

02|2020

INFORME JÓVENES Y MERCADO DE TRABAJO EN ESPAÑA



CONSEJO
ECONÓMICO
Y SOCIAL
ESPAÑA

NÚMERO 02|2020

COLECCIÓN INFORMES

INFORME 02|2020

JÓVENES
Y MERCADO
DE TRABAJO
EN ESPAÑA

CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL **ESPAÑA**
DEPARTAMENTO DE PUBLICACIONES
NICES: 789-2020

Colección Informes

Número 02/2020

La reproducción de este informe
está permitida citando su procedencia.

Primera edición, noviembre de 2020

Informe elaborado a iniciativa propia por el Consejo Económico y Social, conforme a lo dispuesto en el artículo 7.1.3 de la Ley 21/1991, de 17 de junio, de Creación del Consejo Económico y Social. Aprobado en la sesión ordinaria del Pleno del día 30 de septiembre de 2020.

Edita y distribuye

Consejo Económico y Social

Huertas, 73

28014 Madrid. España

T 91 429 00 18

F 91 429 42 57

publicaciones@ces.es

www.ces.es

ISBN 978-84-8188-396-1

D.L. M-28.423-2020

Imprime

ADVANTIA, Comunicación Gráfica, S.A.

Sesión ordinaria del Pleno de 30 de septiembre de 2020

INFORME 02|2020

JÓVENES Y MERCADO DE TRABAJO EN ESPAÑA



CONSEJO
ECONÓMICO
Y SOCIAL
ESPAÑA

ÍNDICE

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	9
CAPÍTULO I. LA POBLACIÓN JOVEN EN ESPAÑA: RASGOS SOCIODEMOGRÁFICOS	19
1. CARACTERÍSTICAS DEMOGRÁFICAS	21
2. PERCEPCIONES, OPINIONES Y ACTITUDES	33
CAPÍTULO II. EDUCACIÓN Y FORMACIÓN	43
1. PRINCIPALES RETOS EDUCATIVOS Y FORMATIVOS DE LA POBLACIÓN JOVEN	45
2. EL SISTEMA EDUCATIVO EN LA PROVISIÓN DE COMPETENCIAS DE LA POBLACIÓN JOVEN: FORMACIÓN PROFESIONAL Y UNIVERSIDAD	51
CAPÍTULO III. PARTICIPACIÓN LABORAL	67
1. ACTIVIDAD, EMPLEO Y PARO: EVOLUCIÓN Y PERSPECTIVA COMPARADA	74
2. LOS PROBLEMAS DEL PARO: PERSISTENCIA, DESÁNIMO, EXCLUSIÓN. LA IMPORTANCIA DEL NIVEL FORMATIVO	79
3. LOS JÓVENES QUE TRABAJAN: SITUACIONES PROFESIONALES Y CONDICIONES DE EMPLEO	86
CAPÍTULO IV. LAS TRANSICIONES DE LA EDUCACIÓN AL EMPLEO	103

CAPÍTULO V. CONDICIONES DE TRABAJO Y PROTECCIÓN SOCIAL	129
1. CONDICIONES DE TRABAJO	131
2. PROTECCIÓN SOCIAL	143
3. LAS PERSONAS JÓVENES Y LAS NUEVAS FORMAS DE EMPLEO	157
CAPÍTULO VI. POLÍTICAS PARA EL EMPLEO DE LA POBLACIÓN JOVEN	165
1. MARCO EUROPEO DE LA POLÍTICA DE EMPLEO JUVENIL	168
2. LA POLÍTICA DE EMPLEO JUVENIL EN ESPAÑA: MARCO GENERAL	176
3. ACTUACIONES ORIENTADAS AL EMPLEO DE LA POBLACIÓN JOVEN	192
4. PERSPECTIVA TERRITORIAL DE LAS PAE PARA LAS PERSONAS JÓVENES	215
5. EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS DE EMPLEO PARA JÓVENES	226
CAPÍTULO VII. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS	229

INTRODUCCIÓN

Los estudios sobre jóvenes señalan la naturaleza de esta etapa como de transición a la vida adulta. En tanto que fase transitoria, representa una etapa compleja en la que se desarrolla la maduración de los individuos, la formación con metas profesionalizadoras y la adopción de decisiones tendentes al asentamiento vital con su consecuente asunción de obligaciones, compromisos y responsabilidades sociales y familiares, es decir, la adquisición de la condición plena de individuos autónomos. Todo ello conforma la juventud como un periodo extraordinariamente dinámico en el que se encadenan fases sucesivas, de manera que cada una descansa en buena medida en el éxito y la culminación de la anterior.

La participación laboral de las personas jóvenes es un factor central en la garantía de su bienestar y de pertenencia al conjunto social, y al mismo tiempo representa un activo fundamental para la renovación generacional del capital humano y social del país. Así, la intensidad y características de dicha participación no solo determinan las condiciones de vida y las expectativas de desarrollo personal y familiar de los individuos, sino que tienen también profundas consecuencias colectivas a medio y largo plazo.

La integración social de este grupo de población va más allá de su situación en el mercado de trabajo, no encierra solo una problemática de naturaleza laboral, pero sí puede decirse que tiene su epicentro en el empleo, en su disponibilidad y sus características. De cómo sean estas depende en gran medida la inserción social satisfactoria de muchas personas jóvenes, las perspectivas de acceso al bienestar económico de que han disfrutado generaciones anteriores, y la posibilidad de cumplir hitos básicos del calendario vital como la emancipación, el emparejamiento y la parentalidad. De una integración social plena de las personas jóvenes depende el bienestar de una amplia capa de la población pero también la propia sostenibilidad social.

Los efectos de la crisis financiera y económica iniciada a finales de 2007 y principios de 2008 (la que se ha dado en llamar “Gran Recesión”), y fundamentalmente la destrucción de empleo que afectó más intensamente a las personas jóvenes, acrecentaron la convicción de haberse frenado el llamado “ascensor social” (en alusión a la mejora continuada en las condiciones de vida de las sucesivas generaciones) y profundizaron las perspectivas de una movilidad social descendente que condenaría a las actuales generaciones de jóvenes a vivir peor que sus padres. Los costes

*Una problemática juvenil
gestada en décadas pasadas
y agudizada por la
Gran Recesión*

aparejados a estas tendencias se relacionan con una dinámica demográfica débil, a partir de unas bajas tasas de nupcialidad y de natalidad¹ ligadas al retraso o la frustración de hitos vitales básicos (capítulo I de este informe). Y con riesgos económicos y sociales que se pueden proyectar, entre otros, en una contracción de la población en edad de trabajar (cuya solución solo cabría confiar a una intensificación de los flujos migratorios hacia España), en una menor demanda interna (a partir de unas mayores dificultades de acceso al crédito, a la vivienda y a otros bienes duraderos), una menor formación de talento (decrecimiento del censo universitario a lo largo de varios años), y una acentuación de los desequilibrios demográficos (intensificación del envejecimiento) que pueden, entre otros efectos, amenazar la sostenibilidad futura del sistema de protección social.

Pero, al margen del fuerte impacto de las recesiones, los crecientes problemas con los que se enfrentan las personas jóvenes en su transición a la vida adulta no son un efecto coyuntural post-crisis. Ya en su Informe 3/2002, *La emancipación de los jóvenes y la situación de la vivienda en España*, el CES constató la tendencia de largo plazo al retraso continuado en el calendario emancipatorio de las sucesivas cohortes de jóvenes que se observa, al menos, desde el último cuarto del siglo xx, retraso que atiende a tres causas principales: una prolongación del periodo formativo; la caída del empleo y el incremento del desempleo, junto con un aumento creciente de la temporalidad; y la también creciente dificultad para acceder a la vivienda, en alquiler o propiedad.

La prolongación, la incertidumbre y las dificultades del proceso de independización económica y de integración social de muchas personas jóvenes se han abierto paso y acentuado en las últimas décadas, configurándose un “síndrome del retraso” emancipatorio², que, junto con el fuerte impacto de coyunturas económicas de crisis, han acentuado las preocupaciones por la existencia de una “cuestión juvenil”³, que presentaría rasgos estructurales y un riesgo de cronificación.

El CES ha constatado la conexión del retraso emancipatorio con la evolución de la situación de las personas jóvenes en el mercado de trabajo, señalando unas crecientes dificultades en su proceso de inserción en la esfera productiva. Su posición en el mercado de trabajo en España era, ya antes de las recesiones del periodo 2008-2013, menos favorable que la de sus coetáneos en muchos de los países de nuestro entorno, y desde luego en comparación con los que mejores registros presentaban. El Informe CES 6/2005, *El papel de la juventud en el sistema productivo español*, señalaba esta peor posición comparada dentro de la Unión Europea, en especial en los subgrupos de edad más jóvenes y, dentro de ellos, las mujeres.

NOTAS

- 1 Reflejados, entre otros indicadores, en el saldo vegetativo negativo por segundo año en 2018, solo compensado por el saldo migratorio neto positivo registrado también en los últimos años. Banco de España, “La evolución reciente de la población en España”, *Boletín Económico* 3/2019.
- 2 P. Baizán, “La difícil integración de los jóvenes en la edad adulta”, *Documento de trabajo* 33/2003, Fundación Alternativas.
- 3 J. F. Tezanos y V. Díaz: *La cuestión juvenil. ¿Una generación sin futuro?*, Biblioteca Nueva, Madrid, 2017.

Por todo ello, es necesario preguntarse por las causas estructurales que, después de seis años de crecimiento continuado de la actividad económica y del empleo en España, los que median entre 2014 y 2019, condicionaban que las personas jóvenes siguieran presentando una tasa de paro que continuaba doblando la media europea o una tasa de empleo notablemente inferior. Conviene no perder de vista las diferencias que concurren en un colectivo, el de las personas jóvenes, heterogéneo en edad y en niveles y ámbitos de formación, pero tampoco se puede olvidar que dicho grupo poblacional presenta denominadores comunes visibles en las dificultades de acceso al empleo, y especialmente a empleos estables (capítulo III de este informe).

Una aproximación a los problemas que viene presentando la transición de las personas jóvenes a la vida adulta en España deberá tener en cuenta de forma integrada los múltiples factores que convergen en esta realidad. Entre ellos, la incidencia del sistema educativo (capítulo II), y en especial de las diferentes trayectorias educativas y formativas seguidas por las personas jóvenes, observando cómo son sus transiciones entre la educación y el empleo (capítulo IV). El presente informe analiza problemas como la pervivencia de desajustes entre las cualificaciones de las personas jóvenes y la demanda presente y futura de factor trabajo por parte del sistema productivo, respecto de los que el CES se ha pronunciado ya en anteriores informes, como el 3/2015, *Competencias profesionales y empleabilidad*. Pero junto a esas cuestiones de análisis más recurrente, es preciso abordar también cómo son sus condiciones de trabajo y de acceso a la protección social (capítulo V), sin olvidar qué papel juega lo que puede estar suponiendo un cambio generacional de valores, actitudes y expectativas de muchos jóvenes hacia el mundo del trabajo y las formas en que este se estructura y se desarrolla. Y, asimismo, atender a los efectos que están teniendo instrumentos como el Sistema Nacional de Garantía Juvenil (SNGJ), del que se cumplen cinco años desde su implantación, dentro de un análisis más general de las políticas activas dirigidas a jóvenes (capítulo VI).

Análisis que, necesariamente, ha de adoptar una perspectiva transversal a lo largo de todo su desarrollo en, al menos, tres cuestiones básicas: género, territorio y nacionalidad (propia o de la familia de origen). Estas tres grandes cuestiones generan, a igual edad, no solo diferentes situaciones o posiciones en el mercado de trabajo, sino también causas específicas que explican esas diferencias. Para ello se cuenta con el trabajo ya realizado en diferentes informes del CES entre los que cabe citar, por ser los más recientes: el Informe 5/2016, *La participación laboral de las mujeres en España*, el 1/2018, *El medio rural y su vertebración social y territorial*, y el 2/2019, *La inmigración en España: realidad y oportunidades*.

El colectivo central considerado en el presente informe son las personas jóvenes de 16 a 29 años de edad, atendiendo en todo caso de manera separada a los tres subgrupos quinquenales que comprende esta etapa (16 a 19, 20 a 24 y 25 a 29 años). Se trata de una opción meramente instrumental, aconsejada por consideraciones de orden institucional y metodológico, porque el hecho de representar una etapa de transición no significa necesariamente que los problemas de dicho colectivo se desvanezcan una vez superada

la frontera, por otra parte cada vez más difusa, que lo delimita. No solo porque el grupo quinquenal inmediatamente posterior (30 a 34 años) pueda participar de carencias o dificultades más propias de la anterior etapa juvenil, sino porque los que en el curso de unos años serán adultos plenos pueden arrastrar importantes consecuencias derivadas de aquella, tanto por decisiones personales como por los problemas afrontados a lo largo de la misma.

*Debilidades, amenazas,
fortalezas y oportunidades
para la población joven*

La realidad actual del colectivo juvenil presenta, junto a marcadas debilidades y amenazas, determinadas fortalezas y, sobre todo, claras oportunidades, que conviene tener en cuenta de forma

conjunta e integrada de cara a diseñar e implementar políticas adecuadas y eficaces.

Entre las primeras destaca la todavía elevada tasa de abandono escolar temprano y de población joven con bajo nivel de estudios, y ello pese a la reducción del primero como efecto de la crisis y de los análisis que apuntan a un cierto cambio de patrón en la participación laboral y educativa de los jóvenes en los años de recuperación posteriores⁴. A ello habría que añadir las deficiencias en competencias básicas y el relativamente alto desajuste entre las cualificaciones formalmente poseídas y las efectivamente demandadas en el mercado laboral, como reiteradamente vienen poniendo de manifiesto los análisis de organismos europeos e internacionales. Todo esto se puede traducir en amenazas como la persistencia de una proporción no pequeña de población joven excluida del sistema educativo, y por tanto con menores oportunidades de prosperar socialmente, y, de otro lado, una creciente irrelevancia de las cualificaciones formales para el mercado laboral en el actual contexto de rápidos cambios tecnológicos.

En el terreno laboral, las debilidades se manifiestan en las todavía altas tasas de paro y bajas tasas de empleo, en comparación con la situación anterior a la crisis de 2008 (agravadas en la actual crisis por COVID-19) y con los promedios europeos. A su vez, la alta proporción de temporalidad y de rotación entre las personas jóvenes ocupadas, junto a la también elevada incidencia del trabajo a tiempo parcial no voluntario, trazan unas condiciones de empleo que, en parte, inciden en los bajos salarios de las personas jóvenes y en una lenta recuperación de los mismos. Todo lo cual se puede traducir, de nuevo, en determinadas amenazas para la posición de las personas jóvenes con efectos en la vida adulta. No solo por unas crecientes dificultades para la adquisición y acumulación de experiencia profesional, sino también por una menor capacidad de adaptación a los cambios ocupacionales y en las competencias demandadas por las empresas. Como consecuencia, las personas jóvenes se enfrentan a la posibilidad de unas transiciones educativo-laborales cada vez más largas e inciertas y al riesgo de cronificación de unas peores condiciones de empleo y de trabajo.

4 Banco de España, “Cambios en la decisión de participación laboral de los jóvenes tras la crisis”, *Boletín Económico* 3/2019, págs. 34-37.

Más allá de los problemas estructurales que presenta la situación juvenil en relación con el empleo en España, se asiste a la emergencia de una nueva realidad en el contexto de la economía digital y de su impacto tanto en empleos tradicionales como en los nuevos empleos impulsados por ella que el CES ha abordado en sus Informes 3/2017 y 3/2018, *La digitalización de la economía* y *El futuro del trabajo*, respectivamente. Esta gran tendencia de fondo, junto con otros vectores de cambios como los que plantean las transiciones hacia una economía descarbonizada, presenta un enorme potencial de nuevas oportunidades para las personas, y, especialmente, para las personas jóvenes. Cabe preguntarse, en primer lugar, en qué medida están adecuadamente posicionadas en las cualificaciones que demanda la sociedad del conocimiento, porque de ello dependerá una transición exitosa hacia una economía y una sociedad del conocimiento avanzadas e inclusivas, con la plena participación en ellas de este colectivo; pero, además, las características de esos empleos, las condiciones de prestación del trabajo o el acceso a la protección social plantean no pocas incertidumbres y riesgos que aquellos deben afrontar y que son por ello merecedoras de atención. Se hace imprescindible, con ello, analizar el surgimiento y el desarrollo de nuevas realidades y entornos de trabajo en nuestro país y la problemática de carácter social y laboral que están alumbrando.

Sería, por ello, un ejercicio parcial no poner en valor las fortalezas y las oportunidades que tienen ante sí las personas jóvenes. En el plano de la educación, concentran en la actualidad los mayores niveles educativos alcanzados por la sociedad española, constituyendo las que se consideran las generaciones mejor formadas de la historia de nuestro país. Y, si bien el sistema muestra aspectos que demandan reformas para su mejora, así como diferencias no desdeñables de resultados entre territorios, la estructura y extensión de la educación en España ha registrado avances innegables en las últimas décadas. Entre estos cabe mencionar una mayor densidad y diversidad de la oferta educativa, junto con una diversificación de los canales de acceso a la formación, incluyendo la de carácter no formal e informal, que puede en todo caso reforzarse mejorando la transparencia y la orientación sobre el conjunto de la oferta formativa.

Y, en el plano laboral, debe subrayarse el cúmulo de oportunidades profesionales que pueden abrir las intensas transformaciones representadas por la digitalización y la descarbonización de la economía. El hecho de que las cohortes de nacidos entre los años noventa del pasado siglo y los primeros años de este (que conforman los grupos actuales de jóvenes) sean nativos de la sociedad de la información y, en particular, nativos digitales, los sitúa en favorables condiciones para sacar partido de las transformaciones en curso. Las actuales personas jóvenes, ya no es que dispongan de una mayor resiliencia (entendida como capacidad de adaptación) ante estos cambios, es que son sujetos activos dentro de una sociedad y una economía más dinámicas y en constante transformación de matriz tecnológica. En este sentido, los poderes públicos están llamados a reforzar las políticas educativas y sociales tendentes a garantizar una igualdad de oportunidades que compense las brechas de acceso a las tecnologías y al conocimiento tecnológico que se han puesto

de manifiesto, en algunos casos muy recientemente, evitando que aquellas se consoliden como un importante vector de aumento de las desigualdades.

Por otra parte, no es menos importante apreciar que, en los últimos años, parece haberse abierto paso una mayor, aunque todavía insuficiente, conciencia acerca de la necesidad de intensificar y mejorar las políticas laborales en favor de las personas jóvenes. Y no solo desde la convicción de la necesidad de mejorar la calidad del sistema educativo, para lo que sería deseable lograr el más amplio consenso social y político posible en torno a objetivos alineados con las recomendaciones europeas e internacionales, sino por el mayor impulso de políticas activas de empleo vehiculadas mediante programas y planes específicamente dirigidos a aquellos, entre los que ocupa un papel central el Sistema Nacional de Garantía Juvenil. Programas que han nacido al calor de los efectos de la crisis, para los que se deberán afinar los instrumentos de evaluación de resultados y encontrar la debida continuidad en su aplicación, pero que, desde luego, representan instrumentos inéditos respecto de épocas anteriores. Y precisamente en esta dirección de fortalecer el apoyo a las políticas nacionales de empleo juvenil, la Comisión Europea ha lanzado muy recientemente una nueva iniciativa con dos ejes sustanciales: apoyar la modernización de los sistemas de educación y formación profesionales y reforzar la Garantía Juvenil, para los que contempla una movilización de recursos desde distintos instrumentos financieros de la Unión Europea⁵.

El fin último de las políticas para las personas jóvenes debe ser contribuir a que, en su transición a la vida adulta, encuentren oportunidades laborales y de emprendimiento suficientes en cantidad y en calidad, a las que puedan responder con las adecuadas capacitaciones, y que les permitan alcanzar una integración plena en la vida social y económica, reforzando y equilibrando mediante ellas la equidad intergeneracional. Una inserción plena de las personas jóvenes representa un bien de carácter tanto personal como de la sociedad en su conjunto, de cuyo éxito dependen el bienestar de los individuos y de las familias, así como la cohesión social, y cuyo fracaso alimenta dinámicas de exclusión y de vulnerabilidad social que, si alcanzan una dimensión crítica, pueden poner en riesgo la propia sostenibilidad social. Y también política: la desvertebración social asociada a un fracaso sistémico en la integración socioeconómica de muchas personas jóvenes puede nutrir derivas antidemocráticas, la conocida como desafección hacia las instituciones representativas.

De todo ello se desprende la importancia crucial de las instituciones y de las políticas para las personas jóvenes, fundamentalmente las relacionadas con el sistema educativo, y con el mercado de trabajo y los actores públicos y privados que en él operan. Pero también de las políticas sectoriales orientadas a apoyar un modelo productivo de mayor valor añadido, menos estacional y más orientado a la exportación. En relación con estas políticas, es aconsejable prestar atención al análisis y las propuestas contenidas en el Informe CES

5 Comunicación de la Comisión, *Apoyo al empleo juvenil: un puente hacia el empleo para la próxima generación*, COM (2020) 276 final, Bruselas 1/07/2020.

4/2019, *La industria en España: propuestas para su desarrollo*. La industria constituye un sector de importancia estratégica tanto para la economía española en su conjunto como, más específicamente, para la formación de capital humano cualificado y de talento, en especial de las personas jóvenes en formación o una vez finalizada esta, dentro del tejido productivo de nuestro país.

Y no menos crucial es la importancia de las políticas macroeconómicas en su más amplio sentido que sienten las bases capaces de evitar que la materialización de determinados riesgos externos y globales puedan desembocar en crisis financieras y económicas sistémicas con un impacto profundo en el empleo y las condiciones de vida de la población.

La pandemia de alcance mundial generada por la expansión del nuevo coronavirus SARS-CoV-2, que ha obligado a numerosos países, entre ellos España, a adoptar importantes medidas de contención de la crisis sanitaria, ha frenado en seco el último periodo de recuperación económica y del empleo (aun desacelerada en 2019), provocando un nuevo ciclo de recesión económica, de destrucción de empleo y de aumento del paro.

*Entre dos crisis:
riesgos de perpetuación
de los problemas de la
población joven*

El rápido y profundo deterioro del mercado de trabajo, temporalmente amortiguado por la urgente adopción de determinadas medidas laborales, de protección social y de apoyo financiero, ha impactado de manera intensa en el conjunto de la población ocupada pero, de nuevo, de una forma más pronunciada en la población joven. Una gran parte de la ocupación destruida desde mediados del mes de marzo de 2020, proporcionalmente mayor que en el total de edades, y claramente por encima de la que le correspondería por su peso en el empleo total, ha sido empleo de jóvenes, mientras que el crecimiento relativo del paro entre las personas jóvenes ha sido mayor que en el total de edades y también superior a su peso en el paro total. Como consecuencia, la tasa de paro juvenil, que ya era más alta que la general, ha aumentado de nuevo. El mayor peso en ellos de la temporalidad, unido a su participación en sectores más afectados por el cese temporal de actividades y a la caída de la demanda en numerosas empresas, especialmente pymes, han motivado que el ajuste de empleo de carácter definitivo (sin contar el ajuste temporal de empleo canalizado mediante ERTE) recaiga más intensamente en la ocupación juvenil.

Por ello, el escenario es nuevamente el de una situación y unas perspectivas muy preocupantes para numerosas personas jóvenes. A corto plazo, por el rápido empeoramiento de sus cifras de ocupación y de paro, y por un posible arrastre de estos efectos a sus condiciones de empleo y de trabajo, que podría traducirse en un aumento de la frecuencia de subempleo y de bajos salarios, elevando el riesgo de agravar una situación de precariedad social. A medio y largo plazo, porque puede llevar al aumento entre ellas del paro de larga duración, de la inactividad y del desánimo, que se agravarían ante una hipotética duración

en el tiempo de la nueva crisis (probable por el origen y la naturaleza de esta) y que podría conllevar un incremento de los niveles de pobreza y de exclusión social juveniles. Máxime si se atiende a las carencias y a las brechas, sociales y tecnológicas, que se han puesto más nítidamente de manifiesto en el terreno educativo ante el cese temporal de la actividad docente en su modalidad presencial y ante las inciertas perspectivas de accesibilidad, en los próximos cursos académicos, a una educación inclusiva y de calidad en todas las etapas.

