

La garantía juvenil como solución a la exclusión social de los jóvenes

Francisco A. González Díaz
Alicia Rubio Bañón
Universidad de Murcia

Resumen

A través de este estudio se pone de manifiesto la necesidad de intervención frente a un problema de importantes repercusiones tanto colectivas como individuales: el desempleo juvenil. Para ello, se realiza un recorrido por las actuaciones que, a través de Organismos Internacionales, han intentado poner freno a la situación laboral de este colectivo. De manera especial nos centramos tanto en las políticas desarrolladas por Unión Europea y España. Concretamente, en el caso español, se analiza el SNGJ. Finalmente, se dedica un espacio no menor a reflejar unos puntos débiles y conclusiones dirigidas a reflexionar para futuras intervenciones.

Palabras clave

Garantía Juvenil, desempleo, jóvenes, educación, formación

Códigos JEL: J01, J08

YOUTH GUARANTEE AS A SOLUTION TO THE SOCIAL EXCLUSION OF YOUNG PEOPLE

Abstract

The present study highlights the need for intervention when facing a problem that has both collective and individual implications: youth unemployment. To do so, the study first focuses on the different actions that International Organizations have taken to try to stop the employment situation of this group. In particular we pay special attention to the policies pursued by the European Union and Spain. Specifically, in the Spanish case, the National System of Youth Guarantee is analyzed from a critical rather than descriptive viewpoint. Finally, some weaknesses of the policies are listed followed by some conclusions to reflect on in the future.

Keywords

Youth Guarantee, unemployment, youth, education, training

JEL codes: J01, J08

Fecha de recepción del original: 6 de mayo de 2016; versión definitiva: 31 de enero de 2017.

Francisco A. González Díaz,
Profesor Titular de Universidad, Facultad de Ciencias del Trabajo, Campus Universitario de Espinardo s/n, 30100 Murcia.
Tel.: +34 868883090; E-mail: francisco@um.es.
Alicia Rubio Bañón
Profesora Titular de Universidad. Facultad de Economía y Empresa, Campus Universitario de Espinardo s/n, 30100 Murcia.
Tel.: +34 868887803; E-mail: arubio@um.es.



La garantía juvenil como solución a la exclusión social de los jóvenes

Francisco A. González Díaz
Alicia Rubio Bañón
Universidad de Murcia

1. Introducción

Son muchos los estudios dedicados al desempleo y a las medidas aprobadas por la Unión Europea, en general, y España, en particular, para su reducción. Sin embargo, cuando estos estudios se centran en un colectivo especial, en este caso los jóvenes resultan más escasos. Y choca este planteamiento con la situación real vivida por este colectivo tanto en Europa como en España, en donde la tasa de desempleo de los menores de 25 años se dispara considerablemente.

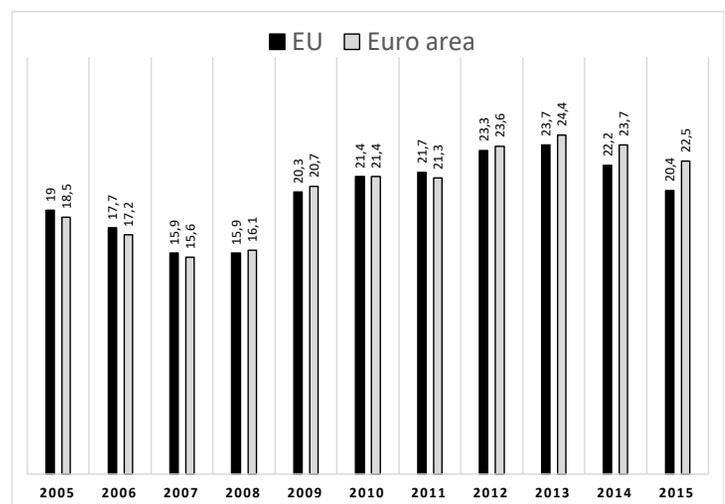
En este sentido, la crisis económica vivida estos años ha supuesto un duro golpe, especialmente para los jóvenes que han visto como las posibilidades de empleabilidad se han reducido bastante. Como consecuencia, se ven abocados a arrastrar unas secuelas que le alejan del mercado de trabajo. Tal y como se observa en el Gráfico 1, desde el comienzo de la crisis el desempleo juvenil ha aumentado considerablemente pasando de cifras cercanas al 16% en el año 2007 al casi 23% del año 2015. A esto se le une el hecho de que aquellos que logran un empleo lo hacen en peores condiciones, con dificultades para el ascenso y con altas repercusiones para el acceso a prestaciones contributivas como la jubilación.

Además de esto, existen consecuencias colaterales como la generación de diversas clases entre los jóvenes que intentan conseguir un empleo; distinguiendo, entre aquellos que una mayor formación les permite acceder a una colocación y otros, en los que la falta de formación les coloca en una situación de exclusión social. Igualmente, una consecuencia nefasta es la división entre el trabajador adulto y el trabajador joven, en donde éste queda descompensado socialmente.

Por ello, se exige, por parte de los sectores implicados, una respuesta dirigida a solventar, o al menos minimizar, los problemas del desempleo juvenil con la idea de evitar desajustes sociales importantes y construir una sociedad lo más igualitaria posible.

La consecuencia inmediata ha sido la puesta en marcha de programas, dirigidos por la Unión Europea y dotados de financiación, que ayudaran a los Estados miembros a paliar los niveles de desempleo juvenil. En este punto es correcto señalar que las diferencias de las tasas de desempleo juvenil son muy distintas en los países miembros de la UE. No obstante, la búsqueda de la cohesión social debe encaminar a iniciativas comunes de todos los Estados. Concretamente, nos encontramos con algunos Estados en donde esta política se enlaza como un asunto trasversal en las diferentes políticas nacionales de empleo. Tal es el caso de España, a quien acompaña países como Alemania, Irlanda, Portugal, etc.

Gráfico 1. Desempleo juvenil en la Unión Europea desde 2005 a 2015



Fuente: Eurostat (Statista)

En cualquier caso, se considera fundamental la adopción de planes de empleo juvenil, en cuanto se considera como la llave que abre la puerta a un empleo productivo y duradero para este colectivo. Sólo partiendo de la exigencia de que las diferentes políticas estatales miren hacia la necesidad de destinar recursos específicos a este colectivo de jóvenes desempleados, con una coordinación de todos los actores que intervienen, se podrán alcanzar resultados concretos. Y esto, tiene que ponerse en conexión con la elaboración de políticas macroeconómicas adecuadas en donde se contemple generación de empleo para los jóvenes, puesto que, en definitiva, el empleo juvenil guarda relación con la situación general de empleo en un determinado país (OIT, 2010). Junto al desarrollo de estas políticas y programas, no debe dejar de atenderse el aspecto formativo de los jóvenes, debido a la evidente relación que existe entre éste y la mejora de la empleabilidad para este colectivo. Además de otras connotaciones como la adquisición de un empleo de calidad.

Esta importancia formativa adquiere más sentido en la época actual, en donde la globalización y los avances tecnológicos, determinan la necesidad de especialización de la mano de obra, lo que obliga a una formación continua y, por tanto, a una preocupación por la mejora de los niveles de educación de los jóvenes. Así, “el desarrollo de las competencias profesionales y otras inversiones en capital humano son sólo algunos de los factores necesarios para el incremento de la productividad” (OIT, 2008).

Aunque más adelante, se comentará, en España, la situación de empleabilidad de los jóvenes menores de veinticinco años resulta preocupante y cabe ponerla en conexión con su nivel educacional y, en definitiva, la pérdida de competitividad a la hora de acceder a un puesto de trabajo.

Por último, es necesario aludir a la propia segregación ocupacional que se traduce en que las trabajadoras jóvenes reciban una retribución menor que los trabajadores jóvenes. Esto lleva implícito la peor posición que ocupa la mujer joven en el mercado de trabajo (OIT, 2009a).

Igual reflexión se extiende a los jóvenes discapacitados que su menor retribución se vincula a la ausencia de formación y, por tanto, presentan mayores dificultades en su integración al mercado laboral¹, sin olvidar el tema de los costes asociados a la propia discapacidad. Sobre este tema económico, resulta interesante el estudio realizado por Buckup (2009).

Con todo lo anterior, se pretende realizar un estudio que reflexione sobre la necesidad de adoptar medidas dirigidas a luchar contra el desempleo juvenil. Para ello, se analiza la postura de organismos internacionales, con una especial parada en las políticas europeas, para finalmente desembocar en el análisis de la aplicación del sistema de garantía juvenil en España. Por último, se expresan una serie de conclusiones enfocadas a poner de manifiesto nuevas reflexiones sobre la problemática del desempleo juvenil y su evolución.

