a las empresas (especialmente aquellos con pocas oportunidades en el mercado de trabajo), pero estas fórmulas deben ser consideradas transicionales en términos de trayectorias laborales juveniles. No se debería basar la lucha contra el desempleo juvenil en este tipo de acciones, especialmente si no implican una posterior inserción laboral del joven que la realiza. En caso negativo, nos podemos encontrar con itinerarios discontinuos de jóvenes que entran en el sistema (de garantía juvenil), se forman y luego vuelven al sistema (siempre que cumplan, por supuesto, las condiciones mínimas de edad y desvinculación formativa y laboral). Esta situación puede generar elevados niveles de desánimo entre un colectivo de jóvenes que, en muchos casos, se ha tenido que captar con importantes esfuerzos por parte de las Administraciones públicas. En este sentido, desde las Administraciones públicas se debería realizar un seguimiento de los jóvenes que se acogen a la formación, al puesto de trabajo o a las prácticas que éstas les ofrecen, con el doble objetivo de evaluar la eficacia de estas medidas (tanto las formativas como las bonificaciones a la contratación) y, especialmente, velar porque los jóvenes consigan una inserción laboral de mayor calidad.

3. CONCLUSIONES

3.1. Valoración general de las políticas de empleo dirigidas a jóvenes

Las políticas dirigidas al colectivo de jóvenes, particularmente la EEEJ y el SNGJ, se caracterizan por un significativo énfasis en el estímulo de la demanda (política de reducciones y bonificaciones a la contratación) y en el fomento del autoempleo y el emprendimiento. El abanico de medidas de incentivación a la contratación junto con las diferentes fórmulas de formación y contratación a tiempo parcial, parecen abocar al colectivo de jóvenes a la temporalidad y al trabajo a tiempo parcial (Guamán 2013). Tanto la L11/2013, procedente del RDL4/2013, como el *Real Decreto-ley 16/2013, de 20 de diciembre, de medidas para favorecer la contratación estable y mejorar la empleabilidad de los trabajadores* ya introdujeron medidas que flexibilizaban aún más el contrato a tiempo parcial y los contratos en prácticas y para la formación y el aprendizaje. Las medidas de incentivación de la contratación indefinida no parecen garantizar (ni estimular) un mantenimiento de ésta, más allá de la vigencia de las medidas incentivadoras. El marco general instaurado por las últimas reformas laborales contribuye a esta situación (CES 2014). Respecto a la apuesta decidida del Gobierno por el fomento del autoempleo y el emprendimiento, cabe destacar la inadecuación de estas medidas para el conjunto de jóvenes. No todo el colectivo presenta las características y los recursos formativos, laborales y económicos para poder emprender con ciertas garantías. Utilizar el autoempleo y el emprendimiento como una estrategia más para determinados colectivos de jóvenes es aceptable, pero no lo es utilizarla como una vía generalizada para prácticamente todo el colectivo, y mucho menos poner un acento tan acusado en ella.

Las políticas de fomento de la empleabilidad (formación y recualificación) parecen tener una menor atención por parte del gobierno central. Aún así, destacan dos aspectos interesantes. En primer lugar, la apuesta por el desarrollo de la formación profesional dual. Desde 2012, el número de centros formativos, de empresas colaboradoras y de alumnos matriculados ha crecido de forma exponencial. Aún así, cabe preguntarse si el tejido productivo español puede soportar este modelo de formación profesional (en comparación con el modelo dual alemán), en el sentido de que pueda haber suficientes empresas que puedan ofrecer puestos susceptibles de ser cubiertos por este tipo de alumnos. Teniendo en cuenta el tejido español de pequeña y mediana empresa se hace difícil que este sistema pueda encajar sin el apoyo decidido y manifiesto de las Administraciones públicas (Nieto Rojas 2014). En segundo lugar, también cabe destacar, el desarrollo de medidas de

segunda oportunidad o de reintegración de jóvenes con deficiencias formativas severas en el sistema educativo reglado y ocupacional. Unas medidas especialmente adecuadas para el colectivo de jóvenes ni-nis.

