



Universidad
Zaragoza

Trabajo Fin de Grado

La Garantía Juvenil y su aplicación en Aragón

Autor

José Ángel Olmos Muñoz

Director

Prof. Alessandro Gentile

Facultad de Ciencias Sociales y del Trabajo
2016

ÍNDICE DE CONTENIDOS

1. Introducción	2
2. Los jóvenes y el desempleo	4
2.1. Factores estructurales del desempleo juvenil	5
2.1.1. El sistema educativo	5
2.1.2. El mercado de trabajo	7
2.2. Los «Ni-ni»	10
2.3. Las políticas activas de empleo	12
3. La Garantía Juvenil europea	15
3.1. La Estrategia Europa de Empleo	15
3.2. La Garantía Juvenil: Orígenes	19
3.3. El marco jurídico de la Garantía Juvenil	22
3.4. Definición y alcance de la Garantía Juvenil	24
3.5. Características de la Garantía Juvenil	26
3.5.1. Edad de los destinatarios	26
3.5.2. Contenido de la oferta	28
3.5.3. Plazo de respuesta	29
4. La aplicación en Aragón de la Garantía Juvenil	32
4.1. El marco configurador de la Garantía Juvenil en España	32
4.2. Definición nacional de la Garantía Juvenil	34
4.2.1. Destinatarios	34
4.2.2. Contenido de la oferta	35
4.2.3. Plazo de respuesta	37
4.3. La implantación de la Garantía Juvenil en Aragón	38
4.3.1. Inscripción	40
4.3.2. Difusión	45
4.3.3. Atención	47
4.3.4. Medidas y acciones específicas	49
4.3.5. Resultados y valoración	61
5. Conclusiones	67
6. Bibliografía	70
7. Anexos	74
7.1. Tablas	74
7.2. Gráficos	75

1. INTRODUCCIÓN

Los jóvenes son desde hace tiempo un colectivo particularmente vulnerable al desempleo. La última crisis económica y financiera que en 2008 tuvo lugar a nivel internacional, trascendió a Europa, afectando a los mercados laborales y haciendo crecer la magnitud de este problema hasta cifras alarmantes. Especialmente grave es la situación de los países del sur de Europa, entre los que se encuentra España, donde la incidencia negativa de la crisis ha potenciado los problemas de carácter estructural que arrastra tanto el sistema educativo como el mercado de trabajo.

La formación ha pasado de ser un garante en el acceso al trabajo a convertirse en una primera barrera de acceso (Consejo de la Juventud de España, 2013). La inversión educativa no genera en la mayoría de los casos un rédito equiparable. La precariedad se extiende prácticamente a la totalidad de las oportunidades laborales que se les ofrecen a los jóvenes, haciendo que su trayectoria profesional se vea abocada a una deriva de temporalidad que perdura en el tiempo y condiciona su presente y futuro. Todo ello ha hecho que las transiciones de los jóvenes del entorno académico al laboral sean cada vez más complejas.

Dentro del colectivo de los jóvenes preocupan sobre todo los «Ni-ni», es decir aquellos que, ante las perspectivas que les ofrecen la educación y el mercado laboral, ni encuentran un empleo ni emplean la formación como herramienta para lograrlo. En 2012 en España 858.000 personas entre 16 y 24 años se encontraban en esta situación¹, lo que representaba una de las mayores tasas a nivel europeo. Esto supone un coste tanto social como económico, cifrado por Eurofound en 15.700 millones de euros sólo en nuestro país y que representa el 1,47% del Producto Interior Bruto (PIB).

Para intentar dar una solución a este problema la Unión Europea ha planteado una reciente iniciativa denominada Garantía Juvenil. Este instrumento, enmarcado dentro de las políticas activas de empleo, pretende facilitar las transiciones de los jóvenes ofreciéndoles una oferta de empleo o de formación en un plazo concreto. Para su implantación se ha realizado una importante inversión, que para España supone el acceso a 1.887 millones de euros provenientes de fondos europeos.

El objeto principal de investigación de este trabajo es el análisis de la aplicación de la Garantía Juvenil en la Comunidad Autónoma de Aragón, con el fin de averiguar si las medidas que se han implantado en nuestra región al amparo de esta iniciativa están repercutiendo realmente desde su puesta en marcha sobre los datos y la evolución del empleo juvenil. Esto permitirá conocer la eficacia de la Garantía Juvenil como herramienta para combatir el desempleo de los jóvenes.

¹ Cifra aportada en el Plan Nacional de Implantación de la Garantía Juvenil en España de diciembre de 2013, pág. 4.

Para realizar el análisis de las actuaciones implementadas en Aragón se parte del Plan de Empleo Joven aprobado por el Gobierno autonómico para el periodo 2015-2016, así como del seguimiento de otras iniciativas enmarcadas en el Programa Operativo de Empleo Juvenil que se están desarrollando en nuestra Comunidad. Para conocer sus resultados se ha contado con la información facilitada por el Ministerio de Empleo y Seguridad Social en relación a la inscripción en el Sistema de Garantía Juvenil, la memoria de actividades del Instituto Aragonés de Empleo (INAEM) correspondiente a 2015 así como memorias publicadas por diversas organizaciones, comunicados de prensa y contactos mantenidos con distintas entidades que participan en el desarrollo de esta iniciativa en Aragón. Todo ello se ha complementado con los datos de empleo publicados por la Encuesta de Población Activa (EPA) y con los del paro registrado en las oficinas de empleo.

El trabajo de investigación se estructura en cuatro apartados temáticos:

El primero de ellos se dedica a analizar el problema del desempleo juvenil, realizando una descripción de los principales factores que en las últimas décadas están condicionando la situación laboral de los jóvenes en España hasta llegar a la situación actual. Tras ello, se profundiza en los «Nini», uno de los aspectos que actualmente más inquietan por sus elevadas cifras, su especial dificultad de inserción laboral y su alto riesgo de exclusión social. Además se realiza un inciso en las políticas activas de empleo y en su evolución como mecanismo de fomento del empleo.

El segundo apartado se centra en su totalidad en la iniciativa de la Garantía Juvenil planteada desde Europa. Partiendo de la Estrategia Europea de Empleo como entorno configurador de esta medida, se describen sus orígenes y los distintos avances que se realizaron a nivel europeo hasta su aprobación definitiva en forma de Recomendación. Posteriormente se analiza esta forma jurídica que se empleó para trasladarla a los Estados miembros así como la definición, alcance y características principales de dicha iniciativa.

El tercer apartado se dedica principalmente al objeto de la investigación. Para ahondar en la implantación de la Garantía Juvenil en Aragón, previamente se abordan los instrumentos utilizados en España para conformar el Sistema Nacional de Garantía Juvenil y cómo han sido la adaptación, evolución y diferencias al trasladar el modelo propuesto por Europa al contexto nacional.

En el último apartado se muestran las conclusiones finales alcanzadas en la investigación.

2. LOS JÓVENES Y EL DESEMPLEO

El desempleo juvenil es uno de los mayores problemas que afectan a nuestra sociedad. Pero no se trata de algo nuevo que tiene su origen en la última crisis económica. Es un problema de carácter estructural, con el que se convive desde hace décadas y que, con independencia de los ciclos económicos o los cambios demográficos, hace que las tasas de desempleo en los jóvenes sean muy superiores a las de los adultos. El descenso de población juvenil en las últimas décadas tampoco ha servido para paliar la situación. Si atendemos a los datos proporcionados por la Encuesta de Población Activa, a pesar de que la proporción de desempleados menores de 24 años es un 30% inferior que a mediados de los 90, su tasa de desempleo es muy similar. A esto hay que sumar, que tal y como demuestran las investigaciones en países de la OCDE, cuando se produce un cambio en el ciclo económico, éste provoca un efecto negativo sobre las tasas de ocupación de los jóvenes que son más sensibles que las de la población adulta (Quintini y Sebastien, 2006).

Por tanto, las crisis económicas no hacen más que agravar este problema. Así nos lo confirman los datos. Según Eurostat, la tasa de desempleo de los jóvenes entre 15 y 29 años en la Unión Europea de los quince (UE 15), ha pasado del 11,5% en 2007 al 16,1% en 2015. Estas cifras, ya de por sí elevadas, alcanzan cifras alarmantes en el sur de Europa, dejando patentes las tremendas desigualdades territoriales que existen en nuestro continente. España, al igual que en ocasiones anteriores, muestra cambios más acusados en el mercado laboral que otros países europeos, cuando se produce un cambio de tendencia en la economía. Así nuestro país, que antes de la crisis contaba con unos niveles ligeramente superiores a la media de la Unión Europea (12,6%), alcanza en 2015 una de las mayores tasas de desempleo juvenil, el 36,1%, sólo superada por Grecia con el 41,5%. Desde que comenzara la crisis, el paro juvenil en España se ha triplicado, convirtiéndose en el país de la Unión Europea con mayor número de jóvenes en desempleo: más de un 20% del desempleo juvenil en la UE 15 procede de nuestro país.

El origen de la precaria situación laboral de los jóvenes en España se sitúa antes del inicio de la actual crisis. El proceso de transición democrática en nuestro país se realizó en un contexto de crisis económica, sin que existiera en esos momentos una política de empleo juvenil. Esto hace que entre 1977 y 1986 la tasa de paro juvenil se cuadruplicara (Cachón, 1997). A finales de la década de los setenta se empiezan a imponer a nivel internacional las teorías neoliberales, caracterizadas por una menor intervención estatal, la desregulación y la privatización (Harvey, 2005), lo que acabaría teniendo sus consecuencias sobre el mercado de trabajo y el sistema educativo en España, condicionando las transiciones del ámbito educativo al laboral de nuestros jóvenes.

2.1 Factores estructurales del desempleo juvenil

2.1.1 El sistema educativo

En cuanto al sistema educativo, uno de los mayores problemas que arrastra nuestro país, es el abandono escolar. Según los datos de Eurostat, España es el país de la Unión Europea (UE) con mayor tasa de abandono escolar temprano², cercana al 20% en 2015 y duplicando prácticamente la media de la Unión Europea. Aunque bien es cierto que desde el inicio de la crisis la tendencia se está invirtiendo, parece más fruto de la crítica situación del mercado de trabajo que de las políticas educativas para combatirlo (Estévez, 2016). El hecho de que muchos de ellos no tengan la Educación Secundaria Obligatoria (ESO), nivel educativo mínimo de escolarización previsto por ley, supone un importante escollo para los jóvenes. La falta de una cualificación acorde a las demandas del mercado laboral y su menor propensión a la formación como herramienta de mejora continua a lo largo de la vida, dificulta su transición hacia el empleo y supone una mayor precariedad en sus trayectorias laborales y en las condiciones de los empleos a los que acceden, y como consecuencia, muchas dificultades en su emancipación familiar (Gentile, 2013). Todo ello, les hace especialmente vulnerables en época de recesión económica e implica un alto coste tanto a nivel personal como social.

En el lado opuesto, encontramos a los titulados universitarios. En las últimas décadas, la mejora del nivel educativo en España se ha polarizado hacia los estudios universitarios, superando el promedio de la Unión Europea. Esto ha incidido en el mercado laboral, provocando un marcado desajuste entre oferta y demanda de trabajo cualificado. La estructura sectorial de la economía española no favorece la creación de empleos de alta cualificación, por lo que las tasas de desempleo en este colectivo han crecido hasta situarse entre los primeros países europeos. En 2015, el 12,4% de las personas con estudios superiores estaba en paro, muy por encima de la media europea (en la UE 28, 5,2%). No obstante, sus tasas de ocupación continúan por encima del resto de niveles educativos. A mayor formación, menor probabilidad de desempleo y mejores condiciones en los trabajos a los que se accede.

Todo ello ha generado un problema añadido: la sobrecualificación. España lidera la contratación de titulados en empleos por debajo de su nivel formativo entre los países de la OCDE. En nuestro mercado laboral existe una tendencia a sustituir los trabajadores con baja cualificación por otros con mayor formación académica en puestos que tradicionalmente ocupaban los primeros y para los que se exige un nivel formativo inferior. Entre otras razones puede deberse al exceso de oferta de

² Según la UE, la tasa de abandono escolar temprano es el porcentaje de la población de 18 a 24 años que no tiene el título de Enseñanza Secundaria Obligatoria (ESO), o que teniéndolo al finalizarlo no cursa ningún tipo de formación reglada.

trabajo, que posibilita que la empresa pueda escoger candidatos con mayor preparación, que necesitan menor formación inicial, aportan más flexibilidad y pueden asumir responsabilidades añadidas al mismo precio que un trabajador menos cualificado. Esto ha favorecido que la tasa de desempleo entre los universitarios no registre mayores aumentos, especialmente en épocas de recesión (Dolado, Felgueroso y Jimeno, 2000).

Sin embargo, la sobrecualificación también tiene otros efectos. En el ámbito personal puede provocar insatisfacción laboral por la falta de identificación con el trabajo, al que se considera exclusivamente un refugio temporal que aporta ingresos económicos. Esto puede afectar al comportamiento y a la salud del individuo (menor motivación y rendimiento en el puesto de trabajo que un trabajador con la cualificación adecuada, baja autoestima, absentismo,...) y repercutir en la rotación de la plantilla y en la productividad de la empresa. Además a nivel social, esta infrautilización educativa podría hacer pensar en reorientar la inversión educativa hacia otras áreas con más rentabilidad social (García Montalvo, 2009).

Esta subocupación junto con las limitadas salidas profesionales de algunas titulaciones, lleva a muchos jóvenes a prolongar su etapa educativa en busca de incrementar sus posibilidades de empleo. No obstante, la poca flexibilidad de la oferta del mercado laboral provoca un incremento todavía mayor del nivel de subocupación y cuestiona la eficacia de la formación como instrumento garante de la integración laboral (Gentile y Valls, 2015). Todo esto hace que tengamos unos jóvenes más preparados, pero a los que la inversión en formación les supone una menor rentabilidad salarial en el mercado laboral que a generaciones anteriores (García López, 2011).

Por otra parte, otro de los déficits educativos se encuentra en la Formación Profesional (FP). Las personas con educación secundaria superior escogen el Bachillerato antes que la FP. Este panorama es muy distinto a nivel europeo. Así, mientras que en España la población adulta joven, entre 25 y 34 años, con un nivel máximo de segunda etapa de Educación Secundaria, el 54,8% ha realizado enseñanzas generales y el 45,2% profesionales, en la UE 22, es justo al contrario, 32,2% y 67,8% respectivamente (MECD (a), 2016). A pesar de que la preferencia por la FP cada vez va en aumento en España, este menor interés hacia esta opción formativa puede radicar en varias causas: el poco prestigio que tradicionalmente ha perseguido a la FP, las limitaciones en las transiciones hacia estos estudios (a pesar de los esfuerzos de las últimas reformas educativas), la poca tradición en modalidades formativas que impliquen a la empresa y conectan en mayor medida el aprendizaje con la ocupación (FP dual) o la concepción generalizada de que el mercado laboral se decanta por competencias de alto nivel antes que manuales, cuando no es así. Está previsto que en los próximos

años casi dos terceras partes del empleo que se cree en la Unión Europea será en profesiones técnicas relacionadas con la FP (CEDEFOP, 2012). Además la FP no es elegida mayoritariamente como primera alternativa formativa, sino que es una opción educativa seleccionada principalmente por aquellos que deciden reciclarse y retomar la formación como medio para incrementar sus posibilidades de empleo. Así casi el 60% de los matriculados tienen una edad superior a la que correspondería teóricamente a estos estudios (MECD (b), 2016).

Todos estos desajustes educativos van a tener mucha incidencia en el mercado de trabajo.

2.1.2 El mercado de trabajo

El mercado laboral es otro de los elementos que precarizan la situación de los jóvenes. Este hecho no es nuevo y proviene principalmente de la globalización de los mercados y del cambio de modelo productivo que, en la década de los ochenta y con la crisis económica al inicio de los noventa, hace que en Europa se empiezan a implantar políticas de flexibilización laboral con el objetivo de fomentar el empleo. Los instrumentos laborales aprobados en España para poder frenar el crecimiento del desempleo, concebidos como coyunturales, comienzan a utilizarse por las empresas de una manera generalizada, y en ocasiones abusiva, dando lugar a la denominada “cultura de la temporalidad” (Prieto, 2012). Entre estos instrumentos figuran distintas formas contractuales específicamente dirigidas a los jóvenes (contratos formativos).

Con la recuperación económica, sectores como la construcción o el turismo lideran el crecimiento de la economía en nuestro país, y provocan un “efecto llamada” en los jóvenes, proporcionándoles empleos que precisaban poca cualificación y que les permitían tener una cierta independencia económica. Todo ello provoca que el paro juvenil se reduzca de manera paulatina, y con ello la tasa de desempleo en general. Pero también supone una pérdida en la calidad del empleo y una manifiesta segmentación del mercado laboral, posicionando en un extremo a los trabajadores que formaban parte de él y contaban con estabilidad en el empleo, buenas remuneraciones, derechos adquiridos, elevadas barreras de salida y trayectorias laborales estables y lineales, frecuentemente en la misma empresa (*insiders*). En el otro se van a situar los trabajadores que se incorporan, contratados temporalmente, en condiciones precarias, con salarios reducidos, derechos limitados, escasa promoción profesional y protección frente al desempleo, y trayectorias profesionales vinculadas a la movilidad entre distintos empleos, empresas o sectores (*outsiders*) (Polavieja, 2003).

Esta dualidad va a suponer una segmentación laboral generacional, en la que la mayoría de los jóvenes se van a situar en el lado más débil, y donde el contrato temporal, con independencia de

su formación, va a convertirse en el mecanismo más frecuente de acceso al mercado de trabajo. El problema es que la herramienta concebida para facilitar su incorporación laboral, pasa a ser un elemento permanente en su trayectoria profesional. Nada garantiza que el purgatorio por el que pasan los jóvenes en su proceso de inserción les conduzca a una estabilidad laboral (Santos, 2006). Por tanto, la regulación del mercado laboral es en gran parte la causante del círculo vicioso de precariedad al que se ha conducido a los jóvenes (Rodríguez-Piñero, 1998).

Junto a la temporalidad van a aparecer una serie de condicionantes que flexibilizan las relaciones laborales pero también las precarizan: trabajo a tiempo parcial y especialmente el subempleo en el número de horas trabajadas³, retribuciones inferiores, movilidad funcional y geográfica, y flexibilidad horaria. A esto hay que sumar que ante el aumento del trabajo temporal comienzan a surgir y proliferar intermediarios laborales como las empresas de trabajo temporal, que suponen para la persona una desvinculación con la empresa en la que se realiza el trabajo y una pérdida sobre el control de la conciliación entre vida laboral y vida familiar, debido a la absoluta disponibilidad que se requiere para incorporarse al empleo en cualquier momento, sin poder prever dónde, cómo y para cuánto tiempo. Además fenómenos como la externalización de los servicios o la deslocalización no hacen más que poner en peligro la seguridad en el empleo del trabajador.

Todo ello hace que la duración de la relación contractual no sea ni el único ni el más determinante elemento precarizador en el empleo, adquiriendo estos elementos mucha más relevancia. La precariedad se convierte en algo natural e inevitable para los jóvenes; por contra, obtener el trabajo deseado se percibe como excepcional y privilegiado (Llopis, Cruces, Martínez y De la Fuente, 2009).

Por otra parte, la recuperación económica provocó otro efecto: muchos de los jóvenes dejaron el sistema educativo de manera prematura. En esta decisión influyó no sólo el aumento del volumen de empleo sino también el nivel formativo requerido, ya que a menor cualificación exigida mayor es el poder de atracción del mercado laboral (Azevedo, 2003).

En 2007, con la llegada de la crisis, a consecuencia del impacto de la crisis financiera internacional, los efectos se focalizan en los jóvenes. No obstante, en España las consecuencias son mucho más dañinas, fruto de los problemas previos que arrastraba nuestra economía como la excesiva burbuja inmobiliaria, el gran endeudamiento e insuficiente ahorro nacional y una supervisión distinta

³ Se entiende por subempleo en relación al número de horas de trabajo, a “la situación de empleo en que las horas de trabajo de una persona ocupada son insuficientes en relación con una situación de empleo alternativo que esta persona desea desempeñar y está disponible para hacerlo” (16ª Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo (1998). “Resolución sobre la medición del subempleo y las situaciones de empleo inadecuado”, pag. 2).

de las instituciones financieras (Navarro, Torres y Garzón, 2011). El estallido de la burbuja inmobiliaria provoca que el sector que había abanderado el crecimiento económico y en el que se habían concentrado las contrataciones de los jóvenes, sea el que los expulse al desempleo. La elevada temporalidad en el empleo de los jóvenes que, en momentos de expansión económica, había servido para que se incorporaran al mercado de trabajo, si bien de manera precaria, es la misma que con la crisis los convierte en un colectivo especialmente vulnerable (Aragón y Rocha, 2012). En los primeros años de crisis los despidos se concentran en los trabajadores temporales, siguiendo el principio “el último trabajador contratado es el primero en ser despedido”, no siendo hasta años después, en 2011, cuando se empieza a reducir el número de trabajadores indefinidos.

Los jóvenes expulsados del mercado laboral se enfrentan a una situación de vulnerabilidad elevada. A la dificultad de reincorporarse al empleo se añade la reducida protección frente a la falta de éste. Las modalidades y duraciones de sus contratos y las retribuciones percibidas, unidas a unas prestaciones por desempleo más restrictivas, hacen que la desprotección sea todavía mayor que en ciclos recesivos anteriores.

Toda esta precarización se va extendiendo poco a poco a las personas de mayor edad, por lo que la categoría “joven” se amplía, acogiendo a personas situadas en la treintena. La solidaridad familiar va a hacer que esta situación no adquiera mayor dramatismo pero supone un mayor retraso en la emancipación de los jóvenes y de sus proyectos vitales. La transición profesional de los jóvenes sufre cambios importantes: se retrasa su inicio, se alarga su duración, se vuelve más compleja y precaria, se consolida con una fase “natural” del ciclo vital de los jóvenes y se produce de manera muy diversa en función del “capital social” de las personas como el origen social, la etnia, el género o el nivel educativo (Cachón, 2008).

Además, los jóvenes que abandonaron las aulas, aquellos con niveles formativos más bajos y a los que la crisis afectó en mayor medida, son devueltos al sistema educativo, reduciéndose la tasa de abandono escolar. Sin embargo, esto se ha producido por el importante aumento de la escolarización más que por la mejora en el número de titulados, cuyo ritmo de crecimiento ha sido muy inferior (Carabaña, 2016). Ante la falta de expectativas laborales, la formación se convierte en un refugio para retomar los estudios o, en el caso de los más cualificados, ampliar y mejorar las competencias adquiridas, y así incrementar las posibilidades de inserción profesional. Aunque no para todos. Muchos de ellos, ante la falta de confianza en poder trabajar de manera estable y satisfactoria y que la formación fuera la vía para lograrlo o simplemente no pudieran permitirse ellos

o sus familias ese desembolso monetario, dejaron de intentarlo, quedando en una preocupante situación de indefensión. Son los llamados «Ni-ni».

2.2 Los «Ni-ni»

El término «Ni-ni» procede del acrónimo inglés «NEET» (*Not in Employment, Education or Training*), surgido en Reino Unido a finales de los años 80, y hace referencia a aquellos jóvenes que ni trabajan, ni realizan algún tipo de estudio o formación. Bajo esta denominación se agrupa a aquellos jóvenes que “con independencia de su nivel de estudios, se han desvinculado del trabajo y de la educación y que presentan un mayor riesgo de exclusión tanto laboral como social” (Eurofound, 2011).

España es uno de los países con mayor porcentaje de jóvenes entre 15 y 29 años que ni estudian ni trabajan, en concreto el 22,8% en 2015 (OCDE, 2016). Este dato está muy por encima de la media de los países de la OCDE, situada en el 14,6%, y ha ido en aumento en la última década. En función de la fuente de la que procedan los datos, éstos pueden diferir. Por ejemplo, el Instituto Nacional de Estadística (INE) a través de la Encuesta de Población Activa (EPA) estima que en dicho periodo el porcentaje alcanza el 19,4%, ya que no incluye a personas que están realizando formación no reglada. Incluso existen visiones mucho más restrictivas del concepto al considerar sólo a aquellos jóvenes que ni siquiera lo intentan (“auténticos «Ni-ni»”) y reducir la cifra en torno al 2%.