¹ La tasa de empleo en los Estados Unidos fue 34.5% para personas con discapacidad y 76.8% para personas sin discapacidad. Vid. http://www.disabilitystatistics.org/StatusReports/2013-PDF-Spanish/2013-StatusReport_US.pdf, si bien este estudio cubre un franja de edad de 21 a 64 años.

2. Intervención de los organismos internacionales

Esta preocupación por el desempleo juvenil se manifiesta también por parte de organismos internacionales. Así, Pérez Campos, 2014, recalca que “la problemática del desempleo juvenil trasciende de las fronteras supranacionales hasta convertirse en una cuestión de carácter internacional”. En este sentido, la OIT, considera que la creación de empleos decentes para los hombres y mujeres jóvenes que se incorporan al mercado laboral cada año es un elemento fundamental para garantizar el avance hacia economías más prósperas, sociedades más justas y democracias más sólidas (OIT, 2011a). Por ello, en 2009, determinó, como uno de los principios para promover la recuperación y el desarrollo, “aumentar el apoyo a las personas vulnerables que han sido golpeadas por la crisis, como los jóvenes en situación de riesgo” (OIT, 2009b).

Así, considera que “hay muchos trabajadores jóvenes que no pueden acceder a un trabajo decente” y teniendo en cuenta los aspectos positivos que comporta la integración de este colectivo al mercado laboral, se deben ofrecer a los jóvenes «numerosas vías de acceso a empleos decentes», en especial porque “los trabajadores jóvenes no son grupos homogéneos: tienen necesidades, capacidades y expectativas diferentes”.

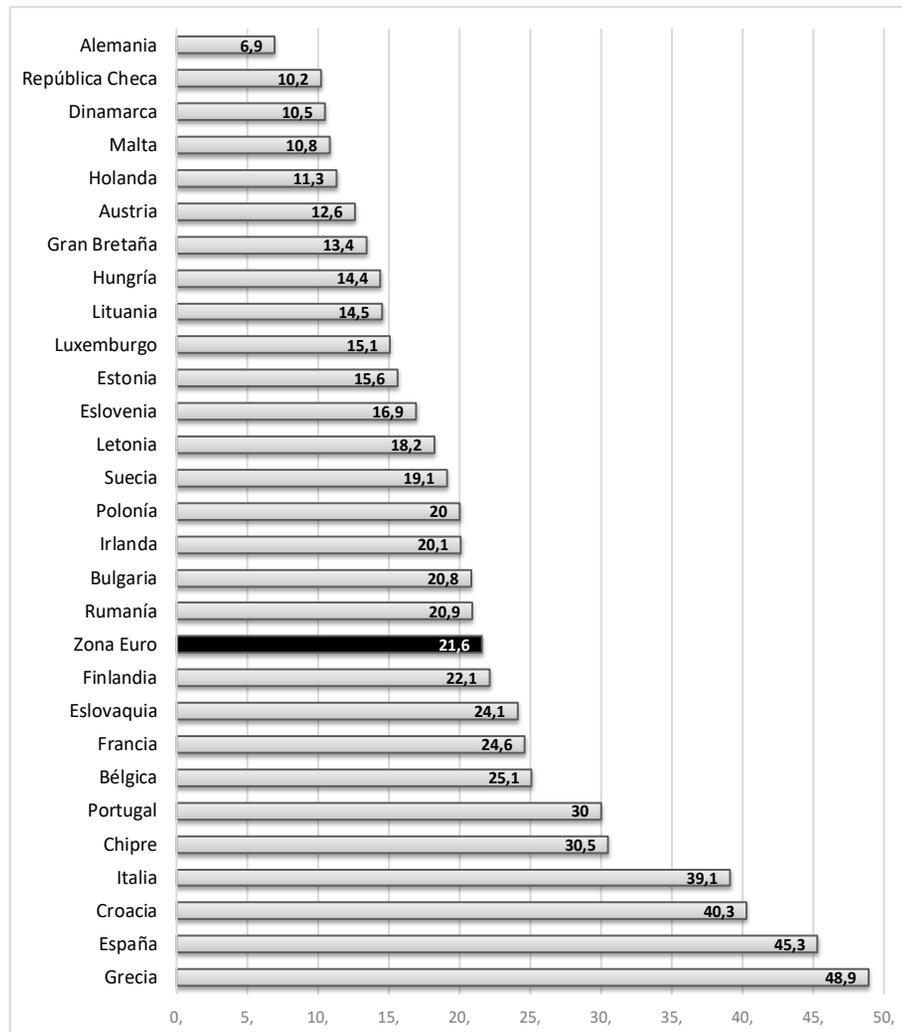
Así, encontramos un colectivo que entiende que, como consecuencia de la crisis, no va a encontrar trabajo. Otro, los que tienen título universitario, que consideran que los empleos a los que pueden acceder no responden a sus cualificaciones profesionales. Y, por último, jóvenes sin estudios cuya procedencia socioeconómica les dificulta el acceso al empleo (OIT 2005). De esta forma se exhorta a que exista un adecuado marco reglamentario del derecho del trabajo que fomente el empleo decente para los jóvenes.

Por ello, la OIT entiende que hay que intervenir, ante las vulnerabilidades que pueden sufrir los jóvenes en el acceso al empleo, entre otros aspectos, en las estructuras del mercado de trabajo “que plantean a los jóvenes dificultades especiales cuando tratan de alcanzar un primer peldaño firme en la escala del empleo a partir del cual puedan proseguir su ascenso”. Lo que ocasiona que un número importante de jóvenes no sea “capaz de hacer una transición duradera y satisfactoria hacia el mercado laboral” (OIT, 2012).

En esta intervención se considera fundamental el apoyo del sector público como entidad financiadora de acciones y proyectos (Kenyon, 2009), así como el diseño de políticas macroeconómicas que pueden tener un gran impacto en el empleo (OIT, 2011b). Otros documentos de la OIT añaden, como políticas para mitigar o contrarrestar los efectos del desempleo políticas educacionales y políticas sobre el mercado de trabajo tanto pasivas como activas. Las pasivas se referirán al apoyo a los desempleados a través de subsidios, mientras que las activas se enfocarán a la mejora de la contratación o empleabilidad de los jóvenes (O’Higgins, 2010).

Y junto a lo anterior, no debe olvidarse el cultivo al diálogo social como paso necesario para la promoción de la recuperación de la empleabilidad de los jóvenes. En este sentido, durante

Gráfico 2. Desempleo juvenil en Europa (febrero 2016)



Fuente: Eurostat (Statista)

los últimos años las consultas celebradas entre empresarios, sindicatos y gobiernos han girado en torno a la crisis y la recuperación dando lugar a la adopción de acuerdos de ámbito nacional para la protección de los jóvenes y el empleo (Tong, 2010).