A pesar de ser medidas interesantes no parece que se hayan desarrollado suficientemente a tenor de las recomendaciones de la Comisión Europea para los *Programas nacionales de reforma* (PNR) 2013 y 2014. Así, en el primer caso, se apunta la necesidad de “reducir el abandono escolar prematuro y potenciar la educación permanente, prorrogando la aplicación de la formación profesional dual más allá de la actual fase piloto e introduciendo un sistema global de seguimiento del rendimiento de los alumnos al final de 2013 a más tardar” (Comisión Europea 2013a: 8). Para el PNR de 2014 se insiste en “mejorar el apoyo y asesoramiento proporcionados a los grupos que presentan riesgo de abandono escolar prematuro” (Comisión Europea 2014: 10). Esta situación contrasta con casos como el alemán, cuyo plan de garantía juvenil apuesta por continuar desarrollando medidas de fomento del sistema de educación y formación profesional (formación profesional dual, programas de educación permanente, educación a medida, etc.) (Velasco 2014).

Respecto a la implantación del SNGJ, cabe apuntar que, a pesar de las urgencias en el desarrollo e implementación de las diferentes medidas, los esfuerzos en 2014 se han centrado fundamentalmente en la creación del fichero en el que deben ser inscritos los potenciales beneficiarios del sistema (CES 2015). De hecho, es a partir de 2015 que se comienzan a tener datos sobre contrataciones para estos beneficiarios. Una cuestión a mejorar es el carácter centralizado de este registro, cuestión que ha suscitado significativos problemas para las CCAA a la hora de gestionar el registro de sus jóvenes y la utilización de los datos incluidos en él. En otros Estados se han planteado alternativas a esta clase de registro. En Alemania los jóvenes deben registrarse en su agencia de empleo local o *jobcentres* (Velasco 2014). En Italia, además de un portal a nivel nacional, también existen registros regionales (Rosolen 2014).

Más allá de los problemas de las dificultades en el sistema nacional de registro y de las limitaciones en términos de edad para los posibles beneficiarios del sistema de garantía juvenil (cuestión que está en camino de ser modificada), cabe apuntar las pocas novedades en materia de medidas por parte del SNGJ respecto a la EEEJ. Aparte de algunos nuevos incentivos a la contratación indefinida (especialmente, la conocida como “tarifa joven”), se observan pocas novedades en la definición y propuestas de nuevas actuaciones. La mayoría de las diferentes medidas propuestas ya han sido puestas en práctica, en mayor o menor medida, por las Administraciones anteriores, tanto la central como las correspondientes a las CCAA: “medidas para

prevenir el abandono escolar temprano, mejorar la transición de la escuela al trabajo, fomento de los jóvenes emprendedores, apoyo a los jóvenes en riesgos de exclusión social, incentivos a la primera contratación de jóvenes, entre otras” (Sánchez-Rodas 2014: 36). Por tanto, la garantía juvenil no supone una excesiva novedad, sino más bien una continuación de las líneas de actuación. A ello ha contribuido el ajustado calendario de implementación del sistema junto con la presión del sistema de financiación y de anticipos propuesto desde la Unión Europea.

Por otro lado, no parece observarse el protagonismo en materia de orientación y asesoramiento del colectivo de jóvenes que teóricamente podría esperarse, al menos en cuanto a la capacidad de cooptación de este colectivo. Una materia pendiente del sistema de garantía juvenil (y que resulta fundamental en estos primeros pasos) es una adecuada promoción del sistema y de sus virtudes entre el colectivo de jóvenes. No se observa que las diferentes Administraciones públicas hayan tenido éxito en esta cuestión, lo que ha obligado a renovar esfuerzos y recursos por su parte para poder aumentar el número de jóvenes inscritos en el sistema y, así, poder atenderlos.