A nivel mundial, la OIT ha identificado a los jóvenes como uno de los grupos de población más vulnerables ante los efectos del COVID-19⁶. En España, no hay que olvidar que estas nuevas circunstancias adversas han llegado en un momento en que no existía aun una recuperación completa de los negativos efectos de la gran recesión sobre la población joven. Por ello, es más grave aún el negativo impacto que cabe esperar de nuevo en las perspectivas vitales, de emparejamiento y de formación familiar de numerosas personas jóvenes, profundizando en un retraso emancipatorio (incluso revirtiéndose las decisiones en muchos casos) y en unos obstáculos para lograr una inserción social estable que podrían alcanzar ya un carácter de cronicidad. En ese escenario, no sería descartable una reactivación de las decisiones de emigración de numerosas personas jóvenes hacia otros países, devolviendo a la actualidad un fenómeno ya conocido de la anterior crisis.

Pero, de nuevo, las consecuencias de estas dinámicas no se limitarían a un plano individual, con ser esto grave, sino que ahondarían una dinámica de crecimiento poblacional débil con los riesgos que ello comporta. Y profundizarían, asimismo, en el deterioro de una equidad intergeneracional que ya mostraba signos de desequilibrio.

Por todo ello, se debe llamar la atención sobre el carácter protagonista que adquieren, en el actual contexto, las políticas económicas, educativas, laborales y sociales dirigidas a la población joven. Unas políticas que deben reforzarse y orientarse con el objetivo de evitar que los negativos efectos económicos y sociales que ya se están produciendo, y que han alterado de raíz las perspectivas económicas a corto y medio plazo, impacten de nuevo de manera diferencial y más profunda sobre las personas jóvenes, todo ello cuando aún no se han disipado los efectos producidos en este colectivo por la gran recesión, comprometiendo su futuro y sus posibilidades de una transición satisfactoria hacia la vida adulta y una inserción social plena y equitativa.

6 Señala, así, entre otros grupos de población, a “los jóvenes, que deben afrontar un elevado índice de desempleo y subempleo, y son más vulnerables frente a una disminución de la demanda de mano de obra, como se constató a raíz de la última crisis financiera mundial”. OIT, “El COVID-19 y el mundo del trabajo: repercusiones y respuestas”, *Observatorio de la OIT*, 1.ª edición, 18 de marzo de 2020, pág. 7.

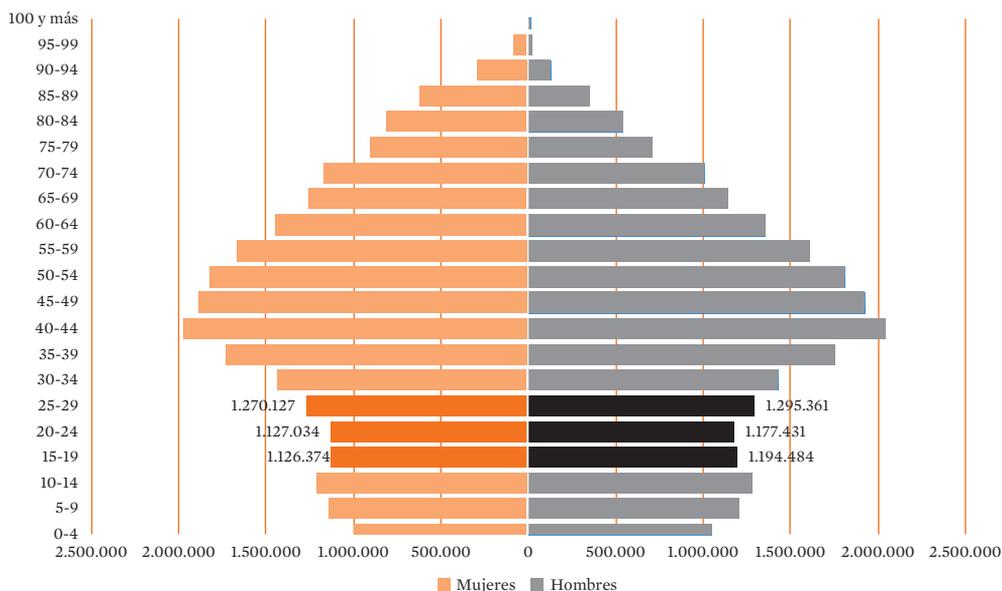
CAPÍTULO I

LA POBLACIÓN JOVEN EN ESPAÑA: RASGOS SOCIODEMOGRÁFICOS

1. Características demográficas

La peculiar configuración gráfica de la población en España, que se caracteriza por una base relativamente estrecha, debida a la escasez de nacimientos recientes y una amplia zona intermedia en la que se sitúan las cohortes del *baby boom*, que tienen en la actualidad entre 40 y 60 años de edad, cuenta entre una y otra, con una suerte de cinturón, ligeramente más estrecho que la base y mucho más estrecho que la zona intermedia, compuesto por el segmento que, a los efectos de este informe, se ha definido como *población joven*, esto es, todos los mayores de quince y menores de treinta años⁷.

GRÁFICO 1. ESTRUCTURA DE LA POBLACIÓN EN ESPAÑA, 2019



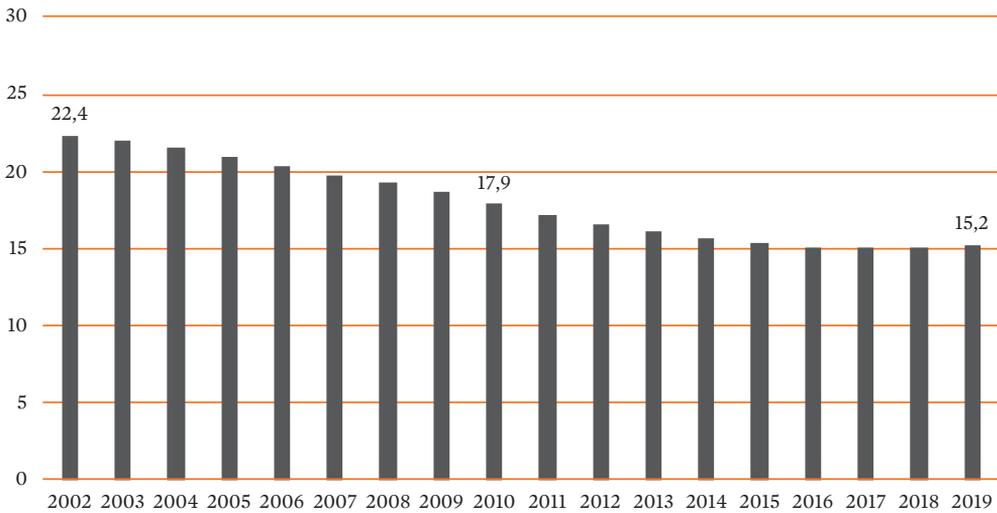
Fuente: INE.

7 Los grupos de edad quinquenales ofrecidos por el INE y por Eurostat incluyen a quienes tienen quince años en el subgrupo de menores de 20. En este apartado se ha optado por mantenerlos en el análisis a pesar de no haber cumplido la edad mínima para trabajar, al considerarse que, encontrándose en la antesala del inicio de la edad laboral, es interesante contar con ellos y ellas porque en muchas ocasiones sus trayectorias vitales y formativas se están orientando ya hacia el desempeño laboral.

Una población joven más reducida

Dicho segmento supone en la actualidad un 15 por 100 de la población en España (gráfico 2), y alcanza un volumen total de 7.145.673 jóvenes, habiéndose reducido tanto en su volumen (cerca de 2 millones de personas) como en su peso sobre el conjunto de la población (siete puntos porcentuales) desde 2002. Sin embargo, desde 2015 el peso de estas cohortes se ha estabilizado después de doce años de descenso continuado tanto en volumen como en proporción sobre el conjunto.

GRÁFICO 2. EVOLUCIÓN DE LA POBLACIÓN JOVEN EN ESPAÑA, 2002-2019
(Porcentajes sobre el conjunto de la población)



Fuente: INE.

En términos demográficos, los rasgos definitorios del colectivo de jóvenes son dos: el nacimiento de sus integrantes entre 1990 y 2004 y su residencia en España. Las demás características pueden ser compartidas por algunos, pero no definen al conjunto de la población objeto de análisis. Siendo así, no puede perderse de vista el hecho de que no es lo mismo tener dieciséis años que tener veintinueve y que las necesidades, aspiraciones y expectativas dentro de esta población se construyen a partir de una circunstancia biológica tan elemental como la edad. Así pues, parece razonable dejar constancia al menos del tamaño de los subgrupos de edad que la componen⁸.

Siguiendo los datos del INE, los jóvenes de entre 15 y 19 años, nacidos entre 2000 y 2004, suman 2,33 millones (gráfico 3), siendo ligeramente más alto el número de hombres que de mujeres, que suponen el 48 por 100 de este subgrupo. Este colectivo, que es el más joven, es con toda probabilidad el que registra la mayor tasa de inactividad –una parte

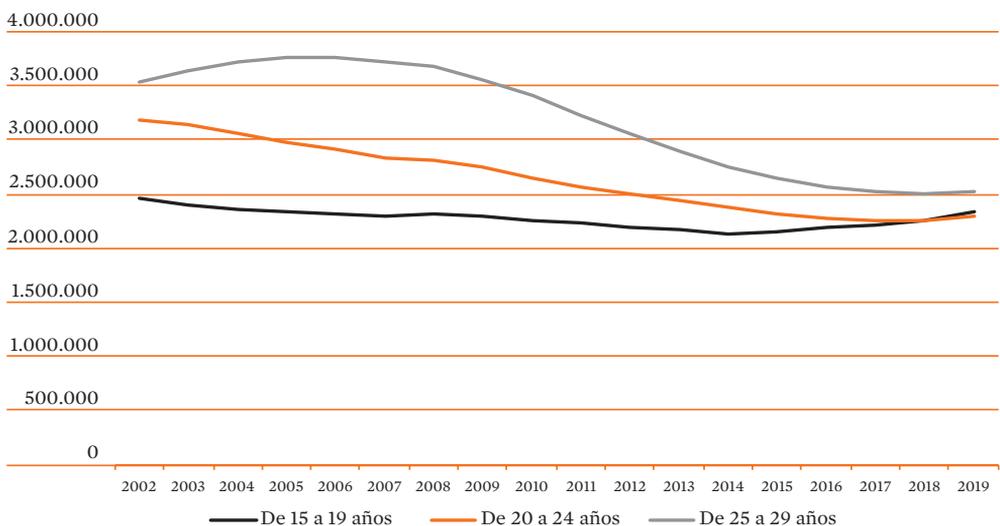
⁸ Los subgrupos se corresponden con la acotación estadística del INE.

importante se encuentra integrado en el circuito educativo, a pesar de haber concluido en su mayoría la etapa obligatoria– y agrupa a la tercera parte del total de la población joven en España.

Quienes nacieron entre los años 1995 y 1999 y que por lo tanto tienen en 2019 edades comprendidas entre los 20 y los 24 años, forman un colectivo integrado por 2,28 millones de personas (casi un millón menos que en 2002), dando cuenta del 32 por 100 del conjunto de la población joven. Por su parte, aquellos que nacieron entre 1990 y 1994 (25 a 29 años) y que constituyen, por tanto, el subgrupo de más edad, suman 2,5 millones, siendo el de mayor tamaño y suponiendo el 35 por 100 de todos los jóvenes. Se trata, por consiguiente, de una distribución bastante equilibrada que, en todo caso, dista de la que puede observarse para los años anteriores.

En este sentido, a lo largo de la primera década del presente siglo pudieron constatare los efectos del final del ciclo de la explosión de la natalidad de los años sesenta y setenta del siglo XX, en tanto que las cohortes de nacidos hasta 1975, muy voluminosas, eran todavía parte de la población joven hasta 2004. En cambio, a partir de ese año (1975), las tasas de fecundidad disminuyen de forma significativa, dando como resultado la entrada de cohortes más reducidas. A ello hay que añadir el efecto de la inmigración en los primeros años del siglo XXI, en tanto que la población extranjera tiende a concentrarse en los tramos de edad centrales, asociados al desempeño laboral⁹, y que en la primera década de los años 2000 supuso un incremento sobre todo del tramo de la población de 25 a 29 años.

GRÁFICO 3. EVOLUCIÓN DEL TAMAÑO DE LA POBLACIÓN JOVEN POR EDADES, 2002-2019



Fuente: INE.

9 Informe CES 2/2019, *La inmigración en España: efectos y oportunidades*.

La suma de estos factores se manifestó en unas cohortes de 25 a 29 años superiores en tamaño a los dos grupos precedentes (15 a 19 y 20 a 24 años). Así, hasta 2012, los jóvenes de 25 a 29 años han constituido más del 40 por 100 de la población juvenil. A partir de ese año, sin embargo, su tamaño comienza a reducirse, llegando a perder un millón de efectivos (en 2002 sumaban 3,5 millones y en 2019 alcanzan solo 2,5).

Pese al aumento coyuntural de la emigración desde España hacia el extranjero durante los años más agudos de la reciente crisis (reflejo, en su mayoría, de salidas o retornos de personas extranjeras que abandonaban nuestro país), lo cierto es que este fenómeno reviste una importancia cuantitativa muy inferior a la de los flujos de llegadas, lo que no obsta para que se le preste atención¹⁰. Si bien es cierto que no se observa un retroceso a cifras como las que había en los momentos anteriores a la crisis, no parece que las salidas vayan a descender, y esto sitúa su volumen anual muy por encima de las que se recogían hasta 2008. En este sentido, el saldo correspondiente a españoles siguió siendo negativo y no está reduciéndose mucho en la recuperación, con una salida neta de 30.000 personas en 2017, menos que en 2013 pero más del doble que en 2008. Ello se debe al mayor volumen de salidas que, como se acaba de ver, casi dobla el que había antes de la crisis. De acuerdo con lo recogido en el Informe CES 2/2019, la distribución por edades refleja una menor distancia entre el intervalo de 25 a 35 años, que sigue siendo de todas formas el más frecuente, y las demás edades.

Una población desigualmente distribuida por territorios...

El 15 por 100 que arroja el Padrón como valor medio, oculta unas diferencias nada despreciables entre unas comunidades autónomas y otras (gráfico 4). Así, los datos permiten atisbar un patrón de distribución en el que las comunidades del sur de la península y las regiones insulares cuentan con proporciones de jóvenes superiores a la media, mientras que casi todas las situadas en el norte presentan ratios de juventud inferiores, siendo Asturias (11,6 por 100) la comunidad con una menor proporción de habitantes de entre 15 y 29 años de edad.

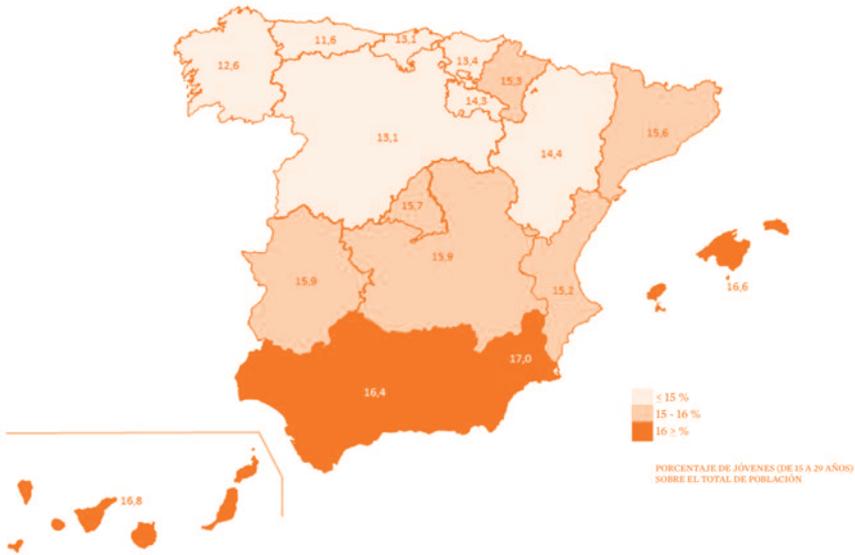
La desigual distribución territorial de la población joven se expresa también en el espectro urbano/rural, con una visible concentración en áreas urbanas e intermedias y una escasa presencia en el entorno rural. En el Informe 1/2018¹¹, el CES recordó en su diagnóstico que el entorno rural supone el 85 por 100 del territorio pero solo alberga al 20 por 100 de la población en España. Asimismo, recordó que la estructura de la población rural se caracteriza por el fuerte peso de los estratos de mayor edad y la escasa representación de los más jóvenes.

Según los datos de Eurostat, en 2018 el 45 por 100 de la población con edades comprendidas entre los 15 y los 29 años en la Unión Europea vivía en grandes núcleos urbanos y el 32 por 100 en poblaciones de tamaño mediano, mientras que los que residían en

10 Informe CES 2/2019, *La inmigración en España: efectos y oportunidades*.

11 Informe CES 1/2018, *El medio rural y su vertebración social y territorial*.

GRÁFICO 4. PROPORCIÓN DE JÓVENES EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS, 2019



Fuente: INE.

zonas rurales sumaban el 23 por 100. Los datos sobre España muestran una distribución bastante menos equilibrada, con un 54 por 100 en las grandes ciudades, un 34 por 100 en las áreas intermedias y solo un 12 por 100 en las zonas rurales. En efecto, la relativa vejez de la población rural responde, entre otros motivos, a la menor presencia infantil y juvenil en ese medio, fruto tanto de la tendencia de las personas jóvenes a abandonar las zonas rurales, sobre todo en las edades más próximas al acceso a la Universidad o a la búsqueda de salidas profesionales, como de la masculinización entre los grupos de edad joven-adulta, que contribuye a explicar los bajos índices de natalidad.

La escasez de oferta educativa, principalmente en los niveles postobligatorios, las menores oportunidades para acceder al mercado de trabajo local con buenas condiciones laborales y/o acordes con sus niveles y características formativas, lleva a muchas personas jóvenes del medio rural a buscar empleo fuera del lugar de residencia¹².

A ello hay que añadir la escasez de servicios públicos y la menor dotación de infraestructuras, incluyendo la banda ancha, en las poblaciones pequeñas¹³. En efecto, la falta de inversión pública en las zonas poco pobladas las hace menos atractivas como entornos vitales para los jóvenes, de forma que se multiplica el impacto de la despoblación.

12 Como abordó el CES en su Informe 1/2018, *El medio rural y su vertebración social y territorial*, cit.

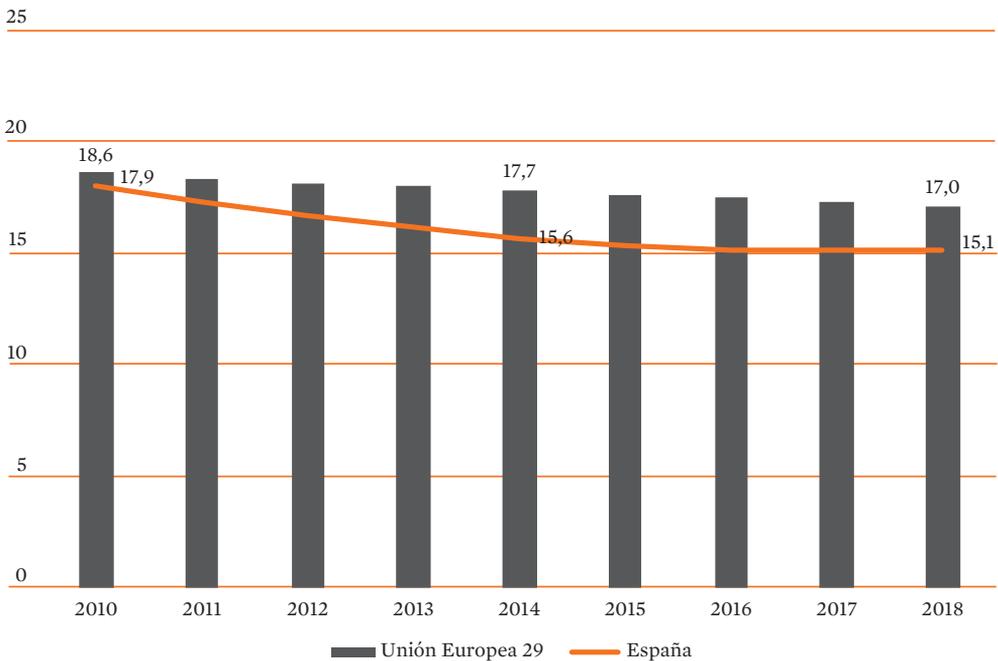
13 INE, Encuesta sobre equipamiento y uso de tecnologías de información y comunicación en los hogares; Ministerio de Economía y Empresa, *Cobertura de Banda Ancha en España*, 2018.

Además, el incremento de la movilidad, la influencia de los medios de comunicación, el acceso a la tecnología y la gran valoración social del modo de vida urbano, hace más patente la falta de oportunidades para desarrollar unos patrones de ocio adecuados a sus necesidades, lo que junto a unas relaciones sociales más marcadas por la falta de confidencialidad y anonimato, también inciden en su deseo de alejarse del medio rural.

No puede olvidarse que el patrón evolutivo seguido por la población de España no es muy distinto del resto de su entorno, sino que forma parte de una tendencia sociodemográfica compartida con la mayor parte de los países de la Unión Europea. En este sentido, cabe recordar que en 2017 la mediana de edad de la población de la UE-28 se situaba en 42,8 años, lo que significa que la mitad de la población tenía más de 42,8 años de edad, mientras que la otra mitad era más joven. Con un intervalo de 36,9 a 45,9 años, el primero registrado en Irlanda y el segundo en Alemania e Italia, los datos confirman la existencia de una significativa variabilidad entre los estados miembros, con unas poblaciones notablemente más jóvenes que otras. España, por su parte, registra una mediana de 42 años.

...Y que se reduce a un ritmo superior al del resto de la Unión Europea

GRÁFICO 5. EVOLUCIÓN DE LA RATIO DE JUVENTUD EN LA UNIÓN EUROPEA Y EN ESPAÑA, 2010-2018
(Porcentajes sobre la población total)



Fuente: Eurostat.

La inclinación más acusada de la línea que representa a España advierte del declive más acelerado de su población joven. Así, en el año 2010 las cohortes con edades comprendidas entre los 15 y los 29 años representaban un 18,6 por 100 del conjunto de la población; en España, casi un 18 por 100. Pero en el transcurso de los ocho años siguientes, mientras los jóvenes europeos perdían un punto y medio de representatividad demográfica, los españoles perdían el doble, pasando del 18 al 15 por 100 en menos de diez años.