3. Unión Europea

3.1. La necesaria intervención de la Unión Europea

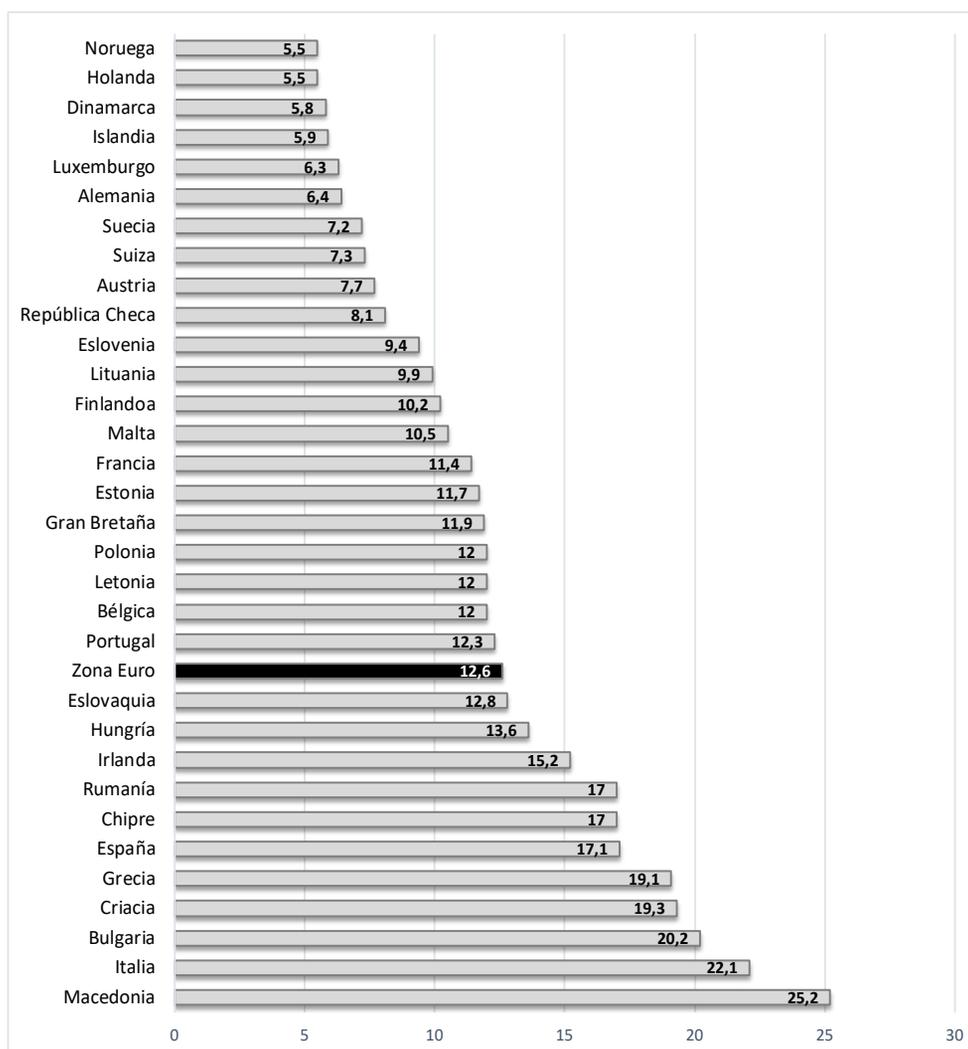
Desde un punto de vista internacional, merece especial atención la Unión Europea puesto que actúa como faro en el que los distintos Estados miembros se orientan, en este caso, para la adopción de políticas dirigidas a combatir el desempleo juvenil.

Ciertamente, la UE ha percibido la importancia, por sus drásticas consecuencias, de tener una población joven que se encuentre desempleada. Así, mientras que la gente, en general, en todos los Estados miembros, se ha visto gravemente afectada por la crisis económica, las personas jóvenes son las que más han sufrido en términos de perspectivas de empleo y de riesgo de desconexión con el mercado de trabajo. En el verano de 2013, el desempleo de los mayores de 15 a 24 se elevó a más del 23% en la EU28, uno de los niveles más altos jamás registrados por Eurostat.

En el año 2016, más de 5 millones de jóvenes (menores de 25 años) estaban desempleados en la Europa de los veintiocho, de los cuales más de 3,2 millones, en la zona del euro. Además, 7,5 millones de jóvenes europeos de entre 15 y 24 años no tienen trabajo, no estudian y no reciben formación alguna (los denominados «ninis»).

Además, cabe destacar que en los últimos cuatro años, las tasas globales de empleo juvenil cayeron el triple que las de los adultos.

Gráfico 3. Porcentaje de jóvenes que ni trabajan ni estudian (2014)



Fuente: Eurostat (Statista)

Y estas diferencias además varían ampliamente en función del país europeo tal y como muestran los Gráficos 2 y 3.

En el primero de ellos, Gráfico 2, se observa la gran brecha existente, 42 puntos porcentuales entre el Estado miembro con la tasa más baja de desempleo juvenil (Alemania, con un 6,9 %) y el Estado miembro con la tasa más elevada (Grecia, con un 48,9 %). Grecia seguida de España (un 45,3%). Croacia (un 40,3 %) e Italia (un 39,1 %)².

Para eliminar estas disparidades, Pérez del Prado (2014) destaca la variable de la formación como remedio.

El Gráfico 3, muestra el porcentaje de jóvenes que ni trabajan ni estudian. Macedonia Italia y Bulgaria se encuentran a la cabeza del ranking, con tasas que superan el 20%. Y Noruega, Holanda, Dinamarca e Islandia, son los países con menos porcentajes de estos jóvenes, no llegando a alcanzar el ningún caso el 6%. España mejora en el ranking, comparando los resultados del Gráfico

2, aunque se sitúa por debajo de la media europea (12,6%) al presentar un porcentaje del 17,1%.

En estas circunstancias resulta fundamental una correcta transición de la escuela al trabajo con objeto de no desconectar a la población juvenil de la formación o el empleo. Incluso una vez que los jóvenes adquieren su primera experiencia laboral todavía tienen que ganar una sólida vinculación con el mercado de trabajo con buenas perspectivas de carrera para completar su transición a la edad adulta. Sin embargo, la realidad demuestra que, durante la crisis, la capacidad de los jóvenes para permanecer en el empleo ha empeorado, con consecuencias negativas para sus posibilidades de conseguir un empleo estable.

Por ello, los Estados miembros se han involucrado en el diseño y la implementación de políticas dirigidas a apoyar a todos los jóvenes en su transición de la escuela al trabajo y al mantenimiento del empleo. Si bien a menudo es difícil evaluar la efectividad de estos esfuerzos, debido a la falta de un seguimiento sistemático (Mascherini et al, 2014).

² Datos obtenidos en http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-4102_es.htm.

No obstante, la Unión Europea tiene claro, con relación a los jóvenes, hacia donde deben dirigirse las políticas que conduzcan a una mayor colocación de este colectivo. Así, en la propuesta (sesión 18 de junio de 2015) de Decisión del Consejo sobre directrices para las políticas de Empleo de los Estados Miembros, en sexto lugar, encontramos la relativa a la mejora de “la oferta de trabajo, las cualificaciones y las competencias”.

Este documento entiende la necesidad de realizar las inversiones necesarias en los modelos educativos y de formación, con el objetivo de aumentar su eficacia en la mejora de la cualificación y las competencias de los futuros trabajadores en orden a facilitar una adaptación rápida a los cambios tecnológicos que se producen en lo que puede denominarse un mercado de trabajo dinámico.

Y, en la medida que se consiga lo anterior, se podrán atacar las debilidades estructurales de los sistemas de educación y formación, reduciendo el número de jóvenes en situación de abandono escolar prematuro. Con esta idea, la propia Decisión, la conecta con el desempleo, aconsejando a los Estados la adopción de estrategias globales para la reducción del desempleo. Concretamente, respecto a la falta de ocupación de los jóvenes, se considera necesario la adopción de medidas estructurales enfocadas a mejorar la transición de la enseñanza al trabajo.

3.2. Iniciativas promovidas por la Unión Europea

Sin retroceder mucho en el tiempo, un punto de inflexión en el tema de la juventud, y su relación con políticas sociolaborales, lo encontramos en el Libro Blanco de la Comisión de 21 de noviembre de 2001, “Un nuevo impulso para la juventud europea”, en donde se pone de manifiesto que los cambios económicos y socioculturales han afectado significativamente a la juventud. En este sentido, una de las principales reivindicaciones de los jóvenes es la autonomía, lo que se relaciona con una cuestión de ingresos que a su vez se encuentra estrechamente vinculada con el empleo y la protección social. El Libro Blanco considera que el trabajo es un elemento clave para que los jóvenes puedan encontrar su lugar en la sociedad, lograr independencia económica y realizar sus aspiraciones personales.

Una sociedad que no es capaz de ofrecer a los jóvenes oportunidades laborales concretas corre el riesgo de entrar en un círculo vicioso de desempleo, marginación y desarticulación social (Velasco, 2014). Por ello, el hecho de dar acceso a los jóvenes al mercado de trabajo contribuye a la estabilidad social, que se considera como la base del crecimiento económico y del bienestar (Documento COM, 2001).

En este sentido, la Comunicación de la Comisión sobre el seguimiento del Libro Blanco “Nuevo Impulso para la Juventud Europea”, considera que en las Estrategias de Empleo de la Unión debe prestarse especial atención al empleo de los jóvenes (Documento COM, 2004). Esto obliga a tener en consideración acciones relativas al empleo juvenil en la Estrategia de Lisboa,

finalizada en 2010 y, actualmente, en la Estrategia Europea del empleo 2020³.

Sobre todo, después del impacto de la crisis financiera y económica en los mercados laborales que nos ha llamado la atención sobre las medidas urgentes que deben instaurarse para luchar contra el desempleo juvenil, tanto de corta como de larga duración (Documento COM, 2009).