3.2. Recomendaciones

Teniendo en cuenta las debilidades del actual sistema de garantía juvenil, es necesario apostar por la personalización, la orientación y el asesoramiento del colectivo de jóvenes, especialmente de aquellos con menores recursos formativos y educativos. De este modo el sistema español se acercaría al ejemplo del modelo nórdico de garantía juvenil, que supone un seguimiento intensivo de los jóvenes que salen del sistema formativo-laboral, y pondría en práctica las recomendaciones que se extraen de la evaluación sistemática de las actuaciones desarrolladas en el pasado en los países de la OCDE (Martin y Grubb 2001). Para el caso Alemán, por ejemplo, el sistema de garantía juvenil “propone una estrecha colaboración entre todos los niveles de las escuelas secundarias (directores, maestros y orientadores) y el servicio de orientación profesional a cargo de las agencias de empleo, involucrando también a otras partes (como empleadores y cámaras de comercio) para que les den apoyo específico en la elección de carrera, y dando también un papel protagonista a los padres o tutores” (Velasco 2014: 166). Esta clase de seguimiento permitiría, por un lado, un mayor acercamiento de los jóvenes a la garantía juvenil y, una vez dentro del sistema, un mejor seguimiento que permitiría una mayor eficacia en las medidas a aplicar a cada joven.

La apuesta por el fomento de los incentivos a la contratación no parece la solución más adecuada, al menos como instrumento principal. Tampoco el fomento del autoempleo y el emprendimiento aplicado de forma generalizada a todo el colectivo de jóvenes. Sería más adecuada una apuesta por adaptar los recursos formativos y de cualificación a las diferentes situaciones en las que se encuentra el colectivo de jóvenes. En este sentido, el colectivo de jóvenes ni-nis reclama una atención diferenciada, especialmente, en materia de reinserción al sistema educativo reglado. Sin duda, un calendario de aplicación de la garantía juvenil más asequible así como un sistema de financiación más potente serían recomendables para diseñar e implementar medidas coherentes con las necesidades del mercado de trabajo y del colectivo de jóvenes. En el caso del colectivo de jóvenes ni-nis las medidas a aplicar (actuaciones contra el fracaso escolar, entre otras) no presentarán resultados a corto plazo. Ello no debe impedir que se desarrollen y que no se consideren prioritarias.

Por otro lado, los diferentes instrumentos desarrollados en los últimos años (esto es, la *Estrategia española de empleo 2012-2014* o los PAPE en 2012 y 2013) no se ajustaban adecuadamente ni al contexto laboral ni a las recomendaciones de la Comisión Europea (CES 2015). Entre estas recomendaciones estaba la de incluir la evaluación como un aspecto fundamental en el diseño, planificación, programación, ejecución y control de los resultados de las diferentes políticas para el empleo. Tanto en la EEEJ como en el SNGJ se incluye la evaluación como una pieza clave. En el caso de la garantía juvenil los resultados de la evaluación iban a condicionar la financiación del sistema, en función de los resultados de las actuaciones llevada a cabo en los diferentes ámbitos territoriales. Sin embargo, “los nuevos indicadores definidos se orientan a valorar la gestión por parte de los órganos competentes. Son, por tanto, indicadores de resultados de gestión y no tanto de eficacia o impacto de las medidas sobre el mercado de trabajo.” (CES 2015: 286). Para un mejor análisis de la eficacia de las medidas implantadas es necesario conocer si dichas medidas tienen implicaciones en materia de inserción laboral del colectivo de jóvenes. Sirve de muy poco conocer el número de jóvenes que han sido atendidos en los servicios públicos de empleo, el número de oficinas creadas, el número de alumnos matriculados en formación profesional dual, por poner algunos ejemplos. Esto datos sólo nos hablan del alcance de las medidas, si se están implantando o no, etc. Pero sabemos poco sobre la eficacia de estas medidas: hasta qué punto los jóvenes que tienen un contrato de formación y aprendizaje continúan luego en la empresa o se insertan (y en qué tiempo y con qué clase de contrato) en empresas de sectores de actividad afines a la formación recibida; hasta qué punto los jóvenes que deciden emprender mantienen

