



ALICIA MARTÍNEZ POZA | SERVICIO DE ESTUDIOS DE LA FUNDACIÓN 1º DE MAYO
 JESÚS CRUCES AGUILERA | DIRECTOR DEL HISPABARÓMETRO Y COORDINADOR
 DEL SERVICIO DE ESTUDIOS DE LA FUNDACIÓN 1º DE MAYO

Las políticas de empleo para jóvenes ante la crisis

Introducción

La presente crisis económica está teniendo un fuerte impacto en el mercado de trabajo, con un considerable aumento del paro, que en España ha sido más intenso que en otros países europeos. Las consecuencias sociales del desempleo no han sido las mismas en toda la población, afectando especialmente a los jóvenes, cuyas tasas de paro han crecido vertiginosamente en los últimos años. Las tasas de desempleo juvenil (de 16 a 29 años) han pasado del 13% por ciento en el año 2007, al 34% por ciento en el 2011¹, colocándose de esta manera no sólo muy por encima de la tasa media de paro en España, sino también de la tasa de la población joven en la Unión Europea². Estas diferencias descansan en las características del empleo de los jóvenes y su formación, ya que han ocupado puestos de trabajo asociados a condiciones laborales más precarias, y que presentan altos índices de abandono escolar prematuro. Todo ello se enmarca en un contexto de una determinada especialización productiva, que ha condicionado la mayor intensidad de la crisis en España.

El elevado desempleo juvenil ha despertado un especial interés por el desarrollo de políticas y medidas de empleo que consigan solucionar, o al menos paliar, este acuciante problema; políticas que han de reconocer la relevante complejidad y heterogeneidad tanto entre los jóvenes, como de los contextos socioeconómicos y laborales existentes. Por un lado, las personas jóvenes presentan perfiles diferenciados en función de su situación en el mercado de trabajo y de sus niveles formativos. Algunas están empleadas con trayectorias estables o marcadas por la precariedad laboral, otras desempleadas porque buscan su primer empleo o por-

que han perdido su trabajo; algunas abandonaron sus estudios obligatorios y otras completaron los estudios superiores. Por otro lado, esta diversidad se plasma también en las realidades socioeconómicas, no sólo entre los diferentes países, sino también desde el punto de vista territorial de cada uno de ellos.

El presente artículo parte de un estudio realizado por la Fundación 1º de Mayo sobre las políticas de empleo para jóvenes en España³ en los dos primeros años de la crisis (2008 y 2009). A partir de este estudio, se concluye que existe un amplio abanico de medidas que se han impulsado en otros países, pero que el desarrollo de políticas en España ha sido muy escaso y limitado.

Se pueden rescatar algunas políticas de otros países, pero con cierta cautela

Las iniciativas adoptadas en otros países destinadas al fomento del empleo de la población joven y su calidad son variadas. Existe una amplia

variedad de medidas con dirigidas a facilitar las transiciones de la escuela al trabajo, a desarrollar programas de formación profesional, a animar la contratación mediante sistemas de subvenciones, incentivar el empleo mediante programas públicos, a mejorar de los servicios de empleo y la intermediación laboral o aquellas impulsadas para favorecer la iniciativa empresarial de los jóvenes.

Resulta especialmente destacable el carácter multidimensional y transversal de muchas de estas medidas, que apuestan por modelos que combinan de manera integral la formación y el empleo, dinamizadas por los servicios públicos de empleo y la escuela a través de sistemas de orientación personalizada. Así por ejemplo, en los Países Bajos se ha desarrollado un Plan Nacional

“ El desarrollo de políticas de empleo para jóvenes en España ha sido muy escaso y limitado

“ Las iniciativas adoptadas en otros países proporcionan pistas para el diseño de nuevas políticas, pero los diversos contextos sociales, económicos, productivos e institucionales obligan a adaptar estos ejemplos a las realidades territoriales

para el Empleo Juvenil que integra educación, formación, acompañamiento, sistemas duales de formación y empleo, así como puestos formativos y de aprendizaje. Estas políticas proporcionan algunas pistas rescatables para el diseño de nuevas políticas, pero no se pueden obviar los contextos sociales, económicos, productivos e institucionales bien diversos, que obligan a tomar estos ejemplos con precaución y adaptarlos a las realidades territoriales.