Con independencia de la cifra, nos encontramos ante un grave problema a nivel nacional y europeo, cuya magnitud está relacionada con que cada vez mayor número de jóvenes están siendo alejados de manera directa o indirecta del mercado de trabajo y conducidos hacia distintas formas de exclusión social, material y emocional (Navarrete, 2011). Nuestro modelo social, en el que la educación deja de ser garante de la integración laboral, el trabajo pierde la seguridad y estabilidad tradicional y la falta de recursos imposibilita el acceso al ocio y consumo, y más teniendo en cuenta la centralidad que estos aspectos tienen en nuestra sociedad, se ha convertido en fuente de muchas frustraciones.

Los «Ni-ni» tienen además una imagen estereotipada y negativa, vinculada a la pasividad. Pero esto no es así. Dentro de este grupo, nos encontramos con jóvenes con características, recorridos formativos y necesidades muy distintas, pero que comparten una situación de especial vulnerabilidad, y cuya prolongación en el tiempo puede acarrearles serias consecuencias negativas. En España, este colectivo está integrado principalmente por desempleados de larga duración (39,9%) y de corta duración (29,3%), es decir que llevan sin trabajar más de un año o menos de ese tiempo (Eurofound, 2016). Si lo comparamos con el resto de Europa (Ver Anexos “Tabla I”), encontramos grandes

diferencias. Mientras que en España casi el 70% de los «Ni-ni» están buscando trabajo sin encontrarlo, en la UE 28 este porcentaje no alcanza ni a la mitad (48,6%), siendo especialmente preocupante la comparativa entre aquellos que llevan más tiempo en desempleo, con casi 17 puntos porcentuales más en España. También son significativas las divergencias en aquellos jóvenes que no buscan trabajo al tener cargas familiares, 10,1% en España mientras que en Europa es el doble. Sin duda, el papel de la familia en nuestro país evita que se alcancen los niveles europeos.

El incremento del desempleo de larga duración entre los jóvenes puede provocar que muchos de ellos ante las dificultades de conseguir un empleo, la carencia de prestaciones y el desgaste que supone una búsqueda de trabajo prolongada, repetitiva y sin resultados, acaben por reducir progresivamente la intensidad de la misma hasta llevarla a la inactividad. En todo este proceso también influyen los cambios producidos en los sistemas de selección de personal, en los que las nuevas tecnologías constituyen el método principal de búsqueda de empleo, provocando así un mayor aislamiento y menor contacto de la persona con las empresas e intermediarios laborales.

Esta falta de actividad y exceso de tiempo libre crean sentimientos de insatisfacción, inseguridad, desánimo, ansiedad y bloqueo que puede conducirles hacia una sensación de fracaso profesional y personal, hasta el punto de auto-justificar la inacción al atribuir la causalidad exclusivamente a factores externos. Todo ello repercute sobre su entorno, con una mayor propensión a los conflictos familiares y a disminuir la interacción con las redes sociales más próximas, al sentirse estigmatizados y segregados del espacio social. Si estos comportamientos se cronifican existe el riesgo de que se aíslen y queden atrapados en una espiral sin salida, que les lleve a la exclusión social y a la marginalidad (Navarrete, 2011).

Además, existen una serie de condicionantes personales, económicos y sociales que incrementan las posibilidades de que los jóvenes se conviertan en «Ni-ni», como son el nivel de estudios (tanto el propio como el de los progenitores), la discapacidad, la renta familiar, el lugar de residencia, su procedencia de otros países o la situación de sus padres en cuanto al empleo o circunstancias familiares (por ejemplo, divorcios) (Eurofound, 2012).

Todo esto puede tener importantes repercusiones y costes no sólo para el joven y su entorno, sino para la sociedad y la economía. Por ejemplo, puede alejarlos de las instituciones, llevándoles fuera de los cauces oficiales en la demanda de empleo y desvirtuando la realidad del problema, o conducirlos a la economía sumergida.

Estos jóvenes, con absoluta falta de expectativas en que su situación mejore, se encuentran ante un escollo muy complicado, que les impide no sólo una transición normalizada a la vida adulta

sino una proyección de futuro respecto a su emancipación. Si no se toman medidas, algunos de ellos optarán por buscar oportunidades en otros países; así la inversión en talento será aprovechada por terceros. Los que permanezcan, tendrán importantes vacíos en su historial profesional, con las consiguientes repercusiones que la falta de cotizaciones puede acarrear para el sostenimiento del sistema y del Estado de bienestar. Por tanto es necesario una actuación urgente desde las instituciones, que impida que el desempleo cíclico se vaya transformando irremediabilmente en estructural y que nuestros jóvenes dejen de considerarse la «generación perdida».

2.3 Las políticas activas de empleo

Para poner freno a los problemas del desempleo, la herramienta por la que los poderes públicos han apostado en las últimas décadas han sido las políticas activas de empleo. En Europa, el desarrollo de las políticas de fomento de empleo es paralela a la concepción, adopción y desarrollo de la Estrategia Europea de Empleo a mediados de los años noventa, que supone el impulso definitivo a la política comunitaria de empleo y establece unas líneas estratégicas conjuntas en esta materia. Con ello se produce un cambio de planteamiento respecto al adoptado hasta entonces. Las actuaciones en el empleo ya no se circunscriben exclusivamente a medidas paliativas con los desempleados, políticas pasivas de empleo, que hasta ese momento se entendían como prioritarias, dando importancia a partir de entonces a las políticas activas de empleo concebidas como mecanismo preventivo e interventor en las causas que han provocado el desempleo (Martínez, 2011).

En el ordenamiento español, las políticas activas de empleo engloban un “conjunto de servicios y programas de orientación, empleo y formación profesional para el empleo en el ámbito laboral dirigidas a mejorar las posibilidades de acceso al empleo, por cuenta ajena o propia, de las personas desempleadas, al mantenimiento del empleo y a la promoción profesional de las personas ocupadas y al fomento del espíritu empresarial y de la economía social”⁴.

Las políticas activas van a estar vinculadas a conceptos como los de «empleabilidad» y «activación». La responsabilidad en la situación de empleo o desempleo se traspa al individuo, vinculando la empleabilidad a una dimensión de carácter individual en la búsqueda activa de empleo y limitando el rol del Estado a un mero facilitador de las condiciones para que la persona pueda encontrar, mantener o mejorar el trabajo en su trayectoria profesional (De Pablos y Martínez, 2008). Además se regula la disponibilidad y conducta que el desempleado debe tener a la hora de buscar empleo, convirtiendo el trabajo en una obligación moral y justificando el carácter coactivo que suelen

⁴ Artículo 36 del Real Decreto Legislativo 3/2015 de 23 de octubre, que aprueba el texto refundido de la Ley de Empleo

tener los programas de activación en el empleo. Por tanto, las causas de la falta de empleo no se vinculan a las disfunciones del mercado, sino que son la inactividad y el desempleo los que las provocan (Serrano, 2005).

Por todo ello, las políticas activas se configuran como instrumentos que persiguen la inserción laboral de la persona a través del fomento del empleo y de la activación y mejora de su empleabilidad. Esto, como se ha comentado, ha ido en detrimento de las políticas pasivas de empleo, centradas en compensar parcialmente y de forma temporal la falta de ingresos que supone la pérdida de trabajo, y habitualmente descalificadas, al considerarse desde distintos sectores como un freno al empleo. Esto no quiere decir que las primeras hayan sustituido a estas últimas, ya que ambas son complementarias. Sino más bien que, presupuestariamente la inversión mayor se ha hecho en políticas activas. Además las políticas pasivas se han ido integrando poco a poco con las primeras, incluyendo elementos condicionantes e incentivadores que buscan la inserción laboral del desempleado y la aceptación de un trabajo, para evitar que se prolongue su inactividad y dependencia de las rentas percibidas, y endureciendo los requisitos de acceso a las prestaciones.

El resumen de esta filosofía lo podemos encontrar en la expresión utilizada por el Consejo de la UE en una de sus Directrices para las políticas de empleo: “hacer que trabajar resulte rentable”⁵.

En el caso de los jóvenes, las políticas activas de empleo tienen especial relevancia, tanto en las medidas focalizadas en la demanda, es decir aquellas que incentivan la contratación de los grupos más vulnerables en el mercado de trabajo, al ser éstos uno de los principales colectivos de referencia, como en las centradas en la oferta, que adecúan la cualificación de la persona a las necesidades de la empresa, debido al alto porcentaje de abandono escolar prematuro así como a la desconexión entre los contenidos formativos del ámbito educativo y las demandas empresariales.

No obstante, en nuestro país, su eficacia para solucionar los problemas con el empleo de los jóvenes tradicionalmente ha sido limitada. En primer lugar se debe a que su repercusión depende en gran medida de la adopción de otra serie de políticas que permiten dinamizar la economía como son las políticas macroeconómicas, industriales o de innovación (Rocha, 2012). Pero además, existen otras razones que apuntan a la escasa dotación presupuestaria que éstas han tenido en relación con la envergadura del problema, a que la orientación de las medidas en muchos casos no ha sido la correcta, apostando por subvencionar o bonificar la contratación de este colectivo antes que por mejorar su empleabilidad, a desequilibrios en determinados programas que por su escasa duración y

⁵ Directriz de empleo número ocho incluida en la Decisión del Consejo de 22 de julio de 2003, relativa a las Directrices para las políticas de empleo de los Estados miembros.

especialización, especialmente en el área formativa, se han mostrado poco relevantes de cara a la inserción, o la dificultad de activar al colectivo de los jóvenes, particularmente a los que cuentan con menor formación y experiencia profesional (García López, 2014).

Hasta este momento se han analizado las dificultades a las que se están enfrentando nuestros jóvenes en su transición hacia la inserción laboral, agravadas en particular por la última crisis económica, que ha hecho que la situación se torne en alarmante. Preocupa especialmente aquellos jóvenes que ni estudian ni trabajan, por el volumen que representan y porque cuanto más se prolongue su situación de desempleo, se hace cada vez más difícil su reincorporación al mercado laboral y mayor es el riesgo de exclusión social. Todo ello conlleva graves consecuencias no sólo para la persona sino también para la sociedad, e implica un elevado coste económico.

Por ello es necesario detenerse en la última iniciativa que a nivel europeo se ha puesto en marcha para erradicar este problema: la Garantía Juvenil. Ante la falta de eficacia de las medidas implantadas por los Estados miembros para reducir el desempleo juvenil, la Unión Europea ha apostado por una iniciativa que supone la mayor inversión presupuestaria en materia de empleo y formación dirigida al colectivo joven. Se trata de una apuesta comunitaria de carácter preventivo, vinculada a las políticas activas de empleo, dirigida de manera conjunta al ámbito educativo y laboral e impulsada en una situación de recesión económica, especialmente complicada para los jóvenes. Por la ambición en su concepción y por la repercusión mediática que ha suscitado, es preciso detallar cómo surge, en qué consiste y cuál es su planteamiento como instrumento para erradicar el desempleo juvenil.

3. LA GARANTÍA JUVENIL EUROPEA

3.1 La Estrategia Europea de Empleo

La preocupación de la Unión Europea por el problema del desempleo, o por alguno de los colectivos más afectados por el mismo, como son los jóvenes, no es algo que pueda relacionarse con sus orígenes, que estaban más vinculados a asuntos económicos, sino que se ha ido focalizando paulatinamente a lo largo de los años. La globalización y los cambios producidos en las últimas décadas del siglo XX, en las que el crecimiento económico no había representado un incremento acorde en el empleo, provocaron una evolución en las posiciones de los gobiernos, que les llevó a admitir que el desempleo no era algo achacable a la coyuntura económica sino que tenía un fuerte componente estructural. La solución a este problema pasaba por una actuación conjunta y una respuesta coordinada a nivel europeo, con una visión más amplia de la que se tenía décadas atrás.

Este planteamiento global, en el que la Unión Europea asume una labor de planificación estratégica y coordinación en materia de empleo, tiene su origen en 1993 en el Libro Blanco de la Comisión Europea sobre “Crecimiento, competitividad, empleo. Retos y pistas para entrar en el siglo XXI”. Se trata del primer texto que se comparte a nivel europeo para establecer las bases de lo que serán las políticas de empleo en la Unión Europea a través de estrategias de intervención común.

Asimismo es importante reseñar cómo se empieza a utilizar a nivel terminológico la Garantía Juvenil, en concreto vinculándola a la futura iniciativa comunitaria «Youth-Start», aprobada en 1994 y cuyo objetivo era el de favorecer la integración de los jóvenes menores de 20 años en el mercado laboral, en particular de aquellos que abandonan los estudios sin obtener un título de capacitación básica, instando a establecer un “sistema de garantía” para los jóvenes en toda la Unión.

La consolidación de una política común europea de empleo tiene lugar en 1997 con la aprobación del Tratado de Ámsterdam, que modifica el Tratado de la Unión Europea, dedicando un apartado propio al Empleo, separándolo del resto de políticas sociales como la educación, la formación o la juventud, y configurándolo como política específica de la comunidad, y con la celebración del Consejo Extraordinario sobre el Empleo en Luxemburgo, que siguiendo las orientaciones del Tratado de Amsterdam aprueba la Estrategia Europea de Empleo, con el fin de articular las actuaciones de los países integrantes en materia de empleo para hacerlas más eficaces, y lo que serán sus pilares fundamentales, las Directrices para el Empleo, que marcarán las prioridades en esta materia para los Estados miembros. Éstas se estructuran dentro de estos cuatro grandes ejes⁶:

⁶ Resolución del Consejo de 15 de diciembre de 1997, sobre las Directrices para el empleo en 1998.

1. Mejorar la capacidad de inserción profesional o empleabilidad de la persona: Para lograrlo cobra especial importancia la formación profesional del individuo, la “activación” de las políticas pasivas de empleo o la mejora en la actuación con colectivos con especiales dificultades de empleo como son los jóvenes o los parados de larga duración.
2. Desarrollar el espíritu empresarial: El fomento de la iniciativa privada se haría simplificando los trámites administrativos de creación y gestión o potenciando nichos de mercado (nuevos yacimientos de empleo).
3. Fomentar la capacidad de adaptación de los trabajadores y empresas a través de la “flexibilización” y adecuación a las necesidades cambiantes de los mercados.
4. Reforzar la política de igualdad de oportunidades en el acceso al empleo y en el puesto de trabajo, evitando la discriminación por razón de sexo o discapacidad.

Dentro del primer eje, “mejorar la capacidad de inserción profesional”, podemos encontrar varias Directrices que hacen referencia específicamente al colectivo joven. En concreto:

- ✚ Combatir el desempleo juvenil: Esta directriz supone la primera aproximación a nivel conceptual de lo que años más tarde se configuraría como la actual Garantía Juvenil, al instar a los Estados miembros a adoptar medidas preventivas que proporcionaran a los jóvenes desempleados formación, reciclaje, prácticas laborales, empleo o cualquier otra medida que pudiera favorecer su inserción profesional antes de que llevaran seis meses en paro. Para ello, se daba un plazo de cinco años a los Estados, excepto para los que contaban con tasas de desempleo elevadas, para los que no había límite temporal. Sin esperar a dicho plazo, España traslada ya esta directriz al Plan Nacional de Acción para el Empleo de 1998.
- ✚ Facilitar la transición del sistema educativo a la vida laboral: A través de la reducción del abandono prematuro de los estudios y la mejora en la cualificación de los jóvenes y su adaptación a las necesidades del mercado de trabajo.

Posteriormente, en 2000, se celebró el Consejo Europeo Extraordinario de Lisboa. Ante el buen momento que atravesaba la economía europea y los cambios que planteaba la globalización y la nueva sociedad del conocimiento, se marca un objetivo estratégico para la siguiente década: “convertirse en la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, capaz de crecer económicamente de manera sostenible con más y mejores empleos y con mayor cohesión

social”⁷, para que puedan darse de nuevo las condiciones para alcanzar el pleno empleo, fijando objetivos a nivel cuantitativo a lograr en 2010.

Para ello se plantea una apuesta por las nuevas tecnologías de la información, la investigación e innovación y la modernización del modelo social europeo, mediante la mejora y adaptabilidad de los sistemas de educación y formación, el desarrollo de las políticas activas de empleo, la promoción de la integración social reduciendo la exclusión social y la mejora de la protección social. A pesar de que se reconozcan una serie de debilidades en el mercado de trabajo europeo, la Estrategia de Lisboa supone el convencimiento de la utilidad de la Estrategia Europea de Empleo planteada hasta ese momento, siendo necesaria una mejora en la utilización de los instrumentos existentes. Además, por primera vez, se vincula el crecimiento económico con el empleo y la cohesión social, dando una dimensión más social a la Estrategia Europea de Empleo.

Posteriormente, y en base a la Estrategia de Lisboa, se decide evaluar y reestructurar la Estrategia Europea de Empleo, simplificando sus Directrices y haciéndolas más estables y orientadas a resultados⁸. Sin embargo, conforme pasan los años, los objetivos planteados en Lisboa se ven inalcanzables. La desaceleración de la economía, del sector industrial y del empleo hizo necesaria en 2005 la revisión y relanzamiento de la Estrategia⁹. Los objetivos pasaron a un segundo plano, dejando de ser prioritarios para centrarse en las acciones a realizar. Para ello se concedió mayor autonomía a los países, simplificando su actuación para que focalizaran sus esfuerzos en los Planes Nacionales de Acción, ya que sus actuaciones hasta ese momento no revestían el compromiso necesario. Además se potenció la coordinación entre la política económica y la de empleo, integrándose de manera más efectiva la Estrategia Europea de Empleo dentro de la más amplia Estrategia de Lisboa. Por eso, se opta por un conjunto de Directrices que agrupa los ámbitos macro y microeconómico y del empleo¹⁰.

Además se reafirman los objetivos y puntos de referencia acordados en 2003 en el marco de la Estrategia Europea de Empleo. Entre ellos se encontraba, el reducir la tasa de abandono escolar prematuro al 10%, aumentar al menos al 85% los jóvenes de 22 años que hubieran cursado los estudios secundarios superiores (ambos a conseguir en 2010) u ofrecer una nueva oportunidad a los

⁷ Consejo Europeo de Lisboa de 23 y 24 de marzo de 2000. Conclusiones de la Presidencia, punto 5.

⁸ Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones. Comisión de las Comunidades Europeas. (2003). “*El futuro de la Estrategia Europea de Empleo (EEE): Una estrategia para el pleno empleo y mejores puestos de trabajo para todos*”.

⁹ Comunicación al Consejo Europeo de Primavera. Comisión de las Comunidades Europeas. (2005). “*Trabajando juntos por el crecimiento y el empleo Relanzamiento de la estrategia de Lisboa*”.

¹⁰ Las Directrices integradas 2005-2008 para el Crecimiento y el Empleo fueron aprobadas en el Consejo Europeo de Bruselas del 16 y 17 de junio de 2005 e incluye en un solo documento las directrices de empleo y las orientaciones de política económica, que hasta ese momento se recogían por separado.

jóvenes antes de que llevaran seis meses en desempleo¹¹. España vuelve a incluir este último objetivo en el Plan Nacional de Reforma de 2005, como medida para mejorar el empleo juvenil.

Dicho objetivo se modifica en 2008, acortando su plazo a cuatro meses, vinculándolo a la finalización de los estudios y no al desempleo, y fijando 2010 como límite temporal para cumplirlo¹².

Con la llegada de la crisis financiera y la consiguiente recesión en la economía europea, los efectos sobre el empleo no tardan en manifestarse, si bien de manera desigual entre los países integrantes. Ante esto Europa responde con el Plan Europeo de Recuperación Económica¹³, con el que se pretende actuar en distintos ámbitos. En lo concerniente al empleo, fija sus prioridades en los que han perdido su trabajo por el impacto de la crisis y en los colectivos más vulnerables. Para lo que se proponen políticas de flexiguridad dirigidas a apoyar el empleo y facilitar las transiciones profesionales, apostando por el refuerzo de los programas de activación y el fomento de la empleabilidad de los menos cualificados. En estas políticas, los conceptos de “flexibilidad” y “seguridad” tradicionalmente antagónicos se presentan como complementarios y descompensados a favor del primero. Se fomenta una mayor flexibilidad a todos los niveles (normativo, personal, etc.) para adaptarse a los cambios y demandas del mercado. A cambio la seguridad que se le ofrece al trabajador, ya no se vincula al puesto de trabajo sino al empleo, y se configura como instrumento de activación. Incluso el objeto de las prestaciones sociales deja de ser la compensación por la pérdida de recursos, supeditarse a la activación durante los periodos de transición laboral (Serrano, 2009).

En 2010 se aprueba la nueva Estrategia Europa 2020¹⁴ para la siguiente década, que sucede, al llegar a su fin, a la Estrategia de Lisboa. Partiendo de las consecuencias de la crisis, su prioridad no sólo se va a centrar en salir de la misma sino en subsanar las deficiencias estructurales existentes en el modelo de crecimiento. Para ello se apuesta por un crecimiento inteligente (basado en el conocimiento y la innovación), sostenible (apostando por las tecnologías verdes) e integrador (alcanzando “altos niveles de empleo” que supongan una mayor cohesión económica, social y territorial, rebajando el objetivo del “pleno empleo” establecido en la Estrategia de Lisboa).

¹¹ Decisión del Consejo de 12 de julio de 2005, relativa a las Directrices para las políticas de empleo de los Estados miembros.

¹² Decisión del Consejo de 15 de julio de 2008, relativa a las Orientaciones para las políticas de empleo de los Estados miembros.

¹³ Comunicación de la Comisión al Consejo Europeo. Comisión de las Comunidades Europeas. (2008). “*Un Plan Europeo de Recuperación Económica*”.

¹⁴ Comunicación de la Comisión. (2010). “*Europa 2020: Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador*”.

La Estrategia concreta una serie de objetivos principales en cinco áreas a alcanzar en 2020: empleo (crecimiento de la tasa de empleo al 75% para las personas entre 20 y 64 años), I+D, cambio climático y sostenibilidad energética, educación (entre otros, reducir la tasa de abandono escolar al 10%) y lucha contra la pobreza y la exclusión social (disminuir en al menos 20 millones los ciudadanos que viven por debajo del umbral de la pobreza). Estos objetivos están relacionados entre sí y se concretan en objetivos nacionales para asegurar su cumplimiento.

Para alcanzar estos objetivos se establecen siete iniciativas, que se materializarán tanto a nivel europeo como nacional en una serie de ámbitos clave: innovación, sociedad digital, clima y energía, política industrial, juventud (con la iniciativa “Juventud en movimiento” centrada en la mejora educativa y en el acceso de los jóvenes al mercado laboral), empleo (con la iniciativa “Agenda de las nuevas cualificaciones y empleos” que potencia el desarrollo de las capacidades de la persona a lo largo de la vida para lograr una mejora que redunde a nivel laboral) y lucha contra la pobreza (con la iniciativa “Plataforma europea contra la pobreza” que persigue que los efectos positivos del empleo y el crecimiento repercutan también sobre los afectados por la pobreza y exclusión social).

A pesar de que los efectos de la crisis hayan puesto en cuestión el modelo económico utilizado, éste sigue siendo el referente para salir de ella. La estabilidad presupuestaria y el recorte del gasto público van a condicionar las políticas de empleo. Por lo que las Directrices planteadas en esta materia¹⁵ se convierten en agregados de las políticas económicas, lo que va a limitar muchísimo su margen de maniobra para solucionar los problemas del mercado de trabajo (Lasa, 2013).

Este va a ser el marco europeo que, ante el problema del desempleo juvenil y en especial de aquellos jóvenes que ni estudian ni trabajan, va a acoger a la iniciativa de Garantía Juvenil.

3.2 La Garantía Juvenil: Orígenes

El concepto de la Garantía Juvenil tiene su origen en los países nórdicos entre la década de los 80 y los 90. En 1981 el Consejo Nórdico define la Garantía Juvenil como “una situación social en la que se garantiza a los jóvenes verdaderas oportunidades de educación, formación y empleo acordes, por un lado, con las aspiraciones, capacidades e intereses de la persona, y, por otro, con las necesidades y los objetivos de la sociedad”¹⁶.

¹⁵ Decisión del Consejo de 21 de octubre de 2010, relativa a las orientaciones para las políticas de empleo de los Estados miembros.

¹⁶ Documento de trabajo de los Servicios de la Comisión que acompaña al documento Propuesta de Recomendación del Consejo sobre el establecimiento de una Garantía Juvenil. SWD (2012) 409 final, pág. 2.