De acuerdo con los datos del Padrón, residen en España cerca de 990 mil jóvenes de nacionalidad extranjera¹⁴, lo que significa que el 14 por 100 de la población con edades comprendidas entre los 15 y los 29 años (más de siete millones) tienen

La presencia de extranjeros vuelve a ganar importancia en la población joven

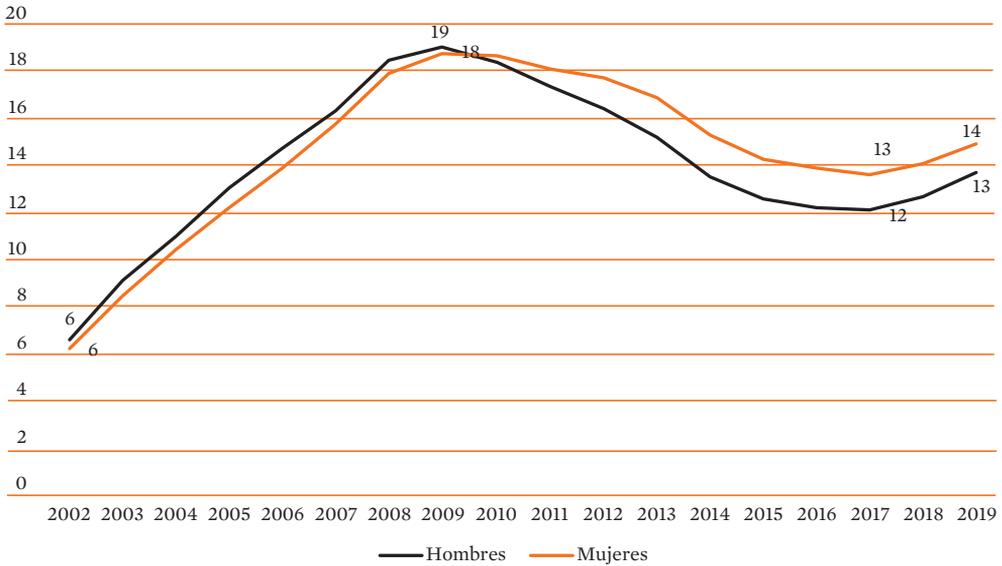
nacionalidades distintas de la española. Aunque no es una cifra precisamente pequeña –la proporción es 4 puntos superior a la del conjunto de la población–, no es tampoco la más alta registrada a lo largo del presente siglo, puesto que desde su inicio hasta 2009 no dejó de aumentar hasta alcanzar casi 1,6 millones, llegando a suponer el 18 por 100 de la población joven en ese año. Sin embargo, a partir de 2009, cuando la crisis económica se había manifestado ya en todas sus dimensiones, la reducción de la presencia de extranjeros en el conjunto de la población se hizo patente de manera muy acusada en el segmento juvenil.

Tomando como referencia a la población extranjera, cabe señalar la pérdida de importancia del segmento joven en ese colectivo en el curso de las dos últimas décadas (gráfico 6), no en vano la edad media de la población foránea se ha incrementado de forma sensible. Durante los primeros años del siglo, coincidiendo con la última fase expansiva de la economía y con los flujos más abundantes de entrada de inmigrantes, la ratio de juventud de la población extranjera residente en España mantuvo valores en torno al 32 por 100. Sin embargo, la llegada de la crisis y el freno de la entrada de extranjeros se han manifestado en un significativo “envejecimiento” de esa población, que en los últimos cinco años ha mantenido una ratio de jóvenes de 15 a 29 en torno al 20 por 100 sobre el conjunto. El valor de este indicador ha descendido, pues, en un 40 por 100, acercándose al de la población total en España (15 por 100).

En todo caso, el peso de los extranjeros en la población joven ha estado muy vinculado al ciclo económico, con un fuerte incremento en la fase expansiva y una pérdida no desdeñable durante la última crisis. Además, tal como se advierte en el gráfico, la evolución seguida por el peso de los colectivos de hombres y mujeres extranjeros en la población joven refleja también las diferencias en la evolución del empleo masculino y femenino, de modo que la irrupción de aquella crisis tuvo un efecto algo menos negativo en el último. Ese periodo parece haberse saldado con una pérdida de importancia de los hombres jóvenes extranjeros sobre la población joven masculina de seis puntos, mientras que las jóvenes han perdido cuatro puntos de representatividad.

14 En concreto, 989.180 personas.

GRÁFICO 6. EVOLUCIÓN DEL PESO DE LOS EXTRANJEROS EN LA POBLACIÓN JOVEN EN ESPAÑA, 2002-2019 (Porcentajes)



Fuente: INE.

La declaración del estado de alarma y el cierre de fronteras en la Unión Europea en marzo de 2020 provocó una drástica reducción de las entradas de extranjeros a España al menos hasta junio del mismo año. Además, la crisis iniciada por la pandemia de coronavirus podría hacer previsible una nueva detracción de la población extranjera y en especial de la más joven. Sin embargo, y a pesar de que los datos del INE no permiten todavía confirmar esa posibilidad, la información procedente de la Oficina de asilo de la Unión Europea (EASO) revelan un incremento del volumen de solicitudes de asilo que, en el contexto de la desfavorable evolución de la pandemia en buena parte de los países de origen, puede ser el anuncio de un repunte de las entradas, lo que a medio plazo reforzaría el peso a la población extranjera en el conjunto de la población joven.

Otro aspecto importante en la caracterización sociodemográfica de la población joven es el contexto familiar en el que residen, máxime si se tiene en cuenta que las

Los hogares de los jóvenes: sigue retrasándose la edad de la emancipación...

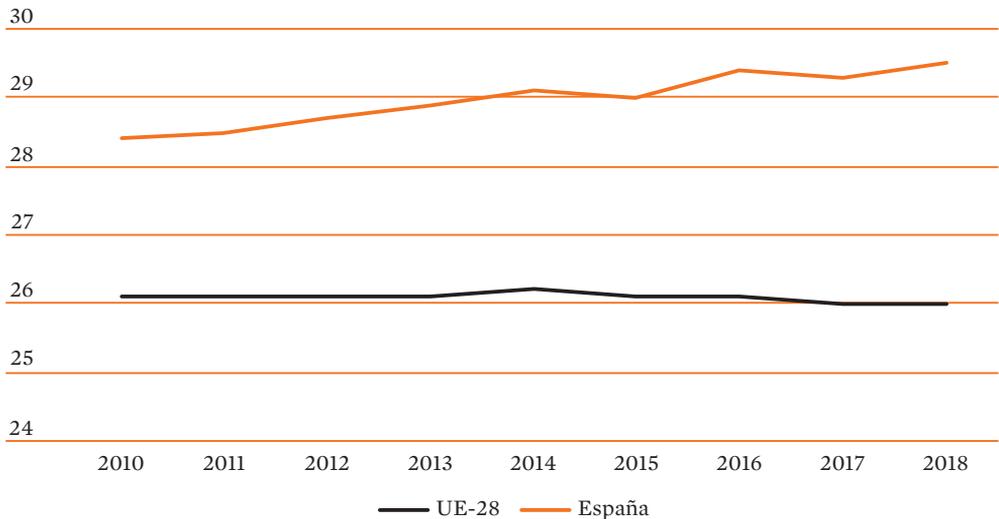
posibilidades de formación de hogares nuevos por parte de las personas jóvenes, que constituye un hito en la transición hacia la vida adulta, depende en gran medida de su relación con el mercado de trabajo. En este sentido, la emancipación con respecto a los hogares de origen reviste un interés especial, siendo objeto de seguimiento por parte de algunas organizaciones involucradas en el estudio de la población joven en España.

De acuerdo con los datos de Eurostat, la edad en la que los jóvenes europeos (UE-28) adquieren la independencia residencial se sitúa, como término medio, en los 26 años, habiéndose mantenido estable desde 2010 (gráfico 7). Sin embargo, esa cifra media es el resultado aritmético de la notable variedad que se registra a lo largo de Europa con un rango que abarca desde los 18,5 hasta los 32 años. Así, los jóvenes suecos abandonan los hogares familiares poco después de alcanzar la mayoría de edad. En Dinamarca, Finlandia y los Países Bajos esperan pocos años, haciéndolo antes de cumplir los 24. Pero en otros países, como Italia, Grecia o España la edad media para el abandono del hogar de origen se encuentra próxima a los 30 años.

En el caso concreto de España, la media se sitúa en los 29,5 años, lo que convierte a su población en una de las más tardías en el acceso a la independencia residencial. Además, la evolución de este parámetro ha sido ascendente desde 2010, cuando el valor medio se situaba en los 28,4 años, mientras que en la mayor parte de los estados miembros no se registraron variaciones significativas.

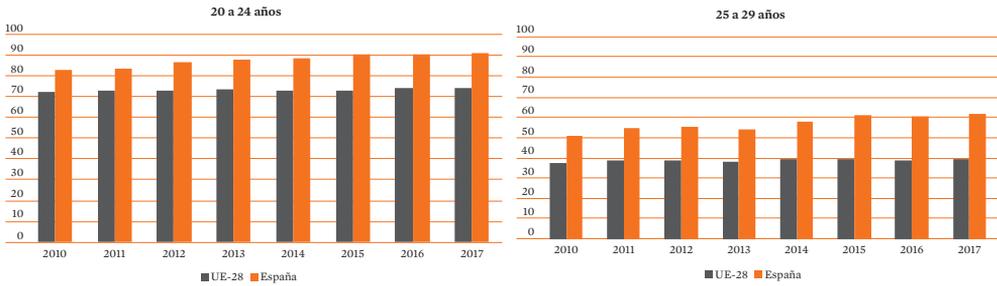
La crisis de la pandemia, que ya se está dejando sentir en el mercado de trabajo de la población joven, tendrá con gran probabilidad consecuencias sobre la tasa de emancipación residencial de los jóvenes, tanto por el incremento del desempleo y la inactividad como por la generación de expectativas poco favorables para emprender una vida independiente con respecto a los hogares de origen, e incluso por el retorno a estos de una proporción de jóvenes que verían así truncados sus proyectos de emancipación.

GRÁFICO 7. EDAD MEDIA DE LA EMANCIPACIÓN RESIDENCIAL EN LA UNIÓN EUROPEA Y EN ESPAÑA



Fuente: Eurostat, *Population and Social Conditions*, 2019.

GRÁFICO 8. PROPORCIÓN DE JÓVENES QUE VIVEN EN CASA DE SUS PADRES EN ESPAÑA Y EN LA UE-28



Fuente: Eurostat, *Population and Social Conditions*, 2019.

En este contexto, la gran mayoría de las personas de entre 20 y 24 años convive aún con su familia de origen y solo uno de cada diez ha abandonado el domicilio parental (gráfico 8). Se trata de una proporción muy alta, que ha aumentado de manera progresiva desde 2010. En efecto, si al comienzo de la década el porcentaje de no emancipados alcanzaba el 83 por 100 de los jóvenes de 20 a 24 años, en ocho años ha aumentado hasta el 92 por 100, como ha ocurrido en unos pocos países del entorno, como Italia y Bélgica.

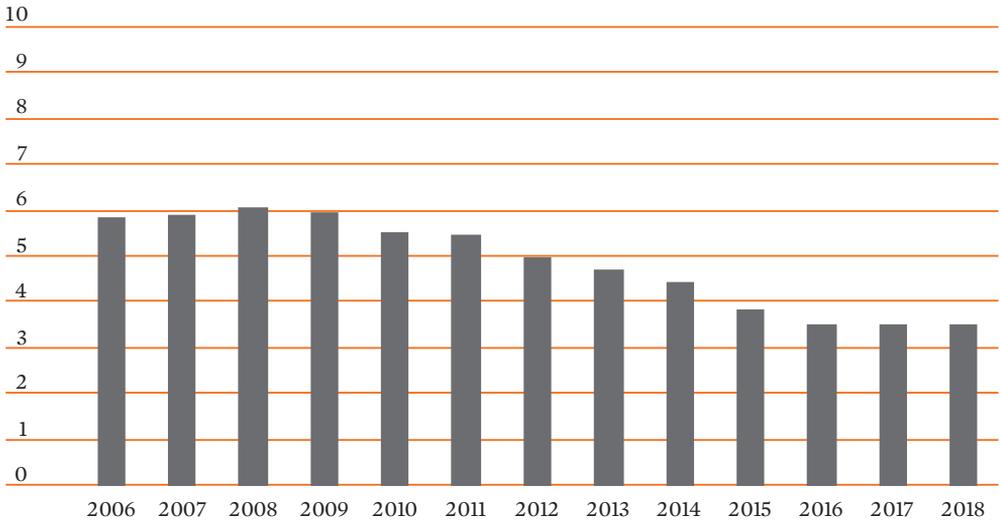
Entre los 25 y los 29 años todavía son mayoría quienes permanecen en el domicilio de origen (63 por 100), –situación que en promedio es bastante menos habitual en el conjunto de la Unión Europea– y que, como en el caso de los más jóvenes, ha tendido a agravarse en el transcurso de los últimos años.

Esta evolución, unida al declive de la población joven del que se ha dejado constancia en las páginas anteriores, ha devenido en un apreciable descenso del volumen y la proporción de hogares cuyos sustentadores principales tienen entre 16 y 29 años (gráfico 9), que ha pasado en pocos años del 6 al 3,5 por 100 de todos los hogares en España: como la proporción de jóvenes sobre el conjunto de la población es cada vez menor y además se emancipan cada vez más tarde, los hogares encabezados por jóvenes son cada vez más infrecuentes.

Tener hijos, que es una de las decisiones más trascendentes en la vida de las personas, en el caso de las mujeres, además, en ocasiones continúa siendo un condicionante para

...Y también la del primer hijo

su desarrollo profesional. Es bien sabido que en España, como en otros países, las mujeres retrasan cada vez más esa decisión (la edad media de las españolas al tener a su primer hijo supera los 31 años) y que cada vez tienen menos hijos. Esas dos circunstancias se reflejan claramente en el número de nacimientos de mujeres jóvenes y en la fecundidad de los grupos de edad incluidos en la categoría *joven*. Así, de los 393.000 nacimientos ocurridos en 2017 solo un 27 por 100 fueron de madres con edades entre los 16 y los 29 años, la mayor parte en el tramo de 25 a 29 años. Ese porcentaje de participación ha ido descendiendo rápidamente desde el 40 por 100 de 2001.

GRÁFICO 9. EVOLUCIÓN DE LA PROPORCIÓN DE HOGARES CUYOS SUSTENTADORES TIENEN ENTRE 16 Y 29 AÑOS

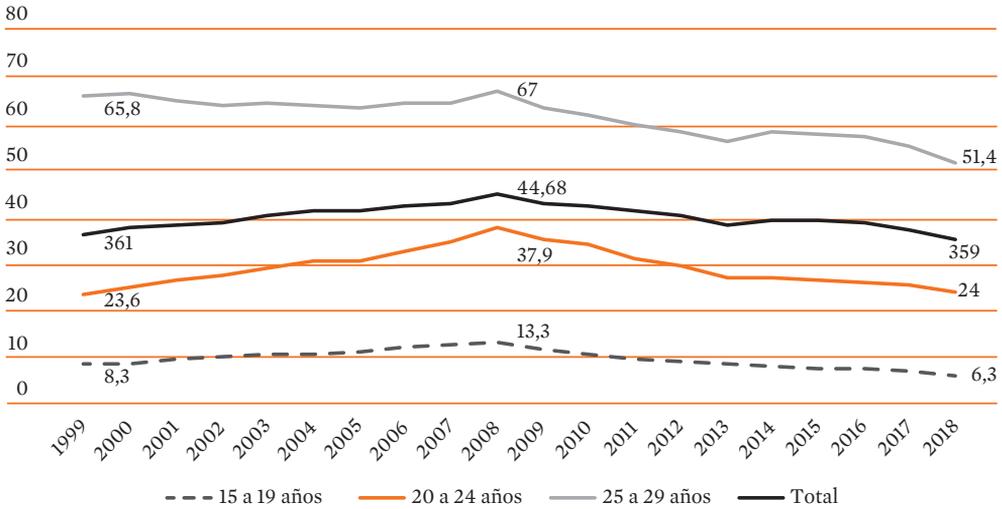
Fuente: INE, Encuesta de Presupuestos Familiares, 2018.

Como es lógico, es en el tramo de 25 a 29 años donde se concentra el mayor número de nacimientos entre las mujeres jóvenes (responden del 17 por 100 del total), mientras que las que tienen entre 20 y 24 y las que se encuentran en el tramo de 16 a 19 dan cuenta del 7 y el 2 por 100 respectivamente. Por ello, es importante destacar, que ese grupo de edad ha sido en los tres últimos lustros el que ha reducido en mayor medida su aportación al número total de nacimientos. No obstante, debe tenerse en cuenta que las cohortes objeto de estudio han ido reduciéndose también a lo largo de esos años, y por lo tanto la merma de su participación en el número total de nacimientos debe obedecer no solo al retraso de la maternidad, sino también al hecho de que cada vez hay menos mujeres de esas edades.

En ese sentido, puede resultar esclarecedor el repaso de las tasas de fecundidad, que expresa el número de nacidos por cada mil mujeres (de cada tramo de edad) (gráfico 10). Pues bien, tal como se desprende de los datos del INE, la tasa general de fecundidad en España fue en aumento desde los inicios del siglo XXI, alcanzando el valor más alto en 2008. A partir de ese año comienza a descender hasta situarse en 2018 en un valor parecido al comienzo de la serie. En lo que respecta a los tramos de edad más jóvenes, el proceso fue, si cabe, más agudo, especialmente en las jóvenes de entre 20 y 24 años, que incrementaron su tasa de fecundidad en quince puntos por 1.000. Es destacable el hecho de que durante los primeros años del siglo incluso las jóvenes de 16 a 19 años incrementaron su tasa de fecundidad, si bien, a partir del inicio de la crisis descendió hasta valores más bajos que los registrados al final de la década de los noventa.

No puede olvidarse que durante los primeros años del siglo la población en España recibió un buen número de efectivos procedentes del extranjero, que contribuyeron

GRÁFICO 10. EVOLUCIÓN DE LAS TASAS DE FECUNDIDAD EN ESPAÑA POR GRUPOS DE EDAD (Número de nacidos por cada mil mujeres)



Fuente: INE, Indicadores de fecundidad, 2019.

fuertemente al aumento de la natalidad, y que, con la llegada de la crisis en 2008, buena parte de la población extranjera abandonó el país, lo que se reflejó en una bajada del número de nacimientos e, indudablemente, en la fecundidad de los tramos de edad jóvenes en la población femenina. El 22,3 por 100 de los nacimientos ocurridos en España en 2019 fue de madre extranjera; sin embargo, hay que tener en cuenta que a medio plazo las mujeres de origen extranjero tienden a desarrollar patrones de comportamiento convergentes con los de las autóctonas también en lo que concierne a la fecundidad.

Si la crisis desencadenada por la irrupción de la pandemia se prolonga, podría tener también efectos sobre la natalidad en los próximos años por el deterioro de la posición de los jóvenes en el mercado de trabajo, poco favorable antes de 2020, que dificultaría la creación de nuevos hogares, empeorando las condiciones materiales para tener hijos.

Si durante los primeros años del siglo XXI se registró una pronunciada disminución del peso de la población joven en España, las proyecciones demográficas del INE muestran una tendencia al estancamiento en valores en torno al actual 15 por 100 (cuadro 1). Dichas proyecciones muestran la evolución que seguiría la población en el caso de mantenerse las tendencias demográficas actuales, con un incremento del 5 por 100 en los 15 próximos años, lo que implicaría un aumento en 2.356.789 habitantes, llegando a superar los 49 millones de personas en 2033.

CUADRO 1. PROYECCIÓN DE LA POBLACIÓN JOVEN EN LAS PRÓXIMAS DOS DÉCADAS
(Porcentajes sobre la población total)

Edad	2018	2025	2030	2035	2040
15 a 19 años	4,9	5,6	5,1	4,6	4,3
20 a 24 años	4,8	5,5	5,9	5,4	4,9
25 a 29 años	5,4	5,3	5,8	6,2	5,7
15 a 29 años	15,1	16,3	16,8	16,2	14,9

Fuente: INE, Proyecciones de Población 2018.

De acuerdo con las hipótesis de partida, en cambio, el tramo de 30 a 49 se reduciría de manera sensible (19 por 100 menos en 2033), mientras que todos los tramos superiores a los 50 años ganarían peso en la estructura de la población.

2. Percepciones, opiniones y actitudes

La dialéctica entre las condiciones materiales y las valoraciones subjetivas determina las estrategias vitales y las pautas de comportamiento. Así, la adopción de decisiones en cualquier terreno de la vida cotidiana está condicionada por circunstancias que escapan al control de las personas, pero también por sus características personales y sociales, que comprenden los valores y las actitudes en torno a cuestiones concretas. En el ámbito del trabajo ocurre lo mismo, de modo que la orientación de las percepciones sobre la economía y el trabajo, entre otros, son elementos esenciales de la acción, incluida la propia búsqueda de empleo.

Desde la aprobación del Informe CES 6/2005¹⁵ hace ya tres lustros, la sociedad española ha consolidado algunos cambios, que por entonces representaban novedades casi incipientes, dando un nuevo semblante a la vida cotidiana, a las interacciones sociales y a las instituciones que las regulan. El avance en la digitalización y la penetración de las tecnologías de la información y la comunicación en los hogares, que resulta en una presencia insoslayable de Internet y de dispositivos personales de acceso, ha llegado a modificar incluso las formas de socialización, especialmente en la población más joven.

Paralelamente, pocos años después de la aprobación de aquel informe, la irrupción de la crisis económica y la adopción de medidas en ese contexto, que tuvieron graves consecuencias laborales en España, cambió de forma negativa la posición de los jóvenes en el mercado de trabajo, lo que ha tenido efectos en el trazado de las percepciones y las actitudes de estos en todo lo relativo a la economía, al propio trabajo e incluso al papel de los poderes públicos y otras instancias socialmente relevantes en esas dos dimensiones de la realidad social. Además, parece que muchos de esos efectos están teniendo un recorrido más largo, visibles en los años de recuperación, dejando su huella en el plano de la subjetividad en las cohortes más afectadas.

15 Informe CES 6/2005, *El papel de la juventud en el sistema productivo español*.

La ya mencionada crisis iniciada en marzo de 2020 probablemente reforzará las actitudes que emergieron durante el anterior periodo de declive económico, pudiendo llevar a un enconamiento de las más pesimistas. Así, dependiendo de cómo se perciba la realidad que ha sobrevenido con la llegada de la pandemia, y de la duración de la crisis, las actitudes podrían tomar orientaciones más o menos negativas. La atribución de responsabilidad a distintos agentes en el deterioro de la posición social, laboral y económica de los jóvenes, y su percepción sobre la implicación en las soluciones, jugará un papel determinante, lo que hace difícil adelantar escenarios antes de la publicación de nuevos estudios sobre un fenómeno que se encuentra en pleno desarrollo.

Más allá de sus efectos estructurales, que implican valores de evolución negativa, como en el PIB, el desempleo, etc., las crisis económicas se dejan percibir en la vida de los ciudadanos en dimensiones tan importantes como el deterioro de su situación económica y el cambio negativo de las condiciones de trabajo, entre otras. Y, precisamente, son esos elementos los que condicionan el control sobre la propia vida y la autonomía en la toma de decisiones de los jóvenes, como fuentes principales de bienestar.

Los problemas que más preocupan a los jóvenes: la importancia central del trabajo

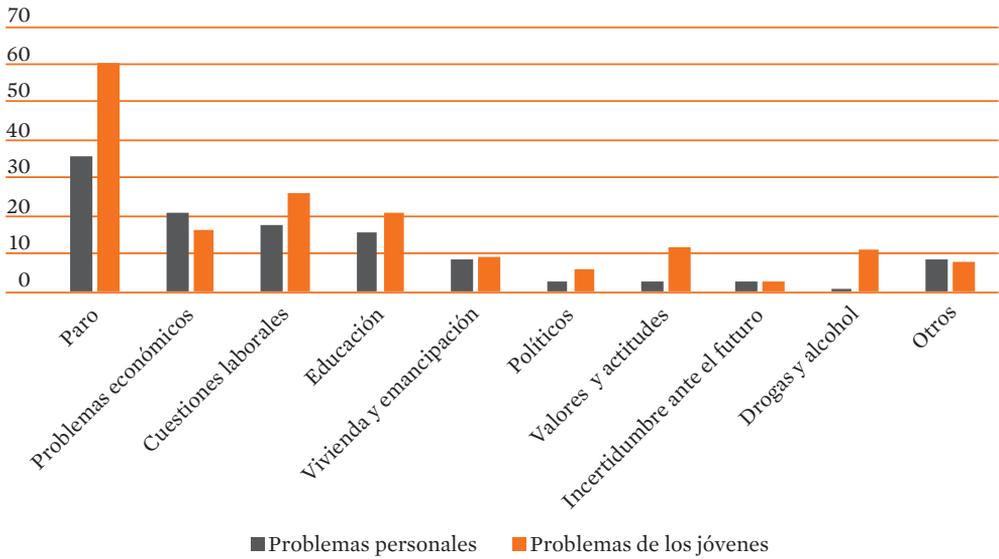
Por eso, el deterioro de las mencionadas condiciones se traduce en percepciones de la realidad menos optimistas.