Escasa respuesta de los Gobiernos autonómicos en España

La recopilación de medidas que se realiza en el citado estudio pone de manifiesto que las políticas de empleo dirigidas a los jóvenes en los años 2008 y 2009 son escasas. Por un lado, se ha observado que apenas existen medidas cuyo destinatario sea específicamente la población joven. La mayor parte de ellas contemplan a estas personas dentro de los colectivos en situaciones desfavorecidas, junto a mujeres, mayores de cincuenta años o parados de larga duración. Por otro lado, algunas comunidades autónomas han desarrollado un mayor número y tipo de medidas que otras, no correspondiéndose necesariamente con una mayor o menor incidencia del paro en la región. Entre las más prolíficas en este ámbito destacan Andalucía, Baleares, Cataluña y Cantabria.

En el conjunto de medidas destacan aquellas dirigidas a fomentar la contratación de colectivos en situación de vulnerabilidad, el autoempleo, los sistemas de formación y prácticas, la orientación, intermediación y colocación, así como algunas medidas que combinan unos y otros. Las medidas más numerosas y variadas son las que implican incentivos a la contratación, que contemplan tres modalidades: contratación indefinida inicial, contratación temporal y conversiones a indefinida, y diferentes fórmulas de delimitación de colectivos y modelos de intervención. En buena parte de ellas se establecen diversos importes en función del sexo, del nivel formativo o del tipo de proyecto o empresa.

Las más valoradas son aquellas iniciativas que concretan sus objetivos, como aquellas que incentivan la contratación de jóvenes titulados en proyectos de I+D+i, en los que además se exige la colocación en puestos vinculados a su formación. Además, no deja de sorprender la escasez de medidas dirigidas a la formación, pese a representar un papel clave en este contexto, de las que hay que mencionar que son poco específicas y selectivas en su diseño.

Las medidas dirigidas específicamente a la población joven son aún más escasas que las anteriores, y buena



“ **Apenas existen medidas cuyo destinatario sea específicamente la población joven. La mayor parte de ellas las contemplan dentro de los colectivos en situaciones desfavorecidas**

“ **Las medidas más numerosas y variadas son las que implican incentivos a la contratación**

“ **Las más valoradas son aquellas iniciativas que concretan sus objetivos, como aquellas que incentivan la contratación de jóvenes titulados en proyectos de I+D+i**

“ **No deja de sorprender la escasez de medidas dirigidas a la formación, pese a representar un papel clave en este contexto**

“ **En general, las comunidades autónomas han promocionado medidas que poco se ajustan a las especificidades de su población**

parte de ellas se enmarcan en programas estatales ya existentes como las escuelas taller, casas de oficios y talleres de empleo o los programas de colaboración entre los servicios públicos de empleo y la Administración General del Estado, las instituciones sin ánimo de lucro o las entidades locales.

En general, las comunidades autónomas han promocionado medidas que poco se ajustan a las especificidades de su población, algo que se pone de manifiesto en el elevado mimetismo existente entre las medidas impulsadas por las distintas regiones. En muchos casos resultan inconexas y apenas existen medidas que contemplen diversas actuaciones con visos de abordar la situación de los jóvenes desde su complejidad y de una manera integral.