Los primeros países en poner en marcha estas iniciativas fueron Suecia (1984), Noruega (1993), Dinamarca y Finlandia (ambos en 1996). Los buenos resultados obtenidos, incluso en el contexto de la crisis de los noventa, y el problema cada vez más acuciante en el desempleo juvenil, llevan a las instituciones europeas a trasladar este planteamiento a las Directrices para el Empleo. Tal y como se ha visto en el apartado anterior, ya desde las primeras Directrices de 1998 se propone esta medida. De hecho España la traslada ese mismo año a su Plan Nacional de Acción para el Empleo. Sin embargo el Consejo intenta presentarla como una actuación más novedosa al hacer referencia, en su Recomendación de 22 de abril de 2013 sobre el establecimiento de la Garantía Juvenil, a las Directrices para las políticas de empleo de 2005 como los antecedentes de la Garantía Juvenil. Con el trascurso del tiempo apenas varía su concepción. Por ejemplo, se modifica el plazo de actuación con los jóvenes, pasando de seis meses a cuatro, o el momento a partir del cual se inicia dicho plazo, vinculándolo a la situación de desempleo o a la finalización de los ciclos educativos obligatorios.

Sin embargo, la inclusión en las Directrices para las políticas de empleo no había conseguido una traslación a la mayoría de los Estados miembros. Será la crisis económica de 2008 y sus consecuencias, en especial en los jóvenes, el desencadenante para que se apueste de manera firme por la Garantía Juvenil en el marco de las políticas europeas de empleo.

Así en 2010, el Parlamento Europeo sugiere que el Consejo y la Comisión Europea propusieran un instrumento de Garantía Juvenil Europea¹⁷. Meses después y en el marco de la Estrategia Europa 2020, la Comisión Europea presenta la iniciativa “Juventud en movimiento”, programa marco que plantea diversas líneas de actuación a escala europea para dar respuesta a los retos a los que se enfrentan los jóvenes. En lo referente al empleo, solicita a los Estados miembros, en el marco de la Estrategia Europea 2020 y la Estrategia Europea de Empleo, garanticen que “todos los jóvenes trabajen, sigan estudiando o participen en medidas de activación en un plazo de cuatro meses a partir de su salida de la escuela, de manera que esto sea una «Garantía Juvenil»”¹⁸, asumiendo este concepto y destacando el importante papel de los Servicios Públicos de Empleo en su fomento.

Al año siguiente, ante el escaso impacto de la anterior iniciativa y el incremento todavía mayor en las tasas de desempleo juvenil, la Comisión Europea propone la “Iniciativa de Oportunidades para la Juventud”, dirigida, en particular, a los jóvenes que no tienen empleo ni siguen planes de estudios

¹⁷ Resolución del Parlamento Europeo de 6 de julio de 2010, sobre el fomento del acceso de los jóvenes al mercado de trabajo y refuerzo del estatuto del becario, del período de prácticas y del aprendizaje.

¹⁸ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones (2010). “*Juventud en Movimiento: Una iniciativa destinada a impulsar el potencial de los jóvenes para lograr un crecimiento inteligente, sostenible e integrador en la Unión Europea*”.

o de formación. El objetivo era desarrollar la estrategia planteada en “Juventud en movimiento”, trasladando a los Estados miembros la responsabilidad de reducir el desempleo juvenil y asumiendo la Unión Europea un papel de apoyo, tanto a nivel de financiación como de revisión de las políticas nacionales y de sus resultados. En tono crítico se les recrimina los pocos avances que han realizado (“podrían hacer más para aplicar la Garantía Juvenil”¹⁹), solicitando mayores esfuerzos. Además, adelanta una acción preparatoria para 2012 sobre medidas de activación juvenil, centrada en la Garantía Juvenil, con un presupuesto de 4 millones de euros.

El objetivo de estas dos iniciativas era fomentar una acción acordada y coordinada entre la Unión Europea y los Estados miembros, los interlocutores sociales y las empresas, involucrando así a todas las partes, para dar una respuesta sólida al problema.

El establecimiento de la Garantía Juvenil a nivel europeo se empieza a concretar en el 2012. En abril de ese año, la Comisión aprueba un “paquete sobre empleo” a través de la Comunicación “Hacia una recuperación generadora de empleo”, en el que admite la importancia de las sinergias de las políticas de empleo con otras políticas y asume el papel de apoyo de la Unión Europea en la generación de trabajo. Entre las reformas estructurales que propone como respuesta a la crisis está la de ofrecer mayores oportunidades a los jóvenes, siendo las Garantías Juveniles la herramienta para asegurar la transición al empleo. Para ello, la Comisión anunció la presentación para finales de ese año de una propuesta de Recomendación del Consejo sobre Garantías Juveniles.²⁰

A partir de aquí, tienen lugar diversos encuentros entre Gobiernos, interlocutores sociales y organizaciones juveniles en los que se discuten y negocian los distintos aspectos de la Garantía Juvenil y su implantación en toda la Unión Europea²¹, que concluyen con la propuesta de Recomendación por parte de la Comisión Europea en diciembre de 2012 para su establecimiento. En ella se critica que “ante la falta de seguimiento que han tenido varios llamamientos políticos tanto del Consejo como del Parlamento Europeo para el establecimiento de sistemas de Garantía Juvenil, es

¹⁹ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones (2011). “*Iniciativa de Oportunidades para la Juventud*”, pág. 12.

²⁰ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones (2012). “*Hacia una recuperación generadora de empleo*”.

²¹ Los documentos más interesantes correspondientes a este periodo son:

- Consejo Europeo: Conclusiones del 28 y 29 de junio de 2012. Anexo “*Pacto por el Crecimiento y el Empleo*”.
- Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones de 20 de noviembre de 2012. “*Un nuevo concepto de educación: invertir en las competencias para lograr mejores resultados socioeconómicos*”.
- Comunicación de la Comisión de 28 de noviembre de 2012. “*Estudio prospectivo anual sobre el crecimiento 2013*”.
- Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones de 5 de diciembre de 2012. “*Promover el empleo juvenil*”.

preciso ahora publicar la presente Recomendación”²², remarcando el escaso número de países en el que se habían adoptado medidas para poner en práctica la Garantía Juvenil. Esta propuesta de Recomendación será finalmente adoptada en abril de 2013²³.

Para que esta iniciativa se pudiera aplicar era necesaria dotarla con financiación específica. Ya a finales de junio de 2012, el Consejo Europeo apuntó a un apoyo económico a través del Fondo Social Europeo para este tipo de medidas²⁴, que se concretó con la creación de la Iniciativa de Empleo Juvenil en febrero de 2013, que contaba con un presupuesto de 6.000 millones de euros para el periodo 2014-2020, e iba dirigida especialmente a los Estados miembros con una tasa de desempleo mayor al 25%, entre los que se encontraba España²⁵.

Para acelerar su puesta en práctica en los distintos países, la Comisión Europea instó a los Estados miembros a presentar sus Planes de aplicación de la Garantía Juvenil a nivel nacional, dejando como límite octubre de 2013, para los países con tasas de desempleo juvenil superiores al 25%, y la primavera de 2014, para el resto²⁶. Además se acordó que el presupuesto de 6.000 millones de euros se desembolsara íntegramente en los dos primeros años previstos, 2014 y 2015, y que se concentrara en los jóvenes entre 15 y 24 años, para de esta manera aumentar la eficacia de la medida²⁷.

3.3 El marco jurídico de la Garantía Juvenil

La forma jurídica adoptada para aprobar la Garantía Juvenil fue la «recomendación». Este instrumento jurídico viene regulado en el artículo 292 del Tratado Fundacional de la Unión Europea (TFUE), en el que se determina que “El Consejo adoptará recomendaciones. Se pronunciará a propuesta de la Comisión en todos los casos en que los Tratados dispongan que el Consejo adopte actos a propuesta de la Comisión. Se pronunciará por unanimidad en los ámbitos en los que se requiere la unanimidad para la adopción de un acto de la Unión. La Comisión, así como el Banco Central

²² Propuesta de Recomendación del Consejo de 5 de diciembre de 2012, sobre el establecimiento de la Garantía Juvenil, pág. 5.

²³ Recomendación del Consejo de 22 de abril de 2013, sobre el establecimiento de la Garantía Juvenil.

²⁴ Consejo Europeo: Conclusiones del 28 y 29 de junio de 2012. Anexo “*Pacto por el Crecimiento y el Empleo*”.

²⁵ Consejo Europeo: Conclusiones de 7 y 8 de febrero de 2013.

²⁶ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Consejo Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones (2013). “*Trabajar juntos por los jóvenes europeos: Un llamamiento a la acción contra el desempleo juvenil*”.

²⁷ Como se dice en la página 5 del documento referido “Cualquier reducción del umbral dispersaría excesivamente los fondos, en detrimento de las regiones más necesitadas. Bajar el umbral a las regiones con una tasa de desempleo juvenil superior al 20 % y ampliar las ayudas al grupo de edad 25-29 años reduciría más de la mitad el nivel de ayuda per cápita, que pasaría de 1.360 EUR a 560 EUR, con un efecto sumamente perjudicial en la eficacia de estas intervenciones”.

Europeo en los casos específicos previstos por los Tratados, adoptarán recomendaciones”. Además, como establece el su artículo 288, no tiene carácter vinculante. Parece lógico que se haya utilizado una figura jurídica no vinculante, ya que la competencia en materia de empleo la tienen los Estados miembros, quedando en manos de la Unión Europea las labores de coordinación (artículos 146 y 147 del TFUE). Además, como señala la Propuesta de Recomendación del Consejo sobre el establecimiento de la Garantía Juvenil, en el título IX del TFUE, que regula las políticas de empleo en la Unión Europea, no existe una base jurídica apropiada para acoger el objeto de esta Recomendación. Tan sólo el artículo 149 del TFUE prevé algún tipo de medida: “El Parlamento Europeo y el Consejo...podrán adoptar medidas de fomento para alentar la cooperación entre los Estados miembros y apoyar la actuación de estos últimos en el ámbito del empleo, a través de iniciativas destinadas a desarrollar los intercambios de información y buenas prácticas, facilitar análisis comparativos y asesoramiento, así como promover planteamientos innovadores y evaluar experiencias, en particular recurriendo a proyectos piloto”. Sin embargo, éstas están alejadas de lo pretendido con la Garantía Juvenil.

Por tanto, un instrumento de carácter no vinculante, como es la recomendación, es el que se utilizado para canalizar la Garantía Juvenil. Lo que ocurre es que, esta falta de vinculación, que ha servido para favorecer su configuración, es la que a su vez dificulta que los objetivos pretendidos se alcancen por parte de los Estados miembros (Morales, 2013).

Por otro lado, la Recomendación se sustenta en dos principios: el de subsidiariedad y el de proporcionalidad; regulados por el art. 5.3 y 5.4 del TFUE respectivamente. El primero por el que “la Unión Europea, salvo en sus ámbitos de competencia exclusiva, sólo interviene en la medida en que su acción sea más eficaz que una intervención a escala nacional, regional o local”²⁸. Lo que parece claro, a la vista de la inacción de la mayoría de los Estados miembros ante los sucesivos llamamientos realizados en años anteriores desde instancias europeas (tal y como se ha comentado en el apartado anterior). El segundo sostiene que “el contenido y la forma de la acción deben guardar proporción con la finalidad que se persigue”²⁸. Este principio también parece adecuado tanto por lo comentado anteriormente sobre la medida tomada («recomendación»), como por la preocupante situación existente en aquel momento en lo referente al desempleo juvenil y a los beneficios, previamente contrastados en algunos países europeos, que la Garantía Juvenil podría aportar.

²⁸ Definición extraída del glosario de síntesis de la legislación de la Unión Europea (SCADPlus).

Por lo que respecta a su encuadramiento en las políticas de la Unión Europea, la Garantía Juvenil está directamente vinculada a la Estrategia Europea 2020²⁹, pues su propósito es contribuir a conseguir tres de los cinco objetivos que marca dicha Estrategia. En concreto que:

- ✚ El 75 % de las personas de 20 a 64 años tengan empleo.
- ✚ Reducir por debajo del 10% las personas que abandonan prematuramente los estudios.
- ✚ Se rescate de la pobreza y la exclusión social a por lo menos 20 millones de personas.

También se podría decir lo mismo en relación a las orientaciones para las políticas de empleo aprobadas en 2010³⁰ y que formaban parte de las Directrices Integradas vigentes en aquel momento. A pesar de que en la Recomendación se hace referencia explícita a su vinculación con las orientaciones 7 y 8³¹, podemos también encontrarla con el resto, es decir la 9 y 10. En concreto:

- ✚ Orientación nº 7: Que pretende que se adopten medidas para resolver muchos de los problemas laborales a los que se enfrentan los jóvenes (desempleo, empleo precario o no remunerado), fomentando la calidad en el empleo y el papel que desempeñan los servicios de empleo.
- ✚ Orientación nº 8: En la que se insta a los Estados miembros, en colaboración los interlocutores sociales, a establecer sistemas para ayudar a los «Ni-ni» en la consecución de un primer empleo, formación o prácticas a modo de atención temprana.
- ✚ Orientación nº 9: Dirigida a prevenir el abandono escolar para reducir el número de jóvenes «Ni-ni».
- ✚ Orientación nº 10: Cuyo objetivo es reducir la pobreza y la exclusión social de los grupos más vulnerables, entre los que se encuentran los jóvenes, a través de su capacitación e integración laboral.

3.4 Definición y alcance de la Garantía Juvenil

El término «Garantía Juvenil» hace referencia a la “situación en la que los jóvenes reciben una buena oferta de empleo, educación continua, formación de aprendiz o período de prácticas en un plazo de cuatro meses tras quedar desempleados o acabar la educación formal”³².

²⁹ Comunicación de la Comisión (2010). “*Europa 2020: Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador*”.

³⁰ Decisión del Consejo de 21 de octubre de 2010, relativa a las orientaciones para las políticas de empleo de los Estados miembros.

³¹ Recomendación del Consejo de 22 de abril de 2013, sobre el establecimiento de la Garantía Juvenil, Considerando nº7.

³² Recomendación del Consejo de 22 de abril de 2013, sobre el establecimiento de la Garantía Juvenil, Considerando nº5.

Se trata de una iniciativa vinculada a las políticas activas de empleo, que surge del consenso de los países integrantes de la Unión Europea como solución de emergencia al grave problema del desempleo juvenil. Por la magnitud que representa y la inversión económica que supone, adquiere una dimensión mucho más ambiciosa y con mayor potencial que las adoptadas hasta el momento.

En primer lugar hay que decir, que tal y como manifiesta el Parlamento Europeo, “la Garantía Juvenil no constituye una garantía de empleo”³³, sino un instrumento para asegurar que sus destinatarios reciben en un plazo determinado una buena oferta en el ámbito laboral o formativo.

Por una parte, la Garantía Juvenil implica un “derecho”. En concreto el de sus destinatarios, un grupo definido de jóvenes, a recibir una oferta de trabajo, educación o capacitación. Este derecho es lo que fundamenta la Garantía y lo que la diferencia de otro tipo de programas de empleo tradicionalmente dirigidos a los jóvenes³⁴. Como dice el Foro Europeo de la Juventud, “los jóvenes necesitan un enfoque basado en sus derechos con respecto a la política laboral; en virtud del cual toda la juventud tiene derecho a un empleo estable y de calidad”³⁵.

Por otro lado, supone una “obligación” formal y legítima: el compromiso por parte de las instituciones de Gobierno en cada país, a la hora de prestar unos servicios o poner en marcha determinados programas que supongan una alternativa formativa o laboral al colectivo juvenil en desempleo. Además es necesario que proporcionen una respuesta adecuada y de calidad, acorde con las capacidades e intereses de la persona.

Otro elemento novedoso se introduce con esta iniciativa: el plazo límite. Éste obliga a los poderes públicos a actuar con urgencia, desde el momento en el que el joven finaliza sus estudios o se queda en desempleo. Se trata por tanto de un instrumento de activación temprana cuyo objetivo es garantizar una mayor eficacia en las medidas adoptadas, evitando así las consecuencias que conlleva el desempleo de larga duración. Todo ello modifica el papel de los poderes públicos, exigiéndoles una actitud mucho más proactiva y pasando “a ser sujetos de obligaciones específicas con la población joven” (Hernández y Gentile, 2016).

También pretende garantizar la igualdad de oportunidades, facilitando los periodos de transición de los jóvenes entre el ámbito educativo-formativo y el laboral, conectando ambas etapas,

³³ Resolución del Parlamento Europeo de 16 de enero de 2013, sobre la Garantía Juvenil, Punto 2.

³⁴ Organización Internacional del Trabajo (2013). “*Garantías juveniles: ¿una respuesta a la crisis del empleo juvenil?*”.

³⁵ Foro Europeo de la Juventud, Bruselas (2012). “*Una Garantía Juvenil para Europa. Hacia una política sobre el empleo juvenil basada en los derechos*”, pág.15.

además de servir como herramienta de reactivación de sus destinatarios en la mejora de su empleabilidad.

Todo esto hace que la Garantía Juvenil pueda considerarse algo más que una política activa de empleo. Se trata de “una reforma estructural, pues su correcta implementación exige en numerosos casos la reforma de los sistemas de formación profesional, del sistema educativo y de los servicios públicos de empleo” (Escudero y López, 2014). Esta ambiciosa propuesta, con los cambios que implica en toda Europa, “debería servir como un catalizador para repensar el enfoque hacia el desempleo juvenil”³⁶.

3.5 Características de la Garantía Juvenil

3.5.1 Edad de los destinatarios

La edad de los destinatarios de la Garantía Juvenil es un aspecto ampliamente debatido. En primer lugar no existe una delimitación clara en cuanto a edad de lo que podemos entender por joven. En una primera aproximación se situaría en un plano contrapuesto a la persona adulta. Así podríamos definir la juventud como “la etapa del ciclo vital anterior al comienzo de la vida adulta, en la que influyen factores como la edad promedio a la que los jóvenes completan su educación y su formación inicial y la edad promedio a la que se prevé que éstos empiecen a desempeñar su papel de adultos en la comunidad”³⁷. Sin embargo, “no hay una definición única de joven, sino que el concepto va evolucionando en función de las circunstancias del momento y del ámbito de aplicación de las diferentes normativas” (Aguilar, 2015).

Ahora bien, por la practicidad en la aplicación de la medida era necesario concretar el grupo de edad al que iba a ir dirigida. En la Recomendación para establecer la Garantía Juvenil queda demarcado a los menores de 25 años. Este límite ya venía señalado en documentos anteriores, como son la Propuesta de Recomendación del Consejo o, por parte de la Comisión, en el Estudio Prospectivo Anual sobre el Crecimiento 2013.

Cabe recordar que han existido otros posicionamientos a favor de elevar el límite de edad hasta los 30 años. Sirvan de ejemplo los siguientes: El Foro Europeo de la Juventud considera que es hasta esa edad en la que los jóvenes “se enfrentan con obstáculos estructurales a la hora de encontrar

³⁶ Extracto de la entrada “¿Qué pasó con la Garantía Juvenil?” del blog Juventud Necesaria: <http://www.juventudnecesaria.es/que-paso-con-la-garantia-juvenil/>

³⁷ Organización Internacional del Trabajo. Conferencia Internacional del Trabajo, 93ª reunión (2005). “El empleo de los jóvenes: Vías para acceder a un trabajo decente. Informe VI Promoción del empleo de los jóvenes: abordar el desafío”, pág. 3.

trabajo”³⁸, el Parlamento Europeo propone ampliarlo para aquellos “menores de 30 años que se hayan graduado recientemente”³⁹, el Comité de las Regiones sugiere ampliar “en particular sus facetas sobre empleo y períodos de prácticas o de aprendizaje, a los nuevos titulados de hasta 30 años”⁴⁰, y el Comité Económico y Social Europeo recomienda lo propio “al objeto de ofrecer cobertura a los jóvenes que abandonan la universidad más tarde o a aquellos que se encuentran todavía en una fase de transición entre formación y empleo, y que corren peligro de perder el contacto con el mercado laboral, especialmente en los países que presentan mayores índices de desempleo juvenil”⁴¹.

Estos argumentos parecen lógicos a la vista de los datos: Según Eurostat, el porcentaje de jóvenes que ni trabajan ni estudian ni se forman es más del doble entre los jóvenes entre 25 y 29 años que en el tramo de 15 a 24 años (Eurostat, 2015). Esto deja patente la necesidad de que esta medida se ampliara hasta esa edad, paliando así las especiales dificultades de inserción que se encuentran.

El hecho de focalizarlo en los menores de 25 años parece obedecer a una concepción tradicional de lo que se entendía por joven en términos de empleo. Así a nivel internacional las Naciones Unidas definen a los jóvenes como “las personas cuyas edades están comprendidas entre los 15 y los 24 años”. En Europa las instituciones comunitarias también han utilizado ese límite de edad en numerosas ocasiones. Sirva de ejemplo la definición de trabajador desfavorecido joven que hace el Reglamento (CE) nº 68/2001 de la Comisión de 12 de enero de 2001 como “todo joven de menos de 25 años que aún no haya tenido su primer empleo fijo remunerado”. También se puede deber a una traslación de las iniciativas previas de Garantía Juvenil implantadas en la mayoría de los países nórdicos, aunque en muchos de ellos como Dinamarca, Noruega o Finlandia posteriormente se ampliara hasta los 30 años. Pero sobre todo obedece a razones de carácter económico, ya que “ampliar las ayudas al grupo de edad 25-29 años reduciría más de la mitad el nivel de ayuda per cápita, que pasaría de 1.360 EUR a 560 EUR, con un efecto sumamente perjudicial en la eficacia de estas intervenciones”⁴².

³⁸ Foro Europeo de la Juventud (2012). “Una Garantía Juvenil para Europa: Hacia una política sobre el empleo juvenil basada en los derechos”, pag. 12.

³⁹ Resolución del Parlamento Europeo de 16 de enero de 2013, sobre la Garantía Juvenil, punto 2.

⁴⁰ Resolución del Comité de las Regiones de 1 de febrero de 2013, sobre la Garantía Juvenil, punto 3.

⁴¹ Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Comunicación de la Comisión Europea al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones de 21 de marzo de 2013. “Promover el empleo juvenil”, Recomendación 5ª.

⁴² Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Consejo Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones de 19 de junio de 2013. “Trabajar juntos por los jóvenes europeos: Un llamamiento a la acción contra el desempleo juvenil”, pág. 5.

Respecto al tema presupuestario, a finales de 2013 se decidió que, a pesar de que la Iniciativa de Empleo Juvenil iba dirigida a los menores de 25 años, “los Estados miembros podrán decidir con carácter voluntario ampliar el grupo destinatario para incluir a jóvenes menores de 30 años”⁴³.

3.5.2 Contenido de la oferta

El contenido de la oferta de Garantía Juvenil se circunscribe a varios contextos: empleo, educación continua, aprendizaje o prácticas. Pero para todos ellos, la oferta que recibe el joven debe ser “buena”. Este calificativo hace que no sirva como respuesta cualquier tipo de oferta. Sin embargo, es demasiado genérico, sin especificar en la Recomendación qué se entiende como tal. Este término se podría vincular al “de calidad”, concepto ampliamente utilizado desde diferentes instancias⁴⁴ y sobre el que se ha insistido reiteradamente para paliar la problemática a la que se enfrentan los jóvenes en el mercado laboral: temporalidad, subempleo, sobre-cualificación, condiciones laborales precarias.

A pesar de esta falta de concreción, podemos encontrar diferentes documentos de referencia que nos pueden servir para establecer los parámetros de la calidad de la oferta en los distintos ámbitos.

Así en lo referente a la educación, ya se había aprobado un marco de referencia a nivel europeo para garantizar su calidad⁴⁵, con una serie de criterios, descriptores e indicadores de calidad para que los Estados voluntariamente puedan utilizarlos para planificar, aplicar, evaluar o revisar los sistemas de educación y formación profesional. También existe un marco europeo en relación al aprendizaje permanente⁴⁶, clasificado en ocho niveles con sus correspondientes conocimientos, competencias y destrezas necesarias, y una serie de principios que avalan su calidad. Así mismo han sido aprobados una serie de estándares y directrices para asegurar la calidad en la educación superior⁴⁷.

Con respecto al aprendizaje, en 2013 y con posterioridad a la Recomendación sobre el establecimiento de la Garantía Juvenil, se aprobó la Alianza Europea para el Aprendizaje⁴⁸. Con ella

⁴³ Reglamento (UE) N° 1304/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 17 de diciembre de 2013, relativo al Fondo Social Europeo y por el que se deroga el Reglamento (CE) N° 1081/2006 del Consejo, artículo 16.

⁴⁴ Por ejemplo, la Organización Internacional del Trabajo, el Foro Europeo de la Juventud, la Unión Europea a través de la Estrategia Europea de Empleo y las Directrices integradas, o recientemente el Pacto Europeo para la Juventud.

⁴⁵ Recomendación del Parlamento Europeo y del Consejo de 18 de junio de 2009, sobre el establecimiento de un Marco de Referencia Europeo de Garantía de la Calidad en la Educación y Formación Profesionales.

