



Universidad
Zaragoza

Trabajo Fin de Grado

El desempleo juvenil en España

La Garantía Juvenil

Autor/es

Ainhoa Contreras Borao

Director/es

Luis Antonio Sáez Pérez

Facultad Economía y Empresa de Zaragoza

Año 2019/2020

ÍNDICE

1. Introducción	1
2. El desempleo juvenil	2
2.1. Definición de desempleo juvenil.....	2
2.2. Evolución del desempleo juvenil	4
2.3. Causas del desempleo juvenil	13
2.4. Consecuencias del desempleo juvenil	18
3. Teorías del mercado de trabajo y razones de intervenir	19
3.1. Teorías del mercado de trabajo	19
3.2. Fallos y limitaciones del sistema educativo y del mercado laboral. Razones de intervenir.....	21
4. La Garantía Juvenil	24
4.1. Contexto y enfoque. Antecedentes.....	25
4.2. Objetivos de la Garantía Juvenil	26
4.3. Requisitos para ser beneficiario y ventajas.....	27
4.4. Actores intervinientes.....	28
4.5. Financiación.....	29
4.6. Catálogo de medidas e iniciativas	30
4.7. Los programas de Garantía Juvenil. Análisis teórico.....	30
4.8. Impacto y evolución de la Garantía Juvenil.....	31
4.9. Defectos y problemas de la Garantía Juvenil.....	34
5. Conclusiones	35
6. Bibliografía	37

1. Introducción

Durante este trabajo se pretende analizar la evolución de la situación laboral de los jóvenes desempleados en el periodo de tiempo comprendido entre el año 2006 y el 2019, además de la principal medida política llevada a cabo para solventar este problema, como es la Garantía Juvenil.

El objetivo es mostrar una descripción general del desempleo juvenil en España. Uno de los principales problemas de su elaboración ha sido la dificultad para encontrar datos sobre dicho tema, especialmente en los referidos al impacto de las medidas llevadas a cabo por el Sistema de Garantía Juvenil.

A finales de 2007, tuvo lugar el estallido de la burbuja inmobiliaria. Comenzó así un periodo de crisis económica y financiera que tuvo efectos devastadores en la economía a nivel mundial. De los países de Europa, uno de los más afectados fue España.

El mercado de trabajo fue uno de los sectores más perjudicados. Hasta ese año, en España el ritmo de creación de empleo fue muy elevado, llegando incluso a la convergencia con la media de la Unión Europea. A pesar de eso, la crisis económica supuso el inicio del deterioro del mercado laboral, con una destrucción de empleo más elevada en nuestro país que en los países de la Unión Europea. Uno de los colectivos más afectados por esta destrucción de empleo fueron los jóvenes entre 16 y 24 años.

El presente trabajo se divide en tres partes. La primera se centra en el concepto del desempleo juvenil interpretado con varias definiciones; su evolución teniendo en cuenta diversas variables, como la tasa de empleo y desempleo de la población total, la tasa de empleo y desempleo de la población joven, la tasa de parados de larga duración, la tasa de paro según los estudios alcanzados, entre otras; y las causas y consecuencias del desempleo juvenil, no solo economicistas, sino también humanas y sociales. Para empezar, se da una visión de todo el periodo, es decir, desde el año 2006 hasta el 2019 y, a continuación, se centra en los años 2007 al 2012.

La segunda parte, se dedica a las teorías del mercado de trabajo y su encaje en el mercado laboral juvenil. Se explican los fallos y limitaciones del mercado laboral y del sistema educativo y las razones de una necesaria intervención para paliar dichos defectos.

La última parte se destina íntegramente al análisis del Sistema Nacional de Garantía Juvenil. Para empezar, se desarrolla su contexto y el enfoque llevado a cabo, es decir, los antecedentes que dieron lugar a Garantía Juvenil. A continuación, se explica la Garantía Juvenil mediante los objetivos previstos; la financiación destinada por parte de la intervención pública; las medidas e iniciativas implementadas para su ejecución; un análisis teórico de los programas; el impacto y la evolución; y, por último, se mencionan algunos defectos y problemas del Sistema. Esta parte está centrada a partir de la Implantación de la Garantía Juvenil, es decir, del año 2013 en adelante.

2. El desempleo juvenil en España

El desempleo es uno de los principales problemas de la sociedad. Es un fenómeno persistente que se agrava con las crisis económicas. Constituye una de las principales alteraciones del mercado de trabajo. Esto repercute en la situación económica de las personas desempleados, tanto presente como futura, y en la situación económica del país.

2.1. Definición de desempleo juvenil

Para estudiar el fenómeno de desempleo primero hay que definir el concepto. Veremos a continuación algunas definiciones.

La Organización Internacional del Trabajo en la decimotercera Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo (CIET) explicó la idea inicial de manera simple, lo que llevó más adelante a revisar el término para entenderlo con mayor precisión. Así, define el desempleo como la población que tenga más de cierta edad especificada y que se hallen:

- a) Sin empleo, es decir, que no tengan un empleo asalariado o un empleo independiente.
- b) Disponibles para trabajar en empleo asalariado o en empleo independiente durante el periodo de referencia.
- c) En busca de empleo, es decir, que han tomado medidas concretas para buscar un empleo asalariado o un empleo independiente en un periodo reciente especificado.

Con la propuesta de revisión se define ahora en función del trabajo cuyo principal objetivo es la generación de ingresos, es decir, a cambio de una remuneración. Esto refleja más precisamente la percepción corriente del desempleo. Ello presupone que la situación de desempleo debería entrañar la búsqueda de cualquier tipo de empleo (en el sentido que ahora se le da a este concepto), ya sea asalariado e independiente, informal, ocasional, a tiempo parcial, estacional o cualquier otra forma de empleo temporal.

Otra definición sería la de Samuelson & Nordhaus en la decimoctava edición.

Clasifican las personas como desempleadas cuando reúnen todos los criterios siguientes: no tuvieron empleo durante la semana de referencia, estuvieron disponibles para trabajar en ese tiempo, y realizaron esfuerzos específicos para conseguir empleo en algún momento durante el periodo de 4 semanas que terminó con la semana de referencia. Las personas en reserva y en espera de ser llamadas cuentan como desempleadas.

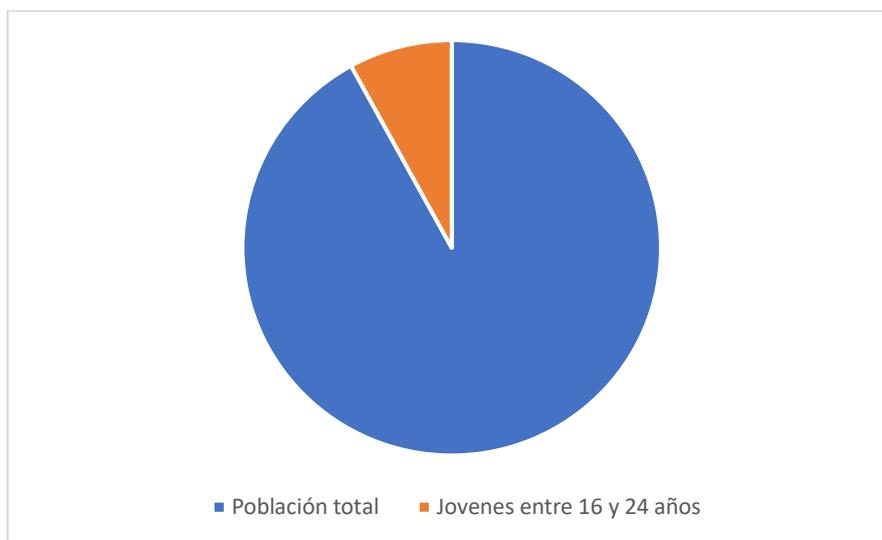
El desempleo juvenil es el principal tema de este trabajo, por lo que nos centraremos en este colectivo.

Según la definición estándar de las Naciones Unidas, “juventud” comprende a las personas jóvenes entre 15 y 24 años, ambos inclusive (Niall O’Higgins, 2001).

En el año 2014, el número de jóvenes y adolescentes a nivel mundial (entre 10 y 24 años) era de 1.800 millones. Representan el 25%, aproximadamente, del total de la población.

Según el censo demográfico del INE, en España, en diciembre de ese mismo año, la población total era de 46.436.797 personas, de los cuales casi 4.500.00 eran jóvenes de entre 16 y 24 años. Como se puede observar en el gráfico, figuraban casi el 9%.

Gráfico 1: Porcentaje población española total y joven



Fuente: INE, EPA. Elaboración propia. Datos 2014

A simple vista se puede deducir que las personas jóvenes representan un grupo minoritario del conjunto de la población. Esto significa que los asuntos relacionados con los jóvenes a menudo quedan relegados a un segundo plano cuando hay que prestar especial atención a este colectivo.

Con las crisis económicas y financieras, los jóvenes se convierten en un grupo muy vulnerable, con grandes dificultades para entrar en el mercado laboral, además de tener mayor riesgo de perder el empleo. La falta de experiencia laboral es un gran obstáculo que dificulta, a su vez, la adquisición de experiencia. Se forma así un círculo del que es complicado salir.

El desempleo en edades tempranas compromete la empleabilidad futura de los individuos y se generan patrones inadecuados de comportamiento laboral. La probabilidad de que una persona se encuentre parada disminuye con la edad y con su nivel educativo, principalmente durante los ciclos recesivos.

Más adelante profundizaremos en las causas y consecuencias del desempleo juvenil.

2.2. Evolución del desempleo juvenil

En este apartado vamos a analizar la evolución del empleo y del desempleo desde el año 2007 hasta las ligeras recuperaciones de los últimos años. Dicha evolución se lleva a cabo con los datos recopilados del Instituto Nacional de Estadística (INE) y de la Encuesta de

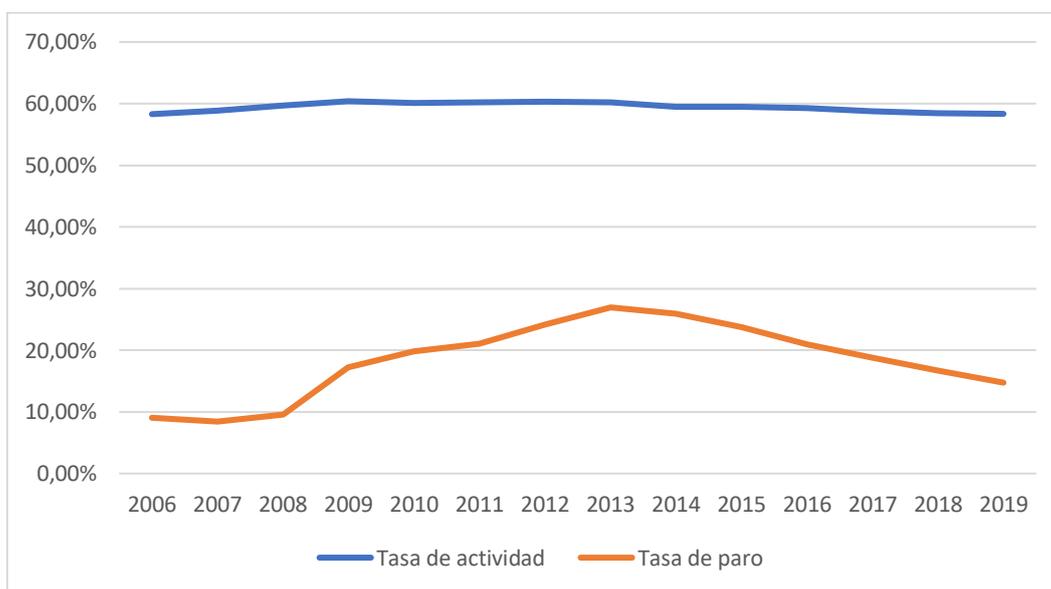
Población Activa (EPA), además de investigaciones de diversos economistas como Juan Ramón García o Sara de la Rica, entre otros.

A partir del año 2007, la economía mundial redujo considerablemente su ritmo de crecimiento en los países más desarrollados. Todos los países de Europa se vieron afectados con la crisis económica de ese periodo, si bien España fue uno de los países más afectados por esta desaceleración económica.