Concretamente, las orientaciones de empleo -uno de los puntos claves para la aplicación de la Estrategia Europea del Empleo 2020- aprobadas por la Comisión Europea en marzo de 2015, se apoyan en cuatro claves, destacándose desde el punto de vista del desempleo juvenil dos de ellas. La primera, enfocada a impulsar la demanda de mano de obra, actuando sobre la creación de puestos de trabajo, la fiscalidad relacionada con la contratación y la fijación de salarios. La segunda, se refiere a una mejora de las capacitaciones y la oferta de trabajo abordando, para ello, las adecuadas reformas estructurales en los sistemas educativos y de formación como forma de combatir el desempleo juvenil.

En definitiva, todo lo anterior ha supuesto una serie de iniciativas desde la Unión Europea de las cuales destaca la Garantía Juvenil Europea

4. La implantación de la garantía juvenil en España

No debemos pasar por alto que, en cualquier caso, y como señala la Comunicación de la Comisión Europea de 20 de diciembre de 2011, sobre “Iniciativa de Oportunidades para la Juventud, “la responsabilidad principal de reducir el desempleo juvenil corresponde a los Estados miembros, incluso a nivel regional y local”. No obstante, no debe olvidarse a los interlocutores sociales nacionales o sectoriales que también desempeñan un papel clave, en particular en ámbitos como el aprendizaje, la formación y las prácticas de trabajo.

Dentro de esta labor de apoyo se considera prioritaria una actuación enfocada hacia cuatro aspectos claves:

- Prevención del abandono escolar prematuro, como primer paso para ayudar a los jóvenes en la idea de que dispongan de un futuro adecuado (Nieto, 2014).
- Desarrollo de capacidades que sean pertinentes para el mercado laboral, debiendo velar porque los sistemas de educación y formación sean apropiados para conseguir que los jóvenes desarrollen las capacidades pertinentes de forma eficaz.

³ Concretamente, las tres iniciativas de Europa 2020 en los ámbitos de empleo, asuntos sociales e inclusión son: Juventud en movimiento (basado en el aumento de las oportunidades de los jóvenes de encontrar trabajo ayudando a estudiantes y becarios a obtener experiencia en otros países y en la mejora de la calidad de la educación), Agenda de nuevas cualificaciones y empleos (basada en impulsar las reformas del mercado de trabajo, adecuar las capacitaciones para futuros trabajos, crear puestos de trabajo y revisar la normativa de empleo de la UE) y Plataforma europea contra la pobreza y la exclusión social (con la intención de sacar a 20 millones de personas de la pobreza y la exclusión social).

- Ayuda para una primera experiencia profesional y la formación en el puesto de trabajo. En tanto que la adquisición de capacidades debe ir unida al acceso al empleo, a fin de desarrollar la experiencia laboral.
- Acceso al mercado laboral: conseguir un (primer) empleo. Promoviendo un acceso más fácil para quienes estén fuera del mercado aplicando reformas laborales adecuadas.

En este sentido, como señala el informe OIT (2012) “considerar el empleo de los jóvenes como una prioridad nacional implica que los programas de políticas generales, como los marcos y planes nacionales de desarrollo, contengan un conjunto de políticas económicas y sociales coherentes que aborden el empleo juvenil y establezcan objetivos específicos”.

Concretamente, en el caso de España se cuenta con la Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven 2013-2016, aprobada a principios de 2013 que es el eje fundamental del empleo joven y del emprendimiento para afrontar la tan esperada recuperación económica.

Además, dentro de estas políticas nacionales destaca la implantación del Sistema Nacional de Garantía Juvenil (SNGJ). El elevado número de desempleados en España, nos hacían beneficiarios de la Iniciativa de Empleo Juvenil, si bien, debía cumplirse un requisito previo como era presentar antes de finales de 2013 un Plan Nacional de Implantación de la Garantía Juvenil.

En este sentido, la disposición adicional quinta de la Ley 1/2014, de “Establecimiento de la Garantía Juvenil”, dispuso que el Gobierno “elaborará y presentará el plan para su implementación ante las instancias europeas antes de finalizar 2013 y, en el mismo plazo, realizará la distribución territorial de los fondos previstos para España en la Iniciativa de Empleo Juvenil conforme a los datos de desempleo juvenil en cada una de las comunidades autónomas”. En diciembre de 2013 se envió a la Comisión Europea el citado Plan que respondía a las directrices contenidas en la Recomendación del Consejo de 22 de abril de 2013, sobre el establecimiento de la Garantía Juvenil.

Finalmente, el SNGJ, se reguló en el Real Decreto-ley 8/2014, de 4 de julio, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia, convalidado a través de la Ley 18/2014, del mismo nombre⁴. En los siguientes epígrafes nos vamos a centrar en el análisis del SNGJ, destacando aquellas cuestiones que resultan más interesantes. Una breve descripción general del SNGJ puede consultarse en Cristóbal (2014).

4.1. Participantes del Sistema Nacional de Garantía Juvenil

Respecto a los sujetos que participan en el SNGJ debemos distinguir dos colectivos. El *primero* de ellos se refiere a quienes van a disponer de los medios y de la posibilidad de diseñar las actuaciones que se desprenden de la aplicación del SNGJ, es decir, a quien o quienes pueden actuar. Así, estarían integrados:

a. La Administración General del Estado, las administraciones de las Comunidades Autónomas (CCAA), así como las entidades de derecho público vinculadas o dependientes de las mismas.

b. Las entidades que integran la Administración Local, así como las entidades de derecho público vinculadas o dependientes de las mismas. Esta separación de la Administración Local, frente a la Estatal y Autonómica, responde a que “desde la perspectiva constitucional no cabe hablar de un marco competencial propio (Rodríguez- Piñero et al., 2014).

c. Los sujetos y entidades que actúen en el ámbito privado. Consideramos que el legislador podría haber sido más preciso citando, entre estos colectivos a organizaciones de empresarios y trabajadores; pues como señala la Recomendación del Consejo sobre el establecimiento de la Garantía Juvenil, se debe velar porque los “interlocutores sociales a todos los niveles participen activamente en el diseño y la aplicación de las políticas dirigidas a los jóvenes”.

El *segundo* colectivo estaría integrado por los sujetos que serán beneficiarios de las actuaciones y actividades planeadas y ejecutadas por las administraciones y entidades referencias en el apartado anterior. Concretamente la norma se refiere 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 SNGJ, fundamentalmente “no ocupados ni integrados en los sistemas de educación o formación”.

A través del apartado uno de la disposición final duodécima de la Ley 25/2015, de 28 de julio, de mecanismo de segunda oportunidad, reducción de la carga financiera y otras medidas de orden social, se amplía este colectivo de beneficiarios de manera temporal. Así, aquellos sujetos mayores de 25 y menores de 30 años podrán formar parte del SNGJ siempre que cumplan con los requisitos recogidos en la Ley 18/2014 para beneficiarse de una acción derivada del SNGJ. La temporalidad de la participación de este grupo de jóvenes vendrá determinada por el nivel de la tasa de desempleo. En este sentido, queda condicionada su inclusión hasta que su tasa de desempleo se sitúe por debajo del 20 por ciento, según la Encuesta de Población Activa correspondiente al último trimestre del año⁵.

El SNGJ supone un desembolso importante de dinero público y en tanto más personas se beneficien del mismo, mayor rentabilidad se obtendrá; máxime si la ampliación se refiere a jóvenes que igualmente se encuentran en una situación de búsqueda de empleo o precariedad laboral, social y educativa importante⁶.

⁵ La Resolución de 29 de julio de 2015, de la Dirección General del Trabajo Autónomo, de la Economía Social y de la Responsabilidad Social de las Empresas, por la que se amplía el ámbito de aplicación del Sistema Nacional de Garantía Juvenil, contempla el dato de la tasa de desempleo para jóvenes mayores de 25 y menores de 30 años en el 29,77%, según los datos de la Encuesta de Población Activa del cuarto trimestre de 2014.

⁶ Sobre esta idea, la Resolución del Parlamento Europeo 11 de septiembre de 2013, sobre *Cómo combatir el desempleo juvenil: posibles soluciones*, pide la ampliación del grupo objetivo, beneficiario de la Garantía Juvenil, para incluir a los jóvenes menores de 30 años, incluyendo a los titulados y a los que han abandonado los sistemas de formación sin cualificaciones.

⁴ Modificado, en algunos aspectos, por el Real Decreto-ley 6/2016, de 23 de diciembre, de medidas urgentes para el impulso del Sistema Nacional de Garantía Juvenil.

Sin embargo, la temporalidad de la medida no se considera acertada desde el momento en que numerosas CCAA han establecido actuaciones con cargo a los fondos provenientes de la SNGJ ampliando la edad para ser beneficiario.