⁴⁶ Recomendación del Parlamento Europeo y del Consejo de 23 de abril de 2008, relativa a la creación del Marco Europeo de Cualificaciones para el Aprendizaje Permanente.

⁴⁷ Estándares y Directrices para la Garantía de Calidad en la Educación Superior Europea aprobados por la Conferencia de Ministros de Educación del Espacio Europeo de Educación Superior celebrada el 15 de mayo de 2015.

⁴⁸ Consejo de la UE de Empleo, Política Social, Sanidad y Consumidores. Luxemburgo, 15 de octubre de 2013.

se intenta tener una base común entre los Estados miembros para contar con sistemas de aprendizaje profesional de calidad, que faciliten las transiciones entre la educación y el empleo. Además se vincula las competencias y titulaciones logradas durante el proceso de aprendizaje a los marcos de referencia relacionados con la educación (educación y formación profesional, y cualificaciones).

En cuanto a las prácticas, un año después se aprobó un marco para mejorar su calidad⁴⁹. Ésta es una herramienta que mejora la transición educativa-laboral de los jóvenes, representando una importante vía de acceso al mundo laboral que facilita su inserción profesional. Sin embargo contaba con una importante desregulación en muchos de los países europeos, abundando las malas praxis en cuanto a su calidad, que suponía que no tuviese efectos sobre la empleabilidad de quien las realizaba, o a su excesiva duración o encadenamiento, lo que sumado a su reducida o nula remuneración había llevado a utilizarlas como sustituto del empleo regular (Roales, 2014). Con este marco se regula su contenido didáctico y formativo, las condiciones laborales, y el reconocimiento de las cualificaciones y competencias adquiridas durante las mismas.

Por el contrario, no existe una regulación equivalente sobre lo que se puede entender como empleo de calidad. Según el Tribunal de Cuentas Europeo⁵⁰, éste es uno de los escollos que puede afectar a la eficacia de la Garantía Juvenil. Por eso, a pesar de que la Comisión Europea había emitido una serie de orientaciones al respecto, relacionando la calidad con la duración sostenible, el Tribunal consideró que dependía más bien de una combinación de atributos. En concreto: la duración, el tipo de contrato (a tiempo parcial, voluntario o involuntario, o a tiempo completo), la retribución (en función del coste de vida del país), las competencias necesarias para el puesto y el nivel y tipo de cualificación exigida, así como la existencia de formación adicional en relación con el puesto. Y que a partir de una serie de características mínimas como las enunciadas, se debería dejar a los Estados miembros flexibilidad para adaptarla a su propio contexto.

3.5.3 Plazo de respuesta

La Recomendación establece un plazo de respuesta de cuatro meses desde que los jóvenes quedan en desempleo o finalizan la educación formal. Como ha quedado reflejado en apartados anteriores, esto ha ido variando con el transcurso del tiempo. En 2008⁵¹ se acorta el plazo,

⁴⁹ Recomendación del Consejo de 10 de marzo de 2014, sobre un Marco de Calidad para los Períodos de Prácticas.

⁵⁰ Informe especial del Tribunal de Cuentas Europeo nº 3 (2015). “*Garantía juvenil de la UE: Se han dado los primeros pasos pero la aplicación del programa presenta riesgos*”.

⁵¹ Decisión del Consejo de 15 de julio de 2008, relativa a las Orientaciones para las políticas de empleo de los Estados miembros.

inicialmente fijado en las primeras Directrices para el empleo de 1998 y mantenido hasta las correspondientes al periodo 2005-2008, de seis meses a cuatro. De la misma forma se ha modificado el momento que se vincula a dicho plazo: en un principio se vinculó a la situación de desempleo, conectándolo en 2008⁵¹ con la finalización de estudios, hasta recoger ambas posibilidades finalmente.

Es un plazo que se puede entender como razonable y que como dijo László Andor, comisario europeo responsable de Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión, se estableció así “porque cada mes cuenta”⁵². El objetivo es evitar las consecuencias negativas de la inactividad, es decir el denominado «efecto cicatrización»: deterioro de las cualificaciones y competencias, abandono de la búsqueda de empleo, disminución de la empleabilidad y por tanto de las posibilidades de empleo, menores ingresos, etc. Así, el plazo de respuesta es el que configura la Garantía Juvenil como instrumento de activación temprana y minimizador de los periodos de transición escuela-trabajo y de los efectos de la inactividad prolongada. Es por lo que para garantizar su éxito y eficacia, “las garantías juveniles deben ser implementadas durante los primeros meses de desempleo, puesto que los periodos de desempleo prolongados debilitan la eficacia de las medidas de activación” (Escudero y López, 2014).

Otra cuestión a tener en cuenta es el punto de partida en el cómputo del plazo. A pesar de que se podría entender que es el momento en el que el joven queda en desempleo o finaliza sus estudios, esto no es así. En la Recomendación se especifica que éste debe ser el registro en los servicios de empleo, dejando en manos de los Estados miembros su delimitación, en el caso de no estar inscrito⁵³. Así se da solución a uno de los problemas observados: la desmotivación y falta de confianza que provoca el desempleo de larga duración, que hace que la persona no utilice los servicios de empleo. Esta reivindicación ya aparecía en la iniciativa “Juventud en movimiento”, en la que se pedía “garantizar que los jóvenes puedan acceder antes y más fácilmente a estas medidas aunque no estén registrados como solicitantes de empleo” y que los Estados miembros identificaran y superaran “los obstáculos legales y administrativos que puedan bloquear el acceso a estas medidas”⁵⁴. No obstante, al establecerlo de esta forma, lo que se está haciendo es condicionar el acceso a la Garantía no a la situación del joven sino a un acto voluntario, trasvasando la responsabilidad del Estado a la persona.

⁵² Discurso “*Youth guarantee must be top priority*” pronunciado el 13 de mayo de 2013 en la sede del Parlamento Europeo en Madrid.

⁵³ Este condicionante no aparecía en la Propuesta de Recomendación del Consejo sobre el establecimiento de la Garantía Juvenil de 5 de diciembre de 2012.

⁵⁴ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones (2010). “*Juventud en Movimiento: Una iniciativa destinada a impulsar el potencial de los jóvenes para lograr un crecimiento inteligente, sostenible e integrador en la Unión Europea*”, pp. 14 y 17.

Una vez delimitado el marco europeo en el que se encuadra la Garantía Juvenil, los orígenes y características principales de esta iniciativa, y su traslación final a los Estados miembros en forma de Recomendación, es necesario analizar cómo ha sido su implantación en Aragón. Para ello, previamente hay que detenerse en los instrumentos que en España se han utilizado para configurar el Sistema Nacional de Garantía Juvenil y en cómo ha quedado definitivamente plasmada esta iniciativa en nuestro ordenamiento jurídico. Posteriormente, se hará un repaso por las distintas medidas que se están desarrollando en nuestra Comunidad, tanto las aprobadas de manera directa por el Gobierno autonómico, como otras a nivel nacional que se han implementado en Aragón. El objetivo final es conocer en qué medida dichas actuaciones están teniendo incidencia en la evolución del empleo juvenil en Aragón, y por tanto si la Garantía Juvenil se configura como un mecanismo eficiente y eficaz para erradicar el problema del desempleo juvenil.

4. LA APLICACIÓN EN ARAGÓN DE LA GARANTÍA JUVENIL

4.1 El marco configurador de la Garantía Juvenil en España

El Sistema de Garantía Juvenil en España se configura como respuesta a la Recomendación sobre su establecimiento, aprobada por Europa en abril de 2013, e instrumento que permite el acceso a los fondos vinculados a la implantación de la misma: un total de 1.887 millones de euros para nuestro país provenientes del Fondo Social Europeo y de la Iniciativa de Empleo Juvenil.

Para ello era necesario presentar un plan para su implantación a nivel nacional antes de finales de 2013, lo que se hace en el mes de diciembre de ese año. El Plan Nacional de Implantación de la Garantía Juvenil (PNIGJ) establece el marco requerido para implementarla, en base a las directrices recogidas en la Recomendación y sobre todo a la Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven 2013-2016 (EEEJ), aprobada con anterioridad, en febrero de 2013, y que, como el propio PNIGJ admite, es “el instrumento fundamental”⁵⁵ para promover el empleo de los jóvenes en nuestro país y por tanto la verdadera apuesta del Gobierno en esta materia.

No obstante hay que señalar que, a pesar de tratarse de un documento anterior, en el diseño de la EEEJ se tuvieron en cuenta los objetivos y gran parte de las líneas de actuación incluidas en la propuesta de Recomendación de la Garantía Juvenil (ya que la Recomendación todavía no había sido aprobada) y la financiación específica que su futura implantación iba a suponer. Por otro lado, la Comisión Europea también las relacionaba y así, entre las recomendaciones específicas que hacía a España sobre el empleo juvenil en 2013 señalaba la necesidad de “aplicar las medidas de lucha contra el desempleo juvenil expuestas en la EEEJ 2013-2016 y efectuar un estrecho seguimiento de la eficacia de las mismas, por ejemplo mediante una Garantía Juvenil”⁵⁶.

La EEEJ presenta un catálogo de medidas cuyo objetivo es la reducción del desempleo juvenil, facilitando el acceso al mercado de trabajo a través del empleo por cuenta ajena o del autoempleo y el emprendimiento. Para su concepción se contó con la participación de los interlocutores sociales (organizaciones sindicales y empresariales, entidades en representación de los autónomos,...), si bien se dejó fuera a las organizaciones vinculadas a los jóvenes, que son precisamente los destinatarios finales de dichas medidas. Además contó con las voces críticas de los sindicatos que no estaban de

⁵⁵ Plan Nacional de Implantación de la Garantía Juvenil en España (2013). Ministerio de Empleo y Seguridad Social, pág. 3.

⁵⁶ Recomendación nº 5 del Consejo de 29 de mayo de 2013, 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.

acuerdo con la inclusión de determinadas medidas vinculadas a aumentar el protagonismo de las ETTs en el mercado laboral (Sierra, 2013).

La Estrategia está formada por 100 medidas, 15 de las cuales se tenían que implantar de manera inmediata, materializándose posteriormente a través del 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 de su homónima, la Ley 11/2013, de 26 de julio, contemplándose las restantes para el medio y largo plazo. Estas medidas carecen en general de concreción, y parecen estar pensadas más como campaña de imagen (llama la atención la cifra redonda de 100 en el número de medidas propuestas) que como verdadera respuesta al problema del desempleo juvenil. Éstas deberían haberse centrado en las particularidades y necesidades del mercado de trabajo nacional y no en fórmulas ya utilizadas con anterioridad y de dudosa eficacia. Además se han centrado en conseguir el acceso al empleo de los jóvenes a cualquier precio pero sin garantizar una mejora efectiva de su empleabilidad (Morales, 2013). Por tanto, las bases sobre la que se va a sustentar la Garantía Juvenil en España no favorecen demasiado que se produzca un cambio sustancial que solucione la problemática del empleo juvenil.

Pero el PNIGJ necesitaba una traslación normativa al ordenamiento jurídico español, lo que se hace en primer lugar a través del Real Decreto Ley 8/2014, de 4 de julio, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia, convertido posteriormente en la Ley 18/2014, de 15 de octubre, que regula definitivamente el Sistema Nacional de Garantía Juvenil. Al provenir de una Recomendación europea, sin ningún tipo de vinculación jurídica, esta norma supone elevar la configuración de la Garantía Juvenil en España a rango de ley, y por tanto que se pueda garantizar y exigir la efectividad de los derechos y oportunidades que ésta conlleva para los jóvenes (Valverde, 2014).

En cuanto a la parte relacionada con la financiación, se puso en marcha el Programa Operativo de Empleo Juvenil (POEJ) para el periodo 2014-2020, configurándose como el instrumento que permite canalizar y programar los recursos económicos dirigidos al empleo juvenil procedentes de la Unión Europea y por tanto acelerar la implantación del Sistema de Garantía Juvenil en España. El POEJ cuenta con una dotación presupuestaria de 2.824 millones de euros, de los que los previamente citados 1.887 millones se debían emplear durante los dos primeros años, es decir en 2014 y 2015.

Esta variedad de normas e instrumentos, previas y posteriores a la implantación de la Garantía Juvenil en España, son los que van a configurar el desarrollo de esta iniciativa en nuestro país. A continuación es necesario analizar cómo se ha planteado y ejecutado finalmente esta iniciativa en España, para de esa forma profundizar en su especificidad en la implantación en nuestro país.

4.2 Definición nacional de la Garantía Juvenil

La definición final de la Garantía Juvenil en España la podemos encontrar en el primero de los objetivos planteados en el artículo 90 de la Ley 18/2014 para el Sistema Nacional de Garantía Juvenil, en el que se establece que “todos los jóvenes beneficiarios de la Garantía Juvenil, no ocupados ni integrados en los sistemas de educación o formación, puedan recibir una oferta de empleo, educación continua, formación de aprendiz o periodo de prácticas tras acabar la educación formal o quedar desempleadas”.

Es interesante observar cuál ha sido la evolución de dicha definición, ya que ésta parte de la que se hace a nivel europeo en la Recomendación del Consejo de 22 de abril de 2013 sobre el establecimiento de la Garantía Juvenil y de la que posteriormente se adoptaría en el contexto nacional a través del PNIGJ, así como las consecuencias de los cambios introducidos. Por ello, a continuación se analizan los diferentes elementos que la componen.

4.2.1 Destinatarios

La edad va a ser el primer condicionante que va a delimitar el acceso a la Garantía Juvenil. Ésta se determina en el artículo 88 d) de la Ley 18/2014, restringiéndolo a “los jóvenes mayores de 16 años y menores de 25, o menores de 30 años en el caso de personas con un grado de discapacidad igual o superior al 33 por ciento, que cumplan con los requisitos recogidos en esta Ley para beneficiarse de una acción derivada del Sistema Nacional de Garantía Juvenil”.

En un primer momento la Ley amplió el límite de edad para las personas con certificado de discapacidad, ya que tanto la Recomendación como por el PNIGJ lo establecían de manera general para menores de 25 años. Pero posteriormente, se decidió extender a toda la población menor de 30 años, mientras la tasa de desempleo, establecida por la Encuesta de Población Activa del último trimestre del año, no se situara por debajo del 20%⁵⁷.

Esta ampliación de la edad recoge los planteamientos previos realizados desde diversas instancias europeas. Además a nivel nacional supone una mayor coherencia y homogeneización con otras medidas de fomento del empleo y el emprendimiento (ej.: Ley 11/2013) o de la contratación (ej.: contratos formativos) dirigidas a este tramo de edad (Valverde, 2014).

⁵⁷ Ley 25/2015, de 28 de julio, de mecanismo de segunda oportunidad, reducción de la carga financiera y otras medidas de orden social, Disposición final duodécima.

Pero con el requerimiento de la edad no es suficiente, ya que se restringe a los jóvenes “no ocupados ni integrados en los sistemas de educación o formación”, es decir a los «Ni-ni». Esta definición genérica se concreta en los requisitos exigidos en la inscripción, ya que el acceso a la Garantía Juvenil, tal y como se recoge en el artículo 91 de la Ley 18/2014, se condiciona a la inscripción en el fichero del Sistema Nacional de Garantía Juvenil. Por tanto, además de la edad, el joven deberá cumplir otra serie de requisitos que se establecen tanto en el momento de la inscripción como cuando intente acceder y beneficiarse de las medidas concretas incluidas en la Garantía Juvenil. Estos requisitos se examinarán más adelante.

4.2.2 Contenido de la oferta

La Ley 18/2014 establece el contenido de la Garantía Juvenil en que sus destinatarios “puedan recibir una oferta de empleo, educación continua, formación de aprendiz o periodo de prácticas”. En esta redacción se introducen un par de matices poco alentadores con respecto a la Recomendación y al PNIGJ: se ha sustituido la afirmación “reciban” por la de “puedan recibir”, además de desaparecer el adjetivo “buena” para calificar el tipo de oferta ofrecida. La norma legal no concreta más, y hay que acudir al PNIGJ para saber en qué debe consistir y cuáles son los criterios de calidad mínimos exigidos.

En cuanto a la oferta de empleo, ésta debe garantizar que el joven “tenga la oportunidad de adquirir una experiencia válida y sostenible de inserción en el mercado laboral”, en función de su edad, formación y experiencia. Para ello se determina que la oferta debe tener una duración no inferior a seis meses y ser al menos a media jornada. Son cuestionables estos indicadores mínimos elegidos, que parecen más conectados con la precariedad que ofrece el mercado de trabajo actual que con una verdadera oferta de calidad que asegure los fines perseguidos que se han citado.

Respecto a la formación, se distinguen varios tipos de acciones. En primer lugar, la “acción formativa” en áreas como los idiomas o las TIC, debido a la importancia de estos conocimientos en el mercado laboral, en su contribución a la mejora de la empleabilidad y al ser recogidos de manera expresa en la Recomendación en su punto número 13, aunque se admite la posibilidad de que se desarrollen en otras. Para lo que se establece un mínimo de horas, 150, si el joven carece de formación y/o experiencia, ó 90, si va a servir como complemento a su cualificación. Con ello se relaciona exclusivamente la calidad de la acción formativa con la duración de la misma, desaprovechando la oportunidad, por ejemplo, de vincularlo a una certificación.

A partir de ahí, el PNIGJ se limita a describir las acciones incluidas dentro de cada categoría, por lo que los criterios de calidad habrá que buscarlos en la normativa desarrollada para cada uno de ellos.

Por otro lado, la “acción educativa” contempla la participación en la Formación Profesional, a través de ciclos formativos de grado medio o superior, o en programas de “segunda oportunidad”, contemplados en el punto 11 de la Recomendación y dirigidos a jóvenes que abandonaron el sistema educativo de manera prematura sin finalizar las enseñanzas obligatorias. Estos programas permiten que se cualifiquen, ofreciendo entornos de aprendizaje adaptados a sus necesidades particulares.

En tercer lugar, la “acción de formación profesional continua” referida a la formación profesional para el empleo, entendida como un instrumento de activación y reinserción profesional, y en la que se incluyen aquellas acciones que conllevan compromiso de contratación. El Sistema de Formación Profesional para el Empleo en el ámbito laboral está regulado por la Ley 30/2015, de 9 de septiembre, en la que se da bastante importancia a la calidad de la formación impartida, que deberá ajustarse a las necesidades del mercado de trabajo y de sus destinatarios, y a su evaluación, como mecanismo para conocer el impacto y grado de eficiencia que supone en relación a la inserción laboral, promoción profesional o mejora competencial del beneficiario.

Por otra parte, se contemplan “puestos de aprendizaje y en prácticas”. Los primeros relacionados con el contrato para la formación y el aprendizaje así como con el programa de escuelas taller y casas de oficio, y los segundos, en los que se incluyen tanto el contrato en prácticas como las prácticas no laborales en empresas. Ambos contratos, el de aprendizaje y el de prácticas están regulados por el artículo 11 del Estatuto de los Trabajadores, y vienen a cubrir las necesidades de cualificación profesional y de puesta en práctica de los conocimientos adquiridos, no resueltas por el sistema educativo, a través de una inserción laboral que flexibiliza y precariza las condiciones laborales de los jóvenes, justificándolo en una teórica menor productividad debida a su falta de experiencia (Calvo, 2014). El mayor problema de este tipo de contratos es que su funcionalidad como instrumento de fomento de empleo se ha ido imponiendo a su finalidad formativa, pervirtiendo su utilización (Pérez, 2013).

En cuanto a las prácticas no laborales en empresas, vienen reguladas en el Real Decreto 1543/2011, de 31 de octubre, y se dirigen a jóvenes desempleados entre 18 y 25 años inscritos como demandantes de empleo con cualificación, obtenida a través de una titulación universitaria, formación profesional o certificado de profesionalidad, pero sin experiencia profesional superior a tres meses en la misma actividad. Estas prácticas tienen una duración entre tres y nueve meses y están becas al

menos en una cuantía correspondiente al 80% del IPREM mensual vigente, que alcanzará al menos 1,2 veces el IPREM citado cuando estas prácticas se encuadren en programas de subvenciones incluidos en el Sistema de Garantía Juvenil. Su contenido deberá respetar el marco de calidad aprobado por la Unión Europea a través de la Recomendación del Consejo de 10 de marzo de 2014.

La legalidad de las prácticas citadas ha sido ampliamente cuestionada, al configurarse como una alternativa al contrato en prácticas, que pese a diferenciarse en cuestiones como la duración, retribución o cotización a la Seguridad Social, comparten la misma finalidad, contenido y perfil de sus destinatarios. Por lo que se utiliza un acuerdo de carácter no laboral para amparar una sustancial rebaja de derechos, produciéndose la deslaborización de la actividad (Sánchez, 2014).

En el ámbito del empleo por cuenta propia, también se contemplan “acciones para el autoempleo y el emprendimiento”. Las medidas dirigidas hacia la actividad emprendedora han ido cobrando importancia como política activa de integración laboral, creación de empleo y posible solución ante la precariedad del mercado laboral y la falta de trabajo de los jóvenes. El problema es que el “emprendimiento por oportunidad”, al detectar un posible negocio, se vaya transformando en un “emprendimiento por necesidad”, motivado exclusivamente por la carencia de alternativas laborales, ya que las posibilidades de que la actividad fracase se incrementan (Álvarez, 2013).

Por último se contemplan “medidas o programas de atención a los jóvenes no inscritos o que no han solicitado la atención” para informarles sobre la Garantía Juvenil y promoviendo su activación mediante actuaciones de intervención temprana. Estas medidas se contemplan específicamente para los «Ni-ni» más alejados del mercado laboral, que no figuran inscritos como demandantes en los Servicios Públicos de Empleo y que el PNIGJ cifra en más de un 20%.

4.2.3 Plazo de respuesta

Otro de las modificaciones introducidas por la Ley 18/2014 es la falta de alusión al plazo de cuatro meses para recibir alguna de las acciones previstas en la Garantía Juvenil. Esta medida, conectada a la necesidad de activación temprana de los jóvenes, se vinculaba en la Recomendación al momento de la inscripción. Posteriormente el PNIGJ planteaba su extensión, al iniciar el cómputo desde el momento en que la Administración verificara el cumplimiento de los requisitos exigidos al solicitante y a que éste completara los datos requeridos para conocer su perfil individual. Pues bien, este compromiso temporal desaparece en la Ley, lo que no puede entenderse como algo positivo, ya que representa que la Garantía Juvenil no se conciba como un verdadero derecho subjetivo en nuestro ordenamiento, que obligue al Estado a respetar estos plazos con cada beneficiario. Sin embargo, con

la inclusión en el PNIGJ, lo que se pretende es trasladar esta obligación a las Comunidades Autónomas en el marco de sus competencias (Hernández y Gentile, 2016). A esto hay que sumar que tampoco se ha determinado ningún mecanismo de control y seguimiento que asegure su cumplimiento (Cabasés y Pardell, 2014).

Como se ha podido ver, la definición de la Garantía Juvenil que hace finalmente la Ley 18/2014 dista bastante de lo establecido tanto en la Recomendación, pese a no tener ésta una vinculación jurídica, como en el PNIGJ, documento previo enviado a Europa sobre su configuración a nivel nacional. De esta manera se ha perdido una oportunidad de recoger en una norma con rango de ley una definición más ambiciosa y acorde con los textos citados, que configurara la Garantía Juvenil en España como un auténtico derecho subjetivo.

4.3 La implantación de la Garantía Juvenil en Aragón

Los primeros pasos en la implantación de la Garantía Juvenil a nivel europeo tuvieron como protagonista a Aragón. El proyecto “Garantía Joven Aragón” fue uno de los 18 proyectos pilotos que en toda Europa fueron elegidos para testar y desarrollar una serie de experiencias, que luego se pudieran trasladar como ejemplos de buenas prácticas en la implantación de la Garantía Juvenil. Este proyecto consistía en el diseño de una metodología para implementar programas de formación profesional dual con jóvenes en Aragón. Para comprobar su validez se llevó a la práctica a través de una experiencia piloto con 20 desempleados menores de 25 años, que durante 6 meses formaron parte de un proyecto de formación dual en empresas del sector logístico y del metal.

Por otra parte, y previamente a la regulación definitiva del Sistema Nacional de Garantía Juvenil, el Gobierno de Aragón aprobó en 2013 y 2014 el “Programa de Garantía Juvenil de Acción Exterior”. Esta iniciativa recogía las líneas de actuación marcadas desde Europa respecto al empleo juvenil, e iba dirigida a financiar los costes salariales que se derivaran de la contratación de titulados universitarios aragoneses menores de 30 años, que hubieran finalizado recientemente los estudios, por parte de empresas o entidades sin ánimo de lucro de Aragón que entre sus actividades tuvieran proyectos de acción exterior. En total se subvencionaron 35 contratos en prácticas de una duración de 6 meses.