El mercado laboral español tuvo importantes efectos negativos. Uno de los principales problemas a destacar que tiene España, y el cual se agravó con dicha recesión, fue el desempleo. En concreto, el desempleo juvenil.

Para el total de la población, la tasa de actividad se mantuvo estable entre el 2006 y el 2019, mientras que para los jóvenes esta tasa aumentó progresivamente hasta el año 2013. Este descenso de la actividad se debió a la fuerte reducción del número de jóvenes ocupados.

Gráfico 2: Tasa de actividad y de paro para el total de población (%)



Fuente: INE, EPA. Elaboración propia. Datos 2006-2019

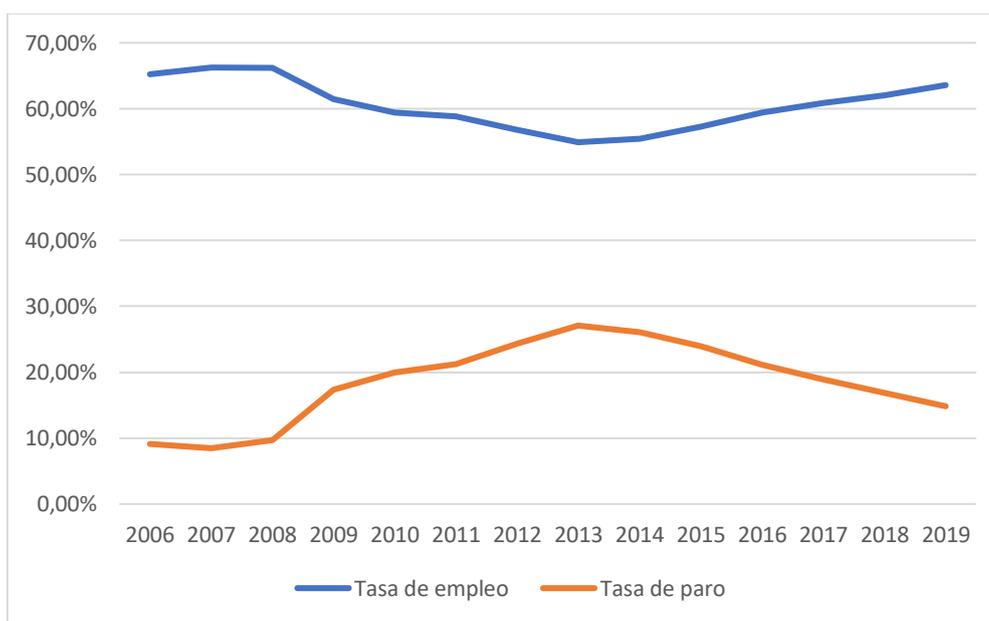
En el año 2006, la economía española crecía a un ritmo del 4,1% (crecimiento del PIB). La tasa de empleo para el grupo de población con edades entre los 16 y los 64 años, según

la EPA, era del 65,25%, lo que suponía 19.578.400 de personas ocupadas. La tasa de paro era del 9,07%, lo que significaba 1.942.800 personas desempleadas.

A partir del año 2008, comenzó el periodo de destrucción de empleo. En el primer trimestre del 2009, la tasa de empleo se situaba en el 61,40% y la tasa de paro aumentó al 17,34%. Esto es, 19.284.400 personas ocupadas y 4.018.200 personas desempleadas.

La tasa de paro siguió aumentando progresivamente hasta el primer trimestre del año 2013, que llegó a una cifra del 27,08%. Esto significó 6.278.200 personas desempleadas. La tasa de empleo se mantuvo alrededor del 60% en prácticamente todo el periodo (60,18% en dicha fecha). En apenas 6 años, hubo aproximadamente 4 millones más de personas desempleadas.

Gráfico 3: Tasa de empleo y de paro población 16-64 años (%)



Fuente: INE, EPA. Elaboración propia. Datos 2006-2019

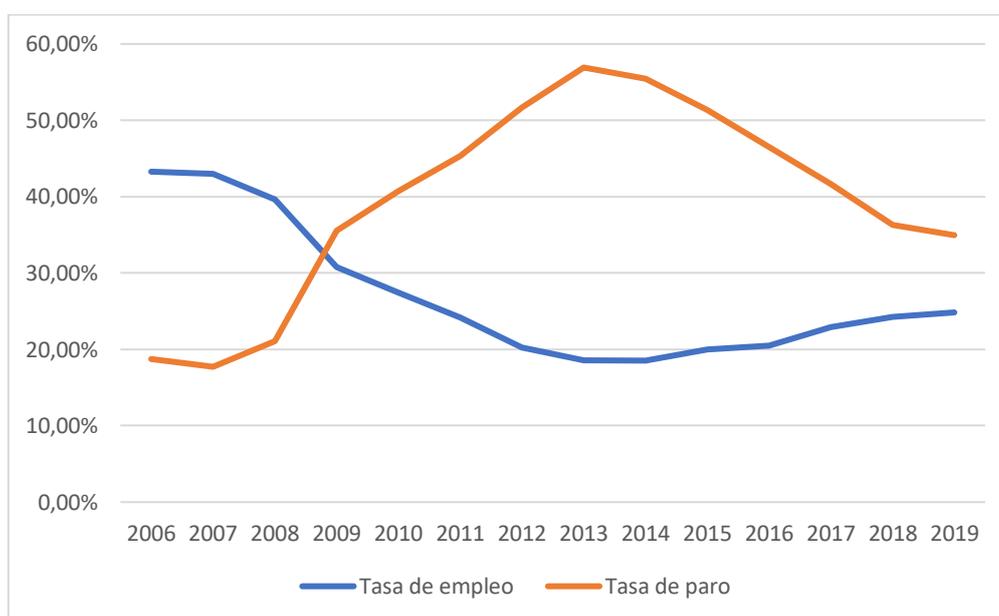
Esta destrucción de empleo afectó a todos los grupos sociales, si bien tuvo una mayor incidencia en el grupo de las personas jóvenes.

El grupo de personas jóvenes menores de 25 años tuvieron unas cifras de desempleo todavía más desoladoras. En el año 2006 el porcentaje de paro se situaba en el 18,71%. Para el primer trimestre del 2009, ya había alcanzado el 35,54%. Y en el primer trimestre del año 2013, alcanzó el máximo con una cifra del 56,92% de jóvenes desempleados.

El aumento del nivel de desempleo fue más acelerado en el caso de los jóvenes de 16 a 24 años. Este nivel de desempleo para dicho colectivo llegó a ser más del doble que la tasa de paro de la población total. En el año 2013 para el primero se situaba en el 56,92% y para el segundo fue del 27,08%.

Estas cifras ponen de manifiesto la grave situación en la que se encuentra la población joven en España.

Gráfico 4: Tasa de empleo y de paro población joven 16-24 años (%)

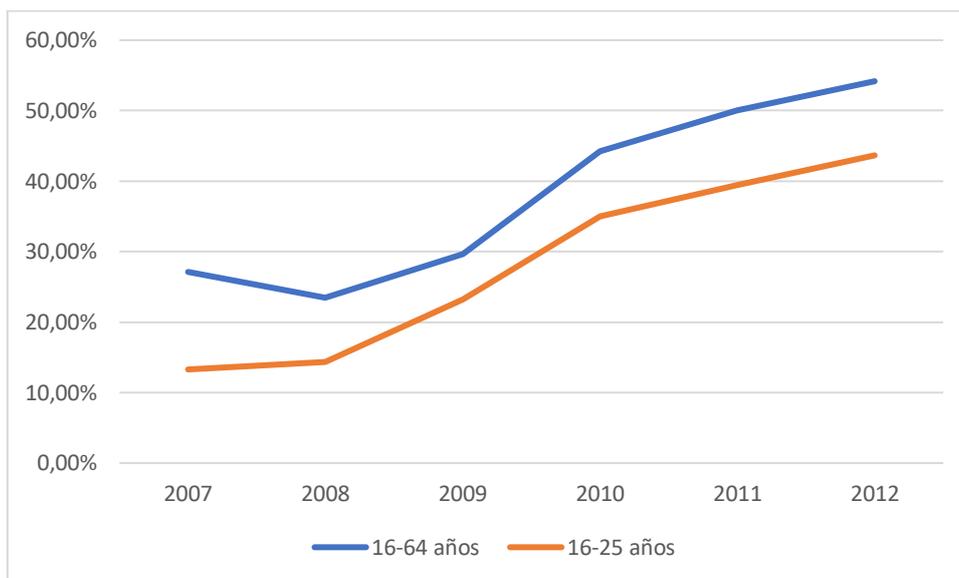


Fuente: INE, EPA. Elaboración propia. Datos 2006-2019

Cabe destacar que buena parte de los jóvenes desempleados son parados de larga duración, esto es, las personas que llevan buscando empleo activamente sin haberlo encontrado ni haber podido trabajar durante un periodo de 12 meses o más. Los individuos que se encuentran en esa situación tanto tiempo pueden llegar a sufrir una descapitalización de sus capacidades. Como consecuencia de esto puede llevar a una desconexión del mercado de trabajo y a una exclusión social a largo plazo. Así, este colectivo es uno de los principales contribuidores de la tasa de paro estructural.

En el año 2007, el 27,08% de la población total era parado de larga duración, mientras que en el año 2012 lo era el 54,18%. Para los jóvenes entre 16 y 25 años, estos porcentajes eran del 13,28 y del 43,66% en dichos años.

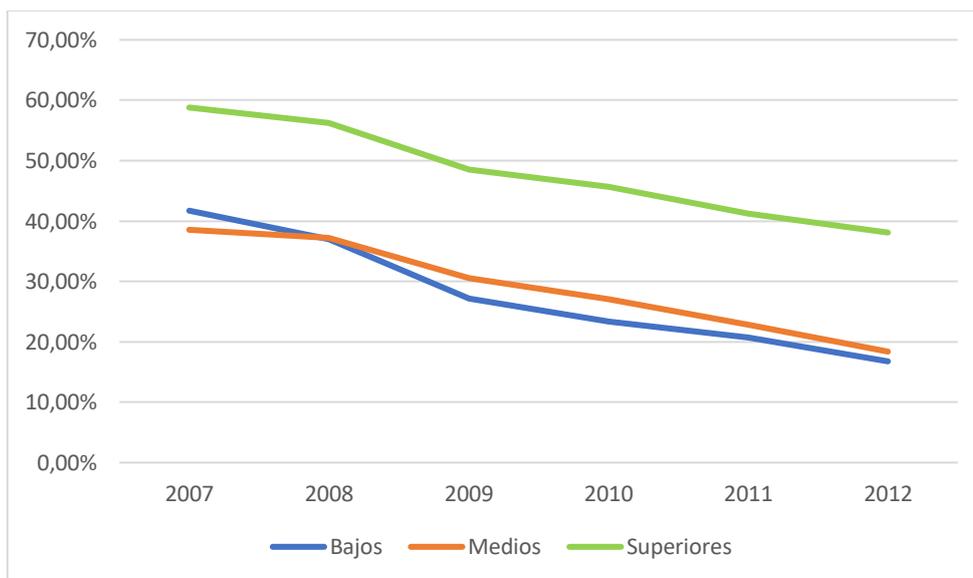
Gráfico 5: Tasa de parados de larga duración (%)



Fuente: INE, EPA. Elaboración propia. Datos 2007-2012

Según los estudios alcanzados, también hay diferencias notables. Como es de esperar, los jóvenes entre 16 y 25 años con niveles de estudios bajos presentan una tasa de empleo inferior a los jóvenes con mayores niveles.