4.2. Objetivos del Sistema Nacional de Garantía Juvenil

El SNGJ se refiere a dos objetivos que cabe relacionar con los participantes en el SNGJ. Así, cuando mencionamos que uno de los participantes se compone por las diversas administraciones y sujetos y entes públicos y privados, el objetivo del SNGJ va a consistir en que puedan desarrollar medidas de apoyo o programas, especialmente enfocados a mejora de la intermediación, mejora de la empleabilidad, fomento de la contratación y fomento del emprendimiento.

Por el contrario, cuando nos referimos a los jóvenes mayores de 16 años y menores de 25 años -con las ampliaciones de edad comentadas anteriormente-, no ocupados ni integrados en los sistemas de educación o formación, el SNGJ tiene como objeto que puedan recibir una oferta de empleo, educación continua, formación de aprendiz o periodo de prácticas tras acabar la educación formal o quedar desempleadas.

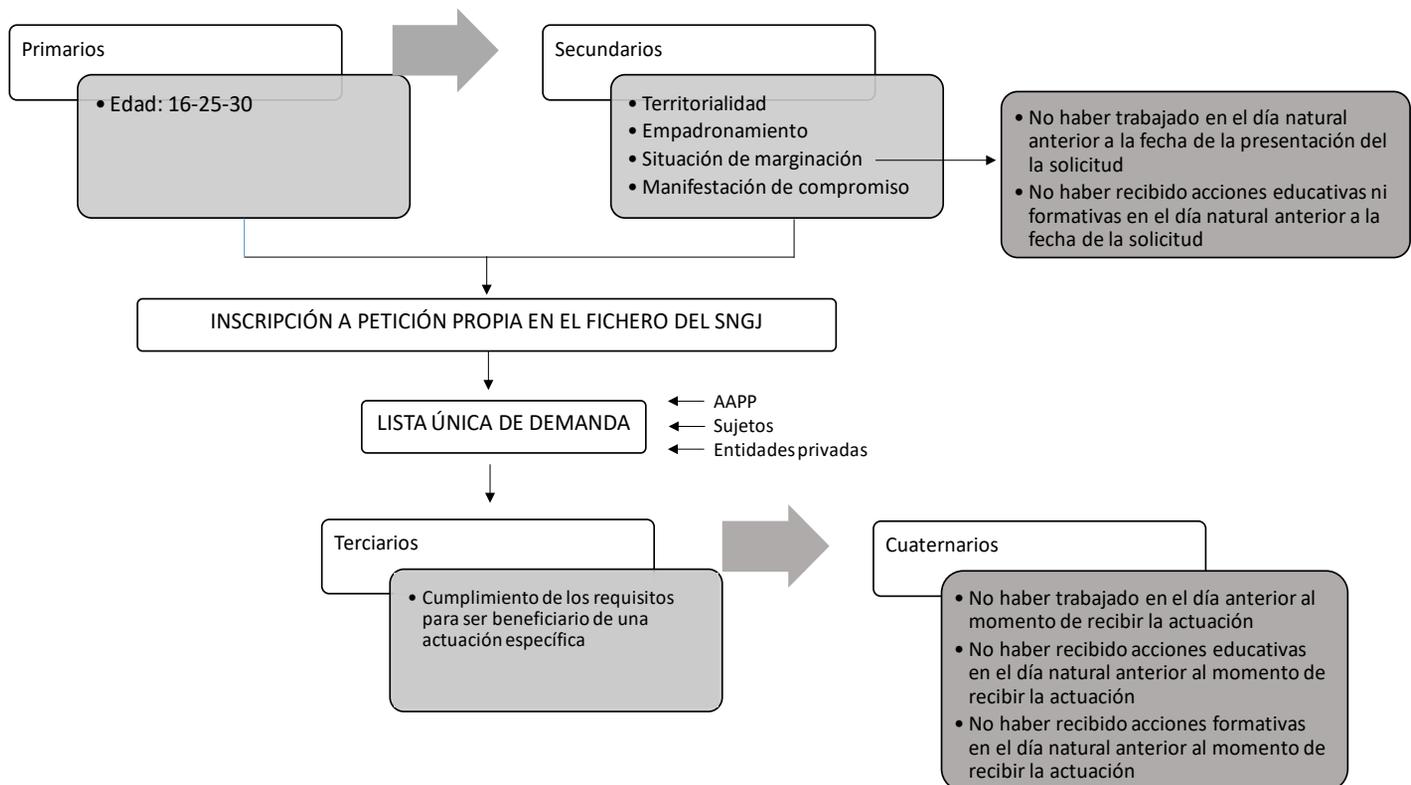
4.3. Acceso al Sistema Nacional de Garantía Juvenil

4.3.1 Cuestiones generales

El SNGJ permite al sujeto beneficiario poder participar de una serie de acciones o actividades que le permitan recibir una oferta de empleo, consolidar o mejorar su nivel educativo o formativo o realizar unas prácticas. En este contexto, adquiere una importancia determinante el fichero del SNGJ, como ente virtual que controla todo el Sistema, desde la oferta de acciones hasta la evaluación de resultados, pasando por la selección de sus beneficiarios.

En cuanto a éstos últimos, la posibilidad del disfrute de las medidas del SNGJ se recoge en la figura 1. En primer lugar, se requiere la pertenencia al fichero SNGJ. Esto supone que el joven debe manifestar la voluntad in equívoca de unirse al proyecto de Garantía Juvenil. No opera, pues de oficio (Tálens, 2014), respecto a todos los jóvenes desempleados o sin formación completa; sino que aquellos que, cumpliendo una serie de requisitos primarios -edad y formación-, deciden solicitar su ingreso en el SNGJ se les facilitará un perfil, a través del cual las Administraciones y sujetos y entidades públicas y privadas conocerán las características,

Figura 1. Proceso para el disfrute de las medidas del SNGJ



Fuente: elaboración propia

personales, formativas, educativas, etc. establecerán unas líneas de actuación individualizadas para cada beneficiario del SNGJ.

El SNGJ lleva hasta el último extremo este requisito de necesidad de inscripción “a petición propia”, de modo que la solicitud telemática se exige a cualquier joven, facilitándoles sistemas electrónicos de identificación, si no los tuviera. Únicamente, para los supuestos de personas en riesgo de exclusión social, debidamente acreditados mediante certificado de los servicios sociales pertinentes, y/o discapacidad reconocida igual o superior al 33 por ciento, se consiente su inscripción no telemática mediante presentación de formulario habilitado para tal propósito por el Ministerio de Empleo y Seguridad Social en las oficinas de registro.

Una vez inscritos los interesados en el fichero de SNGJ pasarán a constituir una lista de demanda única, de modo que los sujetos encargados de realizar las diferentes acciones identificarán las personas inscritas y las seleccionarán en función de las medidas que deseen ejecutar.

4.3.2 Requisitos de inscripción en el fichero del SNGJ

Junto al mencionado requisito primario de la edad, la inscripción en el SNGJ se encuentra supeditada al cumplimiento de una serie de requisitos secundarios.

a. Territorialidad: 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. Añadido a esta exigencia de ciudadanía, nos encontramos con el requisito de que el sujeto se encuentre empadronado en alguna localidad del territorio español.

b. Situación de marginación respecto a la consecución de un empleo. Por ello, se exige que el sujeto no heber trabajado en el día natural anterior a la fecha de presentación de la solicitud. A este respecto comentar que el legislador no ha querido esperar a tener un parado de larga duración ni establecer requisitos adicionales, vinculados al desempleo, como la inscripción en la Oficina del Servicio Público de Empleo o la posibilidad de encontrarse percibiendo una prestación por desempleo. Se trata de evitar una situación de distanciamiento excesiva con el mercado de trabajo que, por lo general, conduce a situaciones de exclusión social.

Además, el interesado en la inscripción no debe haber recibido acciones educativas en el día natural anterior a la fecha de presentación de la solicitud. Tampoco debe haber recibido acciones formativas en el día natural anterior a la fecha de presentación de la solicitud. El legislador considera que todo lo relacionado con prácticas no laborales en empresas o participación en contratos en prácticas o para la formación debe entenderse como actuación formativa.

c. Manifestación de compromiso: Mediante la presentación

de una declaración expresa en la que se manifieste el interés en participar en el SNGJ que se traducirá en una actitud activa en todas las actividades que se desarrollen en el marco del Sistema.