Tras estos antecedentes, es la Ley 18/2014 la que determina el papel de las distintas Administraciones y entidades en la Garantía Juvenil. En el caso de Aragón, podemos delimitarlo a las actuaciones desarrolladas desde el Gobierno autonómico, ya que el resto de los actores que pueden

intervenir a nivel local, hasta el momento no lo han hecho. Por tanto, tal y como señala el artículo 88, las administraciones de las Comunidades Autónomas son unos de los sujetos que participan en el Sistema de Garantía Juvenil. Además, el artículo 90 añade que este Sistema será desarrollado en función del marco competencial correspondiente a cada sujeto. En Aragón, estas competencias fueron traspasadas a la Comunidad Autónoma a través del Real Decreto 646/2002, de 5 de julio. Desde ese momento, el Gobierno de Aragón, a través del INAEM, asume las funciones relacionadas con la intermediación laboral en nuestra Comunidad, entre las que se incluyen las medidas y programas de orientación, formación y empleo.

En base a lo anterior, el Gobierno de Aragón aprobó el Plan de Empleo Joven para el periodo 2015-2016. Este Plan incluye tanto medidas genéricas dirigidas a jóvenes menores de 30 años como algunas específicas para los inscritos en el Sistema de Garantía Juvenil. El objetivo es realizar en torno a 33.000 acciones, contando para ello con un presupuesto de 36.520.000 euros (18.210.000 euros para 2015 y 18.310.000 euros para 2016) que se financia íntegramente con cargo al Presupuesto de Gastos del INAEM.

Pero, ¿cuál era la situación en aquel momento de nuestra Comunidad Autónoma en relación al empleo? Aragón contaba con una población de 1.325.385 habitantes a 1 de enero de 2014, de los que el 14,77% eran jóvenes menores de 30 años en edad laboral. De éstos, el 19,4% ni estudiaban ni trabajaban, porcentaje ligeramente inferior al nacional (20,7%). La tasa de paro, según la Encuesta de Población Activa (EPA), se situaba en el último trimestre de ese año en el 18,65%. Sin embargo para los menores de 25 años era del 48,26%, porcentaje que había crecido progresivamente desde el mismo periodo de 2006 (9,63%) hasta alcanzar su máximo a finales de 2013 (50,04%). En comparación con los datos a nivel nacional, los niveles de desempleo son históricamente menores en nuestra Comunidad, aunque en el caso de los menores de 25 años se han ido reduciendo las diferencias, pasando de un diferencial de más de 8 puntos a finales de 2006 a tan sólo 3 puntos en el cuarto trimestre de 2014. En cuanto al paro registrado, a finales de 2014, había 19.347 desempleados menores de 30 años inscritos en las oficinas del INAEM, lo que suponía un 19,04% sobre el total.

Con estas cifras se puso en marcha el Plan de Empleo Joven en Aragón. Un Plan que reconoce el compromiso del ejecutivo aragonés ante la necesidad de actuar de manera urgente contra el desempleo juvenil, pero que no duda en focalizar y responsabilizar a los jóvenes del éxito de la Garantía Juvenil. Así señala que: “la inclusión en el Programa de Garantía Juvenil requiere una participación activa por parte de los jóvenes «Ni-ni» en el Sistema establecido para ello. La imprescindible inscripción en el Sistema de Garantía Juvenil para participar de las acciones y medidas

previstas en el mismo requiere la implicación de los jóvenes en situación de inactividad que han de asumir también, una vez inscritos, el compromiso de participar activamente en todas aquellas acciones que se les propongan desde el Instituto Aragonés de Empleo o desde otras entidades que participen en este Sistema”. Este discurso va en la línea del mantenido por Europa respecto a la concepción de las políticas activas de empleo: la dificultad de inserción se haya en el individuo, y por tanto es lo que hay que corregir mediante una intervención pública (Olarte, 2011). Algo que no deja de ser criticable, al enfatizar las carencias y responsabilidad de los jóvenes en el tema del desempleo por delante de los factores estructurales del sistema productivo y mercado de trabajo (Estévez, 2016).

A continuación se analizan las distintas actuaciones que se desarrollan en el Sistema de Garantía Juvenil y su traslación a Aragón.

4.3.1 Inscripción

El acceso a la Garantía Juvenil está condicionado a la inscripción en el fichero del Sistema Nacional de Garantía Juvenil, tal y como se determina en el artículo 91 de la Ley 18/2014. Hay que recordar que la Recomendación establecía la necesidad de un registro del joven, bien a través de los servicios de empleo, o bien, pensando en los no inscritos, a través de otros medios que determinaran los Estados miembros. Pues bien, España opta por condicionarlo a un fichero, que se crea a través de la citada Ley, con independencia de que la persona esté inscrita o no como demandante de empleo (art. 90.1.a) de la Ley 18/2014).

Este fichero, de carácter administrativo y telemático, se configura como una base de datos única de demanda, que va a servir por un lado para que todos los jóvenes, que así lo soliciten de manera expresa a través de su inscripción, puedan acceder a las acciones que se desarrollen a través de la Garantía Juvenil, y por otro para proporcionar a las administraciones y entidades públicas y privadas participantes la información necesaria para que presten una atención adecuada a sus destinatarios. Además va a permitir realizar un seguimiento y evaluación posterior de dichas acciones.

La organización y gestión del fichero corresponde al Ministerio de Empleo y Seguridad Social, lo que hace perder protagonismo al papel desempeñado por las Comunidades Autónomas, máxime cuando en lo referente a la gestión de las políticas activas de empleo se ha apostado en España por un modelo descentralizado. Esto ha hecho cuestionar si con ello no estamos asistiendo a una recentralización de competencias (Cabasés y Pardell, 2014). La Ley permite la creación por parte de las Comunidades Autónomas de ficheros específicos, que les puedan ayudar en sus ámbitos de actuación a la hora de la inscripción y del tratamiento de la información. Aunque esta información

posteriormente debe integrarse en el fichero nacional. En Aragón no se ha creado por el momento este fichero adicional.

Resulta extraño que se haya optado por la creación de un nuevo fichero para recoger la información vinculada a la Garantía Juvenil, cuando la Administración contaba con una herramienta como el Sistema de Información de los Servicios Públicos de Empleo (SISPE), puesto en funcionamiento desde 2005 y que permite la coordinación e integración de la información correspondiente a la gestión de las políticas activas de empleo realizada por las diferentes Comunidades Autónomas y de las prestaciones por desempleo llevadas a cabo por el Servicio Público de Empleo Estatal. Se trata de una base de datos más completa que la del fichero y en la que se ha invertido mucho tiempo y recursos. Todavía es más incomprensible cuando el propio PNIGJ asevera que “casi el 80% de los «Ni-ni» desempleados, declaran estar inscritos en un servicio público de empleo”⁵⁸. La labor más sencilla hubiera sido actualizar la información con la que se contaba y no partir de cero, más teniendo en cuenta la posibilidad que ofrece el SISPE de que el demandante modifique en cualquier momento desde el ordenador la mayor parte de los datos. Además, esta falta de interconexión entre ambas va a hacer que la información que se recabe a través del fichero no pueda ser aprovechada para el SISPE.

Por tanto es cuestionable el valor añadido que aporta el fichero, sobre todo si se tienen en cuenta las modificaciones de la Ley de Empleo que hace la Ley 18/2014, que ahondan en la idea de ofrecer una cartera de servicios a nivel integral, y en la pérdida de efectividad que supone esta herramienta paralela para determinadas actuaciones de los Servicios Públicos de Empleo, como por ejemplo la elaboración de estadísticas, que es fundamental en el conocimiento del mercado laboral y diseño de las políticas de empleo (Valverde, 2014).

Los requisitos de inscripción en el Sistema Nacional de Garantía Juvenil son:

- ✚ Tener nacionalidad española o ser ciudadanos de la Unión o de los Estados parte del Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo o Suiza que se encuentren en España en ejercicio de la libre circulación y residencia. También podrán inscribirse los extranjeros titulares de una autorización para residir en territorio español que habilite para trabajar.
- ✚ Estar empadronado en cualquier localidad del territorio español.
- ✚ Tener más de 16 años y menos de 25, o menos de 30 años en el caso de personas con un grado de discapacidad igual o superior al 33 por ciento. También se incluirán los mayores de 25 y menores

⁵⁸ Plan Nacional de Implantación de la Garantía Juvenil en España (2013). Ministerio de Empleo y Seguridad Social, pág. 6.

de 30 años mientras la tasa de desempleo de este colectivo sea igual o superior al 20 por ciento. El criterio de la edad se habrá de cumplir en el momento de solicitar la inscripción.

- + No haber trabajado en los treinta días naturales anteriores a la fecha de presentación de la solicitud.
- + No haber recibido acciones educativas que conlleven más de cuarenta horas mensuales en los noventa días naturales anteriores a la fecha de presentación de la solicitud. El plazo de noventa días se reduce hasta treinta, en el supuesto de haber finalizado la participación en el sistema educativo o poder ser destinatario de programas de segunda oportunidad.
- + No haber recibido acciones formativas que conlleven más de cuarenta horas mensuales en los treinta días naturales anteriores a la fecha de presentación de la solicitud.
- + Presentar una declaración expresa de tener interés en participar en el Sistema Nacional de Garantía Juvenil, adquiriendo un compromiso de participación activa en las actuaciones que se desarrollen en el marco de la Garantía Juvenil.

Estos requisitos, recogidos en la Ley 18/2014 en su artículo 97, vienen a concretar el concepto de falta de ocupación y de integración en los sistemas de educación y formación recogido en la definición genérica de la Garantía Juvenil.

Según los datos del Ministerio de Empleo y Seguridad Social, a 30 de junio de 2016 en Aragón hay un total de 6.468 jóvenes inscritos en el Sistema de Garantía Juvenil (Ver Anexos “Gráfico I”), lo que representa un 2,16% respecto al total de España. Teniendo en cuenta que según los datos del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte (Educabase), en nuestra comunidad el porcentaje de jóvenes entre 15 y 29 años que ni estudia ni trabaja se situó en el 16,6% sobre el total en 2015, eso arroja una población potencial de la Garantía Juvenil de 30.951 personas. A pesar de que esta cifra es algo menor, debido a los requisitos exigidos respecto al tiempo en desempleo y las limitaciones en cuanto a las acciones educativas y formativas previamente recibidas, el porcentaje de inscritos en Aragón es ligeramente superior al 20% del total de posibles beneficiarios. Estos datos, similares a los existentes a nivel nacional (Consejo de la Juventud de España, 2016), son insuficientes, teniendo en cuenta el incremento en el tramo de edad hasta 29 años.

En cuanto al número de inscripciones por mes (Ver Anexos “Gráfico II”), se puede apreciar que el mayor incremento en éstas se produjo en septiembre de 2015, fecha que coincide con la aprobación del aumento en el tramo de edad de los destinatarios de la Garantía Juvenil. A pesar de esto, esta aparente mejoría se prologaría escasamente durante los dos meses siguientes, volviendo a los niveles habituales de inscripción hasta la actualidad.

El procedimiento de inscripción se puede hacer a través de los siguientes medios:

1. A través de la web de la Garantía Juvenil mediante DNI electrónico, certificado digital o Sistema Clave.
2. Acudiendo a un centro para realizarlo de manera asistida. Entre estos centros figuran:
 - + Las Cámaras de Comercio, donde se entrega a los jóvenes un certificado digital de manera gratuita para formalizar la inscripción y que le pueda servir para futuras gestiones. Esto es fruto de un convenio firmado en agosto de 2014 con la Administración General del Estado por el que se les otorga exclusividad para emitir los certificados, frente al resto de entidades colaboradoras.
 - + Los centros de la Red de Servicios de Información Juvenil que proporcionan un código de activación de forma inmediata para darse de alta. En Aragón existen 13 centros, 5 en las provincias de Zaragoza y Huesca, y 3 en la de Teruel.
 - + Las oficinas de empleo del Instituto Aragonés de Empleo (INAEM), que desde hace unos meses también pueden facilitar este código de activación en el acto.
 - + Determinadas entidades que trabajan con jóvenes en temas de orientación, formación y empleo, a través de las cuales mediante un fichero electrónico se solicita el código de activación a las Direcciones Provinciales de Empleo, recibéndolo el interesado en el plazo de 24 horas a través del correo electrónico.
3. Rellenando un formulario con sus datos y entregándolo en un registro oficial. Posteriormente se envía el código de activación al email del solicitante.
4. Las personas con discapacidad reconocida o en situación de riesgo de exclusión certificada podrán inscribirse entregando el formulario en un registro oficial, sin necesidad de inscripción telemática posterior.

En Aragón, según datos a 30 de junio de 2016, el 80% de las solicitudes se han hecho a través del código de activación (usuario y contraseña), casi el 20% mediante certificado electrónico y tan sólo un 0,12% en papel. Por provincias la distribución es muy desigual, siendo Zaragoza la provincia donde mayor porcentaje de jóvenes solicitan la inscripción mediante usuario y contraseña (88%) y situándose en el lado contrario Teruel, donde es mayor la utilización del certificado electrónico (54%). Mientras Huesca se encuentra en registros muy similares a la media nacional (un 62% lo hacen mediante usuario y contraseña). La explicación a esta disparidad puede deberse al protagonismo que adquieren los centros que ayudan en la inscripción asistida en una u otra provincia, teniendo en Teruel un mayor peso el papel de la Cámara de Comercio y existir en Zaragoza una mayor cantidad de centros que ayudan en el proceso de obtención del código de activación.

Los datos solicitados en la inscripción son de carácter identificativo, socioeconómico (requeridos por la Unión Europea en base al Reglamento UE nº 1304/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 17 de diciembre de 2013 relativo al Fondo Social Europeo), formativo, laboral, así como referentes a la disponibilidad, intereses profesionales y competencias personales. Además se incluye una declaración responsable sobre la veracidad de la información aportada así como un compromiso de participación activa.

Una vez realizada la solicitud de inscripción por parte del solicitante, se verifica el cumplimiento de algunos de los requisitos exigidos como la edad, la residencia o el no haber trabajado en los treinta días anteriores con las administraciones correspondientes. Sin embargo, los relacionados con las acciones educativas y formativas quedan vinculados a la citada declaración responsable de certeza de los datos. Tras la comprobación de los datos, se notifica a la persona, en un plazo máximo de 10 días, si ha sido incluido o no en el fichero de Garantía Juvenil, o si debe de subsanar algún dato antes de ser aceptada su solicitud. Con ello finaliza el proceso de inscripción.

Esta apuesta por la vía telemática para la inscripción en el Sistema de Garantía Juvenil, salvo las excepciones citadas, se justifica en el alto grado de conocimiento y utilización de las nuevas tecnologías por parte de los menores de 30 años y se ampara en datos del informe “Juventud España 2012”, tal y como se recoge en la nota sobre implementación del Sistema Nacional de Garantía Juvenil de 7 de julio de 2014.

Aunque esto sea así, el sistema de inscripción es excesivamente burocrático y complejo para gran parte de los jóvenes. Por mucho que éstos utilicen las nuevas tecnologías de manera habitual, hay una gran parte que no están familiarizados con estos procedimientos. Hay que tener en cuenta que, en la mayor parte de los casos, la solicitud de inscripción no se puede hacer de una sola vez (ej: solicitar código de activación, esperar un tiempo a recibirlo, darse de alta a través de la página web, lo que implica rellenar una inscripción compuesta por nueve subformularios, disponer de móvil mientras se realiza la inscripción ya que se recibirán un par de códigos al inicio y al final de la misma que se deberán introducir,...) y posteriormente hay que aguardar a recibir la notificación que confirme la inclusión definitiva en el fichero. Este proceso, como ha denunciado el Consejo de la Juventud de España, “puede demorarse hasta cuatro semanas”⁵⁹. Esta dilación y complejidad hace que muchos de los jóvenes que se interesan por la Garantía Juvenil finalmente no acaben inscritos. Sin embargo, los datos del Ministerio de Empleo y Seguridad Social no recogen este aspecto, y se limitan a determinar

⁵⁹ Europa press (27 de julio de 2016). “Los jóvenes españoles no se apuntan al programa de la UE para lograr un empleo, según CJE”. Europa press.

el número de solicitudes aceptadas o denegadas, para señalar que el 95% de las solicitudes presentadas, tanto en Aragón como en España, cumplen los requisitos.

Si bien es cierto, se han ido implementando mejoras que han agilizado el procedimiento. Una de ellas, la ampliación de los puntos de atención asistida, algo fundamental para solucionar el problema anteriormente descrito. A ello ha contribuido el proyecto “SIJ + Garantía Juvenil”, fruto del convenio de colaboración entre el Ministerio de Empleo y Seguridad Social y el Instituto de la Juventud, puesto en marcha en septiembre de 2015 en una primera fase y en marzo de 2016 en una segunda, y que ha supuesto que 338 centros en toda España proporcionen de manera inmediata el código de activación, a la inclusión de las oficinas de empleo (algo que debería de haberse hecho desde un principio) o a la implicación en este proceso de determinadas entidades que trabajan con este colectivo. También se han reducido los datos obligatorios que en un primer momento se deben de rellenar para formalizar la inscripción, aunque posteriormente deban de ser cumplimentados para completar el perfil completo.

4.3.2 Difusión

La difusión de la iniciativa de Garantía Juvenil es una parte fundamental para el éxito de la misma. La Recomendación europea sobre su establecimiento incluía un punto específico sobre ello invitando a los Estados miembros a que “diseñen estrategias eficaces para llegar a los jóvenes, incluidas campañas de información y concienciación, con vistas a su captación y registro...”⁶⁰. Sin embargo ni el PNIGJ ni la Ley 18/2014 han previsto nada al respecto.

Teniendo en cuenta que la inclusión en el Sistema de Garantía Juvenil depende del joven y de su voluntad y motivación para solicitar la inscripción, es necesario esta fase previa y proactiva por parte de la Administración que capte y atraiga a sus destinatarios, en especial a aquellos en riesgo de exclusión así como a los más alejados de los cauces oficiales y que no utilizan los servicios públicos en su búsqueda de empleo (Cabasés y Pardell, 2014).

El Gobierno de Aragón, siendo consciente de esto, ha dedicado una parte importante del Plan de Empleo Joven 2015-2016 a detallar distintas actuaciones de difusión, información y sensibilización, con la intención de dar a conocer esta iniciativa entre sus destinatarios: los jóvenes, su entorno, las empresas y la sociedad en general. Estas acciones consisten en:

⁶⁰ Recomendación del Consejo de 22 de abril de 2013, sobre el establecimiento de la Garantía Juvenil, Recomendación nº 8.

1. Sesiones informativas en las oficinas de empleo del INAEM. Para ello, se remiten cartas informativas a los potenciales destinatarios, convocándoles a reuniones grupales en las que se explican en qué consiste la Garantía Juvenil y cuál es el procedimiento de inscripción. El problema que se encuentran las oficinas es que una gran parte de los citados no cumplen con los requisitos, al no estar sus datos actualizados. Al resto se les proporciona el código de activación para que puedan inscribirse.
2. Para intentar llegar a todo el territorio aragonés, el INAEM con la colaboración del Instituto Aragonés de la Juventud (IAJ) dan a conocer la Garantía Juvenil mediante la red de agentes de empleo y desarrollo local, conformada por 37 agentes, y la red de centros de información juvenil, que alcanza los 189 centros en todo Aragón. Además, para facilitar la inscripción cada oficina de empleo tiene asignado un técnico del IAJ, que ayuda al interesado en este proceso.
3. Contacto con el ámbito empresarial, a través de los técnicos de prospección de empresas con que cuenta el INAEM, informando sobre los beneficios de la Garantía Juvenil en materia de fomento de empleo e incentivos a la contratación.
4. A los jóvenes que participen en el Plan de Formación e Inserción Juvenil de Aragón (Plan FIJA), se les informará de la Garantía Juvenil y se les facilitará el acceso a ésta, proporcionando sus datos al INAEM, para que éste les remita el código de activación y posteriormente puedan inscribirse cuando acudan a la sesión de información y orientación que contempla este Plan. Según su memoria de actividades de 2014-2015, esto se ha hecho con 1.900 jóvenes que habían participado en el programa desde sus inicios.
5. Para hacer llegar la información a todos los jóvenes desempleados que participan en programas de orientación e inserción, el INAEM ha establecido compromisos de difusión con las entidades que los desarrollan.
6. Dar a conocer la Garantía Juvenil a través de los medios de comunicación que habitualmente utilizan los jóvenes, como son internet y las redes sociales. Para ello, se incluye información en las páginas web del Gobierno de Aragón, INAEM y del portal de información y orientación profesional online Inaem Orienta, así como en las páginas de Facebook y Twitter del INAEM.
7. Edición y distribución de material informativo entre las oficinas de empleo, ayuntamientos, servicios de juventud, servicios sociales, Cámaras de Comercio e Industria, organizaciones empresariales y sindicales así como entidades colaboradoras en materia de formación, orientación y empleo.

Además de las medidas citadas incluidas en el Plan de Empleo Joven 2015-2016, el INAEM ha anunciado una nueva campaña de difusión, que se llevará a cabo a través de su Servicio de

Atención Telefónica e irá dirigida a todos los jóvenes desempleados inscritos en las oficinas de empleo que todavía no figuren en el Fichero de Garantía Juvenil⁶¹.

A pesar de lo positivo que es que el Gobierno de Aragón cubra el vacío existente a nivel nacional respecto de la divulgación de la Garantía Juvenil, se echa en falta alguna referencia explícita hacia acciones colaborativas con el ámbito de la educación. Es fundamental una mayor coordinación entre los contextos educativos y de empleo, para que los orientadores escolares conozcan y colaboren en la difusión de esta iniciativa, sobre todo para que puedan ofrecer una alternativa a todos aquellos jóvenes que finalizan o abandonan de manera prematura su formación académica. Lo mismo se podría decir de los recursos sociales especializados, tanto públicos como privados, utilizados por personas en situación o riesgo de exclusión social como canal de entrada a su proceso de integración (Minguijón et al, 2012).

4.3.3 Atención

Una vez que la persona se ha inscrito en el Sistema de Garantía Juvenil y se confirma su inclusión en el fichero, se pone en marcha el procedimiento de atención. Con él se pretende que los incluidos en esta lista única de demanda puedan beneficiarse de las medidas vinculadas a esta iniciativa.

En Aragón, este procedimiento lo inician las Direcciones Provinciales de Empleo, enviando quincenalmente una relación de los nuevos inscritos a las oficinas de empleo. Éstas convocan a los jóvenes a unas sesiones grupales donde se les explica los beneficios que supone la Garantía Juvenil e informa, en función de su perfil y del momento temporal, de las acciones vigentes a las que pueden acceder en ese momento relacionadas con esta iniciativa.

Para poder beneficiarse de las medidas que contempla la Garantía Juvenil, además de los requerimientos exigidos en el momento de la inscripción, la Ley 18/2014 exige en su artículo 105, por una parte, cumplir con los que específicamente determinen las convocatorias o acciones desarrolladas. Hay que tener en cuenta que la heterogeneidad de los destinatarios supone que la oferta de medidas sea lo suficientemente amplia para cubrir las diferentes necesidades. Por ello es razonable la inclusión de requisitos adicionales que garanticen un acceso adecuado. Pero asimismo, se va a requerir que, previamente a recibir la atención, se mantengan una serie de requisitos que coinciden con algunos de los solicitados para la inscripción. Estos son:

⁶¹ EFE (10 de agosto de 2016). “El 38% de los participantes en el Sistema de Garantía Juvenil logra su inserción”. El Periódico de Aragón.

- + No haber trabajado en los treinta días naturales anteriores al momento de recibir la actuación.
- + No haber recibido acciones educativas que conlleven más de cuarenta horas mensuales en los noventa días naturales anteriores al momento de recibir la actuación. Este plazo se reduce a treinta días naturales, si el interesado ha finalizado sus estudios reglados o puede ser destinatario de programas de segunda oportunidad.
- + No haber recibido acciones formativas que conlleven más de cuarenta horas mensuales en los treinta días naturales anteriores al momento de recibir la actuación.

Estos dos últimos requisitos no se exigirán para las medidas relacionadas con el apoyo a la contratación y al emprendimiento así como para algunos incentivos y bonificaciones vinculadas.