En este sentido, el trabajo y la situación económica son los elementos vitales que más insatisfacción procuran a los jóvenes en España. Únicamente el 33 por 100 de ellos reconoce sentirse satisfecho con su trabajo y un 36 por 100 afirma estar contento con su situación económica, en tanto que los niveles de baja satisfacción son superiores al 20 por 100 para ambos aspectos.

En este contexto, el trabajo, o más bien, su ausencia, constituye la principal fuente de preocupación entre los jóvenes. Así, seis de cada diez opinan que el paro es el problema principal de la juventud, mientras que el 35 por 100 reconoce que ese es su principal problema personal. A notable distancia, pero siempre por delante de otras cuestiones, sitúan a los problemas de carácter económico, que constituyen el principal problema personal del 21 por 100 y son considerados el problema juvenil más acuciante por el 16 por 100.

Si se tiene en cuenta que el trabajo, además de ser la fuente primordial de los recursos para la consecución de una vida autónoma, provee de relaciones sociales y proporciona una posición en el conjunto de la sociedad, siendo un importante factor de identidad y de referencia social, es fácil concluir que dicho elemento resulta clave en los niveles de integración social de las cohortes que componen el grupo de los mayores de 15 y menores de 30 años en España.

GRÁFICO 11. OPINIÓN SOBRE LOS PRINCIPALES PROBLEMAS QUE AFECTAN A LOS JÓVENES (Porcentajes)



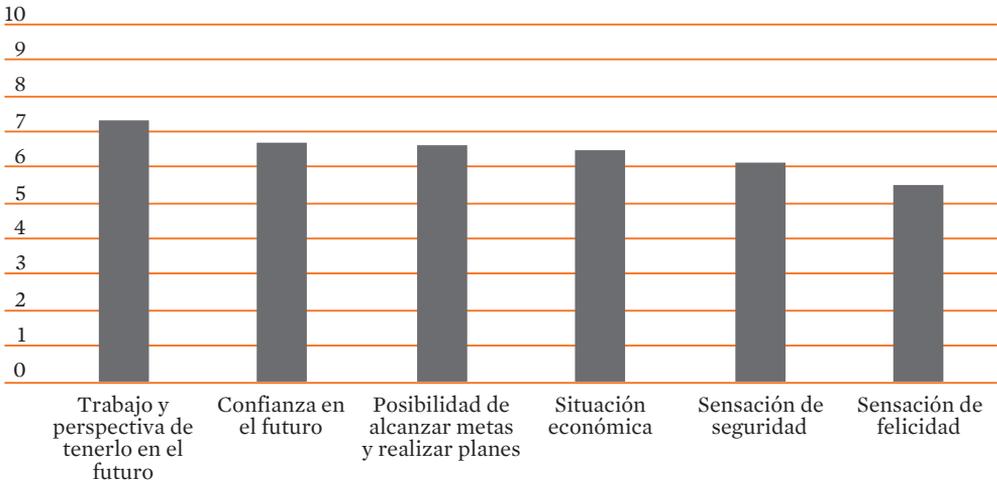
Fuente: Injuve, *Informe sobre la juventud*, 2017.

Esa deficiente integración laboral, medida no solo por las altas tasas de paro, sino también por la elevada temporalidad y la escasa seguridad en el empleo, ha resultado suficiente para caracterizar a las cohortes de jóvenes a través de la crisis económica como hecho definitorio de ese grupo.

Ya en los primeros años de la década de 2010 los jóvenes consideraban que el trabajo y la perspectiva de tenerlo en el futuro habían empeorado sustancialmente con la crisis económica (valoración media de 7,3 en una escala de 0 a 10, donde 0 significaría que no ha tenido ninguna repercusión y 10, que ha sido casi la única responsable del empeoramiento). La confianza en el futuro, la posibilidad de alcanzar metas y realizar planes, así como la situación económica, también se habrían visto notablemente afectadas según los propios implicados, con valoraciones superiores a 6, lo que significa que ya en esos años quedó fijado en el plano subjetivo como una impronta vital en el segmento social de los jóvenes en España.

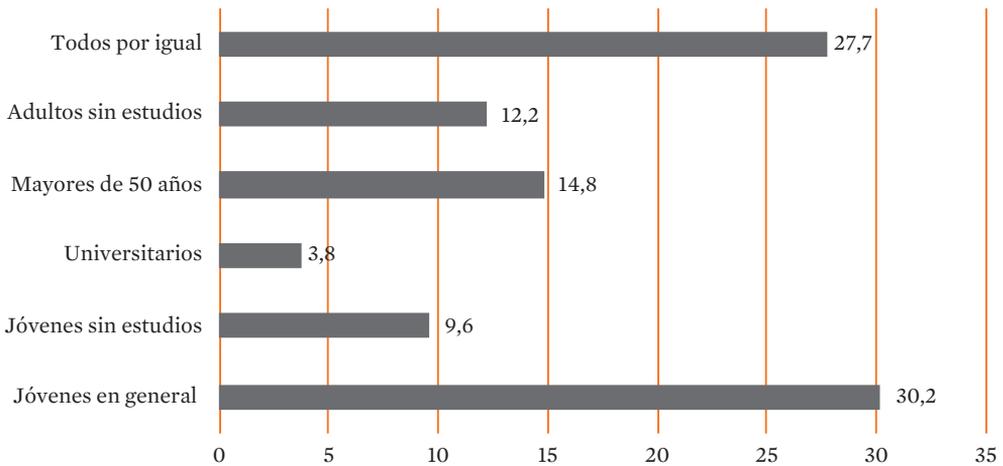
Por otro lado, casi un tercio de los jóvenes considera que su generación ha sido el grupo social más afectado por la última crisis, mientras que un porcentaje similar piensa que ha afectado a todos los grupos por igual. Sin embargo, si se agrega a quienes piensan que los más afectados son segmentos específicos dentro de la población joven, como aquellos que no tienen estudios y los que tienen título universitario, el porcentaje se incrementa casi hasta el 45 por 100. Por ello, puede afirmarse que la mayor parte de la población joven se encuentra a sí misma como la principal perjudicada por la crisis.

GRÁFICO 12. OPINIÓN SOBRE LOS ASPECTOS DE LA VIDA QUE HAN EMPEORADO CON LA CRISIS
(Posicionamiento medio en la escala de 0 a 10)



Fuente: Injuve, *Informe sobre la juventud*, 2017.

GRÁFICO 13. OPINIÓN SOBRE LOS COLECTIVOS MÁS AFECTADOS POR LA CRISIS
(Porcentaje de jóvenes)



Fuente: Injuve, *Informe sobre la juventud*, 2017.

Teniendo en cuenta los datos anteriores, no es casual que la mayor parte de la población joven en España mantenga una actitud favorable a los cambios de gran calado en la sociedad, siendo llamativo el incremento de la proporción de jóvenes que opina que la sociedad en la que viven precisa de cambios muy importantes. Tal como se advierte en el último informe

sobre la juventud¹⁶, el 85 por 100 de la población con edades comprendidas entre los 16 y los 29 años defiende la necesidad de reformas profundas o radicales, siendo una constante en todo el trazado ideológico, e independiente de las posiciones sociales y económicas de los entrevistados. En este sentido, es particularmente sugerente el hecho de que la cuarta parte de la población joven aluda de forma expresa a la necesidad de emprender cambios muy profundos (“la sociedad debe cambiarse radicalmente”), dando cuenta del incremento de las posiciones más extremistas en este segmento de la población a lo largo de los últimos años. El seguimiento de la evolución del indicador a partir de 2009 parece suficientemente expresivo de la relación de la “actitud transformadora” con la aparición de la crisis, lo que obedece tanto a la asimilación de los discursos pesimistas imperantes en el entorno social, como a la reacción al deterioro de la posición relativa de los jóvenes en ese entorno. En el mismo sentido parece coherente el importante descenso del número de jóvenes que considera que la situación social “puede mejorarse con pequeños cambios”, que ha perdido cerca de 30 puntos porcentuales en el curso de una década.

Las opiniones en torno al cumplimiento de las expectativas vitales permiten afinar la aproximación a la importancia que los jóvenes otorgan al trabajo. Si se atiende a las opiniones vertidas por aquellos en función de su actividad, se advierte que el componente laboral actúa inclinando hacia uno u otro lado las valoraciones del cumplimiento de las expectativas, siendo más positivas en los que tienen empleo. Así, entre quienes trabajan, dichas valoraciones son principalmente positivas, en tanto en cuanto que cerca del 80 por 100 afirma que las cosas le han ido igual o mejor de lo que esperaba, y solo el 20 por 100 siente defraudadas sus expectativas. Los jóvenes que compatibilizan estudios y trabajo tienden también a una mayor satisfacción con su vida. Por el contrario, los jóvenes desempleados, piensan mayoritariamente que les ha ido peor (55 por 100) o tal y como esperaban (22 por 100), pues la autoconsideración como persona activa, es decir, en disposición para trabajar, lleva a la frustración si la “actividad” no se traduce en “empleo”. Ya sea por la mayor autonomía que proporcionan los ingresos, ya por los otros elementos del trabajo relacionados con la integración, este resulta un factor decisivo en el cumplimiento de las expectativas vitales de los jóvenes, puesto que los que trabajan se muestran en general más satisfechos que los que no lo hacen.

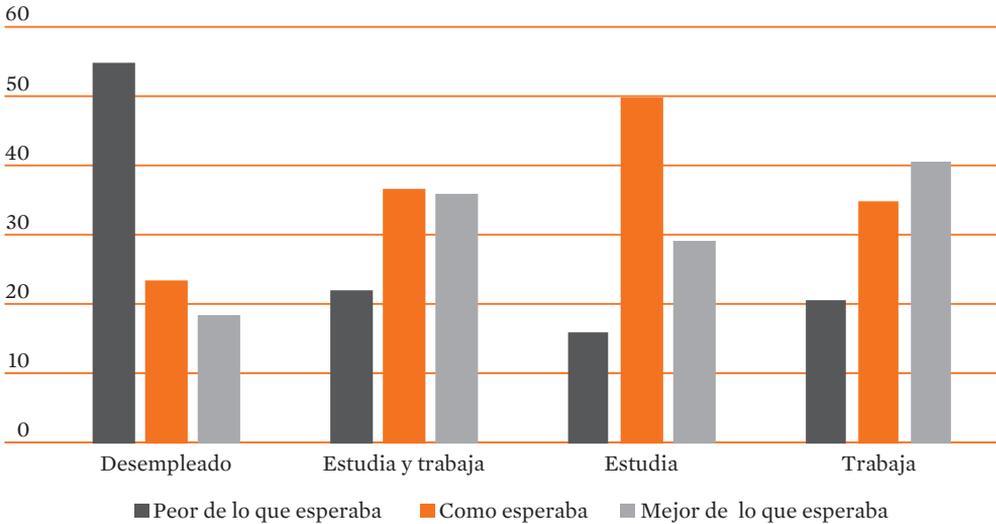
Posiblemente la percepción del trabajo como un bien escaso ha favorecido su consideración como un fin en sí mismo en la población joven, disipando en gran medida su carácter instrumental, como medio para acceder a otros fines dependientes de la contraprestación económica. Así, es patente la alta valoración con que cuenta el trabajo remunerado en los más jóvenes, entre quienes la mayoría (63 por 100) afirman que les gustaría tener un trabajo remunerado aun no necesitando dinero. Esta consideración pierde fuerza a medida que se avanza

*Significado del trabajo
y disposiciones de la
conducta laboral*

16 INJUVE, *Juventud en España 2017*.

hacia tramos de edad superiores, aunque se mantiene como posición dominante en todos los grupos, con la excepción de los mayores de 64 años. Por el contrario, la apreciación del trabajo como un simple instrumento para ganar dinero es relativamente infrecuente entre los más jóvenes (22 por 100) y solo supera a la opción finalista (el trabajo como valor al margen de su calidad de medio para obtener beneficio económico) en el segmento que se corresponde con la edad de la jubilación.

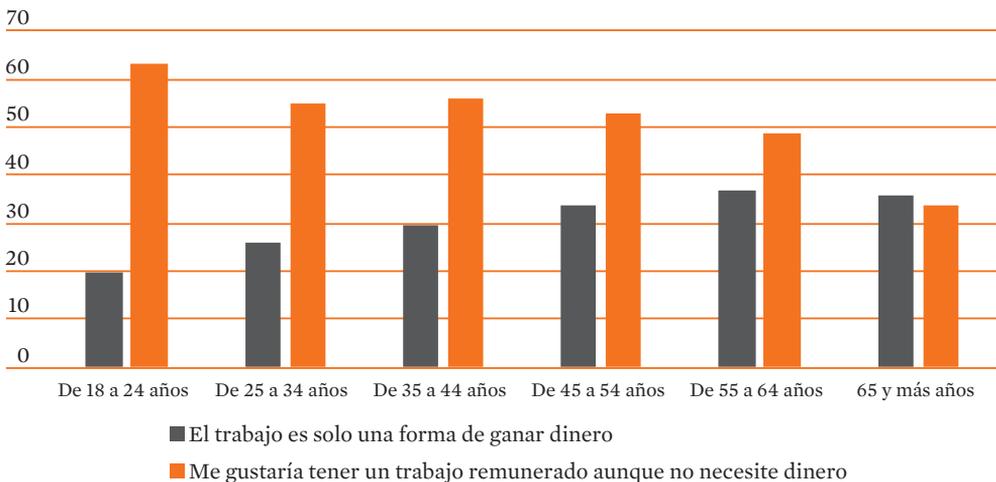
GRÁFICO 14. GRADO DE CUMPLIMIENTO DE EXPECTATIVAS SEGÚN SITUACIÓN DE ACTIVIDAD



Fuente: Injuve, *Informe sobre la juventud*, 2017.

GRÁFICO 15. VALORACIÓN SUBJETIVA DEL TRABAJO

(Porcentaje de quienes mantienen una u otra opción sobre el total)



Fuente: CIS, Estudio 3135, *Los ciudadanos y el Estado: orientaciones hacia el trabajo*, 2016.

Más allá de las particulares percepciones y de las preferencias concretas de los jóvenes en lo concerniente al trabajo, la preocupación por algunos de sus aspectos es común al conjunto de la sociedad. Y uno en concreto parece ser el elemento primordial a la hora de valorar un puesto de trabajo: la seguridad. Como se desprende de los resultados del Estudio 3135 sobre orientaciones en el trabajo del CIS¹⁷, la inmensa mayoría, 97 por 100, juzga la “seguridad en el empleo” como un elemento muy importante, siendo una consideración común a todos los grupos de edad, incluidos los más jóvenes.

Lo mismo ocurre con otros como el salario, las oportunidades de ascenso, o el interés del contenido, que muestran una relevancia notable en toda la sociedad. En cambio, algunas cuestiones bastante valoradas, como la flexibilidad en los horarios laborales, parecen menos importantes a la hora de considerar un puesto de trabajo por parte de los jóvenes, lo que se explica, probablemente, por constituir un elemento más secundario en un entorno en el que, como se ha visto, el trabajo tiene la consideración de bien escaso.

En cuanto al tipo de jornada, los datos son muy claros al expresar la preferencia por el trabajo a tiempo completo en todos los grupos de edad, incluidos los más jóvenes. Sin

CUADRO 2. IMPORTANCIA ATRIBUIDA A DIFERENTES ASPECTOS DE UN PUESTO DE TRABAJO

	Total	18 a 24	25 a 34	35 a 44	45 a 54	55 a 64	65 y más
Seguridad en el empleo	97,5	98,3	97,4	98,1	97,5	97,8	96,5
Salario alto	84,7	82,6	83,4	84,7	85,1	86,7	84,8
Buenas oportunidades de ascender	86,1	86,7	89,9	86,7	85,4	85,5	84,0
Un trabajo interesante	89,9	88,4	92,7	93,9	89,0	91,7	84,9
Que permita trabajar con independencia	81,4	80,2	81,9	85,2	86,4	82,8	72,8
Que permita ayudar a otros	86,8	87,8	88,1	88,4	86,6	88,4	83,5
Que sea útil a la sociedad	89,2	92,5	88,4	89,0	89,2	92,6	86,5
Que le permita decidir horarios y días	67,4	58,3	62,4	76,1	72,8	66,0	61,9
Que implique contacto	71,7	68,7	66,3	75,1	73,8	78,2	66,5

Fuente: CIS, Estudio 3135, Los ciudadanos y el Estado: orientaciones hacia el trabajo, 2016.

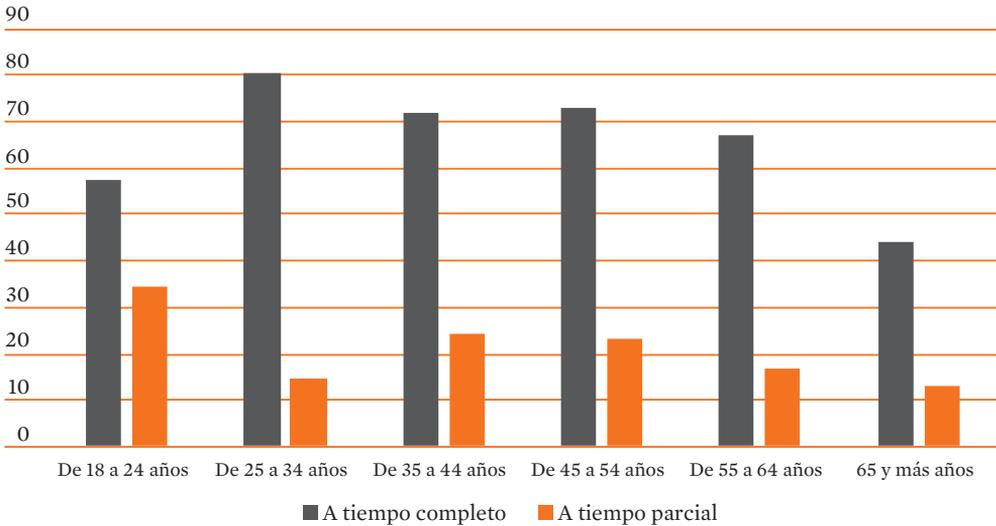
CUADRO 3. DISPOSICIÓN A RENUNCIAR A UNA BUENA OPORTUNIDAD LABORAL EN BENEFICIO DE LA VIDA FAMILIAR

	Total	18 a 24	25 a 34	35 a 44	45 a 54	55 a 64	65 y más
Lo ha hecho y probablemente lo volvería a hacer	25,6	3,8	21,8	37,4	30,9	27,4	18,7
No lo ha hecho pero probablemente lo haría	48,8	65,9	54,2	45,5	47,4	44,6	46,7

Fuente: CIS, Estudio 3135, Los ciudadanos y el Estado: orientaciones hacia el trabajo, 2016.

17 El universo objeto de estudio es el conjunto de la población mayor de 18 años. Por tanto, la muestra recoge a personas de todas edades a partir de la mayoría de edad, lo que limita sustancialmente la representatividad de la submuestra entre 18 y 29. Y por ello los resultados deben interpretarse, dentro de esa limitación, como meras aproximaciones.

GRÁFICO 16. PREFERENCIA RESPECTO A LA PROPIA SITUACIÓN LABORAL



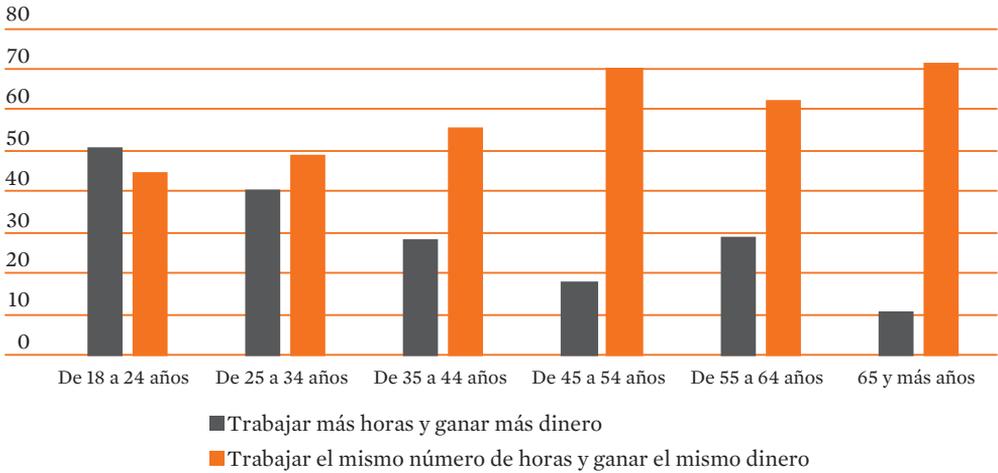
Fuente: CIS, Estudio 3135, Los ciudadanos y el Estado: orientaciones hacia el trabajo, 2016.

embargo, a este respecto también aparecen algunas diferencias con respecto al conjunto de la población que merecen ser tenidas en cuenta. Así, es destacable el mayor peso de la opción a tiempo parcial (34 por 100) en las preferencias de los más jóvenes (18 a 24 años), que aun situándose por detrás de la jornada a tiempo completo (58 por 100), supera a la media, lo que en parte podría explicarse por una cierta mayor frecuencia en la compatibilización de los estudios con el trabajo en ese segmento, por más que compaginar estudios con trabajo se dé comparativamente menos en España que en otros países de la Unión Europea¹⁸.

Como se ha visto, los jóvenes mantienen en España una valoración del trabajo que trasciende su carácter meramente instrumental. Pero eso no significa que esta dimensión de su vida quede desprovista de los elementos básicos de su naturaleza en el imaginario de los jóvenes. Así, si los datos del Injuve muestran una relevancia del trabajo más allá de su facultad de provisión de medios económicos, los datos del CIS permiten vislumbrar una mayor importancia del salario, porque la mitad de los jóvenes menores de 25 años estarían dispuestos a trabajar más horas para ganar más dinero, preferencia que se disuelve en otros tramos de edad.

18 Véase el epígrafe 2 del capítulo III de este informe.

GRÁFICO 17. PREFERENCIA SOBRE LA RELACIÓN ENTRE HORAS DE TRABAJO Y EL DINERO A GANAR



Fuente: CIS, Estudio 3135, Los ciudadanos y el Estado: orientaciones hacia el trabajo, 2016.

La postura transformadora de la gran mayoría de los jóvenes, que como se ha visto, ven necesario afrontar grandes cambios en la sociedad, es consecuencia, entre otros factores, de su percepción negativa de la desigualdad derivada de la distribución de los ingresos, que consideran injusta. La gran mayoría de ellos (85 por 100), además, defiende una posición activa de los poderes públicos con el fin de reducir esas diferencias. Tratándose de una demanda de intervención institucional visiblemente elevada, llama la atención la diferencia con los jóvenes de otros países del entorno como Francia (63 por 100), o Reino Unido (66 por 100), fenómeno que podría explicarse, entre otros factores, por el aumento de la desafección hacia las instituciones en España, en un contexto en el que el gobierno es considerado por los jóvenes como parte responsable en la gestión de la reciente crisis.

El papel de las instituciones en el imaginario juvenil

En la misma línea, la mayoría de los jóvenes considera al Estado como responsable del bienestar de todos los ciudadanos, otorgando a su papel un carácter universalista (“El Estado es responsable del bienestar de todos los ciudadanos”), en clara ventaja sobre el asistencialismo (“El Estado solo es responsable del bienestar de los más desfavorecidos”) y el individualismo (“Los ciudadanos son los responsables de su propio bienestar”) en el plano subjetivo. Esta posición con respecto a las instituciones se hace más evidente entre las personas jóvenes con mayor formación, si bien es la dominante en todo el segmento juvenil.