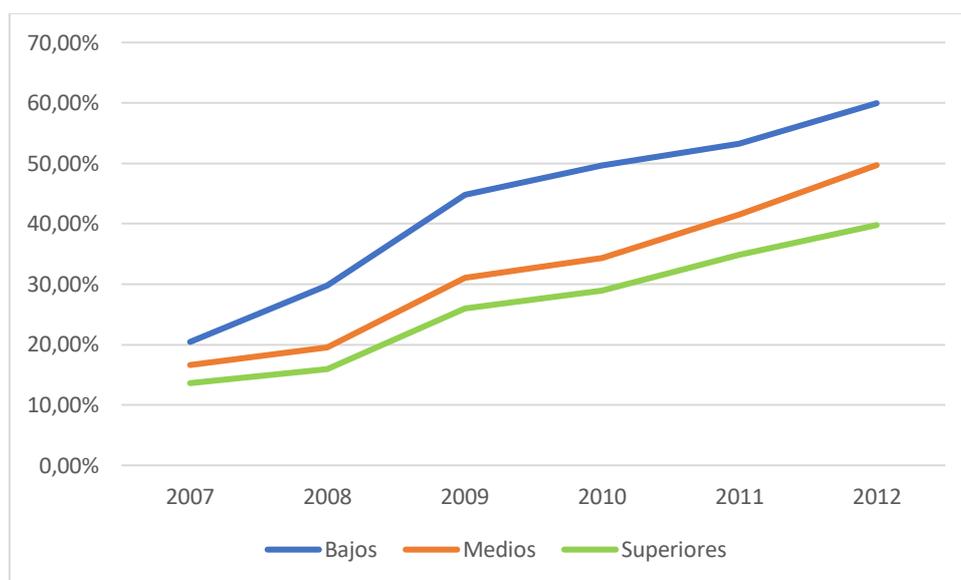
Gráfico 6: Tasa de empleo según los estudios alcanzados (%)



Fuente: INE, EPA. Elaboración propia. Datos 2007-2012

Respecto al nivel de estudios, la crisis afecta en mayor medida a los puestos de trabajo de las personas con niveles de formación bajos e intermedios, como son la construcción y la hostelería, los jóvenes con niveles de estudios más bajos son los más perjudicados. En el 2012, la tasa de paro de los jóvenes con estudios superiores era casi del 40%, mientras que para los jóvenes menos formados era casi del 60%.

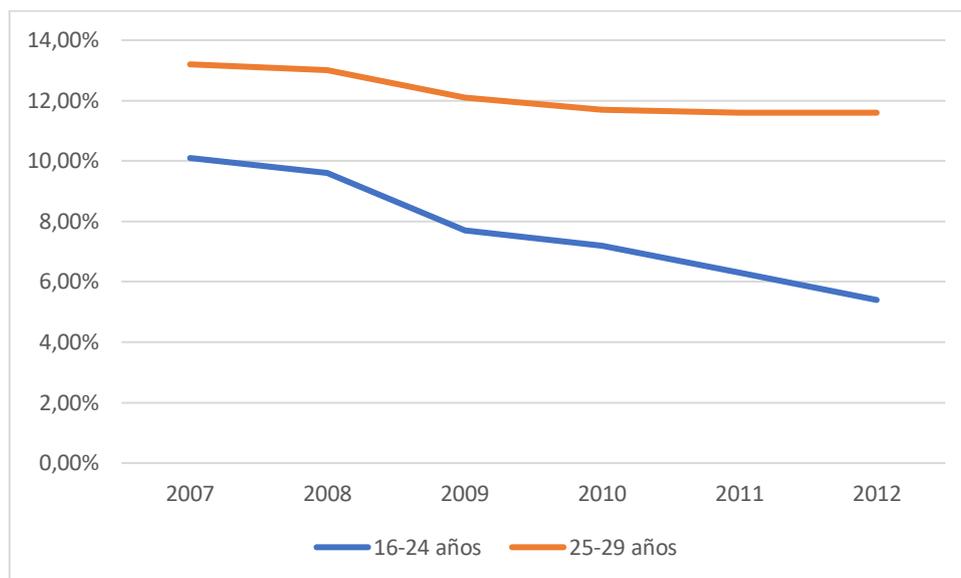
Gráfico 7: Tasa de paro según los estudios alcanzados (%)



Fuente: INE, EPA. Elaboración propia. Datos 2007-2012

La crisis también se reflejó en una disminución del porcentaje de jóvenes entre 16 y 24 años que compaginaban empleo con formación. En cambio, el porcentaje de jóvenes entre 25 y 29 años se mantuvo más estable, alrededor del 12%.

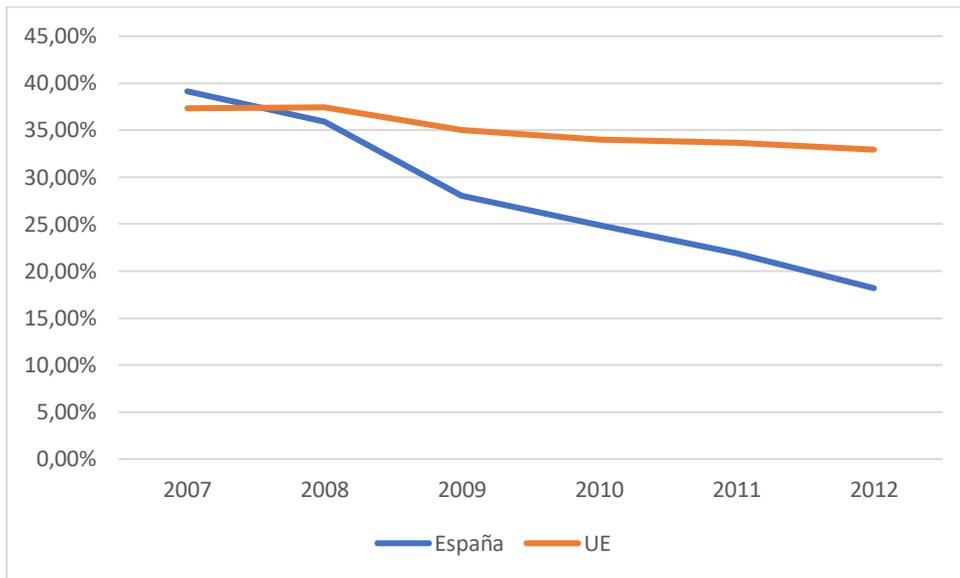
Gráfico 8: Jóvenes que compaginan empleo y formación (%)



Fuente: INE, EPA. Elaboración propia. Datos 2007-2012

A continuación, se elabora una breve comparación de España con la Unión Europea. En los años previos a la crisis económica, España contaba con una situación económica de convergencia con el resto de Europa. En el año 2007, incluso presentaba unas tasas de empleo superior a la media de la Unión Europea (39,13% y 37,35%, respectivamente). A partir de dicho año, la destrucción de empleo fue mayor en España, llegando al 18,18% en el año 2012, frente al casi 33% de la media de Europa.

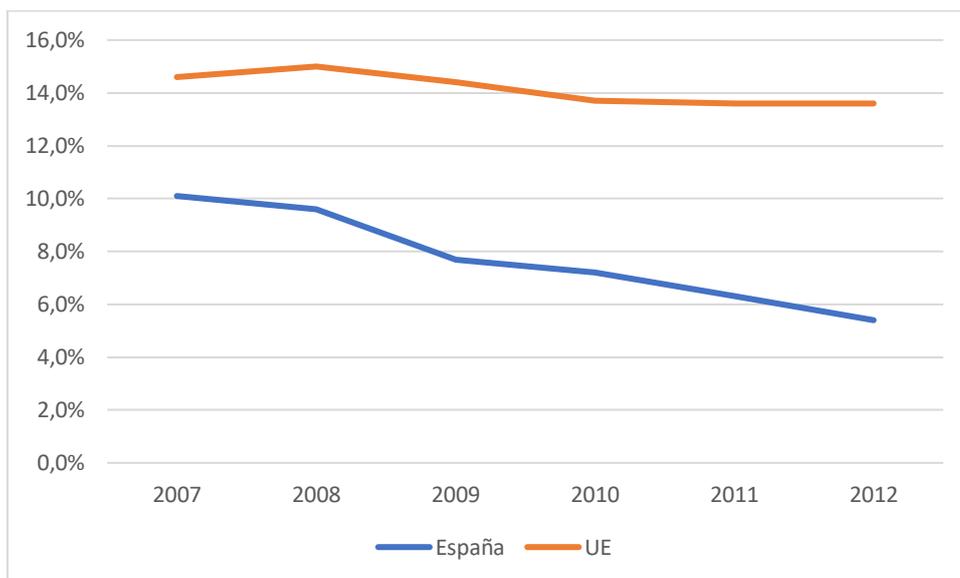
Gráfico 9: Tasa de empleo jóvenes 16-24 años en España y la UE (%)



Fuente: INE, EPA. Elaboración propia. Datos 2007-2012

La tasa de jóvenes de entre 16 y 24 años que compaginan el empleo con la formación es inferior en España en todo el periodo estudiado. Si bien en nuestro país disminuye hasta alcanzar en el año 2012 un 5,4%, mientras que la media de la Unión Europea se mantiene prácticamente constante.

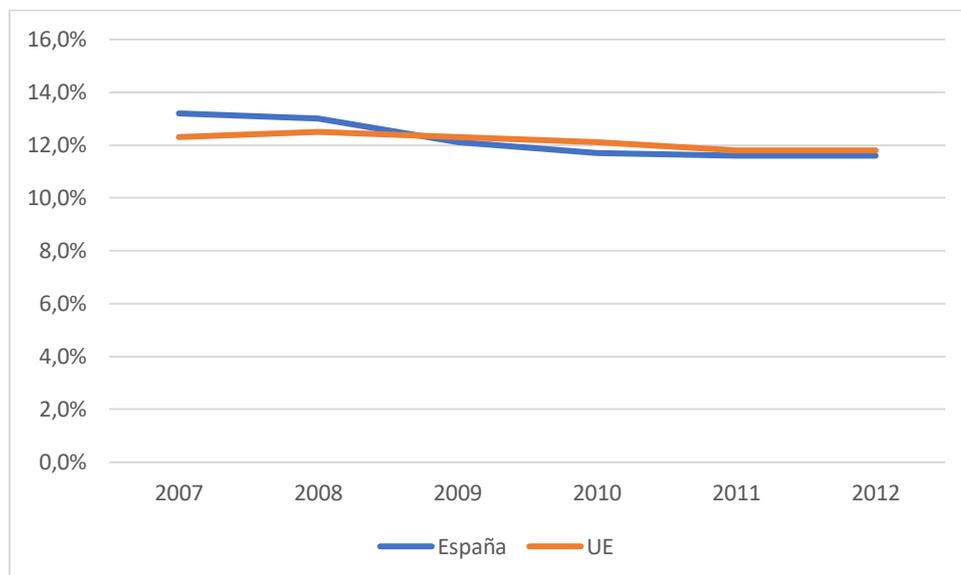
Gráfico 10: Tasa de jóvenes 16-24 años que compaginan empleo y formación en España y la UE



Fuente: INE, EPA. Elaboración propia. Datos 2007-2012

En cambio, para el grupo de jóvenes de entre 25 y 29 años que compaginan empleo y formación, las tasas son más constantes y semejantes en España y en la media de la Unión Europea.

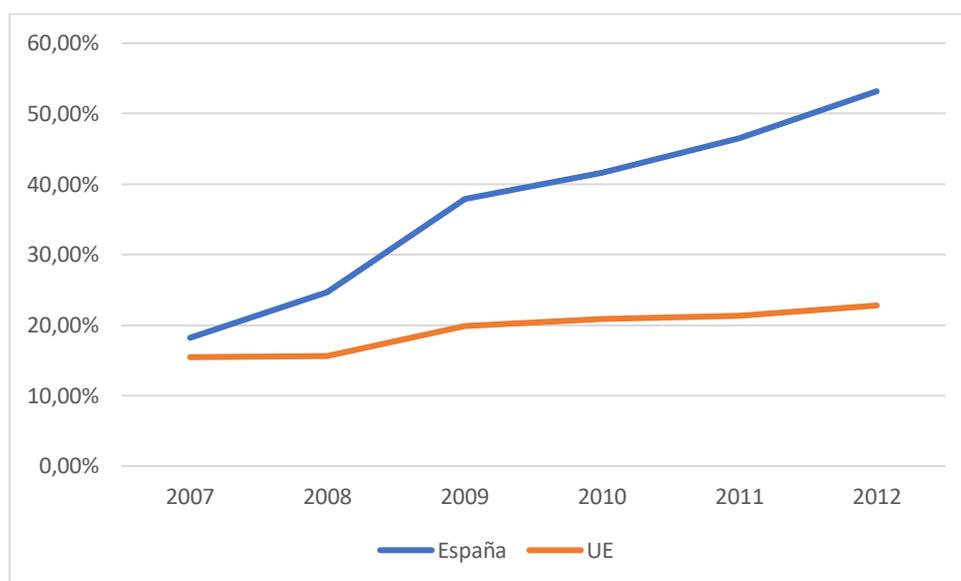
Gráfico 11: Tasa de jóvenes 25-29 años que compaginan empleo y formación en España y la UE



Fuente: INE, EPA. Elaboración propia. Datos 2007-2012

Como ya se ha comentado, la destrucción de empleo fue mayor en el caso de España, por lo que el desempleo siguió el mismo ritmo. La tasa de paro de la media europea ha aumentado en los años posteriores a la crisis a un ritmo mucho menor que la tasa de España. En el 2007, esta tasa para los jóvenes entre 16 y 25 años era en España del 18,20%, llegando en el 2012 al 53,18%. Mientras que la media europea se mantuvo en este último año en un 22,78%.