con solvencia su negocio; hasta qué punto los jóvenes inscritos en el sistema de garantía juvenil y que reciben una oferta formativa consiguen luego un empleo (y bajo qué condiciones). Todas estas cuestiones nos interpelan sobre la capacidad de las medidas para que el colectivo de jóvenes consiga una adecuada inserción en el mercado de trabajo. Si no atendemos a cuestiones como las apuntadas, difícilmente se podrán conocer los errores y las potencialidades de dichas medidas y, por tanto, corregir aquellos aspectos que impiden incidir de modo positivo en la situación de un colectivo cuya situación laboral se ha deteriorado enormemente durante la crisis.

BIBLIOGRAFÍA

- Bartelheimer, Peter, Verd, Joan Miquel; Lehweß-Litzman, René; López-Andreu, Martí; Schmidt, Tanja (2012): "Unemployment, intervention and capabilities. A comparative study of Germany and Spain". *Transfer: European Review of Labour and Research*, 18 (1), 31-44.
- Bussi, Margherita; Geyer, Leonard (2013): *Youth Guarantees and recent developments on measures against youth unemployment - A mapping exercise*. Brussels: ETUI.
- CES (2014): *Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral de España en 2013*. Madrid: CES.
- CES (2015): *Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral de España en 2014*. Madrid: CES.
- Comisión Europea (2012): *Comprender las políticas de la Unión Europea Europa 2020: la estrategia europea de crecimiento*. Bruselas: Comisión Europea.
- Comisión Europea (2013a): *Recomendación del Consejo relativa al Programa Nacional de Reformas de 2013 de España y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de España para 2012-2016*. Bruselas, 29.5.2013 COM (2013) 359 final
- Comisión Europea (2013b): *Trabajar juntos por los jóvenes europeos Un llamamiento a la acción contra el desempleo juvenil*. COM (2013). Bruselas, 19.6.2013.
- Comisión Europea (2014): *Recomendación del Consejo relativa al Programa Nacional de Reformas de 2014 de España y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de 2014 de España*. Bruselas, 2.6.2014 COM (2014) 410 final
- Chung Heejung, Bekker Sonja; Houwing Hester (2012): "Young people and the post-recession labour market in the context of Europe 2020". *Transfer: European Review of Labour and Research*, 18 (3), 301-317.
- Eurofound (2012): *NEETs – Young people not in employment, education or training: Characteristics, costs and policy responses in Europe*. Publications Office of the European Union: Luxembourg.
- European Comisión (2015). *The Youth Guarantee. First Successes. The Youth Guarantee on the Ground*. 20/05/15 (en línea) <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=7763>. [consulta 27 de julio de 2015].
- Furlong, Andy (2012): *Youth studies: An introduction*. Londres: Routledge.