Algunos criterios para atajar el desempleo juvenil

En el contexto actual de fuerte limitación de recursos, la elaboración de políticas para jóvenes debería partir de dos criterios centrales. Por un lado, de la delimitación precisa de los colectivos de jóvenes existentes y su posición en el mercado de trabajo, que permita priorizar las actuaciones en cada territorio y que ajuste los recursos a las necesidades de las personas jóvenes a las que van dirigidas y al entorno en el que se encuentran. Y por otro lado, del criterio temporal de intervención, en el que se distinguen actuaciones tanto a corto plazo -que afronten los efectos más inmediatos de la crisis y den cobertura a los grupos más vulnerables-, como a largo plazo, estableciendo las bases para la consolidación de la creación de empleo bajo un cambio de modelo productivo, en el que se garantice la calidad del empleo y las condiciones laborales de las personas jóvenes.

A corto plazo, se ha puesto de relieve la necesidad de atender de forma prioritaria a dos grupos de jóvenes: las personas con un nivel formativo bajo, que son las que han mostrado mayores dificultades en el acceso o retorno al empleo, así como los jóvenes con niveles formativos medios y altos, quienes reflejan una trayectoria laboral marcada por la inestabilidad y precariedad

en el empleo. Porque, evidentemente, no es la misma la situación de un joven que ha abandonado de forma prematura el sistema educativo y se quiere reincorporar al empleo sin intención de acabar los estudios, que aquel que quiere terminarlos.

En unos casos, será necesario reforzar la intervención de los servicios públicos de empleo, que permita fortalecer los itinerarios personalizados y la mejora de la orientación laboral y profesional de las personas jóvenes, mientras que en otros será imprescindible articular instrumentos que faciliten pasarelas flexibles entre el empleo y la formación para un retorno adecuado al sistema educativo. Buena parte del resultado que se pueda obtener de la adopción de este tipo de medidas a corto plazo depende del análisis que se realice de la situación de los jóvenes con respecto a su posición en el mercado de trabajo y su nivel de formación.

Más a largo plazo, el sistema actual de políticas activas de empleo necesita mejorar algunas carencias relacionadas con la falta de integración y personalización de los programas que se adoptan, de los limitados recursos con los que se cuentan, de la coordinación y cooperación entre las distintas administraciones, así como de los mecanismos compartidos de evaluación de sus resultados. Es por ello, por lo que sería pertinente reforzar los servicios públicos de empleo, tanto desde el punto de vista económico como de interconexión de los servicios de información, orientación y asesoramiento, así como con los centros educativos

como en términos de interconexión de los servicios de información, orientación y asesoramiento, así como con los centros educativos. También sería adecuado revisar tanto los incentivos a la contratación, que han mostrado su escasa eficacia cuando la población destinataria es excesivamente amplia, reorientándolos hacia la contratación indefinida, así como los contratos en prácticas, los cuales sería necesario limitarlos hacia la conversión en indefinidos, para favorecer la trayectoria laboral y estabilidad del empleo de los jóvenes.

Igualmente, sería de gran utilidad reforzar otros instrumentos existentes en las políticas activas de empleo:

“ **A corto plazo, se ha puesto de relieve la necesidad de atender de forma prioritaria a jóvenes con un nivel formativo bajo, que han mostrado mayores dificultades en el acceso o retorno al empleo**

“ **Otro grupo prioritario es el de los jóvenes con niveles formativos medios y altos, que reflejan una trayectoria laboral marcada por la inestabilidad y precariedad en el empleo**

“ **Sería pertinente reforzar los servicios públicos de empleo, tanto desde el punto de vista económico como de interconexión de los servicios de información, orientación y asesoramiento, así como con los centros educativos**

el programa de formación de demanda, dirigido a las personas desempleadas, que necesita una mayor dotación de recursos, así como y un diagnóstico adecuado entre la formación impartida y las características del sistema productivo de cada territorio; los programas de formación en alternancia, con empleo y formación, como las escuelas taller, las casas de oficios y talleres de empleo, cuyo contenido debería estar ligado al interés social y necesidades de la zona, en actividades que permitan la creación de empleo y el desarrollo local; así como, y por último, las medidas de fomento del autoempleo, que, aunque han sido ampliamente adoptadas, en su aplicación práctica los jóvenes tienen serias dificultades para comenzar y mantener este tipo de iniciativas.