Gráfico 12: Tasa de paro de jóvenes 16-24 años en España y la UE (%)



Fuente: INE, EPA. Elaboración propia. Datos 2007-2012

2.3. Causas del desempleo juvenil

Como hemos visto anteriormente en el gráfico 4, la tasa de paro de la población joven no ha descendido del 18% en todo el periodo estudiado y aumenta considerablemente en los ciclos económicos recesivos.

La situación laboral de los jóvenes en España y, en concreto, la alta tasa de desempleo ha tenido una serie de problemas estructurales con graves consecuencias que limitan el crecimiento económico del país a largo plazo. Las causas del desempleo juvenil se presentan por deficiencias en el mercado de trabajo y en el sistema educativo. En un contexto de exceso de oferta de trabajo, la probabilidad de que una persona joven consiga un empleo estable y remunerado según sus capacidades depende, entre otros aspectos, de la cantidad y de la calidad de educación recibida.

Entre las causas del desempleo juvenil cabe destacar las siguientes:

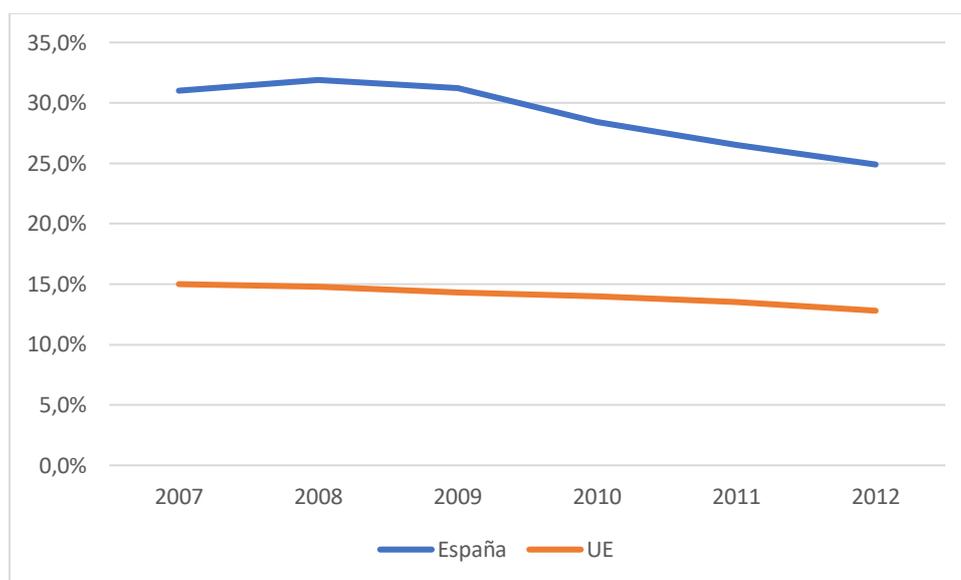
- Alta tasa de abandono escolar temprano:

La tasa de abandono escolar temprano dificulta la entrada en el mercado de trabajo, pero, sobre todo, la conservación del empleo. Durante el periodo de crisis económica se ha incrementado el porcentaje de personas jóvenes que han terminado su formación, en parte por el deterioro del mercado de trabajo y por las grandes oportunidades de empleo en

sectores que requerían mano de obra poco cualificada, como puede ser la hostelería y la construcción.

En este periodo, dicha tasa ha pasado de un 31% en el año 2007, al 24,9% en el 2012. Sin embargo, las cifras de los jóvenes que no han completado sus estudios y no tienen formación doblan a las de la media de la Unión Europea.

Gráfico 13: Tasa de abandono escolar temprano (%)



Fuente: INE, EPA. Elaboración propia. Datos 2007-2012

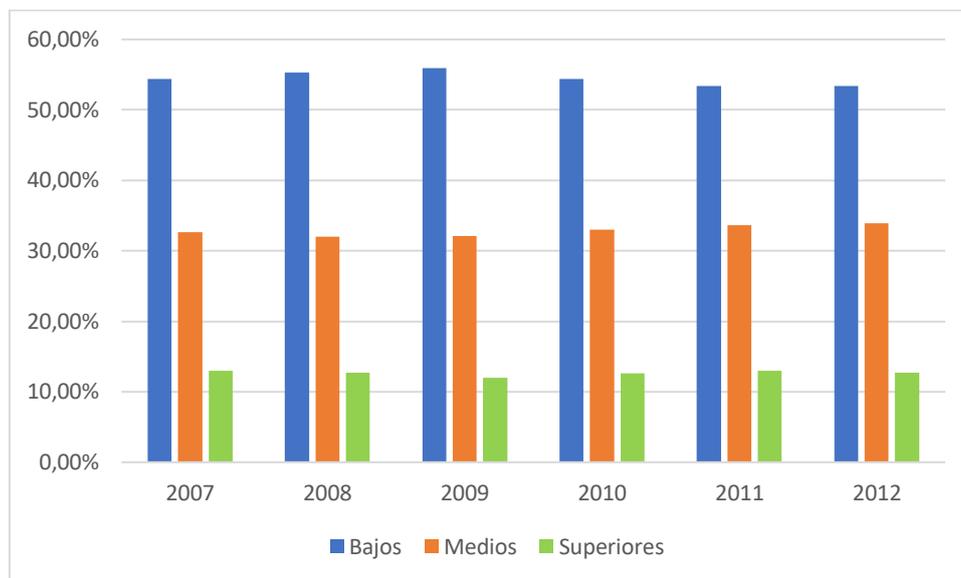
- Bajo porcentaje de jóvenes con niveles medios de formación:

La capacidad para encontrar un empleo y adaptarse al mercado laboral depende, principalmente, del nivel educativo que se haya alcanzado. Este nivel tiene un importante papel en el tiempo que tarda una persona en encontrar un empleo. Al haber deficiencias en el sistema educativo se produce un desajuste entre la demanda y la oferta de trabajo cualificado. Los titulados con estudios superiores soportan altas tasas de desempleo por el subempleo o la sobre educación, ya que realizan empleos que no precisan de un nivel de calificación al que poseen o son contratados para empleos menos productivos.

El avance tecnológico igualmente ha contribuido a incrementar la demanda de individuos cualificados y a reducir la de no cualificados.

En España, los porcentajes de los niveles de formación se mantienen prácticamente constantes en todo el periodo, ocupando más del 50% los jóvenes de entre 16 y 25 años con un nivel bajo de formación.

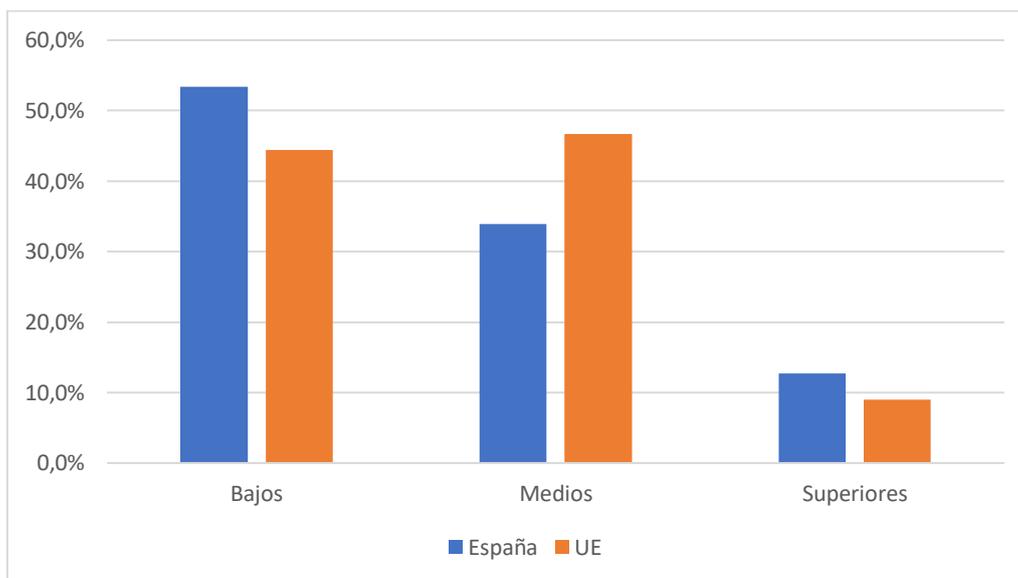
Gráfico 14: Tasa de jóvenes 16-24 años por estudios (%)



Fuente: INE, EPA. Elaboración propia. Datos 2007-2012

En comparación con la media europea, España cuenta con un porcentaje menor de jóvenes de entre 16 y 25 años con niveles medios de estudio. En el año 2012, la tasa en España era del 33,9%, mientras que la media de la Unión Europea era del 46,7%.

Gráfico 15: Tasa de jóvenes 16-24 años por estudios en 2012 en España y la UE (%)



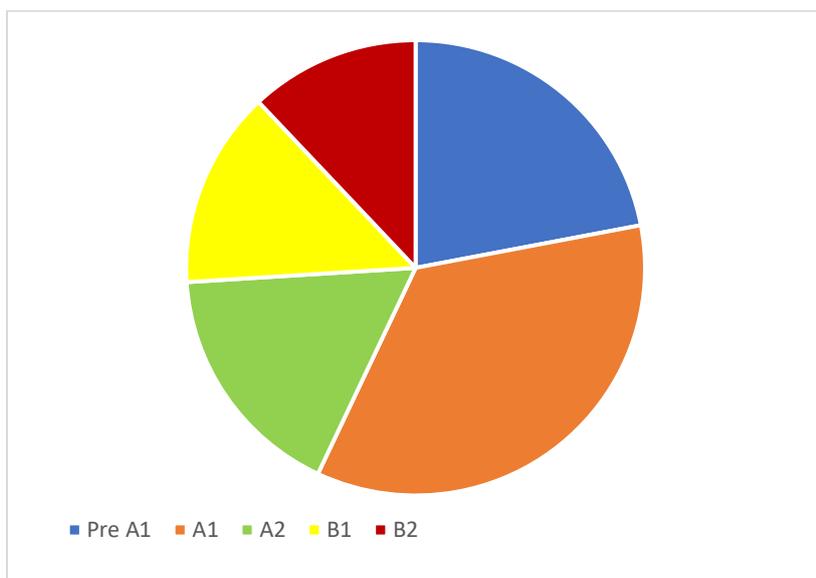
Fuente: INE, EPA. Elaboración propia. Datos 2012

- Escaso conocimiento de idiomas:

El conocimiento de idiomas, en concreto el inglés, siempre ha sido de poca importancia para la población en España. Los jóvenes siguen manteniendo un dominio del inglés deficiente. Respecto a la media de la UE, España tiene mayor proporción de jóvenes que solo dominan un idioma extranjero.

En el año 2011, el porcentaje de niveles bajos en esta lengua se situaba en el 22% para el nivel Pre-A1 y en el 35% para el A1. Esto significa que más de la mitad de los jóvenes no llegan al nivel mínimo.