Esta serie de requisitos requeridos para poder acceder a las actuaciones concretas, no hacen más que limitar los potenciales beneficiarios de la Garantía Juvenil. Si al número reducido de jóvenes inscritos en Aragón detraemos aquellos que, en el momento de recibir la actuación, no cumplen con lo exigido por la convocatoria o por lo establecido en la Ley, es lógico que en nuestra Comunidad haya habido serios problemas para cubrir todas las plazas ofertadas en acciones como cursos de formación para el empleo o escuelas taller. Por ello, se podría haber pensado en una redacción más flexible, en especial en el primero de los requisitos, ya que no tiene en cuenta ni el tipo de trabajo (que puede no tener ninguna relación con el objetivo profesional del joven) ni las condiciones del mismo (duración, jornada,...), más teniendo en cuenta la precariedad contractual que caracteriza al mercado laboral en España.

En cuanto al proceso de atención y ordenación de los beneficiarios, pese a que la Ley lo condiciona a los criterios de selección que establezcan los sujetos que oferten las acciones concretas (Administraciones, entidades de derecho público dependientes, sujetos y entidades del ámbito privado), determina algunos que se han de considerar como la edad, el tiempo en desempleo, la experiencia previa o el nivel de cualificación, y establece como colectivos prioritarios aquellos que todavía no hayan sido atendidos y los que se aproximen al límite máximo de edad.

El joven, el demandante podrá beneficiarse de más de una actuación y sólo será dado de baja en el fichero de Garantía Juvenil si lo solicita expresamente, o de oficio, al cumplir la edad límite, siempre que no esté recibiendo en ese momento alguna acción o todavía no la haya recibido. En el caso de que la persona inscrita rechazara alguna propuesta de actuación que se le ofertara, se le dará de baja automática al llegar al límite de edad, dejando además a criterio del oferente la conveniencia de ofrecerle otras acciones, al no cumplir el requisito de participación activa. Considerando que uno de los sujetos oferentes son los que actúan en el ámbito privado, se está desplazando una parte de la

gestión del Sistema de Garantía Juvenil hacia la esfera de lo privado, siguiendo la línea de privatización que en los últimos años está teniendo la gestión del empleo y relativizando el papel del Sistema Público de Empleo Estatal (Valverde, 2014).

4.3.4 Medidas y acciones específicas

Las diferentes medidas y acciones que se pueden ofertar en el Sistema de Garantía Juvenil se estructuran principalmente en cuatro líneas de actuación: mejora de la intermediación, mejora de la empleabilidad, fomento de la contratación y fomento del emprendimiento. Estas líneas están recogidas en la Ley 18/2014 en su artículo 90.1.b) como el segundo objetivo de la Garantía Juvenil (aunque no se trate propiamente de un objetivo, sino de un medio para alcanzarlo). Con ellas se pretende dar respuesta a las diferentes necesidades que presenta un colectivo tan heterogéneo: abandonos prematuros del sistema educativo, con formación académica pero sin experiencia, parados de larga duración, jóvenes en riesgo de exclusión social, emprendedores, etc.

A nivel nacional, el catálogo de medidas que incluye cada una de las líneas de actuación se detalla en el PNIGJ, si bien la gran mayoría son una recopilación de las contempladas con carácter previo en la EEEJ 2013-2016, por lo que son escasas las novedades aportadas (Cabasés y Pardell, 2014). En Aragón, las actuaciones financiadas por nuestra Comunidad, vienen recogidas en el Plan de Empleo Joven 2015-2016, siguiendo la misma estructura clasificatoria. A continuación, se hace referencia a todas ellas:

A. Intermediación: En este apartado se incluyen medidas que mejoran la activación temprana, inciden en los procesos de intermediación o favorecen la movilidad laboral.

1. Itinerarios personalizados e individuales de inserción: Recogidos en el artículo 29 del Real Decreto Legislativo 3/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Empleo, son las actuaciones individuales que desarrollan los orientadores laborales de los Servicios Autonómicos de Empleo con el objetivo de mejorar la empleabilidad del desempleado y favorecer así su integración laboral. Pueden ser solicitadas de manera voluntaria por cualquier persona inscrita como demandante de empleo o tener carácter obligatorio, por ejemplo para la solicitud de determinadas ayudas (Plan Prepara, Renta Activa de Inserción, Programa para la Activación del Empleo). Suponen el compromiso por parte del usuario a participar activamente en las acciones propuestas por el Servicio Público de Empleo en su búsqueda de empleo.

En Aragón, en el caso de los inscritos en Garantía Juvenil, estos itinerarios se realizan con aquellos que tras ser citados a las sesiones grupales explicadas en el apartado anterior, demandan esta atención

personalizada. Para ello, se les cita a una entrevista individual en la que se profundiza en el conocimiento de su situación personal, perfil competencial y profesional e intereses y así poder orientarles en el proceso de búsqueda de empleo. Tras recabar esta información se diseña el itinerario de inserción, consistente en un plan de actuaciones personalizadas de formación y empleo, efectuando un seguimiento periódico para verificar su cumplimiento y el progreso realizado.

2. Lanzaderas de empleo y emprendimiento solidario: Este proyecto en el que colabora el INAEM, está financiado por la Fundación Telefónica y desarrollado por la Fundación Santa María la Real. Puesto en marcha en 2013, en Aragón se implantó por primera vez dos años más tarde. Es una iniciativa novedosa, que supone un cambio de enfoque en la intervención con las personas en desempleo. Se basa en la proactividad, interacción y trabajo en equipo de un grupo reducido y heterogéneo de desempleados, apoyados por la labor de coordinación y dinamización de un coach. Para ello se hacen reuniones diarias, en las que la metodología de trabajo se asemeja a la de una empresa, distribuyendo las tareas por departamentos y colaborando entre los mismos. Durante el programa se trabajan de manera grupal aspectos como la marca personal, el desarrollo de competencias transversales, la creación de redes de contactos profesionales o el diseño de estrategias de búsqueda de empleo. El objetivo es generar conocimiento colectivo y empoderar y dar visibilidad a sus integrantes, para de esta forma mejorar su empleabilidad para encontrar trabajo o desarrollar sus propios proyectos de emprendimiento. Su duración es de 5 meses y están conformadas por 25 participantes. En principio iban dirigidas a menores de 35 años, pero recientemente se han ampliado hasta los 59 años. En 2016 se desarrollarán en Aragón 4 lanzaderas: una en cada una de las capitales de provincia además de otra en Ejea de los Caballeros.

3. Colaboración con agencias de colocación: En los últimos años se han dado diversos avances legislativos para incrementar la colaboración público-privada entre los Servicios Públicos de Empleo y las agencias de colocación en materia de intermediación laboral. Así, la Ley 3/2012, de 6 de julio, de medidas urgentes de reforma del mercado laboral, autorizaba a las empresas de trabajo temporal a actuar como agencias de colocación; la EEEJ 2013-2016 incluía como una de las medidas a adoptar a medio-largo plazo impulsar esta colaboración “con el objetivo de aumentar la eficacia y eficiencia de los servicios de intermediación” (medida nº 85); o 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, recogía la posibilidad de firmar acuerdos marco para la contratación de servicios que facilitaran la intermediación laboral, previa adopción de un convenio de colaboración entre el Servicio Público de Empleo Estatal y las Comunidades Autónomas.

En Aragón, este convenio de colaboración se suscribió a través de la Orden de 2 de septiembre de 2013. Tras la adhesión de las distintas Comunidades Autónomas, el Servicio Público de Empleo Estatal estableció un acuerdo marco en junio de 2014, en el que seleccionó a 80 agencias de colocación como colaboradoras de los Servicios Públicos de Empleo. En Aragón, fueron 7 las seleccionadas para colaborar con el INAEM. Esta colaboración, iniciada a finales de 2014 y que se concreta en contratos con cada agencia que habilitan la prestación de estos servicios, consistía en la derivación por parte del INAEM de personas en desempleo a las agencias seleccionadas para su inserción laboral y la realización de actuaciones complementarias de orientación, formación o captación de ofertas de trabajo. La inserción debía ser exclusivamente por cuenta ajena y tener una duración de al menos de 6 meses en un periodo de 8 meses (o en uno de 12 meses en caso de contratos fijos discontinuos). A la agencia se le pagaba principalmente por inserción, en función de la edad y tiempo en desempleo del beneficiario, aunque también recibía una compensación menor por la atención e incluso por la denuncia de determinados incumplimientos de obligaciones (ej: rechazo de ofertas, negativas a participar en acciones,...) de perceptores de prestaciones y subsidios de desempleo. La duración de estos contratos era de un año, prorrogable por otro más. Sin embargo, a finales de 2015 en Aragón, el INAEM decidió poner fin a esta línea de colaboración.

4. Apoyo a candidaturas de trabajo en el ámbito internacional: Este programa desarrollado por la plataforma de empleo Linkmyjob tiene como objetivo la mejora de la empleabilidad y la inserción, por cuenta ajena o propia, a nivel internacional. Aragón fue la primera comunidad autónoma en donde se puso en funcionamiento de manera pionera en 2013, llevando tres ediciones realizadas hasta el momento. El programa tiene una duración de 6 meses y en él participan en torno a 100 personas en desempleo, de las que al menos la mitad son mujeres, con un nivel formativo mínimo de ESO o Graduado Escolar, nivel medio o alto de un idioma y disponibilidad para trasladarse fuera de España. Los participantes reciben orientación profesional así como formación presencial y online en idiomas, informática, competencias transversales, técnicas de búsqueda de empleo o procesos de selección en otro idioma. Todo ello se complementa con acciones de marketing personal, grabación de videocurriculum y desarrollo de campañas de promoción personal y difusión a empresas que aumenten la visibilidad del candidato. Esta iniciativa que comenzó dirigida a universitarios con dominio de idiomas, se ha ido abriendo a distintos perfiles, tanto formativos como de rango de edad.

5. Convenio con el Instituto Aragonés de la Juventud (IAJ) para la formación en habilidades y asistencia para el autoempleo: Tal y como determina en su artículo 11 la Ley 6/2015, de 25 de marzo, de Juventud de Aragón, el IAJ tiene asignadas entre otras competencias la de “planificar, programar, gestionar y coordinar la política del Gobierno de Aragón para la juventud” así como la de “favorecer

la autonomía personal y la inserción social de la juventud, incidiendo especialmente en el ámbito laboral, a través de políticas activas de fomento de empleo”. En base a este marco regulador, el INAEM y el IAJ tienen establecido desde 2012 un convenio de colaboración con dos fines: Por un lado, formar en habilidades para la empleabilidad a jóvenes hasta 30 años con nivel formativo mínimo de ESO o que tengan experiencia profesional de al menos dos años, priorizando en la convocatoria de este año a los inscritos en Garantía Juvenil. Para ello desarrolla en todo el territorio aragonés cursos de formación en estrategia de comunicación y herramientas 2.0, que acompañan de 5 sesiones de coaching individual sobre búsqueda activa de empleo o emprendimiento, en función del objetivo profesional de la persona. Por otro, ofrecer un servicio de atención para iniciativas emprendedoras en cualquier fase de desarrollo hasta la tutorización durante el primer año de creación de la empresa.

6. Red EURES: Formada por los 28 Estados miembros de la UE junto con Noruega, Suiza, Islandia y Liechtenstein. Esta red, creada en 1993, fomenta la colaboración entre los Servicios Públicos de Empleo de los países de la Unión Europea y la Comisión Europea para proporcionar a trabajadores y empresarios información sobre empleo, y poner en común ofertas de trabajo y demandantes de empleo. Su objetivo es promover la movilidad geográfica y profesional en el ámbito europeo e intentar paliar la falta de oportunidades laborales en el país de origen, lo que contribuye al aprendizaje y mejora lingüística. La red EURES ofrece sus servicios a través de un portal web y un equipo de Consejeros en toda Europa, que realizan las labores de información y asesoramiento. En Aragón, el INAEM es el responsable de su coordinación, disponiendo de cinco Consejeros en todo el territorio.

7. Convenio con las Cámaras de Comercio e Industria para trabajar el programa de Garantía Juvenil: Este convenio pretende facilitar la inscripción en el fichero de Garantía Juvenil, apoyando al joven durante dicho proceso, tal y como se ha reflejado en el apartado 4.3.1 “Inscripción”. Además con el objetivo de hacer más atractiva la Garantía Juvenil, ofertan unas actuaciones complementarias para motivar a que la persona se inscriba. Concretamente, un servicio de orientación profesional, en el que se realiza un diagnóstico individual de carácter vocacional junto con una valoración del nivel de conocimientos en idiomas y TICs, y tres tipos de acciones formativas grupales y presenciales en empleabilidad y habilidades sociales, y en competencias tanto en TICs como en idiomas. Con esta actuación se persigue la inscripción de aproximadamente 650 jóvenes de perfil variado (con y sin estudios y/o con y sin experiencia) de las tres provincias aragonesas en el Sistema de Garantía Juvenil.

8. Prospección de empresas y asesoramiento sobre beneficios de contratación de jóvenes: El contacto con el tejido empresarial, para difundir los servicios que ofrecen a las empresas las oficinas de empleo, es una de las actuaciones a las que desde Aragón se ha dado más importancia en los últimos años.

Prueba de ello es la creación del Espacio Empresas por parte del INAEM, entre 2012 y 2013, en las tres provincias aragonesas: un espacio físico y virtual en materia de Recursos Humanos enfocado a la empresa. También la inclusión de líneas específicas de actuación en los planes estratégicos del INAEM de 2012-2015, acercando sus servicios a las empresas a través de la elaboración de un Plan Global de Prospección así como de otro de Formación Interna para el personal en habilidades comerciales, y de 2016-2019, implantando un sistema de prospección continua para conocer de manera más eficaz las necesidades de las empresas. En lo referente a la Garantía Juvenil, la labor de prospección es importante para hacer llegar a las empresas la información sobre las distintas modalidades de contratos relacionados con el colectivo juvenil, así como los beneficios, subvenciones y bonificaciones de cuotas a la Seguridad Social, vinculados a su contratación.

9. Programas integrales de empleo: Tiene por objeto la mejora de la empleabilidad de la persona y/o su cualificación profesional, para conseguir finalmente que se inserte en el mercado laboral. En base a las características y necesidades de cada participante, se diseñan itinerarios personalizados de inserción, que comprenden actuaciones individuales de orientación profesional así como grupales de capacitación, mejora competencial y búsqueda de empleo, todo ello reforzado con acciones de prospección en empresas que faciliten su inserción laboral. El objetivo es que al menos el 35% de los participantes encuentre trabajo durante un mínimo de 4 meses, aunque se fomenta que estas inserciones alcancen al menos 6 meses. Este programa tiene una duración de 12 meses y va dirigido a colectivos con especiales dificultades de inserción laboral. Estos colectivos son determinados cada año en función de la situación del mercado de trabajo. En la convocatoria de 2015, 27 entidades de todo Aragón han atendido a más de 3.000 personas, de las que el 25% han sido jóvenes menores de 30 años, el 50% parados de larga duración, el 5% inscritos en Garantía Juvenil y el resto mayores de 45 años. Además, de todos ellos al menos la mitad son mujeres y el 5% discapacitados. Es importante destacar, que por primer año se ha incluido como colectivo específico a los inscritos en Garantía Juvenil, además de exigir una inserción para este colectivo de al menos el 35%, adicional a la general.

10. Servicio de orientación on line INAEM Orienta: Este servicio supone una apuesta por las nuevas tecnologías aplicadas a la prestación de servicios de empleo. Fue desarrollado en 2006 por los agentes sociales bajo la denominación de Inforienta, aunque desde 2013 es gestionado por Cepyme. Se trata de un portal web que ofrece información, recursos y herramientas online para que los usuarios puedan, o bien de manera autónoma o con la ayuda de un tutor online, realizar un itinerario personalizado de inserción. Además posibilita la realización de talleres online para mejorar las competencias para el empleo. No se trata de un servicio específico para jóvenes, sino que está dirigido a todos aquellos que manejen las herramientas informáticas de manera básica en su búsqueda de empleo.

B. Empleabilidad: En este eje se implementan actuaciones cuyo objeto sea la mejora competencial y aptitudinal a nivel profesional.

1. Escuelas taller / Talleres de empleo: Son programas que combinan formación y empleo, cuyo objetivo es aumentar las cualificaciones y ocupabilidad de los alumnos, a través de la realización de obras o servicios de interés público o utilidad social, priorizando aquellas que puedan generar empleo en sectores estratégicos o en ocupaciones relacionadas con el nuevo modelo productivo, para así promover su inserción laboral. La formación impartida suele estar vinculada a certificados de profesionalidad y se complementa con formación básica (para aquellos que no tengan el nivel educativo de ESO), transversal y asesoramiento en la búsqueda de empleo. Las Escuelas Taller tienen una duración entre 1 y 2 años y van dirigidas a menores de 25 años. En Aragón en 2015, y por primera vez, participaron exclusivamente jóvenes de esta edad inscritos en el Sistema de Garantía Juvenil, aunque en la convocatoria de 2016 se han establecido dos modalidades: una para inscritos en Garantía Juvenil y otra general para desempleados, dando prioridad en la selección a los proyectos vinculados a la primera modalidad. Por su parte, los Talleres de Empleo, con una duración entre 6 meses y un año, van dirigidos a mayores de 25 años. En Aragón, contemplaban dos modalidades: una general, y otra específica para emprendedores. Esta última ha sido eliminada en la convocatoria de este año.

2. Acuerdos con compromisos de contratación: Modalidad regulada por la Orden TAS/718/2008, de 7 de marzo, por la que se desarrolla el Real Decreto 395/2007, de 23 de marzo, que regula el subsistema de formación profesional para el empleo. Se trata de acuerdos entre el INAEM y empresas, asociaciones o entidades por los que ante una necesidad de éstas de contar con personal cualificado, la Administración se los proporciona subvencionando la formación acorde al puesto requerido. Para ello en los 3 meses posteriores a finalizar el curso es necesario contratar durante un mínimo de 6 meses al menos al 60% de los alumnos. Los destinatarios deben ser prioritariamente desempleados.

3. Aprendizaje y acreditación de idiomas: El Gobierno de Aragón puso en marcha por primera vez en 2015 el programa formativo “Aragón habla inglés”. Debido a la importancia del idioma inglés y a su valor diferencial en el entorno laboral, este programa pretende la mejora y certificación gratuita de las competencias lingüísticas en este idioma en los niveles B1, B2, C1 y C2, establecidos en el Marco Común Europeo de Referencia para el aprendizaje, enseñanza y evaluación para las Lenguas (MCERL), ofreciendo para ello una formación semipresencial de 5 meses de duración. Con ello se pretende mejorar la cualificación, el desarrollo profesional y la empleabilidad de sus participantes, priorizando a las personas en situación de desempleo.

4. Plan de Formación e Inserción Juvenil de Aragón (FIJA): Programa de empleo cuyo objetivo es la inserción y cualificación de jóvenes menores de 30 años a través de actuaciones de formación dual. En su origen, en 1999, fue una actuación pionera en materia de empleo juvenil, fruto del acuerdo entre el Gobierno de Aragón y los agentes sociales más representativos de la Comunidad Autónoma. Está coordinado y gestionado por la Confederación de Empresarios de Aragón. Va dirigido a jóvenes desempleados a los que se les pueda realizar cualquier contrato cuyo objetivo sea promocionar el empleo juvenil (contratos formativos, contrato a tiempo parcial con vinculación formativa, contrato primer empleo joven, contrato indefinido) así como a los inscritos en Garantía Juvenil. El programa ha variado bastante en los últimos años, perdiendo las actuaciones más vinculadas con la formación de jóvenes de baja cualificación. Actualmente se centra en labores de información y prospección en empresas para la celebración de contratos de trabajo, proporcionando candidatos adecuados, asesorando y apoyando la gestión de la contratación, y haciendo un seguimiento de la misma.

5. Convenio Universa: Este convenio, fruto de la colaboración del INAEM con la Universidad de Zaragoza, persigue la inserción laboral de los jóvenes universitarios mediante la mejora de su cualificación profesional. Se trata de una cooperación que se viene desarrollando en Aragón desde 1989. Va dirigida tanto a estudiantes universitarios de los últimos cursos como a recién titulados. Incluye diversos tipos de acciones. En el ámbito de la formación, se ofertan cursos de especialización vinculados a la demanda empresarial de duración en torno a las 50 ó 60 horas y talleres para fomentar la actividad emprendedora. Con respecto a la inserción, se promueven prácticas no laborales en el entorno nacional e internacional, vinculadas tanto a la titulación cursada como a los cursos ofertados, que facilitan el proceso de transición laboral, además de comunicar al INAEM las ofertas de empleo de las empresas con las que se colabora en las prácticas para su gestión. Así mismo, se desarrollan actuaciones de difusión sobre el empleo universitario, a través de campañas de sensibilización o la participación en jornadas o ferias especializadas, de información mediante la elaboración del informe anual sobre los titulados universitarios y su impacto en el mercado de trabajo (“Observatorio de empleo universitario”), o de orientación, para ayudarles en todo su itinerario de inserción profesional.

6. Formación destinada prioritariamente a trabajadores jóvenes desempleados: Se trata de las acciones formativas dirigidas preferentemente a personas en desempleo, recogidas en el Plan de Formación para el Empleo de Aragón y contempladas como una de las modalidades de la formación por la Ley 30/2015, de 9 de septiembre, por la que se regula el Sistema de Formación Profesional para el empleo en el ámbito laboral. Su objetivo es mejorar la cualificación de los alumnos para de esta forma propiciar su incorporación al mundo laboral. En Aragón, esta formación contempla un programa general dirigido prioritariamente a trabajadores desempleados y otros más concretos para colectivos

con dificultades de inserción. Tradicionalmente los jóvenes menores de 30 años han sido uno de estos colectivos. Cabe destacar que en la convocatoria de 2015, los inscritos en el Sistema de Garantía Juvenil han sido el único colectivo con una programación específica.

7. Prácticas Profesionales no laborales en empresas: Este programa, dirigido a aquellas personas que participan en cursos del Plan de Formación para el Empleo de Aragón, posibilita que sus destinatarios desarrollen en un entorno empresarial los conocimientos previamente aprendidos, con el objetivo de mejorar su empleabilidad y facilitar su incorporación laboral. Las prácticas tienen una duración entre 50 y 250 horas, sin poder duplicar la duración total del curso. Gestionado desde el año 2000 por las organizaciones empresariales y sindicales más representativas de la Comunidad Autónoma, supone la realización de al menos 240.000 horas de prácticas anuales. Este programa ha adquirido una importancia adicional, ya que en los últimos años la mayoría de los cursos ofertados corresponden a certificados de profesionalidad y para su obtención es indispensable la realización del módulo de prácticas profesionales que incluyen. Por eso, se priorizan las prácticas de los alumnos que cursen algún certificado de profesionalidad. Además de las prácticas no laborales concertadas con los agentes sociales, también están las mencionadas en el convenio con Universa o las que se realizan con los Centros Integrados y Centros Públicos de Educación de Personas Adultas para completar la formación práctica exigida para obtener los certificados de profesionalidad.

C. Apoyo a la contratación: En este apartado se desarrollan medidas que suponen estímulos a la contratación de los jóvenes para favorecer su inserción laboral.

1. Fomento del Empleo Joven: Se trata de un conjunto de subvenciones para el estímulo del mercado de trabajo y el fomento del empleo estable y de calidad, dirigidas a colectivos con especiales dificultades de inserción, entre los que se encuentran los jóvenes. Tanto los colectivos como el tipo de contratación e importe subvencionable suelen variar de una convocatoria a otra, en función de la situación del mercado laboral. En el caso de menores de 30 años, para 2016, se subvenciona su contratación indefinida, con una jornada al menos del 50% de la ordinaria, aumentando la cuantía de la subvención en determinados supuestos como por ejemplo, ser menor de 25 años o menor de 30 si procede de una Institución de Protección de Menores. También se fomenta su estabilidad en el empleo, mediante la conversión de contratos temporales formativos o de interinidad en indefinidos, incrementando el importe de la subvención, entre otros, para los menores de 25 años. Por último, se incentiva su contratación temporal en determinados supuestos como los contratos en prácticas de al menos un año de duración celebrados con titulados universitarios, u otros temporales de duración no inferior a 6 meses que persigan fines integradores para colectivos en situación o riesgo de exclusión

social, entre los que figuran los menores de 30 años procedentes de Instituciones de Protección de Menores. Cabe destacar que una de las modificaciones más importantes en 2016 ha sido limitar la contratación temporal, ya que anteriormente se subvencionaba cualquier contrato temporal de duración no inferior a un año para ciertos colectivos, entre los que estaban los menores de 30 años.