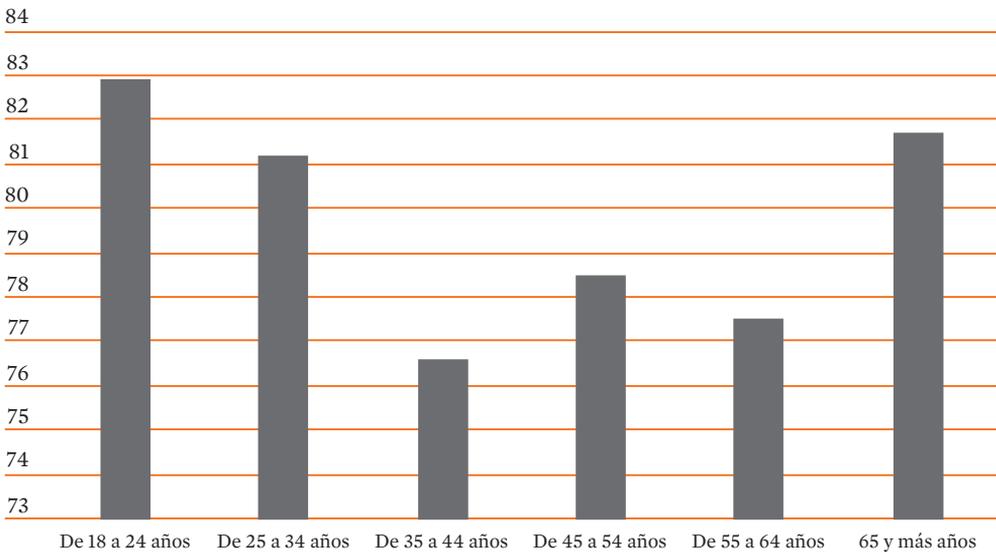
Al mismo tiempo, los jóvenes atribuyen de forma mayoritaria al Gobierno la responsabilidad de crear puestos de trabajo para todo aquel que lo demanda, opinión que comparten con el conjunto de la población.

CUADRO 4. OPINIONES SOBRE EL PRINCIPAL RESPONSABLE DEL BIENESTAR DE LOS CIUDADANOS

	Total	Nivel educativo		
		Bajo	Medio	Alto
El Estado es el responsable del bienestar de todos los ciudadanos	63,1	57,4	61,3	65,3
El Estado solo es el responsable del bienestar de los más desfavorecidos	18,8	24,6	16,5	19,0
Los ciudadanos son los responsables de su propio bienestar	12,1	9,9	15,1	10,7
No sabe/No contesta	6,0	8,1	7,1	5,0

Fuente: Injuve, *Informe sobre la juventud*, 2017.

GRÁFICO 18. CREAR PUESTOS DE TRABAJO PARA TODO EL QUE LO DEMANDA, UNA RESPONSABILIDAD DEL GOBIERNO (Porcentaje de acuerdo)



Fuente: CIS, Estudio 3135, Los ciudadanos y el Estado: orientaciones hacia el trabajo, 2016.

CAPÍTULO II
EDUCACIÓN Y FORMACIÓN

1. Principales retos educativos y formativos de la población joven

En España persiste una importante polarización del nivel educativo de la población joven, de modo que, si bien la proporción de titulados superiores es algo superior a la media de la Unión Europea, todavía es muy elevado el peso de la población joven con nivel educativo bajo. Esta concentración en los extremos refleja el escaso peso comparado de la población con niveles formativos intermedios (gráfico 19). A pesar de estas diferencias con los países de nuestro entorno, España cuenta actualmente con la generación de jóvenes mejor formada de su historia, lo que ha permitido una mejora sustancial de sus competencias. Sin embargo, los jóvenes españoles siguen mostrando unos niveles de competencias básicas por debajo de los de la mayoría de países desarrollados (gráfico 19). Además, las perspectivas de progreso de los jóvenes españoles tampoco son buenas, pues el nivel de sus competencias en el momento de terminar la enseñanza obligatoria, que ofrecen los datos del estudio PISA más recientes (2018), ofrecen una imagen muy similar. Estos bajos niveles de competencias durante la enseñanza obligatoria tienen continuación en los niveles postobligatorios, tanto en la secundaria (bachillerato y FP), como en el caso de los estudios universitarios¹⁹.

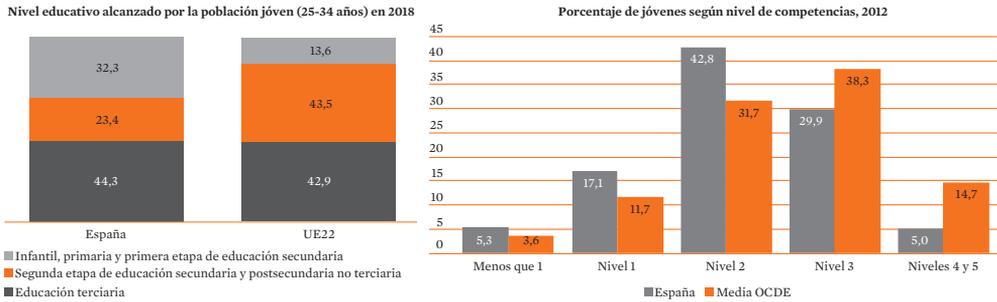
Polarización del nivel educativo de la población joven, y unos niveles de competencias básicas por debajo de la media OCDE

Estos resultados educativos son un motivo de preocupación, pues los datos de PIACC muestran claramente que una mayor formación y, sobre todo, un nivel alto de las competencias adquiridas a través de la misma son factores decisivos en la trayectoria laboral de los jóvenes. Es decir, la mejora del capital humano tiene un efecto positivo sobre la empleabilidad, la productividad y los salarios, pero para ello se requiere no solo el componente formal de la educación (nivel de estudios) sino, sobre todo, el real (competencias que esta formación aporta). La evidencia disponible muestra que estos malos resultados en competencias tienen que ver con sus habilidades no cognitivas (como el deseo de innovar, el autocontrol o la capacidad de concentración)²⁰.

19 En realidad, su nivel medio de competencias matemáticas se sitúa por debajo de la media de la OCDE para los jóvenes con bachillerato. Para ampliar esta información véase L. Serrano Martínez y Á. Soler Guillén, “La formación y el empleo de los jóvenes españoles trayectoria reciente y escenarios futuros”. Fundación BBVA. Informe 2015 (Colección economía y sociedad).

20 Véase G. Zamarro, C. Hitt e I. Méndez, “When Students Don’t Care: Reexamining International Differences in Achievement and Non-Cognitive Skills”, *EDRE Working Papers*, núm. 18, 2016.

GRÁFICO 19. NIVEL DE FORMACIÓN ALCANZADO POR LA POBLACIÓN JOVEN Y PORCENTAJE DE JÓVENES SEGÚN NIVELES DE COMPETENCIAS



Fuente: OCDE, Panorama de la educación, 2019. OCDE, Skills Outlook, 2013: First Results from the Survey of Adult Skills, 2013.

En la educación a distancia, que se ha impuesto tras la pandemia y que previsiblemente forme parte importante de las enseñanzas en un futuro, las habilidades no cognitivas del alumnado (resiliencia, concentración, control de los impulsos, motivación, planificación, trabajo colaborativo) tienen especial relevancia por su repercusión sobre los rendimientos en las competencias básicas.

El impacto de la globalización, la digitalización, la robotización e incluso el envejecimiento de la población, están produciendo cambios en la demanda de trabajo, que parecen perjudicar a trabajadores de formación media y baja²¹, y que producen un desajuste entre las cualificaciones demandadas por las empresas y las adquiridas por los jóvenes a través de la educación formal. Además, la celeridad de los cambios en los últimos años está produciendo una transformación del tejido empresarial, que requerirá de nuevas competencias profesionales e incluso nuevas profesiones. Por tanto, la rápida adaptación de los itinerarios de formación de la educación reglada a las demandas profesionales presentes es imprescindible para ayudar a los jóvenes a conseguir una mejor empleabilidad, pero también para que adquieran determinadas competencias (adaptabilidad, flexibilidad y polyvalencia) que les permitan poder desarrollar nuevas profesiones inexistentes hoy en día.

El elevado porcentaje de jóvenes que han abandonado tempranamente el sistema educativo en España (17,2 por 100 en 2019) y la menor proporción de jóvenes con unos niveles

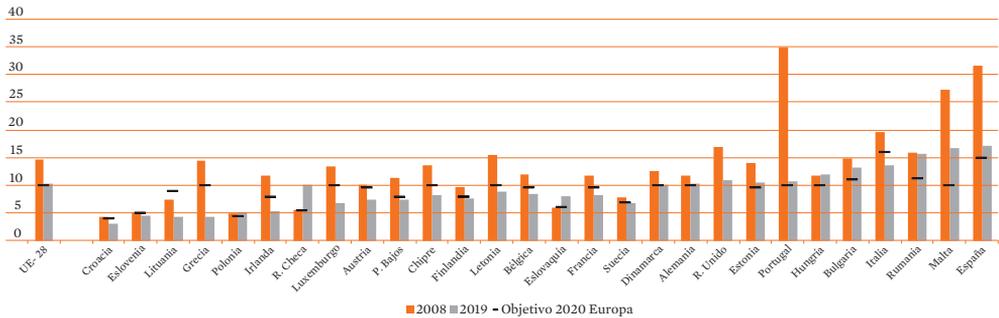
Hacer frente al abandono escolar temprano, uno de los retos más importantes del sistema educativo

formativos intermedios, asociada a ello, supone un elevado riesgo de pérdida de capital humano, con altos costes en términos económicos y sociales. La exclusión del mundo laboral de la población joven con bajos estudios entraña un alto riesgo de exclusión social, que puede tener importantes efectos en

la trayectoria vital de esta población e importantes repercusiones para el conjunto de la sociedad, por lo que se hace necesario prestar una atención especial a este colectivo.

21 CEDEFOP, *Spain: Skills forecasts up to 2025*, 2015 edition.

GRÁFICO 20. ABANDONO ESCOLAR TEMPRANO, 2008 Y 2019
(Porcentaje de jóvenes de 18-24 años)



Fuente: Eurostat.

A pesar de su descenso, España tenía en 2019 la tasa de abandono escolar temprano (AET)²² más alta de la UE-28 (gráfico 20), por lo que su reducción sigue siendo uno de los retos más importantes del sistema educativo. Por ello, desde el Consejo de la Unión Europea²³ se recomienda “reducir el abandono escolar prematuro y las disparidades regionales en los resultados educativos, en particular mediante un mejor apoyo a los estudiantes y profesores”.

El AET es un proceso complejo, en el que influyen tanto las circunstancias de la escuela y el entorno escolar, como el contexto social, cultural y familiar. Además, el análisis de las características de los jóvenes que abandonan y de su situación en relación al mercado laboral, así como las diferencias de las tasas de AET por comunidades autónomas, muestran que muchos jóvenes abandonan el sistema educativo para trabajar y que el entorno laboral influye en la propensión al abandono. En relación al estatus ocupacional, se ha producido un cambio de patrón inducido por la caída en la demanda de mano de obra poco cualificada derivada de la crisis económica, por lo que, desde 2009, el porcentaje de ocupados dentro del indicador se ha reducido notablemente.

Por otra parte, a pesar de la mejora de algunos de los indicadores de éxito escolar en los últimos años²⁴, las repeticiones de curso aumentan el riesgo de abandono escolar temprano, representando el alto porcentaje de alumnos españoles en esta situación un grave exponente de los problemas que aquejan al sistema educativo español. Por tanto, es evidente la necesidad de abordar los factores que subyacen a estos resultados y sus diferencias, mejorando el aprendizaje y elevando el rendimiento del alumnado en todos los niveles, pues las medidas que se han adoptado hasta ahora han producido escasos

22 El abandono escolar temprano (AET) se refiere al porcentaje de jóvenes de 18 a 24 años que han alcanzado como máximo la educación secundaria inferior, (CINE 0, 1, 2 o 3, ciclo corto) y no continúan estudiando o formándose, ni han recibido ningún tipo de formación en el último mes.

23 Consejo de la Unión Europea, *Recomendación del Consejo relativa al Programa Nacional de Reformas de 2018 de España y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de 2018 de España*, 2018.

24 Véase Memoria CES 2018.

resultados. A este respecto la Comisión Europea²⁵ recomienda una mayor inversión, respaldada por una estrategia integral, y una reforma de la profesión docente.

Asimismo, el contexto socioeconómico de los alumnos ejerce una gran influencia sobre las tasas de AET. Los estudiantes que provienen de hogares con ingresos bajos²⁶ y el nivel de estudios de las familias, especialmente de las madres, influye directamente en las posibilidades de abandono escolar temprano²⁷. Los análisis realizados sugieren que hay una mayor predisposición a sufrir AET por parte de los varones, de los jóvenes de nacionalidad extranjera²⁸ y de ciertas minorías étnicas²⁹. Además, los datos de la EPA señalan que la reducción del abandono escolar temprano se ha concentrado sobre todo entre los graduados en ESO o equivalente, lo que plantea el reto de proseguir con estos avances y, de poner el foco de atención en los casos más graves, aquellos que abandonaron el sistema educativo sin haber terminado ni siquiera los niveles educativos obligatorios (ESO).

Por todo ello, se plantea la necesidad de continuar profundizando en el análisis de los factores que generan este problema. En este sentido, cabe recordar que se encuentra en vigor el Plan para la Reducción del Abandono Educativo Temprano 2014-2020, cuyo grado de implantación y resultados sería interesante que se dieran a conocer.

El papel de las Administraciones educativas para el fomento de la educación postobligatoria es importante. Por un lado, se debe incentivar a todos aquellos que han obtenido la titulación en ESO a que continúen con los estudios. Y por otro lado, intentar orientar a todos aquellos que no consiguieron dicha titulación hacia los Ciclos de Formación Profesional Básica, pues la evolución del alumnado matriculado muestra la limitación de acogida de esta alternativa³⁰. En aquellos casos en que estas medidas fracasen, sería necesario el desarrollo de una política educativa más accesible y eficaz que facilite reintegrar en el sistema educativo a todos aquellos jóvenes que en su momento decidieron abandonarlo, especialmente para los menos educados. La formación profesional para el empleo, que se tratará posteriormente, sigue siendo clave para estos colectivos que parecen totalmente desconectados de la educación reglada.

Un aumento en la tasa de participación en la formación permanente, o aprendizaje a lo largo de la vida (en adelante, ALV), de los adultos jóvenes puede servir para superar

25 Comisión Europea, *Informe sobre España 2019, con un examen exhaustivo relativo a la prevención y la corrección de los desequilibrios macroeconómicos*, SWD (2019) 1008 final.

26 Según la Estrategia Nacional de prevención y lucha contra la pobreza y la exclusión social 2019-2023, los alumnos que provienen de un hogar situado en el 20 por 100 de la población con ingresos más bajos tienen una tasa de abandono educativo temprano siete veces superior a los que provienen de la parte más alta de la distribución.

27 Según el Sistema estatal de indicadores de la educación 2019 del Ministerio de Educación, en 2018 el porcentaje de abandono de los jóvenes cuyas madres tienen estudios superiores se sitúa en solo el 3,9 por 100, subiendo al 10,2 por 100 si estas tienen segunda etapa de educación secundaria, mientras que si las madres han alcanzado estudios de la primera etapa de educación secundaria o educación primaria o inferior, estos porcentajes son del 21,6 y 41,5 por 100 respectivamente.

28 Informe del CES 2/2019, *La inmigración en España: efectos y oportunidades*.

29 Fundación Secretariado Gitano, Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad, *El alumnado gitano en secundaria. Un estudio comparado*, Madrid, 2013.

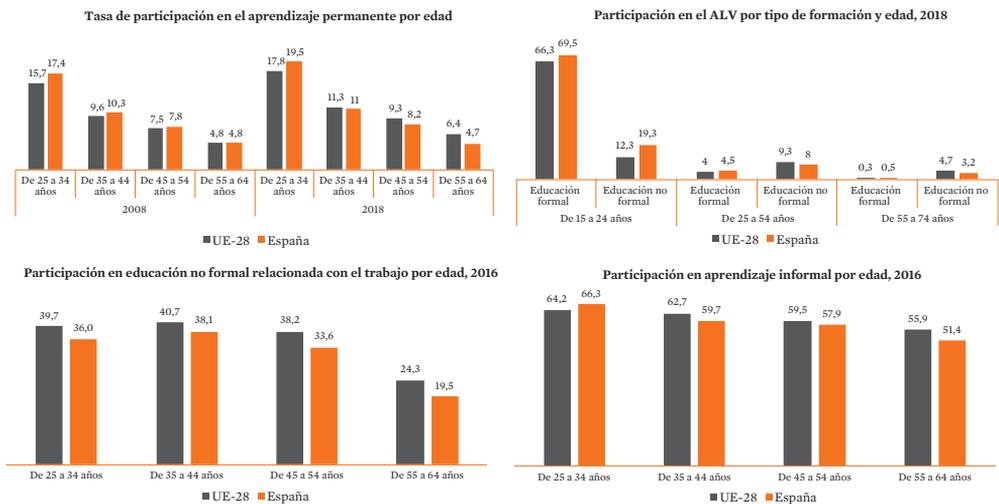
30 El alumnado ha pasado de 61.909 en el curso 2015-16 a 72.180 en el curso 2017-18.

algunos de los problemas asociados con el abandono escolar, con sus menores niveles educativos y las bajas competencias, además de ayudar a mejorar la productividad y aumentar la empleabilidad de los trabajadores ante el impacto de los avances tecnológicos.

La participación en la formación permanente de los jóvenes es insuficiente para sus necesidades

Aunque, en España, la tasa de participación en el ALV entre los jóvenes (25 a 34 años) es superior a la de la UE-28, es insuficiente para abordar las mayores necesidades de formación de los jóvenes españoles, al ser la tasa de AET mucho mayor que las de los países que sí cumplen ampliamente con los objetivos trazados por la Comisión Europea. Máxime, si se tiene en cuenta que, en España, la tasa de participación en el ALV es casi residual entre aquellos que tienen un menor nivel educativo (8,8 por 100 entre los que alcanzaron un nivel educativo inferior a la segunda etapa de educación secundaria)³¹, que también son los que obtienen peores rendimientos en las competencias básicas.

GRÁFICO 21. LA PARTICIPACIÓN DE LOS JÓVENES EN EL APRENDIZAJE PERMANENTE, ESPAÑA Y UE-28



Nota: la educación formal se refiere a actividades de aprendizaje institucionalizadas, que están formadas por programas jerárquicos estructurados con las siguientes especificidades: sucesión cronológica de niveles y grados, requisitos de admisión, registro formal y reconocimiento por parte de las autoridades educativas.

La educación no formal se refiere a actividades de aprendizaje institucionalizadas que se componen de programas jerárquicos estructurados no reconocidos por las autoridades educativas o equivalentes.

Las actividades de aprendizaje informal no están institucionalizadas. Incluyen un conjunto menos estructurado de actividades de aprendizaje individuales. Pueden tener lugar en casi cualquier lugar: dentro de la familia, con amigos, en el trabajo, etc.

Fuente: Eurostat.

31 Según datos de la EPA del II trimestre 2019, entre los que alcanzaron un nivel medio o superior las tasas son superiores (un 28,3 por 100 entre los que alcanzaron segunda etapa de educación secundaria y un 36,4 por 100 entre los que tienen educación superior).

El COVID-19: una disrupción educativa sin precedentes

Con el cierre de todos los centros docentes en la primera mitad del mes de marzo, mantener la enseñanza y garantizar su calidad ha supuesto un desafío enorme para los centros educativos, el alumnado y las familias, que han intentado afrontar, en apenas tres meses, el paso de la modalidad presencial a una a distancia y en línea. Esta disrupción ha visibilizado las importantes necesidades de mejora en la calidad y la equidad de la enseñanza existente antes de la irrupción de la pandemia y, ha mostrado otras nuevas que deberían abordarse para mejorar los resultados educativos y las competencias de todo el alumnado.

El Ministerio de Educación y Formación Profesional, el Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades, y las Administraciones educativas autonómicas han ido adoptando numerosas medidas de carácter excepcional para tratar de adaptar las enseñanzas universitarias y no universitarias a este nuevo escenario, y atender al alumnado y a las familias.

Los cambios en la actividad lectiva durante la pandemia han exigido flexibilizar el currículum y las programaciones didácticas, como adaptar la evaluación, promoción, y titulación, incluyendo el retraso y adaptación de pruebas tan importantes como la EBAU, que da acceso a la universidad. En este sentido, se acordaron unas directrices para la elaboración de cada una de las pruebas, con el objetivo de garantizar la equidad en el acceso a la universidad para todo el alumnado, con independencia de las circunstancias en las que este pudiera haber tenido acceso a la enseñanza y el aprendizaje en el último trimestre del curso, y considerando que no se haya podido desarrollar adecuadamente una parte del currículo de la materia.

En el terreno específico de la formación profesional, la imposibilidad sobrevenida de completar los periodos de formación en centros de trabajo o de prácticas, llevó a la adopción de medidas especiales de flexibilización de los currículos, entre los que cabe citar la reducción excepcional de la duración de los módulos de formación en centros de trabajo o la sustitución de esta por actividades asimilables.

Primeros impactos educativos de la enseñanza a distancia y oportunidades de esta transición forzada

A pesar de todas las medidas y cautelas puestas en marcha, y de los esfuerzos tanto personales como materiales de toda la comunidad educativa para facilitar que la mutación de un sistema presencial a un sistema digital, el confinamiento de los niños y jóvenes, y el cambio de los métodos de aprendizaje y enseñanza, previsiblemente han tenido un impacto directo en el rendimiento académico del alumnado, aunque la repercusión sobre la evaluación de este último trimestre escolar, y sobre la titulación del alumnado no se verá hasta el próximo curso escolar.

Las diferentes circunstancias sociales y vitales de las familias durante este periodo pueden convertir esta situación en un foco que aumente la desigualdad de oportunidades en la educación. Sin embargo, preservarla es uno de los pilares para una sociedad cohe-

sionada en el futuro. En este sentido, las Administraciones educativas deberían, entre otros aspectos, fortalecer los programas de refuerzo y de compensación de desigualdades educativas, reducir el currículum, potenciar la adquisición de competencias transversales de alumnado y profesorado, incrementar la autonomía de los centros y hacer un mayor esfuerzo para dotar a los mismos de los recursos materiales, humanos y organizativos necesarios para que este tránsito sea más fácil y exitoso. Además, para la implementación de estas u otras medidas sería necesario fortalecer la colaboración con las comunidades autónomas, y con la comunidad educativa.

Por tanto, reviste gran importancia la necesaria evaluación que debe llevarse a cabo del impacto de esta situación en los resultados educativos y las competencias de la juventud, para afrontar los déficits e inequidades educativas que este cambio tan rápido y radical de la enseñanza haya podido tener, articular las condiciones para la reapertura de los centros educativos en condiciones de seguridad, y establecerse medidas dirigidas a mejorar la enseñanza a distancia, pues posiblemente en el próximo curso se va a tender a un sistema educativo bimodal.

Con todo, la pandemia ha supuesto un reconocimiento social mayor del valor de la educación y la investigación, ha evidenciado la importancia de las desigualdades sociales en el ámbito educativo, ha acelerado la digitalización y ha demostrado la relevancia de la colaboración entre los centros educativos y las familias. Además, los recursos educativos abiertos o el acceso libre a las publicaciones científicas han puesto de relieve la solidaridad y la internacionalización presentes en el sistema educativo.

2. El sistema educativo en la provisión de competencias de la población joven: formación profesional y universidad

En España, la formación profesional inicial (en adelante, FP), como sistema capaz de proveer las competencias y las cualificaciones necesarias para las personas jóvenes y las empresas, se enfrenta a varios retos, de carácter cuantitativo y cualitativo, que presentan estrechos vínculos.