Gráfico 16: Tasa de jóvenes por nivel de inglés en 2011 (%)



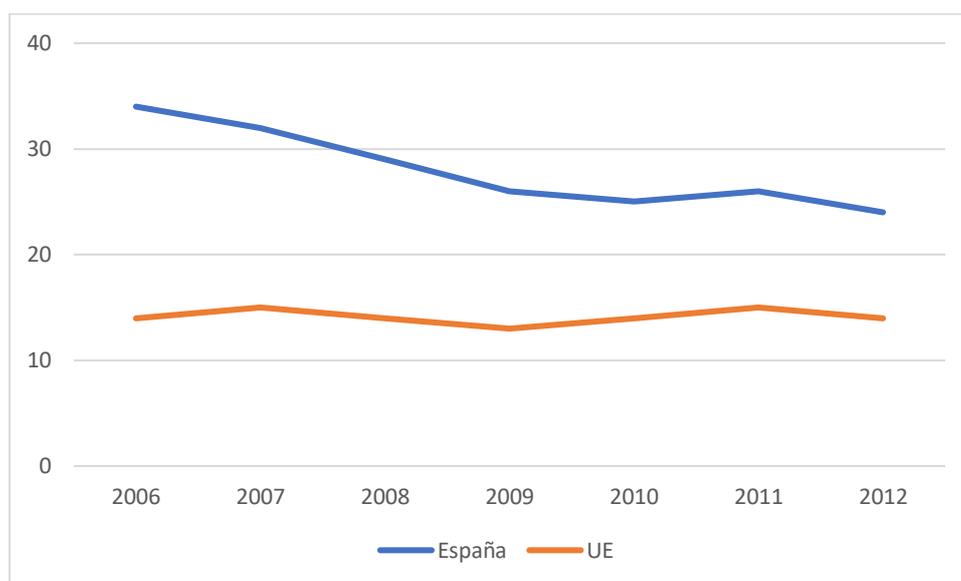
Fuente: INE, EPA. Elaboración propia. Datos 2011

- Elevada temporalidad:

Un aspecto que destacar de los jóvenes que consiguen un empleo es la temporalidad de sus contratos. Este es un rasgo característico del empleo juvenil. La tasa de contratación temporal en España es más alta que la media de la UE, casi triplicándola en el inicio del periodo estudiado.

También hay que mencionar que la disminución de la tasa de temporalidad durante el periodo de crisis no se debió a una mejora en los contratos de trabajo, sino a que la destrucción de empleo la soportaron en mayor medida estos trabajos temporales. Esto fue debido a la menor protección relativa, ya que poseen menor coste de despido por lo que tienen una mayor probabilidad de perder el empleo.

Gráfico 17: Tasa temporalidad (%)



Fuente: Eurostat. Elaboración propia. Datos 2006-2012

2.4. Consecuencias del desempleo juvenil

Por otro lado, veremos las consecuencias del desempleo juvenil. Desde un enfoque social, la situación de desempleo juvenil ocasiona numerosas preocupaciones que desencadenan en efectos adversos en la salud y el bienestar de los individuos que lo sufren. Un gran reto en las políticas de empleo es el alto riesgo de exclusión social. Las personas jóvenes menores de 25 años tienen un gran obstáculo y es que poseen mayores dificultades para encontrar y conservar un empleo acorde a sus capacidades. Estas dificultades son causadas por diferentes motivos. Uno de ellos es la falta de experiencia profesional. Cuando acaban sus estudios o formación, las personas jóvenes buscan un empleo al que deberán adaptarse, estén preparados profesionalmente o no. El problema reside en que, bajo criterios de eficiencia, para acceder a la mayoría de los trabajos cualificados el principal requisito que se exige es tener un mínimo de experiencia.

Otro de los motivos es la competición social a la que se ven sometidos. La escasez de oferta de empleos y el alto número de demandantes convergen en un fuerte nivel de competición social. Sin ese mínimo de experiencia profesional y sin la suficiente preparación académica, se colocan en una situación de desventaja al tener que competir contra otros candidatos que sí poseen las capacidades requeridas para el mismo puesto de trabajo.

Al no poder integrarse en el mercado laboral, los jóvenes tampoco pueden disfrutar de una posición independiente ni adquirir un grado de autonomía respecto al núcleo familiar. Sin la fuente de ingresos estable que otorga un empleo, la emancipación queda relegada a un segundo plano. Además de eso, se produce lo que se llama “efecto desánimo”. Se presenta una disminución en la intensidad de búsqueda de empleo debido a las escasas probabilidades que tienen de encontrarlo.

Por otra parte, el desempleo no solo afecta a los individuos que lo sufren en su propia persona, sino que cuando el número de desempleados es considerable y continuado puede perjudicar a una gran parte de la sociedad. Esto tiene efectos sobre los sistemas públicos, ya que se contribuye a la inviabilidad del sistema de protección social y la recaudación pública. Los jóvenes no se incorporan al mercado de trabajo y, si lo consiguen, en la mayoría de los casos es por medio de contratos temporales. Esto hace que, además de no cotizar, se convierten en receptores de prestaciones por desempleo y subsidios, aumentando así desproporcionadamente los gastos del sistema público.

3. Teorías del mercado de trabajo y razones de intervenir

3.1. Teorías del mercado de trabajo

Desde un punto de vista económico, a lo largo de la historia se ha explicado el desempleo basándose en diferentes corrientes económicas. Debido a la complejidad del fenómeno y a la multitud de elementos que influyen, los economistas no se han puesto de acuerdo sobre los motivos que producen el desempleo. Veremos a continuación las principales teorías.

- Teoría neoclásica:

La teoría neoclásica se basa en la denominada Ley de Say (1802), según la cual toda oferta crea su propia demanda, por lo que no puede existir una demanda sin haber oferta. Esta ley defiende que las crisis económicas o recesiones no se producen como consecuencia de fallos en la demanda, sino por irregularidades en la oferta.

Comparan el mercado de trabajo con un mercado de competencia perfecta. Surge de la aplicación de lo que llaman la teoría del equilibrio de mercado. En esta teoría el mercado

se compone de la oferta de las empresas, la demanda de los consumidores y el precio de los bienes o servicios. Con el equilibrio de mercado, las tres variables se cruzarán en un punto de intersección. Los defensores de la teoría neoclásica consideran que la excesiva regulación del mercado de trabajo conlleva a un obstáculo para su adecuado funcionamiento. Establecen que la intervención del Estado y los sindicatos provocan el aumento de los salarios reales por encima del nivel de equilibrio y, por lo tanto, el desempleo. Sugieren que, si no hubiera dicha intervención, la economía trabajaría a un nivel de pleno empleo, donde la demanda es igual a la oferta de trabajo, por lo que no existiría el desempleo.

El haber equilibrio de mercado significa que no es posible que exista desempleo. En caso de que exista es de forma involuntaria, es decir, elegido por los propios desempleados que no acceden a trabajar con los salarios fijados; o friccional, originado por desajustes entre la oferta y la demanda, esto es, el producido cuando los trabajadores dejan su empleo por su propia voluntad para buscar otro mejor.

- Teoría keynesiana:

Esta teoría fue desarrollada por John Maynard Keynes. Según Keynes, el análisis neoclásico era, por una parte, correcto lo que le llevó a compartir varias de sus ideas. Comprendió que el enfoque neoclásico era excesivamente microscópico, por lo que quiso contribuir con un punto de vista complementario, que él llamo macroscópico. Rechazó la percepción microeconómica y desvió su atención a analizar los problemas macroeconómicos.

Señala que la causa principal del desempleo no se encuentra en el mercado de trabajo, sino en el mercado de bienes y servicios. Esto es ocasionado a que, según la cantidad de bienes y servicios que esperan vender, y el precio de estos, las empresas estarán dispuestas a contratar a una cantidad de trabajadores u otra. Si la demanda no es la suficiente, las empresas prescindirán de trabajadores, originando desempleo. Las empresas aumentarán la contratación cuando esperen vender más.

Los defensores de la teoría keynesiana no aceptan el bajar los salarios para reducir el desempleo, como sostiene la teoría neoclásica, sino que afirman que los salarios se fijan independientemente del volumen del mismo. Asimismo, proponen que, si se reducen los salarios, la demanda disminuirá y con ella la producción, por lo que se creará más desempleo.

Así, las causas del desempleo no se buscan únicamente en el mercado de trabajo, sino en la demanda agregada. Si el sistema económico no es capaz por sí solo de conducir la demanda agregada hasta el nivel de pleno empleo, tiene que ser el Estado el que lo haga con las políticas de gasto público. Una solución propuesta es intensificar la demanda agregada a través de medidas de política fiscal para crear una demanda que posibilite la inversión de las empresas.

- Teoría marxista:

La teoría marxista tiene su origen en la economía clásica. Desde este punto de vista, la oferta no puede crear su propia demanda en el modo de producción capitalista, debido a su ley fundamental. El crecimiento del sistema económico viene dado por el aumento de la inversión. Plantea que el desempleo es inherente del sistema capitalista y ofrece una visión estructural del desempleo. Según esta explicación, los capitalistas tienen una tendencia a aumentar la rentabilidad invirtiendo en capital fijo o constante, para así aumentar sus ganancias. De este modo, sustituyen el trabajo humano por el de nuevas tecnologías, maquinarias y métodos más modernos, lo que incrementa la productividad del trabajo, con la consiguiente disminución del crecimiento del nivel de empleo.

Marx señala que el aumento del capital total supone además un crecimiento del capital variable, esto es la parte de capital invertido en fuerza de trabajo. Ese ritmo de crecimiento llega a ser menor que el de la población trabajadora y, por lo tanto, surge un excedente o sobrante de trabajadores. Denomina a la población de trabajadores sobrante “Ejército Industrial de Reserva” (EIR). Este excedente es mayor cuanto mayor es el ritmo de acumulación capitalista y se genera por el despido de los trabajadores o por la imposibilidad de conseguirlo.

3.2. Fallos y limitaciones del sistema educativo y del mercado laboral. Razones de intervenir

Durante la crisis económica, España se ha considerado uno de los países que menos políticas ha llevado a cabo, a pesar de la gran necesidad de emprender medidas para hacer frente a los efectos de dicha crisis. El desempleo juvenil en nuestro país se ha convertido en un gran problema estructural del mercado laboral que afecta a más de un millón de jóvenes de entre 16 y 24 años. Ha sido necesario implementar reformas estructurales

relacionadas con el acceso al mercado laboral, especialmente para los grupos más vulnerables como es el de los jóvenes.

Como se ha comentado anteriormente, las deficiencias existentes en el sistema educativo y en el mercado de trabajo conllevan a un elevado desempleo juvenil. Para mitigar este problema se deben adoptar reformas que actúen simultáneamente en ambos ámbitos, el educativo y el laboral.

Entre las medidas para paliar los problemas del sistema educativo destacan:

- Disminuir el elevado nivel de abandono educativo temprano.

El abandono escolar temprano repercute negativamente en las personas, tanto a nivel laboral como social. Hay que atender a la diversidad, ya que los jóvenes requieren medidas diferentes según su situación. Algunas propuestas para prevenir y evitar el fracaso escolar van encaminadas en reforzar la orientación en la enseñanza, analizar las diferentes posibilidades de la oferta educativa para elegir con más información y posibilitar la compatibilización entre formación y trabajo.

- Facilitar la reincorporación al sistema educativo de los jóvenes que abandonaron sus estudios anticipadamente.

Se basa en dotar de mayor flexibilidad a los programas educativos. En el año 2001, se llevó a cabo una reforma en relación con la formación profesional (Real Decreto 1147/2011, de 29 de julio). Permitía facilitar a las personas la adaptación a los cambios profesionales, contribuir a su desarrollo, así como favorecer la inclusión y la cohesión social, lo que contribuía al desarrollo económico del país.

- Mejorar la reinserción laboral de los jóvenes.

Es necesaria una transición del ámbito educativo al mercado de trabajo. Esto se resuelve con la implantación del sistema de formación profesional dual, en la que se combina la formación en los centros educativos y en la empresa. Así, el alumno puede adquirir una amplia experiencia práctica.

Respecto al mercado de trabajo, las propuestas para mejorar los problemas son:

- Acabar con el alto grado de dualidad laboral y el problema de la temporalidad.