Estos requisitos podrán ser complementados por las CCAA (requisitos terciarios) que, en el ámbito de sus competencias, podrán implantar mecanismos específicos para la inscripción, con la limitación de que al menos deben recoger los requisitos enumerados en los párrafos anteriores. De este modo, se preserva en todo el territorio nacional la igualdad en la exigencia de unos determinados requisitos, debiendo ser cumplidos por todas las personas solicitantes sin que quepa ningún tipo de concesión (Tálens, 2014).

Además, con el compromiso de garantizar la igualdad entendida como que cualquier interesado sea llamado en cualquier parte del territorio nacional, estos datos registrados por las CCAA “serán custodiados en un único sistema informático, en el que se depositará la información generada y que permitirá la integración con el resto de sistemas”.

4.3.3 Constitución de lista única de demanda y llamamiento para el desarrollo de acciones

Una vez que se cumplen los requisitos para la inscripción en el fichero del SNGJ, las personas interesadas pasan a constituir una lista única de demanda que estará a disposición de las diferentes Administraciones públicas y sujetos y entidades privadas.

Estos sujetos tienen la tarea de tratamiento y ordenación de la lista única de demanda del SNGJ con lo que se facilitará la identificación de las personas inscritas, el cumplimiento de los requisitos y la actualización de la información contenida en el fichero. La gestión de estos datos será verdaderamente útil, cuando cualquiera de las entidades, públicas o privadas, quieran utilizar procesos de selección para el desarrollo de las medidas o acciones que pretenden ejecutar.

A continuación, es decir, una vez inscritos en el fichero SNGJ y constituida la lista única de demanda, el joven que pretenda beneficiar de una acción del SNGJ deberá cumplir con unos requisitos añadidos (requisitos cuaternarios). Por un lado, nos encontramos con los requisitos específicos de la convocatoria y, por otro, con la exigencia de mantener los siguientes requisitos⁷:

⁷ No obstante, el art. 105.1 Ley 18/2014, aclara que los requisitos previstos en las letras b) y c) del presente apartado no serán de aplicación para el disfrute de las medidas contempladas en las letras c) y d) del artículo 106 así como de los incentivos previstos en los artículos 107, 108 y 109 de la presente Ley. En el supuesto de que el interesado en inscribirse haya finalizado su participación en el sistema educativo o pueda ser destinatario de programas de segunda oportunidad, a los que se refiere el artículo 106, se considerará que el requisito de la letra b) contemplado en este artículo queda sujeto a no haber recibido acciones educativas que conlleven más de cuarenta horas mensuales en los treinta días naturales anteriores a la fecha de presentación de la solicitud. Se apuesta, nuevamente, por no desvincular, en exceso, al interesado en realizar acciones que le puedan llevar a la obtención de empleo.

- a. No haber trabajado en el día natural anterior al momento de recibir la actuación.
- b. No haber recibido acciones educativas en el día natural anterior al momento de recibir la actuación.
- c. No haber recibido acciones formativas en el día natural anterior al momento de recibir la actuación

Y aún cumpliendo los requisitos primarios (edad), secundarios (descritos para la inscripción en el fichero), terciarios (los específicos de cada Administración o ente), cuaternarios (relacionados en el art. 105.1 Ley 18/2014, previos al llamamiento de la acción); la norma indica que en el proceso de llamamiento intervendrán otros factores como la edad, la experiencia laboral previa, la permanencia en el desempleo o el nivel de cualificación, priorizando a aquellas personas jóvenes que no hayan recibido previamente atención por parte del Sistema y a aquellos que estén más próximos a cumplir la edad máxima prevista en el sistema.

4.3.4 Baja del sistema

El SNGJ no nace con una vocación de permanencia para el joven, sino un apoyo en su inserción laboral, formativa y educativa en tanto posea una determinada edad, acompañada de una voluntad inequívoca de permanencia. A partir de aquí, se deducen dos motivos de baja en el Sistema:

1. La propia voluntad del solicitante. Baja a petición propia.

2. El cumplimiento de la edad límite aplicable en el momento de su inscripción. Se trata de una baja de oficio que no opera de forma automática, puesto que no será dado de baja si aún cumplida la edad máxima se encuentra realizando una acción o si una vez alcanzada esa edad no hubiera sido atendido en ninguna ocasión por el Sistema⁸. Procede, pues de oficio, siempre si, junto al requisito de edad máxima, hubiera sido atendido previamente con algunas de las medidas previstas.

Respecto a la situación de aquella persona inscrita en el fichero del SNGJ que hubiera rechazado la propuesta de actuación ofertada, una vez cumplida la edad máxima será dada de baja de oficio. En tanto no cumpla esa edad máxima, las diferentes Administraciones o entidades podrán realizar otra propuesta tras la evaluación de la negativa.

Por último, mencionar la posibilidad de entrar y salir del Sistema siempre que el sujeto cumpla los requisitos para recibir atención.

4.4. Medidas y acciones previstas por el Sistema Nacional de Garantía Juvenil

Con objeto de facilitar al joven una integración laboral, educativa y/o formativa el SNGJ pretende, a través de los sujetos

⁸ Igualmente, el empresario, incluido el trabajador autónomo, seguirán recibiendo los incentivos contemplados en los artículos 107, 108 y 109 Ley 18/2014, aun habiendo superado la edad máxima.

implicados, ofrecer una serie de acciones o medidas que se pueden clasificar en cuatro bloques tal y como se recoge en la figura 2⁹.

En el primer bloque se encuentran las *medidas para favorecer la intermediación*, recogidas en el art. 106 a) Ley 18/2014, que pueden resumirse en que el interesado esté plenamente informado de los servicios y el apoyo disponible para la búsqueda de empleo (ofertas, orientación para entrevistas, apoyo en la elaboración de currículum vitae). Requiere un esfuerzo adicional en el sentido de que el éxito de estas medidas exige una colaboración entre servicios de empleo, centros de educación y formación, proveedores de orientación profesional y los servicios de apoyo a la juventud.

Respecto a la actuación de las agencias de colocación, y en tanto que nuestra legislación permite a las ETT actuar como tales, se intenta poner en marcha todos los mecanismos posibles que lleven a una reducción de tiempo en situación de desempleo facilitando la transición hacia el empleo. Por último, respecto a la movilidad destacar el programa EURES, comentado entre las acciones de la Unión Europea.

Figura 2. Medidas destinadas a favorecer la integración laboral



Fuente: elaboración propia

En segundo lugar, se encuentran las *medidas para favorecer la empleabilidad*, recogidas en el art. 106 b) Ley 18/2014. Son de destacar los programas de segunda oportunidad, en cuanto suponen la vuelta a la formación de un colectivo marginal. La apuesta por este colectivo debe, entre otras medidas, contemplar ayudas económicas a sus participantes. Además, como consecuencia de lo anterior debe manifestarse la necesidad de impulsar la formación profesional dual a través del contrato para la formación y el aprendizaje, en donde se combinan trabajo remunerado y formación en centros dentro del sistema de formación profesional para el empleo o del sistema educativo.

En tercer lugar, están las *medidas para favorecer la contratación*. Reguladas detalladamente en los arts. 107 a

⁹ Las medidas pueden consultarse en el art. 106 Ley 18/2014, destacándose en estas líneas una valoración sobre algunas de ellas.

109. Por un lado, nos encontramos con la bonificación por la contratación de personas beneficiarias del SNGJ. Téngase en cuenta como señalan, Altés y García (2015), que resulta correcto abordar el problema del desempleo juvenil desde el sistema de contratación, pero sin fomentar el empleo precario.

La medida más importante en este campo es la nueva bonificación mensual en la aportación empresarial a la cotización a la Seguridad Social durante seis meses. El resto de medidas se dedican a mejorar aspectos ya previstos en las normas de sobre fomento del emprendimiento y el empleo joven, cuando las empresas recurren a la contratación de beneficiarios del SNGJ (Cavas, 2015).

Por otro lado, con el incentivo a la contratación a tiempo parcial con vinculación formativa de beneficiarios del SNGJ. Además, se prevé, aumentar las cuantías máximas de las bonificaciones en las cotizaciones empresariales a la Seguridad Social dirigidas a financiar los costes de la formación inherente al contrato para la formación y el aprendizaje.

La novedad más importante relacionada con la bonificación de cuotas, que merece ser destacada, reside en la posibilidad de que en el supuesto de que todos los incentivos excedan incluso del 100% de la cotización, a favor de la empresa del trabajador autónomo por un trabajador contratado, tal excedente se podrá aplicar para reducir la cotización de otro trabajador en la empresa (Fernández, 2014).