Entre los primeros, destaca la menor proporción de personas en España en relación a la media europea que eligen y terminan estas enseñanzas, a pesar de la mejora registrada en los últimos años, y menos las mujeres que optan por ellas. Entre los segundos, persiste una concentración significativa del alumnado en torno a determinadas familias profesionales y cierta falta de ajuste con las necesidades del tejido productivo.

Otro objetivo de no menor relevancia, supone mejorar el ajuste de la oferta formativa con la demanda del tejido productivo, lo que contribuiría a mejorar la valoración por parte de las empresas de estos estudios, especialmente de los Ciclos Formativos de Grado Medio (en adelante CFGM). Ello requeriría, entre otras medidas, avanzar en una oferta formativa de calidad, actualizada y adecuada a las necesidades de cualificación y

Formación profesional inicial: superar los retos que permitan elevar el nivel formativo de los jóvenes

competencias demandadas por las empresas. Avanzar en la mejora y en la adecuación de la oferta formativa profesionalizadora es, a su vez, una condición indispensable de cara a la elección del alumnado entre las distintas familias profesionales que permita reducir la concentración y la segmentación por género que todavía se observa.

En suma, la necesidad de mejorar el nivel formativo de la población joven española, propiciando el paso de los niveles más bajos a los niveles intermedios, requiere una apuesta más ambiciosa por la FP.

Necesidad de mejorar los resultados académicos de la FP

Aunque, en perspectiva temporal, la evolución de las tasas brutas de población que finaliza los estudios de FP a la edad correspondiente es positiva en la última década³², sigue siendo necesario avanzar en la mejora de los resultados académicos de este alumnado, reduciendo el abandono y mejorando los rendimientos académicos medios de los estudios profesionales.

La mayor heterogeneidad del alumnado de FP, junto a una incidencia mayor de alumnado con unas trayectorias escolares previas peores, influye en unos menores rendimientos medios, así como en una mayor frecuencia de abandono de los CFGM. Como se verá posteriormente, esto último representa un reto también en los estudios universitarios, y remite a una necesidad más general de mejorar la eficiencia de los itinerarios educativos escogidos por las personas jóvenes.

Esa mayor diversidad de alumnado ha sido una de las claves en la reducción de abandono escolar temprano, a través tanto de la FP básica como de las pruebas de acceso a los CFGM³³. Los CFGM han jugado un papel importante en términos de inclusión pero no han tenido el mismo éxito en ayudar a reducir el abandono de los estudios profesionales. Para ello, es necesario mejorar el rendimiento en las etapas educativas previas a la FP, de manera que los alumnos de nuevo ingreso en ella dispongan de una mejor formación que les permita superar con éxito estos estudios.

Se trata, por tanto, de lograr que un mayor número de jóvenes obtenga las cualificaciones adecuadas a través de una formación profesionalizadora de calidad, para lo cual resulta necesario, entre otras medidas, profundizar en un enfoque de calidad integral que

Incidir sobre factores relevantes de la elección formativa, reforzando en mayor medida el prestigio de la FP

incluya indicadores de rendimiento claros, y, asimismo, reforzar la cooperación entre las Administraciones con competencias educativas, de empleo y sociales, a fin de prestar el necesario apoyo a los estudiantes, a los centros de FP y a las empresas.

Las tasas brutas de acceso a CFGM experimentaron un incremento de 10 puntos desde el curso 2008-09

32 Véase Ministerio de Educación, *Sistema estatal de indicadores de la educación*, 2019.

33 Según la Estadística del Alumnado de Formación Profesional, curso 2017-2018, el 17,4 por 100 del alumnado de CFGM son mayores de 25 años –sobre todo mujeres–. Posiblemente se trata de personas que durante la época de bonanza económica abandonaron sus estudios prematuramente y ahora utilizan la FP para aumentar las posibilidades de obtener un empleo.

hasta el máximo alcanzado en el curso 2012-13 (43,6 por 100), pero en los últimos cursos muestran un descenso acusado. En términos comparativos con los países de nuestro entorno, en España, a los 17 años, el 18,7 por 100 del alumnado está matriculado en la vía profesional frente al 31 por 100 de la media de la OCDE³⁴.

Con el fin de reforzar la opción por los estudios profesionalizadores resulta aconsejable tener en cuenta las cuatro dimensiones que influyen en las personas jóvenes a la hora de elegir: la socialización diferencial marcada por el origen familiar, esto es, las expectativas asociadas a los diferentes estatus socioeconómicos, así como el género; la orientación recibida desde el entorno próximo; la trayectoria escolar previa; y el análisis de los costes de oportunidad de cada opción formativa.

A pesar de haber mejorado el reconocimiento social de los estudios profesionales³⁵, se sigue constatando³⁶ una propensión a asociar la FP a estudiantes con menor rendimiento, así como a menores oportunidades socioeconómicas. Por ello, es necesario continuar reforzando el prestigio de los estudios vocacionales, máxime teniendo en cuenta que los estudios de inserción laboral de los graduados de formación profesional mostraban en 2018 unas tasas de inserción bastante elevadas, aunque inferiores a los estudios universitarios (gráfico 39).

Para continuar reforzando la FP, sería preciso incidir en algunos ámbitos, tales como los mecanismos de mejora del rendimiento de los estudiantes que permitan un aprendizaje más eficiente, de calidad y adaptado al entorno productivo, así como establecer medidas de apoyo socioeconómico a las familias³⁷.

La orientación recibida desde el entorno próximo juega un importante papel en la elección, pero se constata la ausencia de un sistema eficiente, sencillo y ágil de información para que los jóvenes puedan tomar decisiones sobre sus itinerarios formativos. Las propuestas de orientación deberían incidir más en los factores socio-culturales que intervienen en la toma de decisiones de los individuos, y reconocer la importancia del papel de los padres en el asesoramiento vocacional y profesional de los jóvenes, lo que hace necesario que estos reciban una formación y asesoramiento adecuados. Por otro lado, en la elección formativa es importante tanto la asesoría psicopedagógica, como la profesional-ocupacional, por lo que ambas deberían estar integradas en un mismo sistema conjunto de orientación.

Por último, otro factor que no cabe soslayar para reforzar la elección formativa profesional consiste en la facilidad para conectar los CFGM y los ciclos formativos de grado superior (en adelante, CFGS), así como entre estos y las enseñanzas universitarias. Sin embargo, los datos sobre las formas de acceso a los diferentes ciclos de la FP y entre los

34 Ministerio de Educación, Panorama de la Educación, Indicadores de la OCDE 2019.

35 No obstante, no parece que lo haya hecho lo suficiente como para incrementar la participación del alumnado en estos estudios, según Cedefop, *European public opinion survey on vocational education and training*, 2017.

36 M. Chacón y M. Moso, “Los jóvenes ante la elección formativa y vocacional en España”, *Ekonimiz (Revista vasca de economía)*, núm. 94, 2018.

37 Véase Informe CES 1/2017, *Políticas públicas para combatir la pobreza en España*.

CFGs y las enseñanzas universitarias muestran una escasa utilización de los dispositivos institucionales y normativos existentes³⁸.

En definitiva, es necesario que desde todos los sectores implicados se potencie la FP como una opción propia y no subsidiaria. La empleabilidad y la posibilidad de disfrutar de prácticas laborales durante la formación, junto a una oferta suficientemente variada de titulaciones y especialidades, son factores positivos a los que se tiene que dar mayor visibilidad.

Concentración del alumnado en determinadas familias profesionales

Se aprecia una escasa variación en la concentración del alumnado en determinadas familias profesionales en los CFGM³⁹, y que continúa en los CFGS⁴⁰. Por su parte, la distribución por sexo del alumnado matriculado se ha ido equilibrando con el tiempo, situándose el porcentaje de mujeres en 43,3 por 100 en los CFGM y en 47,4 por 100 en los CFGS, aunque es dentro de las distintas familias profesionales donde se observa un fuerte sesgo de género⁴¹.

Dentro de la elección de las familias profesionales, los estudios pertenecientes a los campos denominados STEM⁴² tienen una singular relevancia en relación con los requerimientos de competencias en la sociedad y la economía del conocimiento. Sin embargo, la demanda actual de estas familias, a pesar de haber mejorado⁴³, no se corresponde con las oportunidades que ofrecen. Esta situación se arrastra desde niveles educativos previos, pues los problemas relativos a bajos niveles de competencia en matemáticas y en ciencias de la enseñanza obligatoria tienen su continuación en los niveles postobligatorios, y por tanto en la incidencia en la elección de estos estudios. Además, se debería indagar y actuar de manera más efectiva sobre las causas de la importante brecha de género al respecto.

38 Ministerio de Educación y Formación Profesional, Estadística de las Enseñanzas no universitarias 2016-17 y Estadística de las pruebas de acceso a la Universidad, 2018.

39 Según datos del Ministerio de Educación y Formación Profesional, en los CFGM en el curso 2017-18, el 60,4 por 100 del alumnado se agrupa en las familias de Sanidad (21,2 por 100), Administración y gestión (14,4 por 100), seguidas de Informática y comunicaciones (9,5 por 100), Transporte y mantenimiento de vehículos (7,9 por 100) y Electricidad y electrónica (7,4 por 100).

40 En los CFGS el 54,2 por 100 del alumnado se concentra en las familias de Servicios socioculturales y a la Comunidad (14,7 por 100), Administración y gestión (14,7 por 100), Sanidad (12,9 por 100) e Informática y comunicaciones (11,9 por 100).

41 Así, existen familias donde las mujeres representan un porcentaje muy elevado de la matrícula, como es el caso de Imagen personal, Servicios socioculturales y a la comunidad y Sanidad. Por el contrario, los hombres acaparan las familias de Transporte y mantenimiento de vehículos, Instalación y mantenimiento, Electricidad y electrónica, Fabricación mecánica e Informática y comunicaciones. En general, la distribución por sexo para una familia profesional suele ser similar en FP Básica, Grado Medio y en Grado Superior.

42 Según el Instituto Nacional de Evaluación Educativa, los estudios STEM incluirían las familias profesionales de: Química, Instalación y mantenimiento, Transporte y mantenimiento de vehículos, Informática y comunicaciones, Industrias alimentarias, Fabricación mecánica, Electricidad y electrónica, y Edificación y obra civil.

43 En el curso 2014-15 en los CFGM un 26,4 por 100 del alumnado estaba matriculado en estas familias y en curso 2017-18 un 33,8 por 100. En los CFGS la proporción ha pasado del 24,4 al 28,9 por 100.

Tanto la concentración como la segmentación según género son muy relevantes, pues suponen el inicio de la segregación ocupacional y tienen importantes efectos sobre la inserción en el mercado de trabajo. Ello hace necesario profundizar en el análisis de los diferentes mecanismos que llevan al alumnado a una elección mayoritaria de determinadas ramas profesionales, y a los elementos que contribuyen a reproducir la segregación por sexo en la elección de itinerarios formativos.

Una oferta formativa desde el sistema educativo de calidad, actualizada y adecuada, debe responder tanto a las necesidades de cualificación y competencias del mercado laboral como a las expectativas personales y profesionales del alumnado. Sin embargo, en algunas ocasiones, se produce una falta de adecuación y suficiencia de la oferta de ciclos formativos a ambas necesidades, lo que constituye otra barrera para la expansión de la FP. En este sentido, sería preciso que se actualizasen de forma sistemática informes

Mejorar el ajuste de la oferta formativa a las demandas del mercado laboral

como el realizado en 2015 de inserción en el mercado laboral de los titulados de FP del sistema educativo⁴⁴, en el que se detectan las ocupaciones con mejores perspectivas de empleo y las cualificaciones profesionales relacionadas, con el objetivo de actualizarlas a las nuevas necesidades de los sectores productivos. Además, dicho estudio se debería complementar con el análisis de competencias básicas, profesionales, y transversales requeridas en los puestos de trabajo actuales, dado que la incorporación de nuevas tecnologías y la automatización de los procesos requiere una mayor polivalencia de los trabajadores, lo que exige el aumento y diversificación de competencias de los mismos con el objeto de favorecer su adaptabilidad a diferentes sectores y actividades, y aumentar con ello su empleabilidad y movilidad.

Existe consenso acerca de los avances que se observan en la valoración social de la FP dual, y sobre el papel que dicha formación puede desempeñar para facilitar la inserción laboral, promover una transición de la escuela al trabajo más eficaz y contribuir, junto con otras políticas, a la reducción del número de personas jóvenes que ni estudian ni trabajan. Sin embargo, sigue siendo preciso superar obstáculos en su implantación, cuya superación marcaría la ruta a seguir.

Seguir reforzando los proyectos de FP dual en el ámbito educativo

Respecto a los proyectos formativos de la formación dual, los datos muestran un crecimiento continuo desde su implantación, que parece reflejar una acogida favorable por

44 Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, *Informe de inserción en el mercado laboral. Titulados del sistema educativo* (agosto de 2015). Dicho estudio se realiza mediante un análisis del mercado de trabajo y de las distintas ocupaciones que lo integran, organizado por las familias profesionales existentes que atienden a criterios de afinidad de la competencia profesional y distribución provincial. A continuación, el análisis del empleo y de la cualificación profesional permite valorar aquellas ocupaciones que han tenido una evolución favorable desde la perspectiva del empleo en los últimos años: Finalmente, se han configurado los campos de observación de cada familia profesional, que han sido utilizados para la actualización del Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales (CNCP).

parte de los actores implicados⁴⁵. Sin embargo, la proporción de alumnado que cursa la enseñanza en esta modalidad, respecto al total del alumnado matriculado en régimen presencial, continúa siendo pequeña en todas las enseñanzas: 4,2 por 100 en Grado Superior, 2,6 por 100 en Grado Medio, y 0,5 por 100 en FP básica en el curso 2017-18. Al mismo tiempo, persiste la concentración en la distribución del alumnado por familia profesional e importantes diferencias territoriales en el grado de implantación⁴⁶. La disparidad en la implantación también atañe al tratamiento de la formación en la empresa, al uso de contrato o beca, e incluso respecto a la figura y funciones del tutor de la empresa⁴⁷. Desde la Comisión Europea se valoran los esfuerzos realizados para desarrollarla, pero considera que unas mayores inversiones pueden contribuir a asegurar que esta formación profesional fomente las carreras profesionales de calidad y de alta cualificación. Además, señala la necesidad de una mayor coordinación que pueda garantizar que todos los modelos autonómicos cumplan con los estándares clave de la FP dual.

Tanto desde el sistema educativo como del sistema productivo⁴⁸ se considera necesario disponer de un marco de referencia estandarizado para implantar los proyectos de FP dual de calidad en empresas y centros educativos con criterios de funcionalidad, eficiencia y eficacia, pues nuestro marco legal no aborda convenientemente el seguimiento y control de la implantación y desarrollo de la FP dual, ni la valoración de los planes formativos, ni los métodos e instrumentos de evaluación de los procesos de aprendizaje.

Existen algunas dificultades para adaptar este sistema a la realidad específica de nuestra economía y de nuestro sistema educativo, especialmente en lo relativo a la combinación de formación general y formación práctica. La abundancia de pymes en el tejido productivo español es señalada como uno de los principales escollos para el correcto funcionamiento, pero, en otros países con un tejido similar, este sistema funciona mejor. En este sentido, la actuación de “estructuras intermedias” (como las organizaciones empresariales), y otras instituciones, puede contribuir a este objetivo, al igual que ocurre en los países en los que esta modalidad formativa está más y mejor implantada.

Además, “debería prestarse apoyo, financiero o no financiero, especialmente a las pequeñas y medianas empresas y a las microempresas, sobre la base de mecanismos de reparto de costes entre los empleadores, los aprendices y las autoridades públicas, de modo que las empresas puedan ofrecer una formación de aprendices rentable”⁴⁹. Pero también son necesarias medidas de apoyo no financiero, que pueden ayudar a las pymes en los procedimientos administrativos, identificación de necesidades, selección, segui-

45 En el curso 2017-2018 el alumnado matriculado en FP dual asciende a 22.586 alumnos. La mayor parte cursa Grado Superior (14.101) y, en menor medida, Grado Medio (8.113), mientras que en FP básica la matrícula es muy reducida (372).

46 Nota resumen del Ministerio de Educación y Formación Profesional, Estadística del alumnado de Formación Profesional, curso 2017-18.

47 CEOE, *El aprendizaje: clave de la mejora de la empleabilidad y la competitividad*, febrero, 2018.

48 Memoria CES 2017.

49 Recomendación del Consejo de 15 de marzo de 2018 relativa al Marco Europeo para una formación de Aprendices de Calidad y Eficaz (2018/C 153/01).

miento y evaluación del alumnado, así como de relación y coordinación con los centros formativos⁵⁰. Un ejemplo de estos modelos colaborativos que logran sinergias entre varias empresas en España es la Alianza por la formación profesional dual.

Desde la Comisión Europea⁵¹ se valora positivamente los progresos en la modernización de la FP, con el objeto de actualizar el sistema de formación profesional dual, fomentar el aprendizaje en el medio laboral y aumentar el atractivo del sistema⁵². Cabe destacar la actualización del catálogo de titulaciones ofertadas, así como el anuncio de la ampliación de la oferta formativa, la incorporación a todos los títulos de FP de un módulo profesional sobre digitalización aplicada a cada sector productivo, o el lanzamiento de nuevas ofertas formativas asociadas a la economía digital. Destaca también el impulso dado a la Formación Dual en el marco de la Estrategia Española de Activación para el Empleo 2017-2020⁵³, así como del Plan de Choque por el Empleo Joven 2019-2021. Por su amplitud y su alcance, cabe esperar un impacto positivo de las actuaciones englobadas en el I Plan Estratégico de Formación Profesional en el ámbito educativo 2019-2022, recientemente aprobado⁵⁴, que busca mejorar la correspondencia entre la FP reglada y la detección de necesidades del mercado laboral, dentro de un sistema más flexible y mediante una participación más activa y permanente de los agentes sociales.

No obstante la relevancia de todo lo anterior, la situación parlamentaria de los últimos años ha supuesto la paralización de algunas reformas igualmente esenciales para hacer más atractiva esta opción formativa. Entre ellas cabe señalar el establecimiento de nuevas condiciones de acceso y admisión a los ciclos formativos de la FP del sistema educativo que permitan una mayor permeabilidad horizontal y vertical entre la formación profesional inicial y otras vertientes del sistema educativo; una política de becas en los niveles postobligatorios profesionales que ayude a compensar el coste de oportunidad de seguir estudiando, o un marco de ordenación de la formación profesional dual que contribuya a lograr la armonización y la consolidación del sistema en todas las comunidades autónomas.

La evolución del censo universitario español, excluidos los estudiantes de doctorado, en el curso 2018-19 (gráfico 22) muestra cierta estabilización desde el curso 2015-16, que rompe la tendencia de descenso de los

Iniciativas de modernización y mejora de la FP, y reformas pendientes

Universidad: estabilización del censo de alumnado, mientras persiste la necesidad de mejora del rendimiento

50 M. Chacón y M. Moso: “Los jóvenes ante la elección formativa y vocacional en España”, *Ekonomiaz (Revista vasca de economía)*, núm. 94, 2018.

51 Comisión Europea, *Monitor de la Educación y la Formación de 2018*, España.

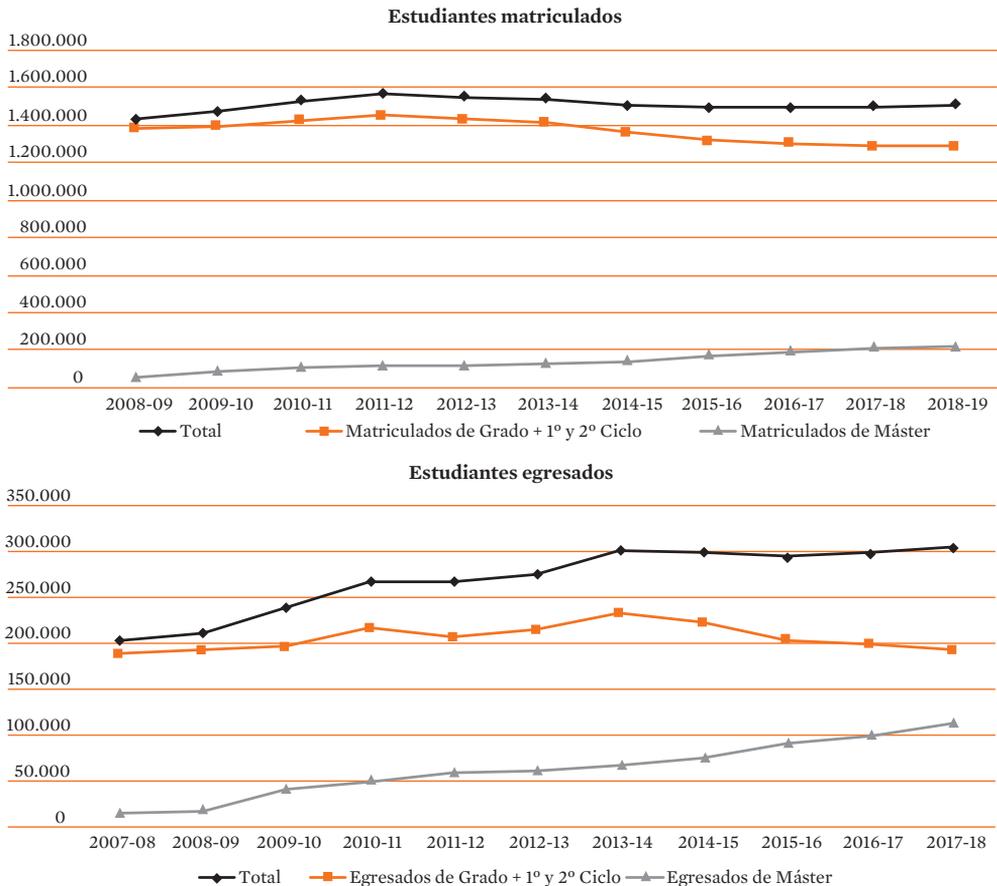
52 Comisión Europea, *Informe sobre España 2019, con un examen exhaustivo relativo a la prevención y la corrección de los desequilibrios macroeconómicos*, SWD (2019) 1008 final.

53 Véase Memoria CES 2017, capítulo II, apartado 1.3.2.

54 Consejo de Ministros del 22 de noviembre de 2019. También se han aprobado recientemente sendos planes plurianuales en materia de perfeccionamiento del profesorado y centros de referencia nacional, así como grupos de trabajo para avanzar, en el marco del diálogo social y la concertación territorial, en la mejora de la formación profesional, desde el ámbito educativo y laboral.

últimos cursos. Sin embargo, mientras el alumnado de Grado viene reduciéndose desde el curso 2012-13, habiéndose frenado en el último curso, la tendencia de crecimiento del alumnado de Máster se mantiene desde el curso 2013-14. El descenso del alumnado de Grado es parejo a la reducción de la población en la edad típica correspondiente a esta etapa, aunque también podrían estar influyendo, entre otros factores, la sobrecualificación, la baja rentabilidad financiera neta de estos estudios⁵⁵, y el cambio de condiciones para obtener y mantener una beca. La evolución de los egresados muestra un leve crecimiento en los últimos dos cursos, diferenciándose entre un descenso en los egresados de Grado y un crecimiento de los de Máster.

GRÁFICO 22. EVOLUCIÓN DE LOS ESTUDIANTES UNIVERSITARIOS MATRICULADOS Y EGRESADOS



Fuente: Ministerio de Educación, Estadísticas Universitarias. Serie de Estadística de estudiantes.

55 Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF), 4.º Estudio Spending Review, “Becas de educación universitaria”, 2019.