En las nuevas contrataciones predominan los contratos temporales, lo que está asociado con el débil rendimiento del mercado de trabajo y con la baja capacidad de recuperación. Los trabajadores con contratos indefinidos cuentan con estrictas medidas de protección laboral. En el mercado dual uno de los colectivos más perjudicados es el de los jóvenes. La lucha contra esta dualidad es clave para reequilibrar la protección laboral mediante su reducción en los trabajadores con contratos indefinidos. En febrero de 2012 se introdujeron reformas en el mercado laboral que contribuían a reducir la dualidad laboral. El equilibrio entre trabajadores indefinidos y temporales se debe mejorar con mayores esfuerzos, eliminando incentivos que favorecen la contratación temporal, además de fomentar la contratación de jóvenes sin experiencia laboral.

- Actualizar la negociación colectiva.

Su finalidad es llegar a un acuerdo sobre las condiciones laborales de los trabajadores. Estos acuerdos en las grandes empresas cuentan con condiciones muy restrictivas.

- Reforzar la protección de los desempleados.

La dureza de la crisis exige reforzar la protección de los desempleados, sobre todo de los desempleados de largo duración, que cuentan con menores posibilidades de conseguir un empleo. Es conveniente aumentar la cuantía de las prestaciones durante los primeros meses de paro, en lugar de aumentar la duración de la prestación. Además, es necesario diseñar un sistema de protección centrado en los colectivos más débiles y con menor capacidad de reinserción laboral, reforzando los incentivos para intensificar la búsqueda de empleo.

- Aumentar la eficacia de las políticas de empleo y mejorar su gestión.

Encaminándolas a elevar las posibilidades de que los parados puedan encontrar un empleo, poniendo en marcha medidas dirigidas a mejorar la cualificación de los trabajadores y corrigiendo las deficiencias en el funcionamiento del mercado de trabajo.

Por lo tanto, se puede apreciar una fuerte segmentación en el mercado laboral español. Se divide en dos tipos de trabajadores diferentes. Por un lado, están los denominados insiders, un colectivo de trabajadores que ocupan puestos de trabajo estables, con empleo fijo, protegidos gracias a sus altas indemnizaciones y notablemente regulados. Y por el otro, los denominados outsiders, un grupo de trabajadores que están desempleados o

empleados de forma precaria o irregular, con escasa o nula protección ante un despido, apenas cubiertos por las regulaciones del estado y de media tienden a cobrar salarios menores y recibir menos prestaciones. Este segundo grupo lo forman las mujeres, los hombres parados de más edad por encima de los 50 años, los inmigrantes y, especialmente, los jóvenes.

La existencia de esta segmentación tiene además importantes implicaciones en términos de eficiencia. Incide negativamente sobre la productividad. En tiempos de recesión, se producen más incentivos a prescindir de los trabajadores temporales y, al contar con menor protección, son los primeros en sufrir la destrucción de empleo. El resultado son empresas poco intensivas en capital humano, generando un mercado de trabajo con más flexibilidad externa basada en los despidos.

Al mismo tiempo, también tiene implicaciones en el correcto funcionamiento del Estado de Bienestar. Con la dualidad tan marcada, los jóvenes tienen serias dificultades para acceder al mercado de trabajo. Adquieren una trayectoria laboral basada en discontinuidades, encadenando contratos temporales con bajos ingresos. Esto conduce a problemas de redistribución.

Con todo ello, es fundamental un cambio en el modelo productivo para conseguir el crecimiento económico de España. Las respuestas políticas sobre reformas en el mercado laboral y en el sistema educativo han sido insuficientes e ineficaces, lo que ha llevado a la necesidad de aplicar medidas políticas de inclusión social, como el Sistema Nacional de Garantía Juvenil, que veremos a continuación.

4. La Garantía Juvenil

En este apartado se pretende analizar la implantación de la Garantía Juvenil en España a través del Sistema Nacional de Garantía Juvenil y el alcance de sus medidas. Para comenzar, primero es necesario analizar sus orígenes y el ámbito en el que se desarrolla para, más tarde, estudiar su impacto sobre la población joven española.

La definición de la Garantía Juvenil, según la página web del Gobierno de España, afirma que: “Es una iniciativa europea que pretende facilitar el acceso de los jóvenes al mercado de trabajo. Está enfocada a que todos los jóvenes no ocupados ni integrados en los

sistemas de educación o formación, puedan recibir una oferta de empleo, educación o formación, incluida la formación de aprendiz o periodo de prácticas, tras acabar la educación formal o quedar desempleados. La recomendación europea que estableció el programa requiere que cada joven pueda recibir una oferta en un periodo de cuatro meses a partir de su inscripción”.

4.1. Contexto y enfoque. Antecedentes

El 17 de junio de 2010, el Consejo Europeo aprobó la Estrategia Europea 2020. Constituye el marco de referencia para la combinación de las políticas económicas y de empleo de los Estados miembros de la Unión Europea. Esta Estrategia se basaba en favorecer un crecimiento más inteligente, sostenible e integrador. Su duración se fijó en una década y se establece el 2020 como año límite para alcanzar sus objetivos y posibilitar dicho crecimiento. Tiene cinco objetivos prioritarios:

- Aumentar la tasa de empleo hasta el 75% de la población de entre 20 y 64 años.
- Elevar la inversión en I+D+i.
- Reducir la emisión de gases de efecto invernadero e incrementar la proporción de energías renovables y el rendimiento energético.
- Mejorar los niveles de educación y reducir el abandono escolar.
Reducir el porcentaje de abandono escolar por debajo del 10% y conseguir que, al menos, el 40% de los jóvenes tengan estudios superiores completos.
- Promover la integración social reduciendo la pobreza.
Reducir en un 25% la población en riesgo de pobreza, de modo que el mismo amenace a 20 millones de personas menos.

El 20 de diciembre de 2011, la Comisión Europea lanzó la Iniciativa de Oportunidades para la Juventud, con el fin de alcanzar los objetivos marcados por la Estrategia 2020. Se proponía que los distintos Estados miembros y la Unión Europea movilizaran todos los recursos de los que disponían para reducir el desempleo juvenil y facilitar la entrada de los jóvenes en el mercado laboral.

En este ámbito, el Consejo Europeo celebrado el 30 de enero de 2012 acordó fijar medidas urgentes para disminuir el desempleo juvenil producido por la crisis. Se decidió que cada

Estado miembro orientara los recursos no comprometidos de los Fondos Estructurales para desarrollar una estrategia de empleo joven.

Así, el 5 de diciembre de 2012, La Comisión Europea estableció una propuesta para la Recomendación del Consejo sobre la implantación de la Garantía Juvenil. Se pretendía que la población joven pudiera acceder a una formación o a un empleo en un plazo máximo desde que se proponen acceder al mercado laboral.

Para intentar solucionar este problema y apoyar las medidas establecidas, el 8 de febrero de 2013, la Comisión Europea propuso la Iniciativa de Empleo Juvenil, para reforzar el apoyo financiero de los fondos existentes de la Unión Europea. Con ella podían beneficiarse las regiones europeas que contaban con tasas de desempleo juvenil superiores al 25%. En España, la tasa de desempleo de los jóvenes menores de 25 años en el último trimestre de 2012 se situaba en 54,83%. Esto hizo que fuera uno de los países primordiales que se favorecerían de esta Iniciativa

Los Estados miembros que tenían acceso a los fondos de la Iniciativa de Empleo juvenil debían presentar, antes de finalizar el año 2013, un Plan Nacional de Implantación de la Garantía Juvenil. En España, este Plan estableció el marco en el que se producirá la implantación de la Garantía Juvenil. El principal objetivo era optimizar los recursos que se encuentran a su disposición, especialmente los procedentes del Fondo Social Europeo. Se trata de un Plan que responde a la atención al género y diversidad de los jóvenes y su adaptación a las circunstancias nacionales, regionales y locales. Además, se encuentra en coherencia con la Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven 2013-2016. Esta estrategia es un proyecto impulsado por el Gobierno de España cuyas principales medidas eran garantizar una reducción del desempleo juvenil.

Para poder llevar a cabo la Estrategia Europea, España aprobó el Programa Operativo de Empleo Juvenil para el periodo 2014-2020. Este programa permitirá implementar los sistemas de la Garantía Juvenil y asegurar su integración.

4.2. Objetivos de la Garantía Juvenil

Los objetivos de la Garantía Juvenil se fijan en tres:

- El principal propósito es conseguir, en el menor plazo de tiempo posible, que todos los jóvenes mayores de 16 años y menores de 30 no ocupados ni

integrados en los sistemas de educación, reciban una educación, una formación, una oferta de empleo o unas prácticas en un periodo de cuatro meses después de terminar su educación o estar en situación de desempleo (quedar desempleados).

- El segundo objetivo es desarrollar e implantar medidas o programas de apoyo, como son las mejoras en la intermediación, en la empleabilidad, en la contratación y en el emprendimiento. Estas medidas se explicarán más adelante.
- Por último, realizar un seguimiento y evaluación de las acciones y los programas llevados a cabo, adaptándose a las diferentes necesidades de cada región y garantizando su eficacia.

4.3. Requisitos para ser beneficiario y ventajas

Los beneficiarios del programa son los jóvenes de entre 16 y 29 años que no estén estudiando o formándose, ni trabajando por cuenta propia o ajena. Puede incluir a jóvenes con escasa formación o jóvenes altamente cualificados, por lo que es un grupo de población muy heterogéneo y de los que más dificultades encuentran al acceder al mercado de trabajo.

Para obtener la condición de beneficiario se debe constatar el cumplimiento de los siguientes requisitos:

- Tener más de 16 años y menos de 30 años en el momento de solicitar la inscripción en el Fichero del Sistema Nacional de Garantía Juvenil.
- Tener nacionalidad española, o ser ciudadanos de la Unión Europea, o de los Estados parte del Acuerdo Económico Europeo o Suiza, que se encuentren en España en ejercicio de la libre circulación y residencia. Los extranjeros titulares de una autorización para residir en territorio español que habilite para trabajar también podrán inscribirse.
- Estar empadronado en cualquier localidad del territorio español.
- No haber trabajado en el día natural anterior a la fecha de presentación de la solicitud.
- No haber recibido acciones educativas en el día natural anterior a la fecha de presentación de la solicitud.

- No haber recibido acciones formativas en el día natural anterior a la fecha de presentación de la solicitud.
- Presentar una declaración escrita en la que se muestre el interés en participar en el Sistema Nacional de Garantía Juvenil, comprometiéndose a participar activamente en las actuaciones de este Sistema. En el caso de personas demandantes de empleo, basta con su inscripción en los servicios públicos de empleo.

Es necesaria la creación de un sistema de registro de beneficiarios para que los requisitos mencionados anteriormente puedan implantarse con éxito. A través de este registro de datos, los jóvenes son capaces de aprovecharse de las diferentes medidas. El procedimiento para la inscripción en dicho fichero se realiza con la solicitud de la persona interesada, identificándose telemáticamente a través de la sede electrónica del Ministerio de Empleo y Seguridad Social. Se comprueba que la persona reúne los requisitos básicos y, entonces, se determina su situación de beneficiario.

Cualquier persona inscrita en el Sistema Nacional de Garantía Juvenil forma parte de una lista de demanda a la que acceden las empresas y las entidades con ofertas de empleo.

La Garantía Juvenil tiene unas ventajas entre las que destacan las ayudas a las convocatorias de educación, formación, prácticas, aprendizaje, empleo y autoempleo. Asimismo, existen una serie de ayudas a nivel estatal para las empresas por la contratación de jóvenes de menos de 30 años, así como bonificaciones y reducciones a la Seguridad Social para los autónomos.

4.4. Actores intervinientes

Los sujetos que participan en el Sistema Nacional de Garantía Juvenil son:

- Los jóvenes mayores de 16 años y menores de 30 años que cumplan los requisitos para ser beneficiarios.
- Los sujetos o agentes del sector privado.
- La Administración General del Estado.
- Las Administraciones de las Comunidades Autónomas.
- Las entidades que integran la Administración Local.

4.5. Financiación

El Sistema Nacional de Garantía Juvenil necesita los recursos económicos y financieros de la intervención pública para poder desarrollar las acciones necesarias para el cumplimiento de los objetivos planeados. Consta de dos fuentes de financiación, una de origen europeo y otra de origen nacional. La fuente de financiación de origen europeo se compone del Fondo Social Europeo y de la Iniciativa de Empleo Juvenil.