2. Integración en empresas de inserción de jóvenes en situación o riesgo de exclusión social: Basado en el valor social que aporta el empleo como mecanismo de protección frente a la exclusión, el Programa “Aragón Inserta” (ARINSER) tiene como objetivo la inserción sociolaboral de personas en situación o riesgo de exclusión social a través de su integración en las empresas de inserción de Aragón, como paso previo al empleo ordinario. Dentro de este programa se contemplan una serie de ayudas para las empresas de inserción. Entre éstas, existe una que subvenciona la contratación de desempleados en situación o riesgo de exclusión social durante un período máximo de 3 años, englobando en este colectivo, entre otros, a perceptores del Ingreso Aragonés de Inserción, personas con trastornos adictivos en proceso de rehabilitación, menores de 30 años procedentes de Instituciones de Protección de Menores, menores internos, etc. En nuestra Comunidad hay un total de 10 empresas calificadas por el INAEM e inscritas como empresas de inserción. Sus actividades son variadas: mantenimiento, jardinería, limpieza, manipulados, asistencia domiciliaria, etc.

3. Integración laboral de jóvenes con discapacidad: Son ayudas que fomentan la integración laboral de personas con discapacidad tanto en empresas ordinarias como en Centros Especiales de Empleo (CEE), entendiendo como tales a aquellas empresas cuya finalidad es el empleo remunerado de los discapacitados y su inclusión en el régimen de trabajo normalizado. En Aragón hay casi 70 centros calificados y registrados como CEE, que dan empleo a más de 2.000 personas con discapacidad. Las subvenciones dirigidas a las empresas ordinarias son para contratación estable y temporal o la conversión en indefinidos de determinados contratos temporales (formativos, interinidad o fomento del empleo para personas discapacitadas), así como ayudas para la adaptación de los puestos de trabajo. En el caso de los CEE, son para inversiones en proyectos que generen empleo o para el mantenimiento de puestos de trabajo de personas discapacitadas. No se trata de subvenciones específicamente dirigidas a jóvenes discapacitados, o cuya condición aumente su cuantía.

4. Fomento de la contratación de jóvenes inscritos en el Sistema de Garantía Juvenil: A través del Programa “Oportunidad Empleo Joven” se establecen subvenciones cuyo objetivo es favorecer el acceso al empleo de los jóvenes inscritos en Garantía Juvenil, a través de la incentivación de su contratación. Se trata de un programa aprobado en 2015, específico para este colectivo, que incluye subvenciones que fomentan tanto la contratación indefinida como la temporal, con un mínimo de 6

meses de duración, incluyendo trabajos a tiempo parcial de al menos la mitad de la jornada habitual. La cuantía subvencionable se fija en función del número de meses de contrato y del grupo de cotización, oscilando entre los 350 y 500 euros al mes, sin poder exceder de un máximo de 12 meses.

D. Apoyo al emprendimiento: En este eje se incluyen medidas para promover el autoempleo, la creación de empresas y el emprendimiento social colectivo.

1. Servicio de Apoyo a la Creación de Empresas (SACE): Es el servicio del INAEM especializado en autoempleo. Ofrece información y asesoramiento personalizado a emprendedores sobre la idea de negocio y su viabilidad, las formas jurídicas, las gestiones administrativas previas a comenzar la actividad, las ayudas y subvenciones o la elaboración del plan de empresa. Además organizan sesiones grupales para informar y motivar a los demandantes de empleo hacia el emprendimiento. El SACE colabora en Aragón con la red de agentes de empleo y desarrollo local, el Instituto Aragonés de la Juventud, las Cámaras de Comercio e Industria, y la Fundación Emprender en Aragón, entidad compuesta por las principales organizaciones que trabajan con emprendedores en nuestra Comunidad.

2. Ayudas a jóvenes emprendedores autónomos: El tejido empresarial en Aragón está constituido principalmente por autónomos y microempresas. Según datos del Directorio Central de Empresas del Instituto Nacional de Estadística, a 1 de enero de 2016, de las 90.325 empresas registradas en nuestra Comunidad Autónoma, el 95% contaba con menos de 10 trabajadores en plantilla y el 54% no tenía trabajadores asalariados. Debido al importante peso en la actividad económica, a su capacidad para generar empleo, tanto directo como indirecto, y a las dificultades que todo emprendedor encuentra al inicio, es fundamental establecer medidas que fomenten su puesta en funcionamiento y desarrollo.

El Gobierno de Aragón, a través del Programa “Emprendedores”, ofrece una serie de subvenciones para el establecimiento y la consolidación de proyectos de autoempleo, cuyo importe es mayor en el caso de determinados colectivos con dificultades de inserción, entre los que incluye a los menores de 30 años, así como unas ayudas complementarias para la financiación, asistencia técnica y formación. Por otra parte, para microempresas calificadas por el INAEM como Iniciativa Local Emprendedora, se contemplan subvenciones para crear empleo estable, incentivando la contratación de determinados colectivos como son los jóvenes, junto con otras relacionadas con la financiación, la contratación de expertos que garanticen la viabilidad de la empresa, o la asistencia técnica y el apoyo gerencial.

3. Incorporación a cooperativas y sociedades laborales de jóvenes desempleados: Estos tipos de sociedades, integradas dentro de la economía social, suponen una apuesta por las personas que las integran y los fines sociales que persiguen sobre los criterios mercantilistas de otro tipo de empresas.

Por ese motivo, su papel en la creación de empleo es importante especialmente en sectores, colectivos o zonas territoriales afectados por el desempleo. Como medida de fomento de la economía social, el Gobierno de Aragón subvenciona para las cooperativas y sociedades laborales, la contratación indefinida como socios trabajadores de colectivos con dificultades de inserción, entre ellos los jóvenes menores de 30 años, así como de trabajadores que ya estuvieran incorporados de manera temporal. Además ofrece ayudas a la financiación, asistencia técnica o inversión en inmovilizado.

4. Fomento del autoempleo y de la creación de cooperativas y sociedades laborales por jóvenes inscritos en el Sistema de Garantía Juvenil: Es una iniciativa dirigida a fomentar el emprendimiento, de manera autónoma o a través de sociedades de economía social, específicamente dirigida a los jóvenes inscritos en Garantía Juvenil. A pesar de ser incluida en el Plan de Empleo Joven del Gobierno de Aragón y estar prevista tanto para 2015 como 2016, todavía no ha sido desarrollada.

Además de las actuaciones detalladas que incluye el Plan de Empleo Joven 2015-2016, en Aragón se vienen desarrollando otras específicamente vinculadas con la Garantía Juvenil y enmarcadas en el Programa Operativo de Empleo Juvenil:

1. Programa Integral de Cualificación y Empleo (PICE): Es un programa gestionado por las Cámaras de Comercio que tiene por objetivo la mejora de la empleabilidad de los jóvenes y su integración laboral, tanto por cuenta ajena como propia, a través del diseño de itinerarios formativos. Partiendo de un proceso de orientación, la persona es derivada, en función de sus competencias, intereses y necesidades, a tres planes formativos diferentes:

“Plan de Capacitación”, que ofrece orientación vocacional, formación básica en habilidades sociales para la empleabilidad y competencias informáticas y lingüísticas, formación específica para reincorporarse al sistema educativo, facilitar el acceso al mercado de trabajo o favorecer el espíritu emprendedor, así como acciones de intermediación, a través de prácticas en empresas, e inserción laboral; “Plan de Movilidad”, que pretende mejorar la preparación e inserción de los jóvenes interesados en trabajar en Europa; “Plan de Formación Dual”, desarrollado en alternancia entre las Cámaras de Comercio, que se encarga de la parte formativa vinculada a certificados de profesionalidad, y la empresa, que incorpora a los jóvenes a través de contratos para la formación y el aprendizaje. Además el programa incluye una serie de ayudas a la contratación, tanto indefinida como temporal (siempre que suponga un mantenimiento en el empleo de al menos 6 meses), y a emprendedores que inicien su actividad profesional. El PICE tiene una duración de 4 años y está diseñado para intentar dar una respuesta integral tanto a la heterogeneidad de los perfiles incluidos en la Garantía Juvenil como a las necesidades de la empresa.

2. Proyectos basados en el desarrollo de itinerarios integrales de inserción⁶²: Contemplan acciones de información y orientación profesional, mediante tutorías individuales y sesiones grupales, formación ocupacional adaptada a las necesidades del mercado laboral y en competencias TIC, así como intermediación laboral con empresas para la captación de prácticas formativas y ofertas de trabajo. Dentro de este tipo de programas se encuentra el proyecto “Itinerarios de Orientación Profesional”, desarrollado por YMCA; el proyecto “Pulsa”, dirigido a jóvenes con baja cualificación, sin apenas experiencia laboral y en riesgo de exclusión social, gestionado por Cruz Roja; el proyecto “Itinerarios Acceder”, de la Federación Secretariado Gitano, prioritariamente para jóvenes gitanos (el 80% de los participantes deben ser de etnia gitana); o los Proyectos “Activa tu talento” y “Entrena tu talento”, de la Fundación ONCE para personas discapacitadas.
3. Proyecto “Escuelas de Segundas Oportunidades”: Es un programa de Cruz Roja dirigido a aquellos jóvenes que han abandonado el sistema educativo de manera prematura. En él, se desarrollan actuaciones motivacionales, a través del desarrollo de habilidades sociales aplicadas al entorno formativo, para favorecer que la persona retome los estudios. Además, se realizan sesiones de refuerzo educativo que ayudan al joven a la obtención del título de ESO, así como acciones de motivación vocacional, que le permiten conocer los distintos oficios y determinar su objetivo profesional para que posteriormente pueda acceder a una cualificación profesional.
4. Proyecto “Aprender trabajando”: Programa gestionado por la Fundación Secretariado Gitano en colaboración con Cruz Roja. Basado en el modelo dual de formación y empleo, va dirigido a jóvenes en situación de vulnerabilidad social. Durante aproximadamente 6 meses, los jóvenes reciben en primer lugar una formación en competencias básicas, informáticas y transversales dirigidas a una determinada especialidad formativa así como sesiones informativas sobre el sector en el que van a trabajar. Posteriormente, se les da una formación teórico-práctica vinculada a los certificados de profesionalidad. A su finalización, inician durante aproximadamente 18 semanas, las prácticas no laborales en empresas. Durante todo este proceso, se intenta involucrar a la empresa para lograr unos mejores resultados finales. Además, el joven recibe una ayuda económica para promover su participación en el proceso de inserción sociolaboral.
5. Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC): Es una institución pública adscrita al Ministerio de Economía, Industria y Competitividad y dedicada a la investigación científica y tecnológica. En relación a la Garantía Juvenil, ha realizado una serie de convocatorias para contratar en sus institutos, centros y unidades, bajo la modalidad de contrato en prácticas, a

⁶² Las actuaciones recogidas en los puntos 2, 3 y 4 corresponden a los proyectos seleccionados de la convocatoria nacional dirigida a entidades sin ánimo de lucro en el marco de la Iniciativa de Empleo Juvenil, encuadrada en el Programa Operativo de Empleo Juvenil (BOE 28/07/15). Su ejecución está prevista hasta 31 de octubre de 2018.

jóvenes titulados universitarios y técnicos superiores de FP que hayan finalizado sus estudios en los últimos años. La duración de los contratos es de 2 años. A nivel nacional se han convocado 685 plazas, de las que 42 han sido para centros en Aragón.

6. Federación de Empresarios de Hostelería de Zaragoza (HORECA): Ofrece programas de formación dual para jóvenes en el sector de la hostelería. Durante un año, se compagina formación vinculada con certificados de profesionalidad de la familia profesional de hostelería y turismo, que es impartida por HORECA, con trabajo en empresas del sector, bajo la modalidad del contrato de formación y aprendizaje.
7. Federación de Empresarios de Comercio y Servicios de Zaragoza: Oferta cursos para la obtención de certificados de profesionalidad, es decir formación teórica y práctica en empresas, con un compromiso de contratación por un mínimo de 6 meses, para al menos el 30% de los alumnos.
8. Programas de Itinerarios de Emprendimiento Juvenil: Están promovidos por la Fundación INCYDE. Su objetivo es favorecer la incorporación al mercado laboral a través del autoempleo, para lo que ofrecen módulos formativos sobre emprendimiento y gestión empresarial, que se acompañan con sesiones de trabajo individual con cada alumno. Tras la finalización de la parte formativa, para aquellos que quieran iniciar el proyecto empresarial se les proporciona como apoyo sesiones de mentoring. En nuestra Comunidad lo gestionan el Consejo Aragonés de Cámaras Oficiales de Comercio e Industria, a través del Programa “Impulsa Joven”, y la entidad Acción Laboral. Su ejecución está prevista hasta finales de 2016.

4.3.5 Resultados y valoración

En primer lugar, es necesario ver cuál ha sido la evolución de los datos en relación al empleo, desde la aprobación de las medidas detalladas en el apartado anterior. Según los datos del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte (Educabase), en 2015 los jóvenes entre 16 y 29 años que ni estudian ni trabajan en Aragón representan el 16,6%, lo que supone una caída de casi 3 puntos porcentuales con respecto al año anterior. En nuestra Comunidad, la evolución ha sido más favorable que en el resto del país (19,4%), donde se ha reducido sólo en 1,3 puntos.

Lo mismo ocurre con la tasa de paro. Según los últimos datos publicados por la EPA, correspondientes al segundo trimestre de 2016, ésta se sitúa en Aragón en una media del 15,27%, que asciende al 37,46% para los menores de 25 años. Si comparamos con los datos iniciales presentados, en el caso de los jóvenes supone un descenso significativo de casi 11 puntos porcentuales, mucho más pronunciado que la media general, que es de apenas 3 puntos. Contrastando esta evolución con la que ha habido en el resto de España, las diferencias se producen exclusivamente en el colectivo

joven, en el que Aragón presenta un mayor descenso que a nivel nacional, concretamente el doble de puntos porcentuales. Todo ello, ha hecho situar el paro registrado en Aragón a julio de 2016 para los menores de 30 años en 13.799 personas, una disminución de más de 5.500 jóvenes en las oficinas del INAEM, respecto a cuándo se inició el Plan de Empleo Joven.

Estas cifras positivas, que han tenido su reflejo en un crecimiento de las tasas de empleo y en la población ocupada joven, tanto por cuenta ajena como por propia, esconden también otra preocupante realidad: el empleo que se crea es precario y esto cada vez va en aumento. En Aragón la tasa de temporalidad para los jóvenes entre 16 y 29 años es más del doble de la tasa general. Además se ha pasado de una tasa de temporalidad del 41,2% en 2009 al 56,2% en 2015 en el caso de los jóvenes, incremento muy por encima de la media a nivel nacional, que en el mismo periodo crece 10 puntos porcentuales (CC.OO. Aragón, 2016).

Una vez señalada la mejoría de los datos cuantitativos y el empeoramiento de los cualitativos respecto del empleo, hay que analizar en qué medida la implantación del Sistema de Garantía Juvenil, y en concreto, las actuaciones implementadas en Aragón a tal fin, han contribuido a estos resultados. Sin embargo, esta labor cuenta con una serie de dificultades que impiden realizar una evaluación integral de la Garantía Juvenil y de la eficacia de sus acciones:

- ✚ La información facilitada por el Ministerio de Empleo y Seguridad Social se circunscribe al número de solicitudes, inscripciones y denegaciones por provincia. No hay datos ni cuantitativos ni cualitativos sobre los jóvenes que han encontrado empleo (Consejo de la Juventud de España, 2016), ni siquiera de los que una vez inscritos se han beneficiado de alguna de las actuaciones previstas y del tipo de actuación que ha sido.
- ✚ El Plan de Empleo Joven de Aragón tiene una vigencia de dos años, finalizando en 2016, por lo que es presumible que su evaluación se realice en 2017.
- ✚ La gran mayoría de las actuaciones enmarcadas en el Programa Operativo de Empleo Juvenil y desarrolladas en Aragón, son de reciente implantación y su periodo de ejecución es a largo plazo, por lo que la evaluación de sus resultados también se dilatará. En este sentido, el PNIGJ prevé varios tipos de evaluaciones, como por ejemplo una evaluación continua, al menos de carácter anual, a través de distintos indicadores (ratio de tasa de desempleo joven frente a la tasa de desempleo general, tasa de jóvenes «Ni-ni» y proporción de los que son desempleados y parados de larga duración, etc., u otros relacionados con el empleo y la educación o formación en consonancia con el marco de indicadores para el seguimiento de la Garantía Juvenil desarrollado a nivel europeo por el Comité de Empleo), o una evaluación intermedia prevista en 2017.

No obstante, es posible analizar el tipo de medidas que se han implantado hasta el momento, y en algunos casos, ver el impacto que han tenido en nuestra Comunidad. Para ello, se parte de los datos publicados por el INAEM en su memoria de actividades correspondiente a 2015 o con posterioridad en prensa⁶³, de las memorias finales de ejercicio de distintas entidades y en la información obtenida a través de los contactos establecidos con las distintas organizaciones.

Respecto del Plan de Empleo Joven de Aragón hay que decir que no es un documento diseñado de manera específica como respuesta a las necesidades de los destinatarios del Sistema de Garantía Juvenil, sino más bien se trata de una recopilación de las medidas que desde hace años se están desarrollando en Aragón en materia de empleo. Como dice el Plan, “pretende ordenar y potenciar aquellas acciones y medidas integradas dentro de las políticas activas de empleo que se han mostrado eficaces y vienen dando buenos resultados”. Aunque debido a la financiación procedente del Fondo Social Europeo y de la Iniciativa de Empleo Juvenil, también se ha aprovechado para introducir actuaciones concretas dirigidas a la Garantía Juvenil. Sin embargo, el peso de estas últimas medidas es escaso: de las 25 actuaciones que se han descrito, tan sólo 8 tienen una vinculación directa.

De las medidas implantadas podemos extraer las siguientes conclusiones:

- ✚ Hasta el segundo trimestre de 2016 se han desarrollado 10.718 acciones de información, orientación, tutoría e itinerarios personalizados relacionadas con la Garantía Juvenil. Este dato cuantitativo sin desglosar no sirve para determinar el número de jóvenes con el que se ha trabajado, ni la utilidad y eficacia de las actuaciones realizadas.
- ✚ El convenio con las Cámaras de Comercio e Industria ha servido para inscribir a 908 jóvenes en 2015, superando el objetivo establecido de 650, lo que representa en torno al 20% de las inscripciones realizadas en Aragón en el fichero de Garantía Juvenil. Además con estos usuarios se desarrollado 418 acciones, 293 de orientación y 125 de formación, por encima de las 360 previstas.
- ✚ El programa de Escuelas Taller, reorientado en 2015 exclusivamente a jóvenes inscritos en Garantía Juvenil, tuvo serias dificultades para cubrir las plazas ofertadas. De hecho, no ha alcanzado el objetivo fijado de formar y contratar a 370 jóvenes, quedándose en 348. Quizá sea esa la razón por la que en la convocatoria de este año se han establecido dos modalidades: una para inscritos en Garantía Juvenil y otra general para desempleados.

⁶³ EFE (10 de agosto de 2016). “El 38% de los participantes en el Sistema de Garantía Juvenil logra su inserción”. El Periódico de Aragón.

- ✚ Los mismos problemas se dieron en la formación dirigida prioritariamente a jóvenes desempleados, que por primera vez incluía una programación específica para Garantía Juvenil, siendo además el único colectivo con dificultades de inserción al que se dedicó un eje formativo concreto. En total se programaron 73 cursos en los que participaron 930 jóvenes, de los que el 38,35% estaban trabajando 6 meses después de su finalización. Sin embargo, no se aclaran las condiciones del empleo o si el puesto de trabajo guarda relación con la formación cursada o con el perfil y objetivo profesional del alumno.
- ✚ Los Programas Integrales de Empleo también los han incluido como colectivo específico de sus actuaciones. Exigir la inserción de al menos el 35% de los jóvenes inscritos en Garantía Juvenil, adicional a la exigida con carácter general para el resto de participantes, para que las entidades colaboradoras que gestionan el programa puedan beneficiarse de las subvenciones contempladas para tal fin, es sin duda una medida para intentar mejorar los resultados. En total se han atendido a 177 jóvenes, sin que haya por el momento datos sobre su colocación al no haber finalizado la evaluación del programa. En cualquier caso, los datos finales sólo contemplarán la duración de la inserción, sin considerar su relación con el perfil profesional del usuario.
- ✚ Las medidas de fomento de empleo para apoyar la contratación o el emprendimiento han sido hasta el momento muy decepcionantes. Las subvenciones dirigidas a favorecer su contratación, (Programa “Oportunidad Empleo Joven”) y cuyo objetivo se estimó para 2015 en 500 contrataciones, han quedado reducidas a 59, ejecutándose tan sólo el 8% del presupuesto. Esto es muy significativo, teniendo en cuenta que se fomenta la contratación temporal y que sus requisitos son más laxos y sus cuantías mayores que los contemplados para el resto de colectivos. Por otra parte, las medidas encaminadas a promover el autoempleo y la creación de cooperativas y sociedades laborales, anunciadas para 2015, todavía no han sido puestas en marcha.
- ✚ Otras actuaciones vinculadas de manera parcial con la Garantía Juvenil han sido el Plan FIJA, que los incluye entre sus destinatarios, y el Instituto Aragonés de la Juventud que los prioriza en el programa formativo en habilidades para la empleabilidad. Sin embargo, los resultados que ofrecen son generales, sin poder diferenciar el alcance de estas medidas en los inscritos en el fichero.
- ✚ El resto, en su mayoría, son medidas generalistas, es decir dirigidas a personas en situación de desempleo, que destacan por su variedad. Entre ellas, cabe señalar las lanzaderas de empleo, por su novedoso enfoque en la intervención con los desempleados, e iniciativas como el programa formativo “Aragón habla inglés” o el de apoyo a candidaturas de trabajo en el ámbito internacional, que tratan de subsanar uno de los déficits tradicionales a la hora de competir en el mercado laboral nacional e internacional.

En cuanto a las medidas que se están desarrollando en Aragón directamente vinculadas con la Garantía Juvenil y enmarcadas en el Programa Operativo de Empleo Juvenil:

- ✚ Debido a la heterogeneidad del colectivo que conforma la Garantía Juvenil, es importante que se hayan aprobado proyectos dirigidos de manera específica a jóvenes con especiales dificultades de inserción, en riesgo de exclusión social o procedentes de comunidades marginadas.
- ✚ En general, en los proyectos se echa en falta un diseño mucho más específico y con un enfoque diferenciado que dé respuesta a las distintas necesidades que presenta este colectivo. Muchos de éstos, son una transposición de iniciativas que ya se realizaban con personas en desempleo y que han posibilitado que las entidades puedan acceder a fuentes distintas de financiación, pero sin haber realizado un planteamiento realmente dirigido a estos jóvenes, diferente del que venían realizando. En este sentido, y al menos sobre el papel, el programa PICE sería un ejemplo en un cuanto a su diseño diferenciado.
- ✚ Los programas basados en el desarrollo de itinerarios integrales de inserción son necesarios, ya que suponen una atención a medio plazo más personalizada, que mejora las actitudes y aptitudes de sus destinatarios, e incide en su empleabilidad.
- ✚ Es fundamental que existan proyectos de formación dual, en los que por una parte se empodere a la persona a través del desarrollo de sus competencias transversales, y por otra se involucre desde el principio a la empresa en todo el proceso, atendiendo a sus necesidades en el diseño de la formación (“formación a la carta”), haciéndola partícipe en la impartición de los contenidos y realizando un seguimiento conjunto y continuo a lo largo del periodo de puesta en práctica en el puesto de trabajo. En esta línea y fuera de este contexto, puede servir como ejemplo de buenas prácticas la iniciativa desarrollada por la Fundación La Caixa a través de los Puntos Formativos del Programa “Incorpora”, que tan buenos resultados está alcanzando en Aragón.
- ✚ A pesar de la existencia de algún proyecto relacionado con los “Programas de Segunda Oportunidad”, es importante un mayor desarrollo de los mismos. Este tipo de iniciativas, recogidas en el PNIGJ, van dirigidas a aquellos jóvenes que han abandonado de manera prematura sus estudios, lo que condiciona su empleabilidad, y les proporciona un entorno de aprendizaje adaptado a sus necesidades, que les posibilita adquirir una cualificación profesional. Para ello, es necesario la implantación de programas de larga duración, que permitan trabajar de manera integral con sus destinatarios y obtener resultados que favorezcan su inserción sociolaboral. Si se quieren impedir situaciones de exclusión social con los jóvenes, los mayores esfuerzos deberían encaminarse en esta línea (García Montero, 2016). En relación con el impulso de estas iniciativas, cabe destacar la creación en marzo de 2016 de la Asociación Española de Escuelas de Segunda

Oportunidad, que ha contado con una entidad aragonesa, la Fundación Federico Ozanam, como uno de sus principales promotores.