Las diferencias entre el alumnado matriculado y graduado, así como los datos sobre las tasas de abandono de los estudios universitarios y de idoneidad de los egresados en los estudios de Grado y Máster, muestran la necesidad de mejorar el rendimiento académico en todos los niveles de los universitarios⁵⁶. Su mejora supondría alcanzar el objetivo de graduados en educación terciaria establecido en la Estrategia de Educación y Formación 2020, además de suponer una mejora de la eficiencia en el gasto público universitario⁵⁷.

En 2018, entre las personas de 30 a 34 años la tasa de titulados en educación terciaria en España fue ligeramente más elevada (42,4 por 100) que la media de la UE-28 (40,7 por 100), pero a una cierta distancia del objetivo nacional de la Estrategia Europea de Formación y Educación 2020, del 44 por 100. Además, en base a otros indicadores⁵⁸, que excluyen a los graduados en educación terciaria no universitaria de ciclo corto (FP de Grado Superior en el caso de España), y se toma en consideración exclusivamente a los egresados universitarios (Grado, Máster y Doctorado) comprendidos entre los 20 y 29 años en 2017, entonces la ratio española caería al 5,2 por 100 y ocuparía la posición 15 de 28, aunque, en los últimos cinco años, dicho porcentaje ha tenido el tercer comportamiento más dinámico. Esta posición se debe en gran parte al notable descenso de la población más joven, ya que el número de egresados universitarios está estancado.

Los titulados en educación terciaria: por encima de la media de la Unión Europea pero sin llegar al Objetivo 2020

Si se observan las tasas de acceso a la educación terciaria por programas, se aprecian importantes diferencias respecto a la UE-23. En 2017, en España, la tasa de matriculación en la educación terciaria no universitaria de ciclo corto doblaba con creces (31,1 por 100) la del promedio europeo (12,4 por 100). Dentro de los estudios universitarios, la tasa de acceso a los estudios de Grado o equivalente era menor en España que en dicho promedio (48,9 frente al 57,4 por 100). Por su parte, la tasa de matriculación en los programas de Máster o equivalente (18,6 por 100) se encontraba por debajo de la media europea (27,5 por 100). Sin embargo, en los programas de Doctorado o de investigación avanzada, España, con un 3,8 por 100 de estudiantes matriculados, supera dicho promedio (2,5 por 100)⁵⁹.

56 La tasa de abandono durante el primer año de los programas de Grado de la cohorte de entrada 2015-16 es del 21,6 por 100 y la tasa de idoneidad (cohorte 2014-15) es muy baja, ya que apenas el 35,7 por 100 de los estudiantes se gradúan en cuatro años (la duración normal de un Grado). En el caso de los Máster (cohorte 2015-16), la tasa de abandono es comparativamente baja (10,3 por 100) y la tasa de idoneidad (cohorte 2016-17) es del 70,36 por 100 en el caso de los programas de Máster de un año y del 72,08 en el caso de los programas de dos años.

57 OCDE, *Education Policy Outlook*, Spain, 2018.

58 Indicador elaborado por la Fundación Conocimiento y Desarrollo, *Informe CYD 2018*, en cuyo numerador se encuentran los titulados universitarios de 20 a 29 años y en el denominador la población en ese grupo de edad.

59 Ministerio de Educación, *Panorama de la educación. Indicadores de la OCDE*, 2019.

Persiste la concentración y segmentación de género por ámbitos de estudio entre los graduados en educación terciaria

El alumnado graduado en educación terciaria viene mostrando una importante concentración y segmentación por género por ámbitos de estudio. Esta situación también se observa en el promedio de la UE-28, aunque existan importantes diferencias por países.

Las aspiraciones de los estudiantes al finalizar su paso por las etapas previas del sistema educativo determinan, en general, la elección del campo de estudios en el que se especializarán en sus estudios universitarios, por lo que, tanto la concentración como la segmentación, tiene su origen en etapas educativas anteriores. En España los graduados en educación terciaria en ámbitos de estudio relacionados con Educación, especialmente, así como con Salud y bienestar, y Servicios, tenían en 2017 más peso relativo que en el promedio UE-28. En sentido contrario, los campos de Negocios, Administración y Derecho (a pesar de su importante peso relativo en España), Artes y humanidades; y Ciencias naturales, Matemáticas y Estadística, presentaban unas proporciones inferiores al promedio europeo. Entre los egresados universitarios en 2017, tanto en la UE-28 como en España, y en los principales países de nuestro entorno, las mujeres son clara mayoría en los ámbitos de Educación, Salud y bienestar, en Artes y humanidades, y en Ciencias sociales, Periodismo e información. En el otro extremo, las mujeres son clara minoría en los ámbitos relacionados con las TIC y en las Ingenierías⁶⁰.

La oferta de plazas universitarias, que es el mecanismo principal por el que se alinea la enseñanza universitaria con el mercado laboral, parece que no se está utilizando de manera dinámica o en ocasiones correcta⁶¹, pues las cifras no muestran cambios en el número de plazas ofertadas según rama de estudio. Al analizar los cambios en el número de plazas, estas no parecen guardar relación con la definición de sectores prioritarios que el Ministerio de Economía fijó como prioridad hasta el 2027⁶², ni con las demandas del mercado laboral, de forma que se están ofertando muchas plazas en ramas que no tienen alta inserción laboral.

La proporción de los graduados STEM en España es ligeramente inferior al promedio de la UE

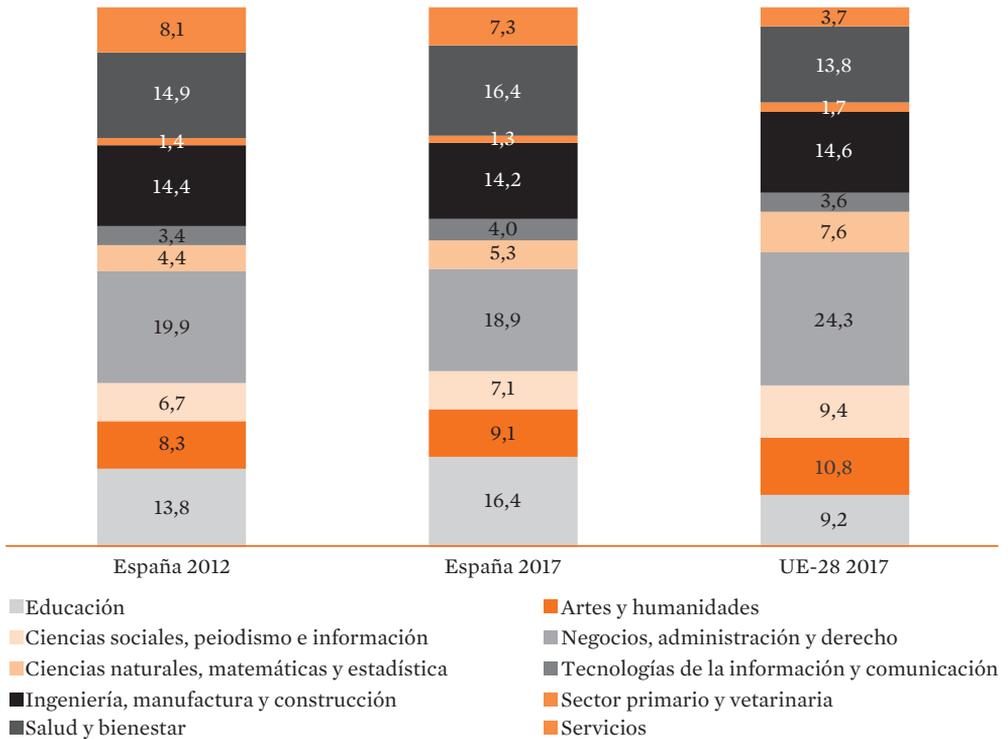
Durante los últimos años ha sido una prioridad para muchos países fomentar el ámbito de la ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas (STEM) por la creciente demanda de estas competencias, tales como la resolución de problemas y el análisis cuantitativo, en el mercado laboral. La escasa variabilidad en el tiempo de esta distribución del alumnado por ramas de estudio, junto con la segmentación

60 Según el Informe CYD 2018, España (16,5 por 100), después de Italia, tiene el segundo porcentaje de mujeres tituladas en TIC más bajo. En las Ingenierías, España (31,9 por 100), junto a Francia, son los países con porcentajes más altos de mujeres tituladas.

61 Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF), *4.º Estudio del Spending Review*, “Becas de educación universitaria”, 2019.

62 La Estrategia de Internacionalización de la Economía Española 2017-2027 fijó como prioritarias la formación en internacionalización, digitalización y en innovación tecnológica.

GRÁFICO 23. DISTRIBUCIÓN DE LOS TITULADOS EN EDUCACIÓN TERCIARIA POR ÁMBITO DE ESTUDIO, ESPAÑA Y UE-28



Fuente: Eurostat.

por género de la misma, dificulta la consecución del objetivo de aumentar la proporción de graduados en carreras científicas y tecnológicas.

La tasa de acceso por primera vez a estudios de grado o equivalente en estos ámbitos de estudio era en 2017 inferior en España (23,7 por 100) que en la media de la UE-23 (28,1 por 100)⁶³, lo que, unido a las mayores tasas de abandono y cambio de estudio en estas disciplinas⁶⁴, implica que si solo se consideran los estudios universitarios⁶⁵, España se encontraba en 2017 en una posición ligeramente por debajo de la media de la UE-28 (15,1 graduados por cada 1.000 personas entre 20 y 29 años frente a 17,5 en la Unión). Aunque en los últimos cinco años esta ratio ha crecido en España casi un punto y medio porcentual, todavía se encuentra lejos de países como Alemania, Reino Unido, Finlandia, Polonia e Irlanda, con un valor superior a 20. En todos los países de la Unión Europea, la proporción de hombres es mayor, aunque la diferencia por género en nuestro país está ligeramente por debajo de la que se observa en la UE-28.

63 Ministerio de Educación, *Panorama de la Educación. Indicadores OCDE 2019*. Informe español.

64 Ministerio de Educación, Estadística Universitaria, Indicadores de rendimiento académico Grado y Máster.

65 Informe CYD 2018. Están considerados conjuntamente los egresados de Grado, Máster oficial y Doctorado.

Sin embargo, si tienen en cuenta a los graduados en educación terciaria no universitaria de ciclo corto, España se encontraba en 2017 en una situación intermedia-alta en el indicador utilizado habitualmente por Eurostat⁶⁶ (21,9 por 1.000 frente al 19,3 por 1.000 en la UE-28⁶⁷), siendo la proporción de mujeres graduadas en estas disciplinas del 13,1 por 1.000, mientras que entre los hombres fue del 30,4 por 1.000.

La persistencia de determinados déficits en el proceso formativo afecta a la inserción de los titulados. Estas carencias se refieren no solo a la calidad y pertinencia de

Las competencias transversales de los egresados universitarios y la colaboración universidad-empresa

los conocimientos y las competencias profesionales adquiridas en los diferentes ámbitos de estudio y universidades, sino a las competencias transversales como elemento clave de la formación universitaria, dada su importancia para la empleabilidad. La reforma del Sistema Universitario Español (SUE) para adaptarse al EEES, supuso la admisión formal de la importancia de

las competencias transversales, que sin embargo no han sido evaluadas de una manera sistemática para el conjunto del SUE. Algunos estudios⁶⁸ muestran que las competencias específicas de cada titulación adquieren una importancia relativamente menor para las empresas que las competencias de carácter más transversal. A este respecto, se revelan particularmente importantes las relacionadas con las habilidades organizativas, comunicativas e innovadoras. Otros aspectos de la formación como la realización de prácticas en empresas y el dominio de idiomas y de las TIC tienen efectos positivos en la inserción de los universitarios.

La importancia de aumentar la colaboración entre las universidades y las empresas para mejorar las competencias profesionales y la empleabilidad de los egresados universitarios, no solo es una de las recomendaciones específicas del Semestre Europeo de 2019⁶⁹, sino también una demanda compartida tanto desde el ámbito académico como empresarial. Las Administraciones nacionales y regionales tratan de fomentar la cooperación entre las universidades y las empresas, aunque dicha colaboración está mejorando todavía es escasa y persisten algunos retos⁷⁰ (recuadro 1).

66 La ratio entre el número de graduados en educación terciaria en los ámbitos STEM y la población joven de 20 a 29 años.

67 Dato de la Unión Europea año 2016.

68 *Ranking* universidad-empresa de la Fundación Everis. Encuesta a las empresas españolas, 2015.

69 Consejo de la Unión Europea (2019), Recomendación del Consejo relativa al Programa Nacional de Reformas de 2019 de España y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de 2019 de España señala a este respecto que es necesario “Incrementar la cooperación entre los sectores educativo y empresarial con vistas a mejorar las capacidades y cualificaciones demandadas en el mercado laboral, especialmente en el ámbito de las tecnologías de la información y la comunicación”.

70 La mayoría de estos retos, ya fueron identificados en el Monitor de la educación y la formación de 2017 de la Comisión Europea, y en el Informe sobre España 2017 de la Comisión Europea.

RECUADRO 1. SITUACIÓN DE LA COOPERACIÓN DESDE EL PUNTO DE VISTA EMPRESARIAL Y DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR

Ámbito académico

Ámbito de cooperación: grandes y medianas empresas ubicadas en su región, esta cooperación se centra en la movilidad de los alumnos, con investigaciones y asesoramiento de carácter colaborativo.

Déficits: el 75 por 100 de los académicos no participan en ella; la movilidad del personal y la comercialización de I+D son especialmente bajas (inferiores a la media de la Unión Europea).

Barreras: la falta de financiación, los obstáculos administrativos y la falta de comprensión de las actividades universitarias por parte de las empresas.

Ámbito empresarial

Ámbito de cooperación: un 72 por 100 de los encuestados coopera en un grado medio-alto con las universidades, en particular en I+D conjuntos y colaboran de forma significativa en cuanto a la movilidad de los alumnos.

Déficits: pocas empresas participan en la movilidad de su personal. La cooperación es especialmente reducida en aspectos como el diseño conjunto de los planes de estudios, la oferta conjunta y el espíritu empresarial del alumnado.

Barreras: la falta de conocimientos empresariales en las universidades, el escaso apoyo financiero público y el alto grado de burocracia de las universidades.

Fuente: Comisión Europea, Monitor de la Educación y la Formación de 2019. España.

En los niveles post-obligatorios no universitarios las becas no solo tienen la función de garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso, sino también de romper la relación entre abandono temprano de los estudios⁷¹ y el bajo nivel de renta, así como de compensar el coste de oportunidad de seguir escolarizado y trabajar⁷². En las enseñanzas postobligatorias en los últimos años, los importes medios por beca en todos los estudios considerados en este nivel se mantienen constantes desde 2008-2009, mientras que las tasas de cobertura descienden en los CFGM y en los CFGS, ascienden levemente en el bachillerato y de forma pronunciada en el caso de la FP básica⁷³. Además, hay que señalar que la variedad territorial respecto a las tasas de cobertura y la cuantía las becas es importante.

Desde 2013, año en que se reformó el sistema de becas y ayudas al estudio⁷⁴, el Consejo Escolar del Estado ha venido realizando recomendaciones dirigidas a paliar algunos efectos de este importante cambio (recuadro 2). Además, desde dicha reforma, los estudiantes que optan a becas para realizar enseñanzas post-obligatorias tienen que cumplir, al igual que en las enseñanzas universitarias, unos requisitos académicos y socioeconómicos. Sin

Eficacia de las becas como mecanismo para garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso en los niveles postobligatorios

71 M. Mediavilla, “¿Son efectivas las becas en España? una evaluación del impacto para el nivel secundario postobligatorio”, *Revista Iberoamericana de Evaluación Educativa*, 7 (1), 2014, págs. 121- 139.

72 Diferentes estudios encuentran que las becas pueden tener un efecto muy positivo en la reducción del abandono escolar temprano, cifrando lo algunos de ellos en más de 40 por 100 de aumento de las posibilidades de finalizar con éxito el nivel secundario postobligatorio con la edad teórica adecuada.

73 Véase Informe CES 1/2017, *Políticas públicas para combatir la pobreza*.

74 Real Decreto 609/2013.

RECUADRO 2. ALGUNAS RECOMENDACIONES DEL CONSEJO ESCOLAR DEL ESTADO AL ACTUAL SISTEMA DE BECAS

Aumentar la suficiencia de las cuantías fijas.
 Reducir la inseguridad de la cuantía variable y aumentar el mínimo.
 Recuperar el componente de desplazamiento.
 Mantener la cobertura de las segundas matrículas.
 Introducir la beca salario a tiempo parcial.
 Elevar el “umbral 1” de renta familiar hasta el umbral de riesgo de pobreza.
 Estudiar la viabilidad de un nuevo modelo de gestión para poder evitar los problemas que los plazos determinados en las sucesivas convocatorias de becas suponen para la necesaria planificación económica de las familias.

Fuente: elaboración propia a partir de los Dictámenes del Consejo Escolar del Estado.

embargo, las estadísticas del Ministerio de Educación en este nivel educativo no ofrecen información al respecto, lo que hace imposible una evaluación del nuevo modelo desde la perspectiva de sus efectos en la igualdad de oportunidades, que, como se verá a continuación, es más factible en el nivel universitario.

Para conocer de manera adecuada el coste que conllevan los estudios universitarios, y de qué manera pueden influir en el acceso y mantenimiento del alumnado en los mismos, es necesario aproximarse al nivel de los precios públicos, así como del nivel y tipo de asistencia financiera proporcionada a los estudiantes. En este sentido, las tasas de matriculación en España, se mantienen a distancia del modelo de precios más moderados en las titulaciones de grado⁷⁵, y todos o la mayoría de los estudiantes pagan tasas de acceso⁷⁶. Además, la proporción de becarios en España era en el curso 2017-18, un 28 por 100⁷⁷, similar a la de la mayoría de los países europeos que se sitúan por debajo del 50 por 100. Respecto a la cuantía de las becas, España se sitúa, junto a los Países Bajos, Bélgica y Portugal, en un nivel intermedio. El esfuerzo realizado por las diferentes Administraciones públicas tanto respecto al número de becarios como al importe dedicado a las becas en los últimos años ha sido importante⁷⁸.

Un reciente estudio de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF) sobre las becas universitarias, muestra que aunque con el sistema actual un 22 por 100 de los estudiantes no podría continuar en la universidad sin la beca, y un 70 por 100 tendría que buscar un trabajo o pedir ayuda para costearse los estudios, existen algunos factores que reducen su impacto para mejorar la igualdad de oportunidades. La insuficiencia de su cuantía, que no cubre las necesidades de los estudiantes que viven fuera del domicilio familiar, y la no revisión y actualización de los umbrales de renta. Estas limitaciones, junto a la importante falta de información y orientación sobre las

75 Encontrándose actualmente entre los 1.000 y 3.000 euros/curso, como Italia, Portugal y Países Bajos.

76 Así, en el curso 2016-17, el 70 por 100 de los estudiantes españoles a tiempo completo del primer ciclo y el 83 por 100 de los estudiantes a tiempo completo del segundo ciclo pagaban tasas.

77 Eurydice, National student fee and support systems in European higher education, 2018-19.

78 Memoria CES 2018.

becas universitarias, y al hecho de que las becas se reciban ya iniciado el curso académico, pueden condicionar negativamente la continuidad de los estudios universitarios por parte de los estudiantes más vulnerables económicamente⁷⁹. No obstante, el real decreto anual para el curso 2020-2021 por el que se establecen los umbrales de renta y el importe de los diferentes componentes y cuantías de las becas y ayudas al estudio (Real Decreto 688/2020, de 21 de julio), ha ido acompañado de un aumento de la financiación y de una reforma parcial del modelo de becas vigente, que responde algunas de las propuestas de reforma como a la excepcionalidad de la situación académica, social y económica provocada por la pandemia.

En 2018 se reunió, por primera vez en siete años, el Observatorio de Becas, Ayudas al Estudio y Rendimiento Académico creado en 2010, con el objetivo de llevar a cabo una reforma de las becas y ayudas al estudio de manera consensuada con toda la comunidad educativa. Esta actuación, que hasta ahora se había circunscrito solo al ámbito universitario, se ampliará temporalmente a la educación preuniversitaria con la participación del Consejo Escolar del Estado. Es de esperar que los acuerdos que emanen de este Observatorio ayuden a mitigar algunas de las deficiencias existentes, que propongan mejoras en el sistema de becas que incentiven el acceso y mantenimiento de los alumnos en los estudios post-obligatorios y universitarios.

La Conferencia General de Política Universitaria (CGPU) acordó que el curso universitario se acabará en los plazos estipulados, incluyendo docencia y evaluación, y elaboró un documento de Recomendaciones sobre criterios generales para la adaptación del sistema universitario español ante la pandemia de COVID-19⁸⁰, aunque cada universidad deberá desarrollar los procedimientos necesarios para alcanzar este objetivo. La eficacia de las medidas adoptadas requiere de la participación de la comunidad universitaria a la hora de concretar estos criterios generales en las especificidades de cada titulación y/o materia, y del anuncio de dichos procedimientos al personal docente, discente y laboral de cada universidad.

El horizonte de la actividad universitaria se perfila con mayor contenido virtual. Por ello, y pese a los criterios generales que se acaban de citar, hay una amplia incertidumbre sobre los procesos de evaluación, seguimiento y acreditación de titulaciones de Grado y de Máster en ese nuevo horizonte. En este sentido, la colaboración entre la ANECA (que ha lanzado instrumentos para asegurar la calidad en la enseñanza virtual) y las agencias de calidad universitaria de las comunidades autónomas es muy importante para garantizar la oficialidad de los procedimientos, y para permitir que todo el sistema sea conocedor

*El COVID-19:
desarrollo de la
enseñanza no
presencial y nuevos
sistemas de evaluación*

79 Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF), 4.º *Estudio del Spending Review*, “Becas de educación universitaria”, 2019.

80 Conferencia General de Política Universitaria de 15 de abril de 2020, *Recomendaciones sobre criterios generales para la adaptación del sistema universitario español ante la pandemia del Covid-19, durante el curso 2019-2020*.

de los criterios que los concretan en cada universidad, centro, titulación y asignatura, así como para detectar y solucionar con rapidez eventuales disfunciones.

El inicio y el desarrollo del próximo curso entrañará un nuevo reto para el conjunto del sistema educativo, que debe prepararse para reapertura de los centros educativos en condiciones de seguridad.

Las repercusiones económicas y sociales que sobre las familias está teniendo la pandemia, junto con las anómalas circunstancias en que se ha desarrollado la segunda parte

*Las becas y ayudas
al estudio ante
las consecuencias
económicas, sociales y
educativas del COVID-19*

del curso 2019-2020, probablemente afecten tanto al rendimiento académico como al volumen de solicitantes de becas y ayudas al estudio. Por ello, el Gobierno ha anunciado una subida del 22,6 por 100 en el presupuesto dedicado a becas y ayudas al estudio, que se pretende acompañar de una reforma parcial del modelo de becas instaurado en 2013, con un menor peso de los requisitos académicos.

Al mismo tiempo, se aprobó la posibilidad de novación de los préstamos renta-universidad, (Real Decreto-ley 15/2020) y se ha modificado el sistema de precios públicos universitarios con vistas al curso 2020-2021 (Real Decreto-ley 17/2020).

CAPÍTULO III
PARTICIPACIÓN LABORAL

Tras un impacto muy negativo de la crisis económica de 2008-2009, que se prolongó en términos de caídas de empleo hasta 2013, el mercado de trabajo de los jóvenes retomó una clara senda de recuperación. No obstante, a la altura de 2019 todavía no se habían alcanzado los datos de empleo y paro

correspondientes a 2007, esto es, al momento inmediatamente anterior al estallido de aquélla. Algunos datos significativos apuntaban al resurgimiento de problemas tradicionales, en concreto la brecha de género en el empleo y el paro, y la mayor temporalidad, así como a la aparición de algunos nuevos, como los derivados de los desajustes frente a los requerimientos de competencias y cualificaciones derivados de los cambios en la estructura productiva (y sobre todo en su proyección hacia el futuro), los problemas aparejados al surgimiento de formas atípicas de empleo, en especial a raíz de la digitalización, o los asociados a un peso mucho mayor ahora de la población de origen inmigrante en el mercado de trabajo joven, con perfiles educativos y laborales diferentes, en buena medida, de la autóctona.