- Fondo Social Europeo.

Las medidas dirigidas al empleo y a la formación, tradicionalmente, han sido cofinanciadas a través del Fondo Social Europeo, el cual es una fuente muy importante de financiación.

En el caso español, la inyección económica procedente de este Fondo, que contribuye a la financiación del Sistema Nacional de Garantía Juvenil, ha sido de 1.887 millones de euros, con una asignación adicional de 471.748 miles de euros.

- Iniciativa de Empleo Juvenil.

Ante la gravedad de la situación de los jóvenes europeos, se estableció una herramienta específica destinada a financiar el Sistema de Garantía Juvenil para los estados miembros. Esta herramienta se denominó Iniciativa de Empleo Juvenil. A diferencia del Fondo Social Europeo, no está sujeta a cofinanciación, por lo que las acciones que se emprendan con dicha iniciativa pueden ser financiadas íntegramente.

Esta iniciativa arrancó con una dotación de 6.400 millones de euros para los Estados miembros más perjudicados. Como resultado de su impacto positivo, en el año 2017 se amplió a 8.800 millones de euros.

La financiación prevista para el Programa Operativo de Empleo Juvenil durante el periodo 2014-2020 se calcula en 2.826 millones de euros. Del Fondo Social Europeo provienen 1.882,5 millones de euros, mientras que la cantidad restante, 943,5 millones de euros, proceden de la cofinanciación de la Iniciativa de Empleo Juvenil. Así, con este Programa, se establece el cumplimiento de todos los requisitos necesarios para la implantación de la Garantía Juvenil.

4.6. Catálogo de medidas e iniciativas

Se establecen una serie de medidas que se agrupan en cuatro ejes:

- Para mejorar la intermediación.

Se pretende mejorar los procesos de intermediación a través de la orientación y el acompañamiento profesional en la búsqueda de un empleo por parte de los distintos sujetos del Sistema de Garantía, como con actuaciones con agencias de colocación o a través de programas de intermediación educación-empleo.

- Para mejorar la empleabilidad.

Se pretende mejorar las aptitudes y las competencias profesionales a través de la formación en idiomas y en tecnologías de información y comunicación, fomento de prácticas no laborales en empresas, obtención de certificados profesionales o desarrollo de Escuelas Taller y Casas de Oficio. Además, se crean programas de segundas oportunidades para aquellos jóvenes que abandonaron sus estudios de forma temprana.

- Para favorecer la contratación.

Con estas medidas se busca favorecer la inserción laboral mediante incentivos en la cotización a la Seguridad Social, fomentar los contratos formativos, ayudar al empleo para la contratación con un periodo mínimo de permanencia o fomentar la Economía Social.

- Para favorecer el emprendimiento.

Se busca apoyar el espíritu emprendedor, fomentando la responsabilidad, la innovación y el emprendimiento, poniendo a su disposición los servicios de apoyo necesarios para la creación de empresas o negocios.

4.7. Los programas de Garantía Juvenil. Análisis teórico:

La Garantía Juvenil ha supuesto una de las políticas del mercado de trabajo más innovadora de los últimos años. Ha recibido un gran apoyo por parte de todos los miembros interesados, incluidos los Gobiernos. Su correcta implementación ha supuesto en numerosos casos una reforma estructural, con la mejora del sistema educativo, de los sistemas de formación profesional y de los servicios públicos de empleo.

Las diferentes medidas e iniciativas de las que se compone el Sistema Nacional de Garantía Juvenil ponen de manifiesto que el impacto en los resultados laborales dependerá de cómo se transmitan los principales mecanismos. Según la distribución y eficiencia que los gobiernos asignen a la política de Garantía Juvenil llevará a unos efectos u otros. En algunos casos pueden conducir a externalidades negativas.

Para empezar, se considera que la medida para ayudar en la intermediación mejora la eficiencia en la búsqueda de un empleo, al contar con un apoyo profesional. A su vez, supone un incremento en la demanda de trabajo. Esto también podría hacer el efecto contrario, que sería que se produjera una reducción en el esfuerzo de búsqueda de empleo, ya que las ayudas de los gobiernos tienen la capacidad de mitigar el miedo al desempleo y el efecto desánimo.

Por otro lado, las iniciativas para mejorar la empleabilidad de los jóvenes y facilitar su incorporación en el mercado de trabajo, puede producir una disminución de los salarios de reserva. Se denomina así al salario por encima del cual a la persona le compensa trabajar, o el máximo salario por el cual no está dispuesto a trabajar. Esta disminución de los salarios de reserva puede ser derivada del aumento en la competencia de los trabajos y, a su vez, puede estimular la demanda de trabajo y facilitar el empleo. Sin embargo, la disminución de estos salarios también podría producir una moderación salarial porque el número de personas jóvenes que participan en el mercado de trabajo es más elevado que las opciones laborales. La inversión en formación y ayudas también puede generar un aumento de los salarios de reserva en el largo plazo, producido por el incremento en la productividad y el progreso tecnológico.

Por último, las medidas encaminadas a favorecer la contratación pueden producir efectos negativos. En la mayoría de los casos, los jóvenes cuentan con contratos temporales y parciales. La creación de este tipo de empleo, que suele ser de corta duración, lleva a un excesivo coste asociado. A su vez, esto lleva a una baja calidad del empleo, ya que las empresas no tienen incentivos en invertir en ellos.

4.8. Impacto y evolución de la Garantía Juvenil

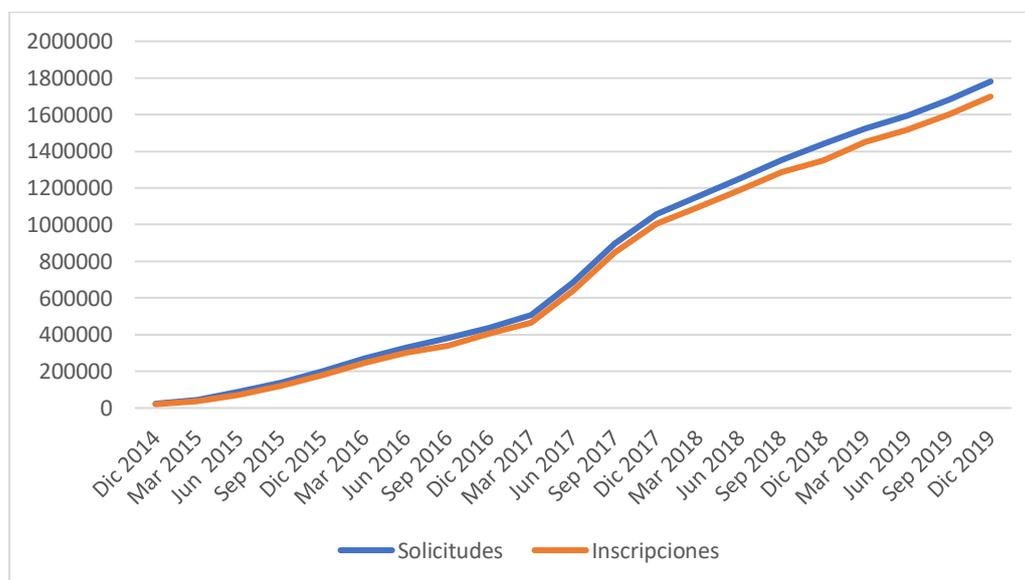
En este apartado se analizará cómo ha sido el impacto y la evolución de la implantación de la Garantía Juvenil en España a través del Sistema Nacional de Garantía Juvenil y la magnitud de sus medidas.

La población activa joven representa el 16% de la población ocupada total, es decir, una sexta parte del total de la población activa aproximadamente. Del total de las personas desempleadas, el 15% son personas jóvenes que buscan su primer empleo o llevan más de un año en paro.

El impacto del programa de Garantía Juvenil es complicado de evaluar, pues uno de los principales defectos de la implantación del Sistema es la falta de datos disponibles sobre dicho programa. Únicamente hay referencias sobre el número de solicitudes registradas, inscripciones aceptadas e inscripciones denegadas por sexo y por comunidad autónoma.

Desde el Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE) aportan datos de las personas inscritas en el Sistema de Garantía Juvenil desde diciembre del año 2014. Se puede observar que el número de jóvenes menores de 29 años inscritos ha tenido una evolución creciente. Durante los primeros meses, tuvo unas cifras aceptables, aunque no eran las esperadas, ya que se partía de unas tasas de paro muy elevadas. A pesar de ello, la cantidad de solicitudes registradas, es decir, las recibidas, es similar al de las solicitudes aceptadas, lo que muestra que la información sobre el programa de Garantía Juvenil es clara respecto a los requisitos para ser beneficiario.

Gráfico 18: Número de solicitudes e inscripciones en el Sistema De Garantía Juvenil



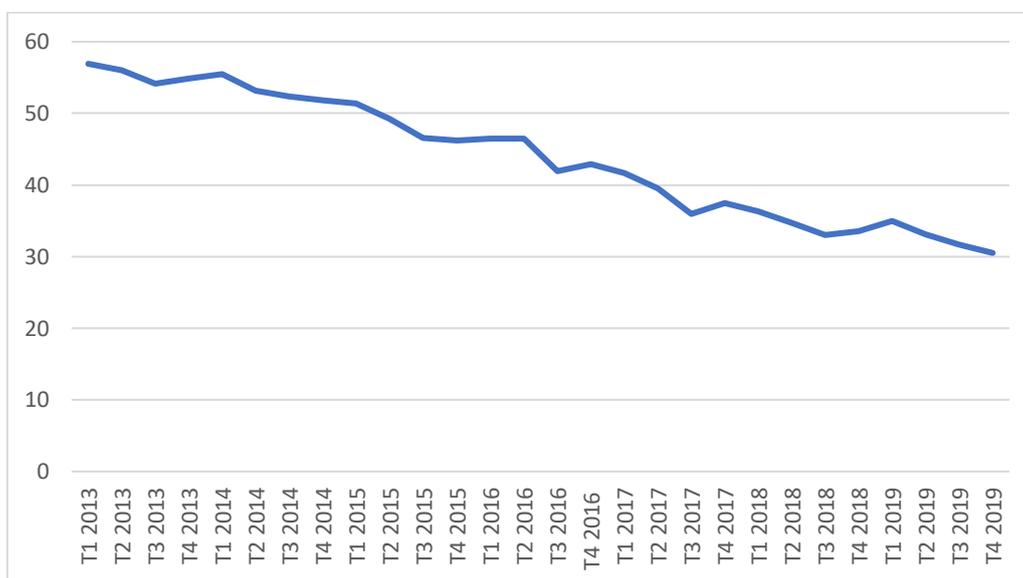
Fuente: Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE). Elaboración propia.

Datos diciembre 2014 – diciembre 2019

En el informe sobre la implantación del Sistema, se muestra el resultado del cumplimiento de los objetivos de la Garantía Juvenil en la evolución del empleo de los jóvenes españoles. En este informe se indica que el crecimiento del empleo juvenil es cinco veces superior a la media de la UE.

En el primer trimestre del 2013, la tasa de paro de los jóvenes menores de 25 años era del 56,92% mientras que, en el cuarto trimestre del 2019, era del 30,51%. En seis años esta tasa ha disminuido más de un 25%. Además, los contratos indefinidos han aumentado en 2017 un 20,12%.

Gráfico 19: Tasa de paro menores de 25 años (%)



Fuente: INE. Elaboración propia. Datos T1 2013 – T4 2019

A pesar de haber aumentado las inscripciones exponencialmente, la tasa es inferior al 20% de los jóvenes que podrían beneficiarse por su situación. En total, más de un millón de jóvenes se han inscrito en el Sistema Nacional de Garantía Juvenil desde su implantación en España en 2014. De esa cifra, 419.606 han conseguido encontrar un trabajo. Equivale a una tasa de empleabilidad del 41%.

A finales del año 2017, el balance es de 2.672.100 ocupados menores de 29 años y 1.030.800 ocupados menores de 25 años. No obstante, sigue habiendo 1.055.000 personas menores de 29 años buscando un empleo, lo que significa que son necesarias medidas que intensifiquen y mejoren la implantación de la Garantía Juvenil.