- Furlong, Andy; Cartmel, Fred (2007): *Young People and Social Change: New Perspectives*. Open University Press: Buckingham. Korean edition published 2008: Pak Hak Sa Seoul. Japanese edition published 2009: Ohtsuki-shoten, Tokyo.
- García, Juan Ramón (2011): *Desempleo juvenil en España: causas y soluciones*. Madrid: BBVA Resarch. Documentos de Trabajo, Número 11/30.
- GEM (2015): *Global Entrepreneurship Monitor: Informe GEM España 2014*. Santander: Editorial de la Universidad de Cantabria.
- Guamán Hernández, Adoración (2013): “De la estabilidad en el empleo a la precariedad laboral por la vía de la contratación temporal: la inserción de los jóvenes en el mercado de trabajo como paradigma del trabajo precario”. *Anuario Facultad de Derecho, Universidad de Alcalá VI* (2013), 103-136.
- Hummeluhr, Niels (1997) Youth Guarantee in the Nordic Countries, (en línea) <http://www.oecd.org/edu/innovation-education/1925599.pdf> [consulta 27 julio 2015]
- ILO (2012): *EuroZone job crisis: trends and policy responses*. Geneva: ILO.
- Lefresne, Florence (2003) : *Les jeunes et l'emploi*. Paris: La découverte.
- Martin, John P.; Grubb, David (2001): *What works and for whom: a review of OECD countries' experiences with active labour market policies*. Paris: OECD.
- Morales Ortega, José Manuel (2013): “La EEEJ y la Ley 11/2013 en el contexto europeo: garantía laboral y garantía formativa”. En M.F. Fernández López y F.J. Calvo Gallego (dirs.), *La EEEJ en la Ley 11/2013: desempleo, empleo y ocupación juvenil* (pp 65-97). Albacete: Bomarzo.
- Nieto Rojas, Patricia (2014): “La formación dual como política activa de empleo. La escasa empleabilidad de los jóvenes sin cualificación como telón de fondo”. *Revista de información laboral*, 2, 43–66.
- Olmos, Patricia; Mas, Oscar (2013): “Jóvenes, fracaso escolar y programas de segunda oportunidad”. *Revista Española de Orientación y Psicopedagogía*, 24 (1), 78 - 93
- O'Reilly, Jacqueline et al. (2015): “Five Characteristics of Youth Unemployment in Europe: Flexibility, Education, Migration, Family Legacies, and EU Policy”. *SAGE Open*, 5 (1), 1-19. <DOI 10.1177/2158244015574962>
- Pérez Guerrero, María Luisa (2013): “El contrato de trabajo en prácticas en la Ley 11/2013 y la EEEJ”. En M.F. Fernández López y F.J. Calvo Gallego (dirs.), op.cit., 351-373.
- Rosolen, Giulia (2014): “La Youth Guarantee in Italia”. *Revista Derecho social y empresa*, 2, 169–180.

- Sánchez-Rodas, Cristina (2014): “La garantía juvenil en la Unión Europea. Obstáculos para su implantación en España”. *Revista Derecho social y empresa*, 1, 17–42.
- Sanchis, Enric; Simó, C.arles (2014): “Paro estimado y paro sociológico”. *Sistema*, 236, 49-69.
- Scarpetta, Stefano; Sonnet, Anne; Manfredi Thomas (2010): *Rising Youth Unemployment During The Crisis: How to Prevent Negative Long-term Consequences on a Generation?* OECD Social, Employment and Migration Papers No.106. Paris: OECD.
- Serracant, Pau (2012): “Crisi de valors, ni-nis i persones joves”. *Papers de joventut: informatiu*, 123, 26–27.
- Velasco Portero, María Teresa (2014): “El Plan Nacional de Implementación de la Garantía Juvenil en Alemania”. *Revista Derecho social y empresa*, 2, 161–168.

ANEXOS

Tabla 10.9. Bonificaciones/Reducciones a la contratación de carácter general para jóvenes, SEPE

TIPO DE CONTRATO	COLECTIVO	CUANTÍA	DURACIÓN
Contratación a tiempo parcial con vinculación formativa. Indefinido/duración determinada	Menores de 30 años, inscritos en la Oficina de Empleo (1)	Reducción del 100% de la cuota empresarial por contingencias comunes en empresas de plantilla inferior a 250 trabajadores. 75% en empresas de igual o superior plantilla	Máximo 12 meses, prorrogables por 12 meses más
Contratación de un joven por microempresas y empresarios autónomos Indefinido	Menores de 30 años, inscritos en la Oficina de Empleo	Reducción del 100% de la cuota empresarial por contingencias comunes	12 meses
Conversión en indefinido del contrato primer empleo joven	Menores de 30 años, inscritos en la Oficina de Empleo	A su transformación, finalizada su duración mínima de 3 meses: Hombres: 500 euros/año. Mujeres: 700 euros/año	3 años
Contrato en prácticas	Menores de 30 años o menores de 35 años discapacitados, independientemente del periodo transcurrido desde la finalización de sus estudios	Reducción del 50% de la cuota empresarial por contingencias comunes. Bonificación adicional del 50% de la cuota empresarial por contingencias comunes para personas beneficiarias del SNGJ	Durante toda la vigencia del contrato
Contrato en prácticas	Menores de 30 años o menores de 35 años discapacitados, que realicen	Reducción del 75% de la cuota empresarial a la Seguridad Social por contingencias comunes	Durante toda la vigencia del contrato