Por último, el cuarto bloque recoge las *medidas de apoyo al emprendimiento*. Junto a acciones de fomento del emprendimiento se requiere de actuaciones concretas que sirvan para ejecutar proyectos empresariales fruto de apoyo a los emprendedores (Sempere y Fernández, 2013). A esto ayuda, sin duda, la posibilidad de capitalización de la prestación por desempleo o, para el emprendedor con determinadas cargas familiares/económicas, la compatibilización de la prestación por desempleo y el inicio de una actividad emprendedora. En general, se hacen necesarias las ayudas al autoempleo, ya sea mediante apoyo económico estatal o autonómico.

4.5. Puntos débiles del Sistema Nacional de Garantía Juvenil

Una vez analizado el Sistema de Garantía Juvenil, cabe referirse a algunos puntos débiles del sistema. En primer lugar, y con independencia de la buena noticia que supone la implantación de la Garantía Juvenil, en cuanto a la entrada de recursos económicos, no podemos obviar que, con anterioridad al propio desarrollo del SNGJ, la actuación de los poderes públicos no se aleja demasiado de lo que ahora se detalla en el SNGJ. Vemos pues, como no hay tantas novedades en lo señalado por la Garantía Juvenil cuanto sí una profundización en los temas en la medida que han recibido apoyo económico. En este sentido podemos recordar 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, que contempla iniciativas de la Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven dirigidas a los jóvenes desempleados. Igualmente, los planes desarrollados por el Estado y las autoridades educativas de las CCAA para

frenar el abandono escolar no constituyen novedad alguna en el panorama educativo español.

En segundo lugar, el SNGJ se ocupa de proporcionar, principalmente, formación y asesoramiento para la obtención de un empleo, ya sea por cuenta propia o por cuenta ajena. Sin embargo, olvida que el otro lado de la relación laboral se encuentra el empresario. La estimulación a la contratación de los jóvenes procedentes de acciones de Garantía Juvenil debe presentarse como algo paralelo al SNGJ. La disminución del desempleo juvenil tiene dos actores. De nada sirve desarrollar acciones sobre uno de los actores si el otro no encuentra la estimulación adecuada para concretar la contratación (bonificaciones, incentivos, etc.).

En tercer lugar, resulta criticable la publicidad que se ha concedido al SNGJ y sus programas anexos. La realización de campañas institucionales, por recordar algunas, las que se ejecutan desde la Dirección General de Tráfico o las que se realizaron sobre accidentes de trabajo gozaron de un gran despliegue televisivo, periodístico y geográfico a través de vallas publicitarias. ¿Qué ha pasado con la publicidad del SNGJ? Partiendo que no es un problema económico queda sólo afirmar que responde a una deficiente estrategia de implantación.

Incluso la última modificación del SNGJ, que tiene relación con la edad, no se ha incorporado en algunas páginas institucionales de CCAA.

En cuarto lugar, las CCAA han emprendido diferentes programas de Garantía Juvenil. Partiendo de ello, cada uno estableció edades diferentes para beneficiarse de las acciones y medidas de los programas. Así el SNGJ establecía, en un origen, un rango de edad de 16 a menos de 25 años para beneficiarse. Sin embargo, Andalucía publicitó sus programas para jóvenes menores de 30 años. Canarias amplía la edad hasta los 30 años para beneficiarse de sus medidas de Garantía juvenil. A mitigar estas diferencias contribuyó la modificación de la edad para poder acceder a los diferentes programas del SNGJ, menores de treinta años. No obstante, siguen las diferencias en tanto Canarias, como acaba de mencionarse, incluye a los jóvenes con treinta años cumplidos.

Esta primera causa desigualdad entre jóvenes del territorio nacional para el acceso a programas debe ponerse en conexión con el requisito de empadronamiento exigido por las diferentes CCAA. En un contexto donde la movilidad se considera positiva, como elemento a la hora de búsqueda de empleo, consideramos un elemento distorsionador la exigencia de este requisito, además, de ir en contra de los parámetros sentados por la Unión Europea (Documento COM 2013).

Por último, el éxito del SNGJ deberá evaluarse en un futuro. Desgraciadamente, por imposible, el Sistema no garantiza un puesto de empleo al joven. Desde el momento que esto no ocurre se pierde la motivación en su participación, sobre todo por los sectores juveniles más excluidos, y puede ponerse en duda, o al menos en barbecho, la eficacia del desembolso económico y humano que se está realizando por CCAA, Estado y Unión Europea.

Y, además, en caso de obtención de un empleo, no debe pasarnos por alto las condiciones de su ejecución, tanto salariales como de Seguridad Social. La dignificación de estas condiciones no se contempla en el SNGJ aunque consideramos que desde el Estado se debe actuar en la consecución de este objetivo.

Nuevamente, podemos decir, que si tras la formación no hay empleo ni salario digno se produce un efecto de des-estimulación importante para el joven que quizá prefiere depender de ayudas sociales o familiares.

5. Conclusiones

Debemos ser conscientes que una de las dificultades que afrontan los Estados a la hora de determinadas las medidas para la lucha contra el desempleo juvenil parte de la necesidad de reconocer que los jóvenes son un grupo muy diverso, con diferentes características y con frecuencia múltiples necesidades. Así, en tanto las actuaciones comparten el mismo objetivo, debe tener diferentes enfoques y adaptarse a las necesidades individuales, con el apoyo personalizado de asesores personales que buscan optimizar el binomio individuo e intervención.

A lo anterior, debe añadirse, que la crisis pone fuertes presiones sobre los gobiernos de muchos frentes, al tiempo que ha puesto de relieve, una vez más, que subyace a los problemas estructurales del mercado de trabajo juvenil. Se requiere una acción correctiva que podría ser beneficiosa durante la crisis, pero también mucho más allá. En muchos países, se requieren acciones en diferentes áreas, como la educación, la formación, el empleo y las políticas sociales para garantizar que cuando su país emerja de la crisis económica, los jóvenes estarán preparados y equipados para trabajar. En este sentido es fundamental, por un lado, garantizar que aquellos jóvenes cuando finalicen el período educativo hayan adquirido las habilidades necesarias para desenvolverse en el mercado laboral y, por otro, reconsiderar políticas adoptadas hasta el momento y eliminar barreras que no ayudan a facilitar la contratación de los jóvenes (reducción de cotizaciones, cambios en los contratos formativos, etc.).

Además, la trayectoria del empleo juvenil es muy sensible al ciclo económico. En general, los jóvenes son los primeros en perder sus empleos en tiempos de contracción económica, y los últimos en obtener un trabajo cuando la economía repunta. Ésta es una de las principales razones que explica que los jóvenes se hayan visto seriamente afectados por la crisis económica mundial.

Por ello, esta prioridad (el empleo de los jóvenes) debe hacerse explícita mediante la formulación de metas realistas y la definición de resultados previstos que pueden cuantificarse y de resultados concretos que quepa esperar. Para que esta prioridad se plasme en acciones concretas, también deben asignarse recursos adecuados para llevarla a la práctica.

Y, conectado con lo anterior, la evaluación de los costes debe constituir el eje sobre el que elaborar una estrategia viable de movilización de recursos.

En este contexto los Sistemas de Garantía Juvenil tienen una gran importancia y consideramos que tienen que basarse en:

a. Establecimiento de un marco de políticas enfocadas a promoción el empleo joven. La promoción del empleo, en general, pasa por la estimulación de la demanda y por situar al empleo como el eje de las políticas de recuperación en situaciones de crisis económicas. Una elevada tasa de empleo debe tener como consecuencia directa que las condiciones

en que se desarrolla el empleo juvenil sean más decentes. Así, un marco de políticas enfocado a la obtención de altos niveles de empleo debe considerarse como la piedra angular en la promoción del empleo joven. Por ello, se necesita que España continúe en la línea de fomento del empleo como objetivo prioritario de la política económica y social. En este sentido, resulta fundamental la adopción de Estrategias de empleo, como las que se están desarrollando, si bien, deben ir acompañadas de políticas que ofrezcan un reajuste, elevando la protección social de este colectivo para conseguir una disminución de las situaciones de exclusión social y de desigualdad. En definitiva, desarrollo de planes objetivos realistas, resultados previstos, recursos adecuados y procesos de evaluación, quedando así de manifiesto el compromiso por el empleo joven.

b. Fortalecimiento del diálogo social. Lo anterior debe ejecutarse con la colaboración de los interlocutores sociales, a través del diálogo social, quienes hasta ahora han ocupado un papel no demasiado relevante en la formulación y aplicación de políticas relativas al empleo juvenil.