- ✚ La iniciativa del CSIC de ofrecer oportunidades de empleo relacionadas con la investigación científica es interesante, al dirigirse a una parte del colectivo joven cualificado pero sin experiencia y darles la oportunidad de adquirirla, apostando por actividades basadas en el conocimiento y la tecnología que implican un cambio en el modelo de crecimiento y desarrollo económico. Aunque la idea es positiva, no se puede decir lo mismo de su materialización. En Aragón, de las 34 plazas ofertadas para Garantía Juvenil en una de sus convocatorias, 21 quedaron sin cubrir y fue necesario una segunda convocatoria para solucionarlo, en la que de nuevo se produjeron 8 vacantes desiertas. Además, CC.OO. criticó el uso de la financiación dirigida a Garantía Juvenil, al sustituir plazas estructurales por empleos precarios bajo la modalidad del contrato en prácticas, eliminar la tasa de reposición prevista y no hacer uso de la bolsa de trabajo existente en el CSIC. A esto se sumaba, la pérdida de más de 4.000 empleos desde 2011.
- ✚ También es importante la existencia de actuaciones relacionadas con el fomento del emprendimiento, y más teniendo en cuenta que en el Plan de Empleo Joven de Aragón todavía no han sido desarrolladas las dirigidas a Garantía Juvenil. Sin embargo, las únicas ayudas económicas que para dicho fin recoge el programa PICE son exiguas. Así, para 2016, ofrecen una ayuda de 1.800 euros, pudiendo subvencionar un máximo de 9 proyectos empresariales para todo Aragón.

A la vista de estos resultados, la falta de evaluación de la mayoría de las medidas así como la reciente implantación de las vinculadas de manera directa con la Garantía Juvenil, podemos concluir que poco han tenido que ver las actuaciones implementadas en Aragón con la evolución de los datos relativos al empleo en nuestra Comunidad desde su puesta en marcha. Para evaluar el Plan de Empleo Joven de Aragón, sería deseable comprobar el grado de ejecución final del presupuesto y el alcance respecto de las acciones que se estimaron inicialmente, así como su equidad en la distribución territorial por toda la Comunidad Autónoma. Y a partir de ese análisis comprobar la situación laboral (alta/baja en la Seguridad Social, tipo de contrato, grupo de cotización) de los inscritos en el fichero de Garantía Juvenil en Aragón (Igal, Pac y Gómez-Quintero, 2016).

Por tanto, habrá que esperar hasta 2017, cuando se evalúe el Plan de Empleo Joven y las iniciativas enmarcadas en el Programa Operativo de Empleo Juvenil tengan más recorrido y presenten resultados, para analizar su impacto y concluir si verdaderamente son eficaces, eficientes y efectivas, o por el contrario hacer las modificaciones pertinentes. Con ello se podrá determinar si la Garantía Juvenil es la solución que se buscaba al grave problema del desempleo juvenil.

5. CONCLUSIONES

La situación actual de los jóvenes es crítica, en especial la de los más vulnerables, aquellos que se encuentran en tierra de nadie: los «Ni-ni». Sus consecuencias reclaman una actuación urgente y eficaz por parte de las instituciones públicas. En nuestro país en las últimas décadas ni las modificaciones del ordenamiento laboral ni las políticas activas de empleo dirigidas a este colectivo han servido para solucionar el desempleo juvenil. La última propuesta planteada a nivel europeo ha sido la Garantía Juvenil.

Se trata de una iniciativa mucho menos novedosa de lo que se ha intentado transmitir, tanto a nivel terminológico como conceptual. Incluida en las primeras Directrices para el Empleo de la Estrategia Europea de Empleo, fue incorporada de manera inmediata por España a los Planes Nacionales de Acción para el Empleo. Desde entonces ya han pasado 18 años. Sin embargo, su falta de novedad no implica que haya que cuestionar su utilidad. Su aplicación en los países nórdicos ha tenido buenos resultados. Por tanto su extensión a toda Europa a través de la Recomendación de 22 de abril de 2013, y sobre todo el acompañamiento con una línea de financiación específica ha hecho posible que el impacto esta vez sea mayor que en ocasiones pretéritas. Por ello es positivo que esto finalmente haya llevado a configurar en España a norma con rango de ley esta propuesta europea sin vinculación jurídica, convirtiéndose así en un mecanismo garante de derechos para los jóvenes.

En la translación al contexto nacional de esta iniciativa parece que se ha prestado atención sólo a lo más básico, es decir a ofrecer una oferta formativa o de empleo a aquellos jóvenes que queden en desempleo o finalicen su formación, olvidando que ésta provenía de entornos con realidades muy distintas a la nuestra, en donde las cifras de desempleo juvenil o las políticas aplicadas en los ámbitos educativo, laboral o social apenas muestran similitudes, y desatendiendo el verdadero fondo o espíritu con el que se ha desarrollado en esos países.

Si ya la definición nacional de la Garantía Juvenil, recogida en la Ley 18/2014, adolece de falta de ambición con respecto a lo propuesto desde instancias europeas y se aleja de su configuración como un verdadero derecho subjetivo, también su aplicación práctica hasta el momento dista bastante de lo esperado. En Aragón, objeto de análisis de esta investigación, varios son los factores que han conducido a que esto sea así.

En primer lugar, haber optado por una herramienta de registro y acceso al Sistema de Garantía Juvenil completamente nueva, despreciando toda la potencialidad que podría haber aportado el SISPE tanto a nivel técnico como de contenido, teniendo que invertir tiempo y recursos de manera innecesaria. A esto se suma un proceso de inscripción repleto de escollos burocráticos, y poco

adecuado para que a los jóvenes les resulte sencillo y atractivo su acceso. Pero sobre todo y por encima de lo anterior, uno de los grandes problemas es que ni la estrategia para llegar a los destinatarios está siendo eficaz, pese a que el Gobierno de Aragón incluyera actuaciones de difusión en el Plan de Empleo Joven, ni el mensaje que se transmite es el adecuado para que los jóvenes comprendan el objetivo que persigue la Garantía Juvenil y entiendan su utilidad. Todo ello ha derivado en un reducido número de personas inscritas, que apenas supera la quinta parte de los potenciales beneficiarios en nuestra Comunidad. A pesar de que se han aumentado los puntos de atención o se ha simplificado la información inicial requerida para la inscripción, es necesario seguir implementando este tipo de medidas que contribuyan a mejorar el proceso para que se alcancen unas cifras más razonables de inscritos, acordes a la magnitud del problema.

Este escaso número de jóvenes inscritos todavía es más limitado cuando se accede a las medidas que se ofertan, debido a los requisitos añadidos que se exigen en ese momento. Esto ha supuesto una contradicción sin precedentes: por primera vez el problema no ha sido la falta de recursos económicos, sino la dificultad de contar con beneficiarios suficientes. Es difícil creer que esto haya podido suceder con la actual tasa de desempleo juvenil.

En segundo lugar, en el planteamiento de las actuaciones a desarrollar ha faltado un análisis previo y en profundidad sobre las necesidades y dificultades formativo-laborales con que cuenta este colectivo. Para ello hubiera sido deseable la participación de las distintas administraciones locales y regionales, las entidades sociales que trabajan en los ámbitos educativos y del empleo, los interlocutores sociales, las organizaciones juveniles, los servicios sociales o las empresas, siguiendo el enfoque basado en la asociación que recoge la Recomendación. De esta manera se hubiera involucrado a todos desde un principio, diseñando de manera conjunta unas medidas más específicas y apropiadas que ofrecieran soluciones eficaces. Sin embargo, se ha optado en líneas generales por continuar con las mismas actuaciones que se venían realizando, dándolas como válidas, obviando que la insistencia en lo que no ha funcionado anteriormente para solucionar este problema puede conducir a los mismos resultados. Todo ello, ha llevado a contar con un Plan de Empleo Joven poco novedoso y con escasas medidas dirigidas a la Garantía Juvenil. Y es el mismo defecto del que adolecen muchas de las iniciativas desarrolladas en Aragón a través del Programa Operativo de Empleo Juvenil: no existe un enfoque diferenciado al trabajo que ya se venía realizando con otros colectivos, y por tanto la Garantía Juvenil se transforma simplemente en un nuevo cauce de financiación.

En tercer lugar, a pesar de que existe un protocolo de actuación a desarrollar con los destinatarios tras su inscripción, éste se circunscribe al momento inicial, sin realizarse un seguimiento

periódico de la evolución de los jóvenes a lo largo de su paso por el Sistema de Garantía Juvenil. Para ello, sería aconsejable establecer itinerarios integrales de inserción con todos los inscritos, sin mayor limitación temporal que la de su inclusión en el fichero. De esta manera se podría contar con información relevante sobre los resultados y su efectividad.

En cuarto lugar, el fin último que se debería de perseguir es ofrecer a los jóvenes la estabilidad y autonomía necesaria en su transición a la vida adulta. Por ello, es fundamental que las medidas que se oferten, ya sean formativas o de inserción, se hagan con criterios cualitativos, y no simplemente como respuesta para cumplir de cualquier manera el mandato encomendado por ley.

Por último, la evolución positiva en los datos cuantitativos del empleo juvenil unido a las dificultades comentadas para que determinadas iniciativas salieran adelante en Aragón, ante la falta de suficientes jóvenes que se pudieran beneficiar, puede llevar a pensar en limitar las actuaciones específicas dirigidas a este colectivo. En este sentido, es preocupante en este año la desaparición de la programación específica para Garantía Juvenil en la convocatoria de acciones formativas dirigidas prioritariamente a trabajadores desempleados del Plan de Formación para el Empleo de Aragón (BOA de 11 de octubre de 2016); la reducción del número de beneficiarios y la eliminación en el cumplimiento del objetivo adicional de inserción para este colectivo en la convocatoria de los Programas Integrales de Empleo (BOA de 14 de octubre de 2016); o que las Escuelas Taller hayan dejado de destinarse en exclusiva a los inscritos en Garantía Juvenil. Además, la convocatoria por primera vez de subvenciones para fomentar la contratación en proyectos de interés general y social de estos jóvenes, por parte de entidades locales, organismos, corporaciones y entidades públicas, universidades y entidades sin ánimo de lucro (BOA de 24 de octubre de 2016), también se ha extendido a los beneficiarios del programa de inserción laboral para personas paradas de larga duración que están desarrollando los agentes sociales, por lo que su impacto será más diluido.

Por todo ello, sería conveniente que antes de cuestionar la utilidad de la Garantía Juvenil, se evalúen los resultados del Plan de Empleo Joven y de las iniciativas vinculadas al Programa Operativo de Empleo Juvenil, no sólo para analizar su impacto sino para indagar en las causas del mismo y así realizar las modificaciones oportunas. Mientras tanto se puede empezar por modificar aquellos aspectos que queda patente que no funcionan, y que sin duda están condicionando el desarrollo en la implantación del Sistema de Garantía Juvenil. Pero sobre todo es necesario empezar a trabajar de una vez de manera conjunta y coordinada, y así transmitir a los jóvenes y a la sociedad en general que existe un verdadero interés e implicación por solucionar el grave problema del desempleo juvenil.

6. BIBLIOGRAFÍA

Aguilar Martín, MC. (2015): *Mecanismos públicos para favorecer la transición de los jóvenes en el proceso de incorporación al mundo laboral*. Revista Internacional y Comparada de Relaciones Laborales y Derecho del Empleo, Volumen 3, nº 3, pag. 7.

Álvarez Cortés, JC. (2013): *La reducción y bonificación de cotizaciones como instrumento de fomento del emprendimiento y el autoempleo de los jóvenes*. Editorial Bomarzo. La Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven en la ley 11/2013: desempleo, empleo y ocupación juvenil, pp. 99-130.

Aragón Medina, J. y Rocha Sánchez, F. (2012): *Las políticas de empleo para jóvenes ante la crisis en España. Una aproximación territorial*. Cuadernos del Mercado de Trabajo, nº 8, pp. 60-69.

Azevedo, J. (2003): *Entre la escuela y el mercado de trabajo: una mirada crítica sobre las transiciones*. Alianza Editorial. El fracaso escolar una perspectiva internacional, pp. 203-225.

Cabasés, MA. y Pardell, A. (2014): *Una visión crítica del Plan de Implantación de la Garantía Juvenil en España. ¡Otro futuro es posible para las personas jóvenes!* Editorial Bomarzo.

Cachón Rodríguez, L.(1997): *Políticas de inserción de los jóvenes en los mercados de trabajo en la Unión Europea*. Cintefor OIT.

Cachón Rodríguez, L. (2008): *De las políticas de transición en Europa a las clases de transiciones y transiciones de clase en España*. Pensamiento Iberoamericano, nº 3, pp. 97-116.

Calvo Gallego, FJ. (2014): *El impacto de las medidas “contractuales” en la Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven: Un primer intento de evaluación*. Editorial Bomarzo. Jóvenes y políticas de empleo: entre la Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven y la Garantía Juvenil, pp. 149-184.

Carabaña, J. (2016): *¿Aumentar la escolaridad o fomentar la titulación en Secundaria Superior?* Fundación Ramón Areces. Fundación Europea Sociedad y Educación. Indicadores comentados sobre el sistema educativo español 2016, pp. 45-51.

CC.OO. Aragón - Comisiones Obreras Aragón, Gabinete Técnico (2016): *Informe Juventud en Aragón 2015*. CC.OO. Aragón.

CEDEFOP - European Centre for the Development of Vocational Training (2012): *Future skills supply and demand in Europe Forecast 2012*. CEDEFOP, Research Paper nº 26.

Consejo de la Juventud de España (2013): *Calidad, Empleo Joven, Becarios y Prácticas*. Consejo de la Juventud de España.

Consejo de la Juventud de España (2016): *Informe de la Garantía Juvenil, nº 0*. Consejo de la Juventud de España.

De Pablos, JC. y Martínez, A. (2008): *La Estrategia Europea de Empleo: Historia, consolidación y claves de interpretación*. Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración, nº 77, pp. 105-133.

Dolado, JJ., Felgueroso, F. y Jimeno, J.F. (2000): *La inserción laboral de los titulados universitarios en España*. Papeles de Economía Española, nº 86, pp. 78-98.

- Escudero Vasconez, V. y López Mourelo, E. (2014): *El Sistema De Garantía Juvenil En Europa: Características, Desarrollo Y Desafíos*. Revista de Información Comercial Española, nº 881, pp. 84 y 89.
- Estévez Rodríguez, J. (2016): *Garantía Juvenil, concepto y orígenes*. Consejo de la Juventud de España. Informe de la Garantía Juvenil, nº 0, pp. 19-30.
- Eurofound (2011): *Los jóvenes y los «NiNi» en Europa: primeras conclusiones*. Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo, pag. 3.
- Eurofound (2012): *Los «NiNi», jóvenes que ni estudian ni trabajan: características, costes y respuestas políticas en Europa*. Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo.
- Eurofound (2016): *Exploring the diversity of NEETs: Country profiles*. Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo.
- Eurostat (2015): *Being young in Europe today*. Eurostat Statistical Books, pág. 142.
- García López, JR. (2011): *Desempleo juvenil en España: causas y soluciones*. BBVA Research, Documentos de Trabajo nº 11/30.
- García López, JR. (2014): *El desempleo juvenil en España*. ICE, nº 881, pp. 11-28.
- García Montalvo, J. (2009): *La inserción laboral de los universitarios y el fenómeno de la sobrecualificación en España*. Papeles de Economía Española, nº 119, pp. 172-187.
- García Montero, R. (2016): *Inserción sociolaboral en tiempos de crisis*. Revista de Educación Social, nº 23, pp. 28-38.
- Gentile, A. (2013): *Emancipación juvenil en tiempos de crisis. Un diagnóstico para impulsar la inserción laboral y la transición residencial*. Estudios de Progreso nº 73, Fundación Alternativas.
- Gentile, A. y Valls Fonayet, F. (2015): *La intensificación de la inestabilidad laboral entre los jóvenes en España. ¿Una cuestión crítica para el relevo intergeneracional?* Panorama Social, nº 22, pp. 111-125.
- Harvey, D. (2005): *Breve historia del Neoliberalismo*. Akal.
- Hernández Diez, E. y Gentile, A. (2016): *Origen y desarrollo de la Garantía Juvenil. Fundamentos jurídicos y contenidos estratégicos*. Revista General de Derecho Constitucional, nº 22, pp. 8 y 11.
- Igal Melendo, A., Pac Salas, D., Gómez-Quintero, JD. (2016): *Desempleo juvenil y políticas públicas: una revisión del Fichero de Garantía Juvenil en Aragón*. XII Congreso Español de Sociología: Grandes transformaciones sociales, nuevos desafíos para la Sociología. Gijón, 30 de junio, 1 y 2 de julio de 2016.
- Lasa López, A. (2013): *El impacto de la nueva gobernanza económica europea en la estrategia hacia una política de empleo mejorada*. Revista de Derecho Comunitario Europeo, nº46, pp. 973-1006.
- Llopis, E., Cruces Aguilera, J., Martínez Poza, A. y De la Fuente Sanz, L. (2009): *La situación de las y los jóvenes en España: más vulnerables ante la crisis*. Estudios de la Fundación 1º de Mayo, nº 11.

Martínez López, A. (2011): *El discurso de la Unión Europea en materia de políticas de empleo y exclusión social. Análisis sociológico de la Estrategia Europea de Empleo*. Papers: revista de sociología, vol. 96, nº1, pp. 35-54.

MECD - Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, Instituto Nacional de Evaluación Educativa (a) (2016): *Panorama de la Educación. Indicadores de la OCDE 2016. Informe español*. Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, pág. 10.

MECD - Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, Instituto Nacional de Evaluación Educativa (b) (2016): *Estadística del alumnado de Formación Profesional - Estadística de las enseñanzas no universitarias. Curso 2013-2014*. Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, pp. 7-8.

Minguijón Pablo, J., Gimeno Martínez, J., Laguna Hernández, M., Pérez Martínez, S., Tomás del Río, EM. y Gracia Calvo, A. (2012): *Jóvenes y empleo: el reto de la integración laboral*. Cáritas Española Editores.

Morales Ortega, JM. (2013): *La estrategia de emprendimiento y empleo joven y la ley 11/2013 en el contexto europeo: garantía laboral y garantía formativa*. Editorial Bomarzo. La Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven en la ley 11/2013: desempleo, empleo y ocupación juvenil, pp. 65-98.

Navarrete Moreno, L. (2011): *Desmontando a ni-ni: Un estereotipo juvenil en tiempos de crisis*. Injuve.

Navarro, V., Torres López, J. y Garzón Espinosa, A. (2011): *Hay alternativas, propuestas para crear empleo y bienestar social en España*. Sequitur, ATTAC España.

Olarte Encabo, S. (2011): *El problema de la inserción ocupacional de colectivos con especiales dificultades: balance, perspectivas y propuestas en el contexto de la reforma de las políticas activas de empleo 2011*. Editorial Bomarzo. Empleo, mercado de trabajo y sistema productivo: el reto de la innovación en políticas de empleo, capítulo IV.

Pérez Guerrero, ML. (2013): *Contrato de trabajo en prácticas en la ley 11/2013 y la Estrategia de Emprendimiento y empleo Joven*. Editorial Bomarzo. La Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven en la ley 11/2013: desempleo, empleo y ocupación juvenil, pp. 351-374.

Polavieja, J. (2003): *Estables y precarios. Desregulación laboral y estratificación social en España*. Centro de Investigaciones Sociológicas, nº 197, Madrid, Siglo XXI.

Prieto Prieto, A. (2012): *La segmentación del mercado de trabajo en España: un análisis de su evolución en la crisis*. Cuadernos del Mercado de Trabajo, nº 8, pp. 20-25.

Quintini, G. y M. Sebastien (2006): *Stating well or losing their way? The position of youth in the labour market in OECD Countries*. OECD Social Employment and Migration Working Papers nº 39, París, OECD Publishing.

Roales Paniagua, E. (2014): *Prácticas no laborales: entre la formación y la empleabilidad*. Editorial Bomarzo. Jóvenes y políticas de empleo: entre la Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven y la Garantía Juvenil, pp. 325-347.

Rocha Sánchez, F. (2012): *El desempleo juvenil en España: Situaciones y recomendaciones políticas*. Fundación 1º de mayo, Informe nº 50.

Rodríguez-Piñero Royo, M. (1998): *Empleo juvenil y política de empleo*. Anuario jurídico de La Rioja, nº 4, pp. 209-224.

Sánchez Pérez, J. (2014): *Cuatro razones para declarar la inconstitucionalidad e ilegalidad de la regulación reglamentaria de las prácticas no laborales (RD 1543/2011)*. Revista General de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, nº 38, pp. 295-309.

Santos Ortega, A. (2006): «*Generación flexible*»: *Vivencias de flexibilidad de los jóvenes parados*. Cuadernos de Relaciones Laborales, Volumen 24, nº 2, pp. 66-83.

Serrano Pascual, A. (2005): *Del desempleo como riesgo al desempleo como trampa: ¿Qué distribución de las responsabilidades plantea el paradigma de la activación propuesto por las instituciones europeas?* Cuadernos de Relaciones Laborales, Volumen 23, nº 2, pp. 219-246.

Serrano Pascual, A. (2009): *Protección y flexiguridad: la modernización de los servicios públicos de empleo*. Ministerio de Trabajo e Inmigración. Proyecto FIPROS 2008/35.

Sierra Benítez, EM. (2013): *El emprendimiento y el trabajo autónomo de jóvenes: ¿un reto del Derecho del Trabajo?* XXXII Jornadas universitarias andaluzas de Derecho del Trabajo y Relaciones Laborales: Retos del Derecho del Trabajo frente al desempleo juvenil, pp. 525-538.

Valverde Asencio, AJ. (2014): *El Sistema de Garantía Juvenil y la Estrategia Española de Activación para el Empleo 2014-2016*. Editorial Bomarzo. Jóvenes y políticas de empleo: entre la Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven y la Garantía Juvenil, pp. 291-324.

7. ANEXOS

7.1 Tablas

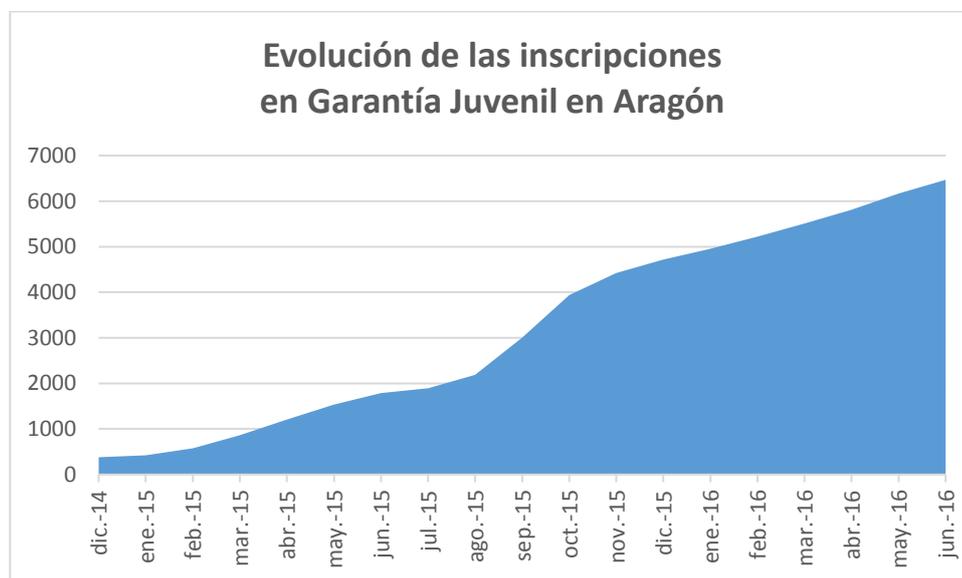
Tabla I. Composición de los «Ni-ni» entre 15 y 29 años en 2013

Composición de los «Ni-ni»	España	UE 28
Desempleados larga duración	39,9%	23,1%
Desempleados corta duración	29,3%	25,5%
No disponibles debido a cargas familiares	10,1%	20,3%
Desanimados que no buscan empleo	4%	5,9%
No disponibles por discapacidad o enfermedad	5,4%	7%
Reincorporados a la educación o al mercado laboral	4,9%	6,5%
Otros inactivos	6,4%	11,7%

Fuente: elaboración propia a partir del documento de Eurofound “Exploring the diversity of NEETs: Country profiles” (2016)

7.2 Gráficos

Gráfico I. Evolución de las inscripciones en Garantía Juvenil en Aragón



Fuente: elaboración propia a partir de los datos de inscripción en el Sistema de Garantía Juvenil del Ministerio de Empleo y Seguridad Social

Gráfico II. Nuevas inscripciones por mes en Garantía Juvenil en Aragón



Fuente: elaboración propia a partir de los datos de inscripción en el Sistema de Garantía Juvenil del Ministerio de Empleo y Seguridad Social