4.9. Defectos y problemas de la Garantía Juvenil

En cuanto a los defectos del Sistema de Garantía Juvenil, el primero estaría relacionado con la falta de coordinación entre los sistemas educativos, los servicios públicos de empleo, los servicios sociales, las administraciones locales y los agentes sociales. No se establecen medidas concretas en cuanto a su colaboración. No existen mecanismos proactivos por parte de la Administración con los que localizar e implicar a las personas en su inserción, sino que son ellas mismas las que deben informarse y solicitar su inscripción en el Sistema. Así, es complicado poder llegar a todos los individuos que lo necesiten, especialmente los que se encuentran en una situación de marginalidad. Son precisamente los jóvenes con menor formación los que menos se registran como demandantes de empleo, a pesar de ser los más susceptibles de encontrarse en situación de pobreza y exclusión social y, por lo tanto, de permanecer en desempleo de larga duración. Esto significa que este tipo de políticas tienen una escasa visibilidad entre la población joven. De esta forma, el acceso de los jóvenes desempleados a este programa es insuficiente. Su participación en el programa de la Garantía Juvenil en España es inferior a la de otros países europeos con menores tasas de paro juvenil. En abril de 2016, tan solo el 25% de los jóvenes españoles conocía la iniciativa europea de la Garantía Juvenil.

Otro fallo sería la falta de mecanismos de supervisión, control y evaluación. En relación con la formación con acuerdo de contratación por parte de las empresas, se establece un mínimo del 30%, sin embargo, no se puede garantizar ese porcentaje. Tampoco se puede asegurar que la formación que se está recibiendo esté relacionada con el empleo para el que posteriormente se les va a contratar.

Otra señal que demuestra la ineficacia de la Garantía Juvenil es el porcentaje de jóvenes que después de seis meses de haberse inscrito en el Sistema han conseguido un empleo o una acción formativa orientada al empleo. En el año 2015 esa proporción únicamente era del 38% de los jóvenes. De ese porcentaje, el 32% había conseguido un empleo seis meses después de estar inscritos, el 55% se estaba formando, el 12% eran aprendices y el 1% estaban en prácticas.

Por último, al desarrollar las Políticas Activas de Empleo para hacer frente al elevado desempleo juvenil, no se ha tenido en cuenta la diversidad que caracteriza a dicho desempleo. Las medidas, principalmente, se basan en políticas formativas, asesoramiento

en la búsqueda de empleo, incentivos a las empresas en la contratación y desarrollo de programas formativos, sin tener en consideración el perfil heterogéneo del joven desempleado, en el que influye la edad y la formación de las personas implicadas, además de otras características.

Como conclusión, la implantación y gestión del Sistema Nacional de Garantía Juvenil ha tenido una evolución lenta, pero está previsto continuar para combatir las altas tasas de desempleo juvenil, tratando de mejorar la consecución de objetivos.

5. Conclusiones

Desde el comienzo de la crisis económica y financiera en el periodo 2007 hasta la creación del Sistema de Garantía Juvenil en el año 2013, el mercado laboral español tuvo importantes efectos negativos. A nivel europeo, todos los países se vieron afectados con dicha crisis, si bien España fue uno de los países más perjudicados por esta desaceleración económica. Este fenómeno ha puesto de manifiesto algunas de las carencias tanto del mercado de trabajo europeo como del propio sistema económico.

Una de las principales preocupaciones a destacar que tiene nuestro país, y la cual se agravó con la crisis económica, fue el desempleo. En concreto, el desempleo juvenil. Actualmente, más de un tercio de las personas jóvenes del mundo están desempleadas, han abandonado la búsqueda de un empleo o tienen un trabajo precario.

A través del análisis de este trabajo, se puede observar que las deficiencias existentes en el sistema educativo y en el mercado de trabajo explican las elevadas tasas de desempleo juvenil, las cuales dificultan el desarrollo económico y social de la persona, llevando en muchos casos al paro de larga duración y a lo que se llama efecto desánimo.

En el mercado de trabajo se ocultaban unas carencias que al estallar la crisis hizo que España fuera uno de los países que más se debilitó. Dichas carencias eran las siguientes:

- El empleo se caracterizaba por su baja cualificación. Una alta proporción de jóvenes con bajo nivel de formación se empleaba en puestos de trabajo con bajos requerimientos de cualificación, como el sector de la construcción, el cual se encontraba en auge, y la hostelería.
- La industria contaba con menor peso. Era un sector poco innovador.

- La mayoría de los contratos eran de tipo temporal.
- Existían escasas incorporaciones tecnológicas.
- Las medidas del gobierno en el desarrollo de reformas que mejoraran el mercado de trabajo eran insuficientes.

Como ya se ha comentado, la población joven, con edades comprendidas entre los 16 y los 25 años, son un colectivo suficientemente maltratado por la precariedad laboral. Es considerado uno de los grupos más vulnerables. El desempleo juvenil es un problema estructural que ha empeorado más aún en estos últimos años. Cuenta con graves consecuencias tanto en el presente como en el futuro de las personas que lo sufren y condiciona el crecimiento de la economía del país a largo plazo.

Los principales problemas en España en relación con el desempleo juvenil son las altas tasas de abandono escolar en edades tempranas, el escaso nivel de formación profesional, la alta polarización en el nivel de estudios, la baja empleabilidad de los jóvenes, la alta dualidad del mercado de trabajo y la elevada temporalidad de los contratos. Además de eso, los jóvenes cuentan con una gran dificultad para acceder al mercado laboral, especialmente los grupos de riesgo de exclusión social. Esto ha hecho que los poderes públicos tengan que centrarse en intensificar sus esfuerzos para conseguir que los jóvenes no queden excluidos y se incorporen al mercado de trabajo.

Desde el punto de vista teórico, las políticas activas del mercado laboral son un conjunto de medidas adoptadas por el Estado. Están orientadas a la creación de empleo, siendo esta una de las prioridades del gobierno. Se caracterizan por su capacidad para reducir los desequilibrios del mercado laboral. Estas políticas activas son una herramienta imprescindible para:

- Disminuir los desajustes entre la oferta y la demanda laboral.
- Potenciar la productividad.
- Conservar un nivel mínimo de fuerza de trabajo efectiva para mantener a los grupos más vulnerables, en este caso los jóvenes, vinculados al mercado laboral.

Con la implantación de la Garantía Juvenil se persigue disminuir la tasa de desempleo juvenil. Las medidas llevadas a cabo buscan mejorar la empleabilidad de los jóvenes. Por los datos obtenidos se deduce que el desempleo de las personas jóvenes depende directamente del abandono escolar temprano y la formación alcanzada. Dicha formación

es clave para aumentar la empleabilidad de los jóvenes, con sus efectos correspondientes en las condiciones del empleo obtenido como son el salario, su estabilidad, la ocupación adquirida, entre otros.

No obstante, al ser un desempleo estructural, también depende de la estructura del mercado laboral, el cual está incapacitado para emplear todo el volumen de individuos cualificados. Lo que lleva a un problema de sobrecualificación.

En los últimos seis años estudiados, el desempleo juvenil ha presentado en España unas tasas menores con respecto a los años de crisis anteriores. A pesar de ello, no se puede demostrar que esas menores tasas sean consecuencia de la Garantía Juvenil. Uno de los principales problemas a los que se enfrenta esta medida política es al de la visibilidad entre la población joven, puesto que la proporción de jóvenes beneficiarios de este Sistema es muy baja con respecto al volumen total de jóvenes que se encuentran en situación de desempleo.

La falta de supervisión y control por parte de la Administración sin realizar un seguimiento de evaluación de la persona inscrita durante su participación en el Sistema de Garantía Juvenil también hace complicado tener información fiable de sus resultados, además de no favorecer la inserción en el mercado laboral.

Con todo ello, actualmente es pronto para llegar a una conclusión definitiva sobre la eficacia, eficiencia y efectividad del Sistema Nacional de Garantía Juvenil sobre el desempleo. Pero sí que se puede señalar que las expectativas no son las esperadas. Para próximas investigaciones se recomienda realizar un mejor seguimiento del proceso de implantación, observando los costes económicos de dicha política y los resultados obtenidos y esperados. Además, es necesaria una reforma del mercado de trabajo.

6. Bibliografía

- Banco de España (2012): *Informe anual 2012*. Madrid.
- Boletín Oficial del Estado. (2011). Real Decreto 1147/2011, de 29 de julio.
- Cabasés, M.A., y Pardell, A. (2014): *Una visión crítica del Plan de Implantación de la Garantía Juvenil en España*. Madrid

- Centro Europeo para el Desarrollo de la Formación Profesional. (2011): *Medidas para prevenir el abandono escolar temprano.*
- Comisión Europea. (2010): *Europa 2020. Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador.*
- Comisión Europea. (2011): *Recomendación del Consejo relativa a las políticas para reducir el abandono escolar prematuro.*
- Consejo de la Juventud de España. (2016): *Informe de Garantía Juvenil.* Madrid.
- De la Rica, S. y Anghel, B. (2014). *Los parados de larga duración en España en la crisis actual.* Fundación Alternativas, Madrid.
- De la Torre, S. (2013): *Minijobs, ¿Solución contra el desempleo juvenil?* Financiar Red.
- Espluga, J., Baltiérrez, J. y Lemkow, L. (2005): *Relaciones entre la salud, el desempleo de larga duración y la exclusión social de los jóvenes en España.* Cuadernos De Trabajo Social, Vol. 17, pp. 45-62.
- Fundación de estudios de economía aplicada, FEDEA. (2012): *Manifiesto para mejorar el rendimiento del sector educativo en España.*
- García, J.R. (2011): *Desempleo juvenil en España: causas y soluciones. Análisis económico.* BBVA research. Madrid.
- Instituto de la Juventud, Injuve. (2011): *Desmontando a ni-ni. Un estereotipo juvenil en tiempos de crisis.*
- Jover, D. (2006): *Empleo juvenil. Formación e inserción social y profesional.* Editorial Popular, Madrid.
- Lasheras, R. y Pérez, B. (2014): “Jóvenes, vulnerabilidades y exclusión social: impacto de la crisis y debilidades del sistema de protección social”. Zerbitzuan, Nº 57, pp. 137-157.
- Manifiesto de los 100 economistas. (2009): *Propuestas para la reactivación laboral en España.*
- Ministerio de Empleo y Seguridad Social. (2013): *Estrategia de emprendimiento y empleo joven 2013/2016.*
- Ministerio de Empleo y Seguridad Social. (2013): *Plan Nacional de Implantación de la Garantía Juvenil en España.*

- Ministerio de Empleo y Seguridad Social. (2013): *Plan Nacional de Implantación de la Garantía Juvenil en España. Anexo. Contexto.*
- Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social: Plan de choque por el empleo joven 2019-2020.
- Moran Esparza, J.L. (2007): *La economía comunal.* Editorial académica española.
- Moreno, A., coord. (2012): La transición de los jóvenes a la vida adulta. Crisis económica y emancipación tardía. Obra Social “la Caixa”, Barcelona.
- Moreno Mínguez, A. (2015): “La empleabilidad de los jóvenes en España: explicando el elevado desempleo juvenil durante la recesión económica”, *Revista Internacional de Investigación en Ciencias Sociales*, Vol. 11, Nº 1.
- O’Higgins, N. (2001): *Desempleo juvenil y política de empleo.* Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Madrid.
- Organización Internacional del Trabajo. (2013): *Estadísticas del trabajo y de la fuerza de trabajo. Informe para el debate en la Reunión de expertos en estadísticas del trabajo para el avance de las estadísticas sobre el empleo y el desempleo.* Ginebra, primera edición.
- Samuelson, P.A. y Nordhaus, W.D. (2005): *Economía.* Editorial McGraw-Hill, México.
- Social Inclusion Monitor Europe, SIM. (2015): *El mercado laboral en España: problemas, retos y tendencias de futuro.*
- Tribunal de Cuentas Europeo. (2017): *¿Han sido determinantes las políticas de la UE en cuanto al desempleo juvenil? Evaluación de la Garantía Juvenil y de la Iniciativa de Empleo Juvenil.* Informe especial Nº 5.