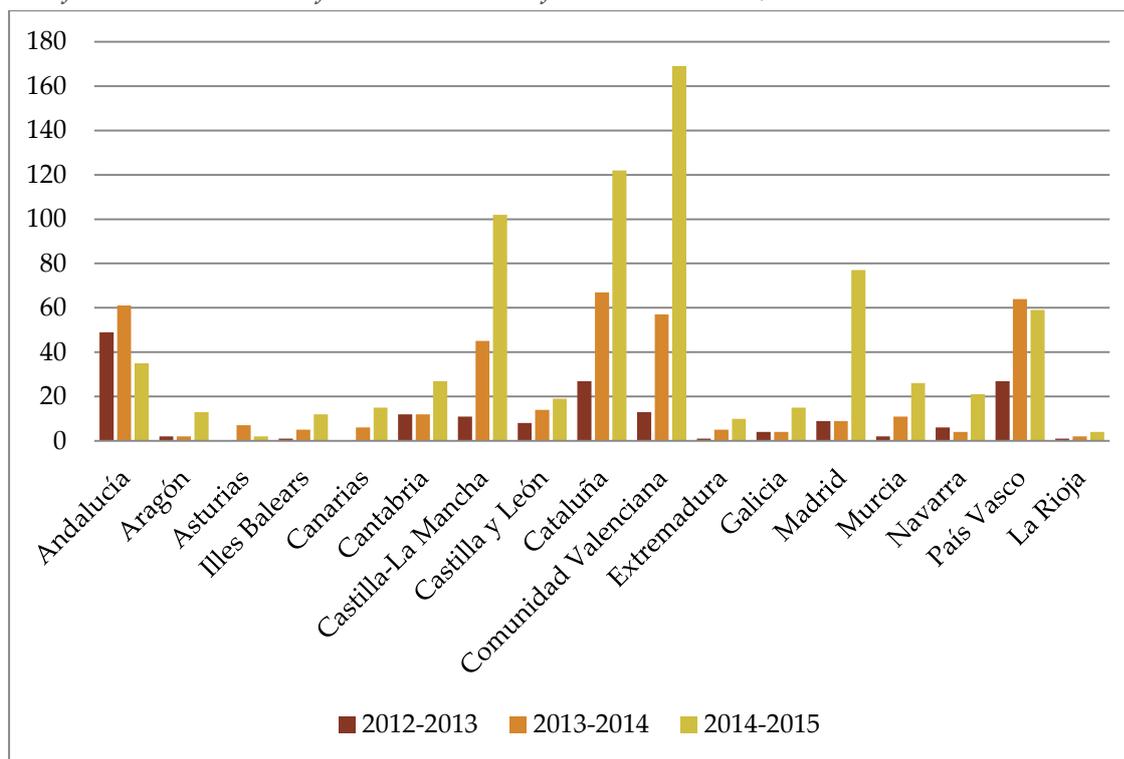
	prácticas no laborales, acogidos al RD.1543/2012	Bonificación adicional del 25% de la cuota empresarial por contingencias comunes para personas beneficiarias del SNGJ	
Contrato para la formación y el aprendizaje	Menores de 30 años o menores de 35 años discapacitados contratados para la formación y el aprendizaje	Reducción del 75% de la cuota empresarial a la Seguridad Social por contingencias comunes Bonificación adicional del 25% de la cuota empresarial por contingencias comunes para personas beneficiarias del SNGJ	Durante toda la vigencia del contrato
Empresas de inserción Temporal/indefinido	Menores de 30 años o menores de 35 años discapacitados en situación de exclusión social	1650 euros/ año	Durante toda la vigencia del contrato o durante 3 años en contratación indefinida
Cooperativas o sociedades laborales	Menores de 30 años o menores de 35 años discapacitados, inscritos en la Oficina de Empleo, que se incorporen como socios trabajadores o de trabajo	800 euros/ año	3 años
Indefinido de trabajadores procedentes de una ETT con contrato de primer empleo joven	Trabajadores que hubieran estado contratados por una ETT con contrato eventual, "primer empleo joven" y puestos a disposición de una empresa usuaria que procede a su contratación como indefinido	Bonificación de las cuotas empresariales a la Seguridad Social: Hombres 500 euros/año Mujeres 700 euros/ año	3 años
Indefinido para trabajadores procedentes de una ETT con contrato para la formación y el aprendizaje	Trabajadores que hubieran estado contratados por una ETT para la formación y el aprendizaje y puestos a disposición de una empresa usuaria que	Reducción de la cuota empresarial a la Seguridad Social: Hombres : 1500 euros/año Mujeres : 1800 euros/año	3 años