Las medidas adoptadas por parte del Gobierno en 2010 para el fomento del empleo de los jóvenes evidencian la importancia de desarrollar iniciativas en este ámbito⁴. Estas medidas, que nacen del Acuerdo Social y Económico suscrito en 2010, conforman un plan de choque para el fomento de la contratación de jóvenes de hasta 30 años y a personas en desempleo de larga duración, así como un programa de recualificación profesional de las personas que agoten el desempleo. Estas actuaciones, que han sido inicialmente coherentes en el corto plazo, han sido delegadas relegadas a un segundo plano a partir del cambio de las políticas económicas de ajuste impulsadas desde mediados de mayo de 2011, y que han dilapidado buena parte de los pocos avances conseguidos hasta esa fecha⁵.

“ **Las medidas adoptadas por el Gobierno en 2010 para el fomento del empleo de los jóvenes, que nacen del Acuerdo Social y Económico, fueron relegadas a partir del cambio de las políticas económicas de ajuste**

“ **Es preciso asumir que los jóvenes deben tener un papel activo en la consecución de un futuro modelo productivo, generador de un mercado de trabajo inclusivo y de calidad**

La situación de vulnerabilidad de las personas jóvenes con respecto al empleo afecta al conjunto de la sociedad, por lo que hacerla frente es una cuestión de gran relevancia. Es evidente que no existe una vía única y generalizable que permita afrontar su situación, pero en todo caso es necesario abordar una estrategia integrada de empleo que asegure las condiciones para un trabajo decente. En este camino es necesario asumir que los jóvenes deben tener un papel activo en la consecución de un futuro modelo productivo, generador de un mercado de trabajo inclusivo y de calidad. Este es el principal reto de la sociedad española en los próximos años. <

NOTAS:

- ¹ Datos de la EPA, 2011 (segundos trimestres).
- ² La tasa de paro de la población de 15 a 24 años ha mostrado una mayor intensidad: la media de la UE-27 creció del 15,2% por ciento al 22,8% por ciento, mientras que en el caso de España fue del 19,9% por ciento al 49,7% por ciento.
- ³ Aragón, J., Martínez, A., Cruces, J., Rocha, F. (2011): *Las políticas de empleo para jóvenes en España. Una aproximación territorial*. Informes y Estudios del Ministerio de Trabajo e Inmigración, MTIN.
- ⁴ R.D.L. 1/2011 de 11 de febrero, de medidas urgentes para promover la transición al empleo estable y la recualificación profesional de las personas desempleadas; y R.D.L. 3/2011 de 18 de febrero, de medidas urgentes para la mejora de la empleabilidad y la reforma de las políticas activas de empleo.
- ⁵ Se ha criticado acertadamente la nueva modalidad de contrato de formación y aprendizaje que se establece en el R.D.L. 10/2011, en la medida que se entiende que su regulación no garantiza la tutela efectiva de los derechos de los jóvenes, y se ha rechazado la medida que suspende durante dos años la aplicación del artículo 15.5. del Estatuto de los Trabajadores, que limitaba el encadenamiento de contratos temporales, lo cual supone profundizar en la precariedad laboral de los jóvenes.



LIBROS FUNDACIÓN 1º MAYO

WWW.1MAYO.CCOO.ES

Reivindicación del sindicalismo

Libro editado por la Fundación 1º de Mayo bajo la coordinación de Pere J. Beneyto, profesor de la Universidad de Valencia, en el que se recogen trabajos y reflexiones de Ignacio Fernández Toxo, Rodolfo Benito, Ramiro Reig y el propio Pere J. Beneyto. Además, y como elemento central del libro, se incluyen 38 entrevistas realizadas a sindicalistas “de base” y a una veintena de personas de diferentes ámbitos cultural y profesional.