c. Mejora de la empleabilidad juvenil. El acceso a la educación y a perfiles formativos debe constituir un eje de las estrategias de empleo. El aprendizaje y la formación van directamente relacionados con los resultados de empleabilidad. Junto a esto, debe prestarse, igualmente, atención al desempleo de los jóvenes con altos niveles formativos. No se puede construir un diálogo sobre la necesidad de formación para obtener un empleo y, al mismo tiempo, en los países desarrollados, encontramos con elevados números de desempleados con titulación superior. Tal y como indica Calvo (2014), las relaciones laborales de este colectivo de titulados se han caracterizado por un alto grado de temporalidad lo que se ha traducido en un proceso más lento de inserción. Esto provoca un efecto perverso con implicaciones, por un lado, económicas, debido a la gran inversión pública en la formación de estas personas y, por otro, sociales, en cuanto a la sensación de frustración de estos jóvenes sobradamente preparados por otro, sociales, en cuanto a la sensación de frustración de estos jóvenes sobradamente preparados. De hecho, cada vez son mayores las posibilidades de que los trabajadores se empleen en ocupaciones que subutilizan sus competencias (OIT, 2013).

d. Fomento de la experiencia laboral. La experiencia laboral constituye un factor clave de la empleabilidad en cuanto se valora positivamente por los empleadores. Políticas enfocadas, por un lado, a fomentar la adquisición de un primer empleo que facilite el acceso al mercado laboral saliendo del círculo cerrado que supone altos niveles de formación y ausencia de ofertas de empleo; y, por otro lado, a desarrollar programas formativos duales en donde los sectores de población juvenil menos cualificados puedan combinar educación con formación. Sobre todo, en este último supuesto, el empleador debe contar con incentivos adecuados para la puesta en marcha de este tipo de inserción laboral.

e. Fortalecimiento de los servicios públicos de empleo. Uno de los pilares sobre los que se apoya el éxito de la Garantía Juvenil son los Servicios públicos de empleo. Una configuración orgánica moderna, una gestión eficaz, una oferta adecuada

y una atención personalizada serán las bases que deben acompañar las políticas públicas de apoyo al empleo juvenil.

Por último, en 2010, el entonces Director General de la OIT, manifestaba que la simple aspiración a tener la oportunidad de desarrollar un trabajo decente está en las agendas políticas, en las encuestas de opinión, pero, sin embargo, las políticas no se están desarrollando (Somavia, 2010). Cinco años después puede confirmarse un cambio de tendencia y una preocupación de los Estados por generar la necesidad de ofrecer trabajos dignos, especialmente a los jóvenes. No obstante, queda trabajo por realizar como previsiblemente demuestran las conclusiones que se realicen tras la evaluación de resultados de los Sistemas Nacionales de Garantías Juveniles.

Y, para terminar, contestando a la pregunta que da título de este estudio, debe considerarse que la Garantía Juvenil sí ayuda en la reducción del desempleo juvenil siempre que se efectúe sobre grupos concretos de jóvenes desfavorecidos, que exista una capacidad presupuestaria adecuada acompañada de una correcta gestión administrativa y que los sistemas de educación y formación respondan a criterios sólidos educativos y no políticos.

Bibliografía

- ALTÉS TÁRREGA, J.A.; GARCÍA TESTAL, E. (2015): "El uso de las modalidades contractuales como medida de fomento del empleo juvenil y prolongación de la vida laboral", *Revista de Información Laboral*, 2, pp. 67-92.
- BUCKUP, S. (2009): The price of exclusion: The economic consequences of excluding people with disabilities from the world of work, Skills and Employability Department, OIT, 2009.
- CAVAS MARTÍNEZ, F. (2015): "Incentivos laborales para combatir el desempleo juvenil: una reordenación obligada", *VVAA, La protección por desempleo en España*, Murcia, Laborum, pp. 549-562.
- CALVO GALLEGU, F.J. (2014): "El impacto de las medidas contractuales en la Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven: Un primer intento de evaluación", *VVAA, Jóvenes y Políticas de Empleo*, Albacete, Bomarzo, pp. 149-184.
- CRISTOBAL RONCERO, R. (2014): "Sistema Nacional de Garantía Juvenil (Ley 18/2014, de 15 de octubre, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia", *Nueva Revista Española de Derecho del Trabajo*, 169, pp. 233-238.
- Documento COM (2001) 681 final de 21 de noviembre, Libro Blanco "Un impulso para la juventud europea", pp. 14 y 40.
- Documento COM (2004) 694 final de 22 de octubre, "Balance de las acciones llevadas a cabo en el marco de la cooperación europea en el ámbito de la juventud", p. 8.
- Documento COM (2009) 200 final, de 27 de abril, Comunicación de la Comisión Una estrategia de la UE para la juventud: inversión y capacitación. Un método abierto de coordinación renovado para abordar los desafíos y las oportunidades de los jóvenes., p. 6.
- Documento COM (2011) 933 final, 20 de diciembre, "Iniciativa de Oportunidades para la Juventud", p. 7.
- Documento COM (2013) 477 final, de 19 de junio 2013, "Trabajar juntos por los jóvenes europeos: Un llamamiento a la acción contra el desempleo juvenil", p. 7.
- FERNÁNDEZ ORRICO, F.J. (2014): "El Sistema Nacional de Garantía Juvenil: Nuevo instrumento de actuación y apoyo a la contratación de jóvenes", *Revista de Trabajo y Seguridad Social CEF*, 377-378, pp. 143-179.
- KENYON, P. (2009): *Partnerships for youth employment: A review of selected community-based initiatives*, OIT.
- MASCHERINI, M.; LUDWINEK, A.; VACAS, C. y MEIERKORD, A. (2014): *Mapping youth transitions in Europe*, Luxemburgo, Publicaciones de la Unión Europea.
- NIETO ROJAS, P. (2014): "La formación dual como política activa de empleo. La escasa empleabilidad de los jóvenes sin cualificación como telón de fondo", *Revista Información Laboral*, 2, pp. 43-66.
- O'HIGGINS, N. (2010): *The impact of the economic and financial crisis on youth employment: Measures for labour market recovery in the European Union, Canada and the United States*, OIT.
- OIT (2005): Resolución relativa al empleo de los jóvenes.
- OIT (2008): Calificaciones para la mejora de la productividad, el crecimiento del empleo y el desarrollo.
- OIT (2009a): La igualdad de género como eje del trabajo decente.
- OIT (2009b): Un Pacto Mundial para el Empleo.
- OIT (2010): Políticas de empleo para la justicia social y una globalización equitativa.
- OIT (2011a): El empleo juvenil en Europa Oriental: una crisis dentro la crisis.
- OIT (2011b): The challenge of employment creation in G20 countries: policy options.
- OIT (2012): La crisis del empleo de los jóvenes: ¡Actuemos ya!, p. 12.
- OIT (2013): Tendencias mundiales del empleo juvenil 2013: Una generación en peligro, Ginebra.
- PÉREZ CAMPOS, A.I. (2014): "Política comunitaria europea de empleo juvenil", *Revista del Ministerio de Empleo y Seguridad Social*, 113, pp. 13-38.
- PÉREZ DEL PRADO, D., (2014): "Desempleo Juvenil y formación en Europa: El problema de los <Ninis>", *Revista Información Laboral*, 2, pp. 249-264.
- RODRÍGUEZ-PIÑERO, M., VALDÉS, F. y CASAS, M.E., (2014): "Editorial", *Revista Relaciones Laborales*, 9, pp. 1-32.
- SEMPERE NAVARRO, A.V.; FERNÁNDEZ ORRICO, F.J.: (2013): "Emprendedores y reformas laborales", *Revista Doctrinal Aranzadi Social*, 8, pp. 15-48.
- SOMAVIA, J. (2010): "Achieving and sustaining an employment-based recovery: United States and global strategies for governments, businesses, workers and families", Address for a panel discussion at the Brookings Institution, Washington, DC, 2010.
- TÁLENS VISCONTI, E. (2014): "Notas sobre el Sistema Nacional de Garantía Juvenil implantado por el Real Decreto-Ley 8/2014, de 4 de julio", *Revista Actualidad Jurídica Iberoamericana. IDIBE*, 1, pp. 183-198.
- TONG, F. (2010): *El Impacto de la Crisis Económica y Financiera sobre el Empleo Juvenil en América Latina: Medidas del Mercado Laboral para Promover la Recuperación del Empleo Juvenil*, Suiza, Organización Internacional del Trabajo.
- VELASCO PORTERO, M.T. (2014): "El Plan de Nacional de Implementación de la Garantía Juvenil en Alemania", *Revista de Derecho Social y Empresa*, 2, pp. 161-168.