	procede a su contratación como indefinido		
Indefinido para trabajadores procedentes de una ETT con contrato en prácticas	Trabajadores que hubieran estado contratados por una ETT con contrato en prácticas y puestos a disposición de una empresa usuaria que procede a su contratación como indefinido	Bonificación de la cuota empresarial a la Seguridad Social: Hombres : 500 euros/año Mujeres : 700 euros/año	3 años
Indefinido para empresas de menos de 50 trabajadores	Jóvenes de 16 a 30 años, ambos inclusive, desempleados inscritos en la Oficina de empleo	1er año: 1000 2o año: 1100 3er año: 1200	3 años
Contrato indefinido ('Tarifa joven')	Personas beneficiarias del SNGJ	1800 (300 euros mensuales)	6 meses

(1) Además debe cumplir alguno de los requisitos establecidos en el Artículo 9 de la L11/2013.

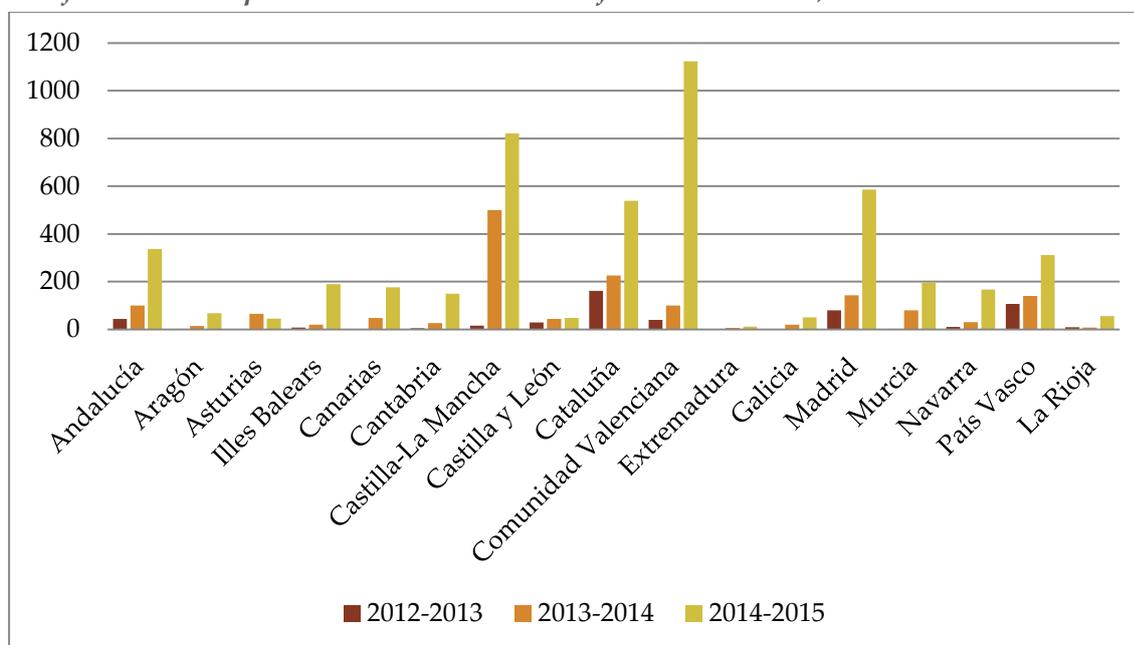
Fuente: Elaboración propia a partir del SEPE.

Gráfico 10.4. Centros formativos con formación dual, 2012-2015

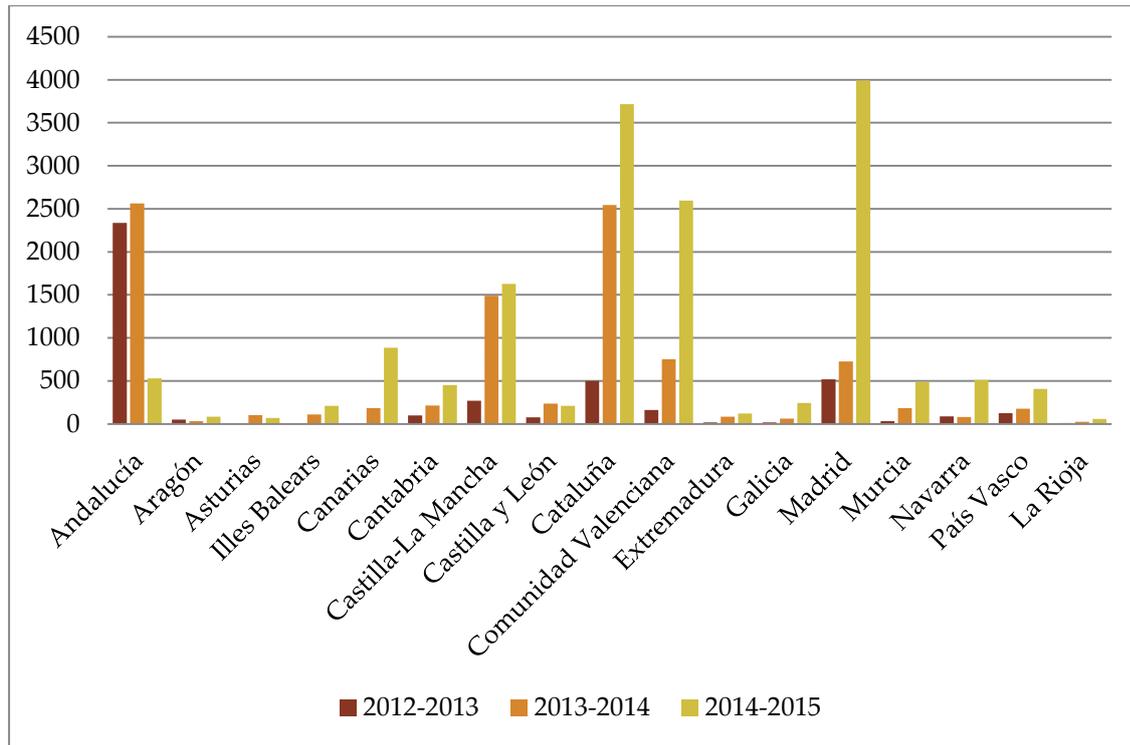


Fuente: Elaboración propia a partir de la Subdirección General de Orientación y Formación Profesional.

Gráfico 10.5. Empresas colaboradoras en formación dual, 2012-2015



Fuente: Elaboración propia a partir de la Subdirección General de Orientación y Formación Profesional.

Gráfico 10.6. Alumnado matriculado en formación dual, 2012-2015

Fuente: Elaboración propia a partir de la Subdirección General de Orientación y Formación Profesional.