Todo ello se plasmaba, en los datos correspondientes al periodo de crecimiento del empleo 2013-2019, en una participación laboral relativamente baja, una menor frecuencia de personas ocupadas y una mayor incidencia del desempleo, tanto en comparación con el total de edades en España como atendiendo a los jóvenes en el panorama comparado europeo. Lo anterior, además, presentaba indicadores relativamente peores en los grupos de edad más jóvenes, en general por debajo de 25 años, y la reapertura tras el paréntesis de la crisis de las tradicionales brechas de género, con tasas de empleo menores para las mujeres y tasas de paro mayores para ellas.

El paro joven, todavía en cifras más altas que antes de la crisis, mostraba rasgos preocupantes, en especial los derivados de un peso mayor ahora del paro de larga y muy larga duración, con periodos de búsqueda elevados, que impulsaba tanto el fenómeno del desánimo como el recurso a la permanencia en exclusiva en los estudios como forma de eludir un acceso al empleo y un periodo de inserción laboral que se percibía como difícil y prolongado. Y la situación laboral, al margen de especificidades sobre actividades económicas y ocupaciones laborales, también presentes en los jóvenes, apuntaba sobre todo a un mayor peso de los asalariados y, dentro de ellos, a una frecuencia muy alta, incluso

*Panorama general al final
de 2019: luces y sombras
de una progresiva
recuperación tras la crisis*

en tramos de edad más mayores, de temporalidad en el empleo, con un alto peso además de contratos de muy corta duración para los jóvenes.

Sobre todo ese panorama que se acaba de describir impactó, a mediados de marzo de 2020, el confinamiento de la población subsecuente a la emergencia sanitaria en

La irrupción del COVID-19: rápida caída en el empleo joven

España provocada por la pandemia de COVID-19. Todavía no se puede prever de manera ajustada el impacto a medio y largo plazo, con un escenario cambiante y sometido a incertidumbres elevadas como consecuencia de una crisis que tiene alcan-

ce mundial. Los posibles impactos a corto plazo, incluso para el final del año 2020, dependerán sustancialmente del comportamiento de la economía en el segundo semestre del año y de la eficacia de las medidas políticas para preservar los empleos existentes e impulsar la demanda de mano de obra una vez que la fase de recuperación haya comenzado⁸¹.

No obstante, hay ya algunos datos que indican mayores efectos iniciales negativos en la situación laboral de los jóvenes en España. Efectos que, conviene subrayar, no hacen sino acentuar los problemas estructurales que venía mostrando dicha situación y que constituyen el centro del análisis que se llevará a cabo a lo largo de este capítulo, de manera que ese análisis no pierde validez, sino que se refuerza como base para la comprensión, en el futuro inmediato, de la nueva situación. Dos simples comparaciones sobre el segundo trimestre de la EPA en 2020 avalan el mayor impacto de la nueva crisis en los jóvenes: en ese trimestre, la tasa de empleo de los jóvenes había retrocedido 7,2 puntos respecto al año anterior y era ahora un 33,5 por 100, mientras que en el total de edades la pérdida era de 3,5 puntos, situándose en un 47 por 100; a su vez, la tasa de paro joven había crecido 5,2 puntos y superaba otra vez el 30 por 100, mientras que la correspondiente al total de edades, con un incremento de 1,3 puntos, se situaba en un 15,3 por 100.

Así pues, la irrupción del COVID-19 tuvo como consecuencia para los jóvenes, con más intensidad que en otros grupos de edad, una rápida caída del empleo, asociada a la amplia frecuencia con que los jóvenes trabajan con contrato temporal, y la corta duración de una buena parte de estos. Instrumentos de mantenimiento del empleo, como los ERTE específicamente implementados para afrontar la nueva situación, habrían tenido, por estas circunstancias, un menor alcance en los jóvenes.

El descenso inicial en el empleo joven se evidenciaba, ya con datos hasta julio, tanto en la EPA⁸² como en la afiliación a la Seguridad Social. En el segundo trimestre del año

81 Véase Memoria CES 2019, págs. 283-285.

82 En el primer trimestre de 2020, como consecuencia de la declaración del estado de alarma (Reales Decretos 463/2020 y 487/2020) motivado por la pandemia de COVID-19, el tamaño muestral de las primeras entrevistas de EPA en las semanas 11 a 13 ha sido inferior al de otros trimestres, por lo que los coeficientes de variación de las estimaciones más desagregadas pueden ser superiores a lo habitual (INE, Nota sobre el efecto del COVID-19 en la Encuesta de Población Activa).

(que ya recogería plenamente el impacto de la pandemia), la EPA arrojaba un 16,2 por 100 de pérdida interanual en el número de personas ocupadas de 16 a 29 años, frente a un 6 por 100 en el total de edades. A su vez, la afiliación, aunque concentrándose las pérdidas en los primeros momentos, mostraba un descenso interanual del 12,5 por 100 en julio de 2020 en los jóvenes, frente a uno más moderado, 3,2 por 100, en el total de edades. En términos absolutos esto suponía, en la EPA, la pérdida de 442.000 empleos en la población joven (un tercio del total de las pérdidas de empleo), y en la Seguridad Social una pérdida de afiliación de 365.000 personas jóvenes, más de la mitad del total de pérdidas en la afiliación. Por tanto, la caída del empleo desde el mes de marzo, especialmente en la afiliación a la Seguridad Social, se habría concentrado en los menores de 30 años.

El curso mensual de la afiliación desde el mes de marzo permite, no obstante, apreciar que el impacto negativo fue mayor en los primeros momentos, más concentrado en los jóvenes y con peores datos en el caso femenino. En ese mes, la caída fue, para el total de edades, de 834.000 personas, un 4,3 por 100. De ellas, 284.000 correspondieron a menores de 30 años, siendo el descenso en este grupo del 10,4 por 100. Como en el total de edades, el descenso en abril fue más contenido en los jóvenes, y desde mayo se volvió a datos positivos, pero solo entre los varones, mientras las mujeres mostraron en general peor comportamiento hasta julio.

Considerando solo el primer momento de la pandemia, entre marzo y abril, las variaciones porcentuales en el empleo joven por sexo fueron parecidas (en torno a un 10 por 100 en marzo y entre un 1 y un 2 por 100 en abril), reflejando de hecho un mayor impacto de la temporalidad que de la especialización ocupacional en las pérdidas iniciales de empleo, las más asociadas a la crisis sanitaria y al periodo de confinamiento general⁸³. Pero en los meses sucesivos esto ha ido dando paso a una clara desventaja femenina, precisamente en relación con su distinta especialización sectorial y ocupacional: hasta julio de 2020, en el grupo de 16 a 29 años se recoge una pérdida de 112.000 mujeres afiliadas, frente a una de 64.000 afiliados varones.

El impacto en términos de paro registrado de estas pérdidas de empleo en los jóvenes muestra, hasta julio de 2020, cifras de incremento más limitadas y bastante ceñidas a marzo y abril, incluso con descenso del paro en julio. En este aspecto, además de la contención de las pérdidas de empleo que se acaba de señalar, probablemente ha jugado un papel relevante la bien conocida menor inscripción de jóvenes como demandantes en los servicios públicos de empleo, que se añade a las eventuales dificultades de inscripción por el cierre de oficinas en el confinamiento en los primeros meses.

*Primer impacto
del COVID-19 en el
desempleo joven*

83 Memoria CES 2019, págs. 304-305 y 315.

CUADRO 5. PRIMER IMPACTO DEL COVID-19 EN EL EMPLEO JOVEN, 2020
(Miles de personas y porcentajes)

Afiliación año 2020	Ambos sexos		Varones		Mujeres	
	16-29 años	Total edades	16-29 años	Total edades	16-29 años	Total edades
En alta último día mes (miles)						
Enero	2.667,7	19.041,6	1.424,0	10.171,0	1.243,7	8.870,6
Febrero	2.728,4	19.279,4	1.453,8	10.279,5	1.274,6	8.999,9
Marzo	2.444,0	18.445,4	1.299,1	9.781,9	1.144,8	8.663,5
Abril	2.406,9	18.396,4	1.285,9	9.789,6	1.121,1	8.606,7
Mayo	2.437,8	18.584,2	1.313,1	9.931,7	1.124,7	8.652,5
Junio	2.443,3	18.484,3	1.334,2	9.976,0	1.109,1	8.508,2
Julio	2.552,6	18.673,8	1.390,0	10.070,3	1.162,6	8.603,6
Variación mes (miles)						
Marzo	-284,4	-834,0	-154,7	-497,6	-129,7	-336,4
Abril	-37,1	-49,1	-13,3	7,7	-23,8	-56,8
Mayo	30,9	187,8	27,2	142,1	3,6	45,7
Junio	5,5	-99,9	21,1	44,3	-15,6	-144,2
Julio	109,3	189,6	55,7	94,2	53,5	95,3
Variación mes (%)						
Marzo	-10,4	-4,3	-10,6	-4,8	-10,2	-3,7
Abril	-1,5	-0,3	-1,0	0,1	-2,1	-0,7
Mayo	1,3	1,0	2,1	1,5	0,3	0,5
Junio	0,2	-0,5	1,6	0,4	-1,4	-1,7
Julio	4,5	1,0	4,2	0,9	4,8	1,1
Diferencia julio 2019-2020						
Miles	-364,5	-616,5	-186,6	-342,1	-178,0	-274,4
%	-12,5	-3,2	-11,8	-3,3	-13,3	-3,1
Evolución EPA 2020						
	Ambos sexos		Varones		Mujeres	
	16-29 años	Total edades	16-29 años	Total edades	16-29 años	Total edades
Variación interanual (miles)						
2020 T1	48,3	210,2	25,6	62,1	22,6	148,0
2020 T2	-441,9	-1.197,7	-225,9	-616,8	-216,2	-580,9
Variación interanual (porcentajes)						
2020 T1	1,8	1,1	1,8	0,6	1,9	1,7
2020 T2	-16,2	-6,0	-15,6	-5,7	-17,0	-6,4

Fuente: Seguridad Social, Estadísticas. Series de afiliación; INE, Encuesta de Población Activa.

CUADRO 6. PRIMER IMPACTO DEL COVID-19 EN EL PARO JOVEN, 2020
(Miles de personas y porcentajes)

Paro registrado 2020	Ambos sexos		Varones		Mujeres	
	16-29 años	Total edades	16-29 años	Total edades	16-29 años	Total edades
En alta último día mes (miles)						
Enero	550,2	3.253,9	260,3	1.357,0	289,9	1.896,9
Febrero	556,0	3.246,0	263,1	1.350,0	293,0	1.896,1
Marzo	629,3	3.548,3	300,9	1.528,9	328,4	2.019,4
Abril	705,6	3.831,2	341,1	1.679,4	364,5	2.151,8
Mayo	720,4	3.857,8	345,5	1.666,1	374,9	2.191,7
Junio	736,8	3.862,9	352,4	1.647,0	384,4	2.215,9
Julio	696,1	3.773,0	331,3	1.595,4	364,8	2.177,6
Variación mes (miles)						
Marzo	73,3	302,3	37,8	179,0	35,4	123,3
Abril	76,3	282,9	40,2	150,5	36,1	132,4
Mayo	14,8	26,6	4,4	-13,3	10,4	39,9
Junio	16,4	5,1	6,9	-19,1	9,5	24,2
Julio	-40,7	-89,8	-21,1	-51,5	-19,6	-38,3
Variación mes (%)						
Marzo	13,2	9,3	14,4	13,3	12,1	6,5
Abril	12,1	8,0	13,4	9,8	11,0	6,6
Mayo	13,2	9,3	14,4	13,3	12,1	6,5
Junio	12,1	8,0	13,4	9,8	11,0	6,6
Julio	2,1	0,7	1,3	-0,8	2,8	1,9
Diferencia julio 2019-2020						
Miles	219,4	761,6	113,7	379,0	105,7	382,6
%	46,0	25,3	52,3	31,2	40,8	21,3
Evolución EPA 2020	Ambos sexos		Varones		Mujeres	
	16-29 años	Total edades	16-29 años	Total edades	16-29 años	Total edades
Variación interanual (miles)						
2020 T1	-16,6	-41,2	3,7	-6,3	-20,3	-35,0
2020 T2	81,0	137,4	41,9	133,0	39,3	4,4
Variación interanual (porcentajes)						
2020 T1	-1,8	-1,2	0,8	-0,4	-4,5	-2,0
2020 T2	9,0	4,3	8,9	8,7	9,2	0,3

Fuente: SEPE, Estadísticas de Empleo. Datos generales; INE, Encuesta de Población Activa.

En todo caso, el acumulado hasta julio en el paro registrado arroja un incremento interanual muy considerable, con cerca de 220.000 jóvenes parados más que en julio de 2019, lo que supone un crecimiento del 46 por 100, frente al 25,3 por 100 en el total de edades. A su vez, el segundo trimestre de la EPA de 2020 dio un incremento del paro joven de 81.000 personas, un 9 por 100, frente a un 4,3 por 100 en el paro total. Más de la mitad del mayor paro corresponde al grupo joven.

1. Actividad, empleo y paro: evolución y perspectiva comparada

En el año 2019 la relación con el empleo de la población joven en España se caracterizaba por una participación laboral relativamente baja, una menor frecuencia de personas ocupadas y una mayor incidencia del desempleo. Así, las tasas de actividad y de empleo eran más bajas que las correspondientes al total de edades en España, y también inferiores a las de los jóvenes del conjunto UE-28; las tasas de paro joven, a su vez, eran más altas.

Estas posiciones de desventaja tuvieron, por otro lado, una evolución negativa a raíz de la crisis de 2008 y hasta 2013, de manera que se produjo una ampliación de la brecha de empleo joven, más pronunciada en España que en la UE-28, mostrando desde entonces una continua aunque lenta recuperación (cuadro 7).

A su vez, las tasas de paro joven eran en España, en 2019, cerca del doble que las del total de edades, como también lo eran al compararlas con los jóvenes del total UE-28. Ciertamente es que la tasa general de paro correspondiente a España también doblaba la europea, pero la propia magnitud del dato de paro joven mostraba el alcance de este problema: un 24,8 por 100 todavía en 2019.

Los perfiles de esa evolución no eran muy distintos por sexo y seguían en líneas generales una tendencia similar a la que se observaba para el conjunto europeo desde la etapa expansiva anterior a la crisis de 2008: en dicha etapa se generó una mejor posición de los varones tanto en el empleo como en el paro; la crisis redujo posteriormente esa ventaja, con una igualación a la baja en las tasas de empleo por sexo y una igualación al alza en las tasas de paro; y la trayectoria posterior, entre 2013 y 2019, mostraba nuevamente esas brechas de género.

De este modo, en 2007 la tasa de empleo de los varones jóvenes llegó a ser cerca de un 27 por 100 mayor que la de las mujeres en esas mismas edades. Como efecto de la crisis de 2008, ambas se igualaron posteriormente, llegando a ser algo más baja (un 2,5 por 100) la masculina en 2012. Pero en 2019 la diferencia ya era de nuevo favorable a los varones, con una tasa de empleo casi un 10 por 100 mayor que la de las mujeres. Por su parte, siempre en el grupo joven, la tasa masculina de paro en 2007 había sido casi un 31 por 100 inferior a la femenina, invirtiéndose esto desde 2008 hasta resultar la de los varones un 13 por 100 mayor en 2013; en 2019 la diferencia favorable a los varones era de nuevo visible, aunque más ligera (-2,3 por 100).

CUADRO 7. EVOLUCIÓN COMPARADA DE LOS JÓVENES EN EL MERCADO LABORAL, 2007-2019
(Tasas de actividad, empleo y paro en España y en la UE-28. Promedios anuales)

Tasas		UE-28			España
		15-29	15-64	15-29	15-64
Actividad	2007	57,7	70,3	63,9	71,8
	2013	56,6	72,0	56,6	74,3
	2019	56,6	74,0	50,7	73,8
Empleo	2007	50,7	65,2	55,7	65,8
	2013	45,9	64,0	32,6	54,8
	2019	50,3	69,2	38,2	63,3
Paro	2007	12,1	7,3	12,9	8,3
	2013	18,9	11,0	42,4	26,2
	2019	11,2	6,4	24,7	14,2

Fuente: Eurostat, *Labour Force Survey*.

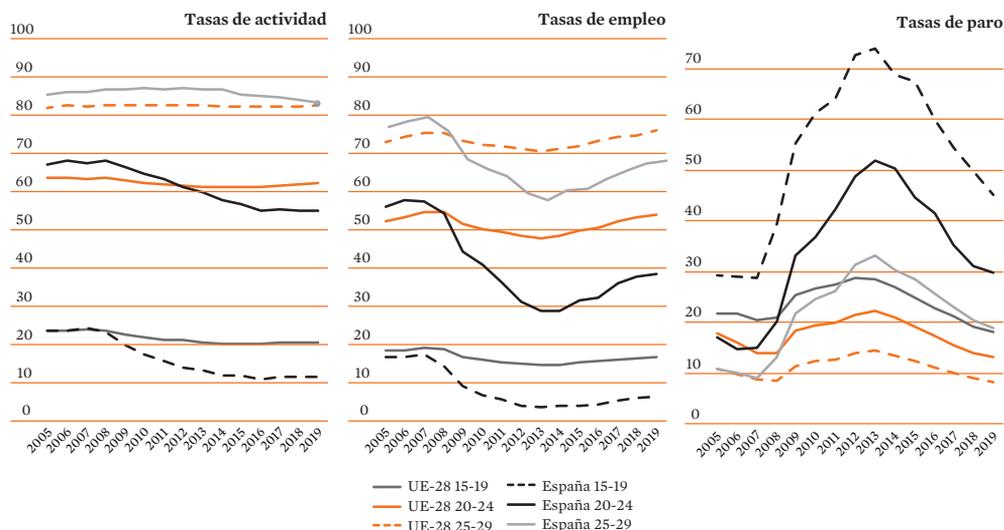
El análisis desagregado por edades en las tasas de actividad, empleo y paro de los jóvenes en ese mismo periodo acentúa, por otra parte, la amplitud de la divergencia con el conjunto europeo a raíz de la crisis de 2008 y todavía muy visible en 2019 (gráfico 24). Esto se evidencia tanto en una trayectoria más descendente de la actividad en los grupos españoles menores de 25 años como en las caídas de las tasas de empleo y, sobre todo, en las fuertes alzas en las tasas de paro en los tres grupos de edad por debajo de 30 años.

En la comparativa europea de esta evolución hay que señalar, en primer lugar, el extraordinario incremento de la tasa de paro y el descenso en la de empleo en el grupo más joven (16 a 19 años), retroalimentado por una tasa de actividad muy baja –y en descenso– que ya antes de 2008 implicaba una posición peor de este grupo en España.

Los grupos de 20 a 24 y de 25 a 29 años experimentaron desde ese año descensos en sus tasas de empleo y elevaciones en sus tasas de paro también muy por encima de los totales europeos, tanto que, a pesar de la progresiva mejora desde 2013, dichas tasas estaban en 2019 todavía muy alejadas de las correspondientes a esos mismos grupos de edad en el conjunto UE-28. Antes de la crisis de 2008 estaban en valores similares, gracias a un comportamiento positivo en la situación laboral de estos dos grupos a lo largo de todo el periodo 1995-2007, es decir, no solo en la etapa más expansiva asociada al momento previo al estallido inicial de aquélla.

Entre 2014 y 2019, la progresiva recuperación del empleo impulsó una concentración de la incidencia del paro en los jóvenes en España, especialmente en los menores de 25 años pero también en los de 25 a 29. Los sucesivos resultados de descenso de este fueron en este periodo positivos, pero, como señaló la Memoria CES 2019, la fuerza con que la crisis iniciada en 2008 elevó el paro de los jóvenes hacía, a la altura de 2019, que todavía quedase mucho para volver a la situación anterior. En 2019 solo se había reducido en torno a un tercio la tasa de paro alcanzada en el peor momento de la crisis por los más jóvenes, y en torno a un 40 por 100 las de los otros dos grupos en el tramo de menos de

GRÁFICO 24. JÓVENES Y MERCADO LABORAL: EVOLUCIÓN COMPARADA POR GRUPOS DE EDAD
(Tasas de actividad, empleo y paro en España y en la UE-28. Promedios anuales)



Fuente: Eurostat, *Labour Force Survey*.

30 años de edad. El impacto del COVID-19 en estos grupos ha supuesto, en el segundo trimestre de 2020, una vuelta a valores sustancialmente más bajos en el empleo y más altos en el paro de los más jóvenes. No se dispone aún de datos actualizados para el conjunto Unión Europea, pero los correspondientes a España muestran una pérdida de tasa de empleo en el grupo de 20 a 24 años de casi 9 puntos entre 2019 y 2020, lo que supone un descenso del 23 por 100, y en el grupo de 25 a 29 años una de 8 puntos, lo que supone un 12 por 100 menos.

Una clave nueva para caracterizar la participación laboral de los jóvenes en España, es la nacionalidad, entendida como una aproximación al origen inmigrante de los jóvenes⁸⁴, tanto por el fuerte crecimiento de la población extranjera en los últimos dos decenios como por el mayor peso relativo que muestra, en los datos laborales, en los grupos menores de 30 años, y muy especialmente en los de menores de 25.

Frente a una presencia muy reducida en los últimos años noventa e incluso en los primeros años del siglo XXI, en 2019 el peso de las personas de origen inmigrante era muy considerable en el grupo joven presente en el mercado laboral: en el tercer trimestre de ese año, un 21 por 100 de la población activa joven tenía nacionalidad extranjera, frente al 8,5 por 100 en 2002 (y al 1,9 por 100 en 1999). Un peso que, además, se viene manteniendo en el mismo orden de magnitud desde 2007, como resultado de distintas dinámicas demográficas y laborales, desde el diferencial de fecundidad española y extranjera acumu-

⁸⁴ Se habla de origen porque en especial los más jóvenes no son inmigrantes en sentido estricto sino hijos de inmigrantes, y se aproxima por la nacionalidad, agrupando los de nacionalidad extranjera y los que tienen doble nacionalidad, española y otra.

lado en los decenios anteriores hasta la distinta repercusión en el saldo migratorio de las salidas en los años de la crisis de 2008, fuertemente concentradas en la población joven y de adultos jóvenes (20-30 años), toda vez que este saldo no ha dejado de ser negativo desde entonces en el caso de la población española, mientras que en el caso de la extranjera, aunque cayó mucho en los peores momentos económicos, volvió a cifras positivas y crecientes ya en 2015⁸⁵.

Se trata, además, de una participación laboral distinta, pues la población joven de origen inmigrante mostraba en todo el periodo y hasta 2019 una tasa de actividad considerablemente más elevada en el grupo de menor edad, es decir, de 16 a 19 años, aunque también en el de 20 a 24 años. Esto se debería, al menos en parte, a una menor duración de la etapa escolar en los jóvenes extranjeros, y en concreto a un menor paso a los estudios universitarios, presentando, como la población autóctona, una baja frecuencia de compaginación de estudios reglados con presencia en el mercado de trabajo. Pero también podría tener relación con una menor incidencia del fenómeno del desánimo, que se estudiará más adelante.

En todo caso, el paro es más alto en los jóvenes de nacionalidad extranjera, con una distancia que parece haberse reducido en el último periodo de crecimiento económico, pero que en 2020 se habría ampliado de nuevo en la actual coyuntura adversa. Para el total de 15 a 29 años, la tasa de paro entre 2007 y 2019 se habría mantenido ligeramente por encima en la nacionalidad extranjera, con una tasa en el último año del 25,5 por 100 frente al 24,6 por 100 en la española; en 2020, la primera se situaba, en el segundo trimestre, en un 33,2 por 100, y la segunda en un 29,3 por 100 (gráfico 25).

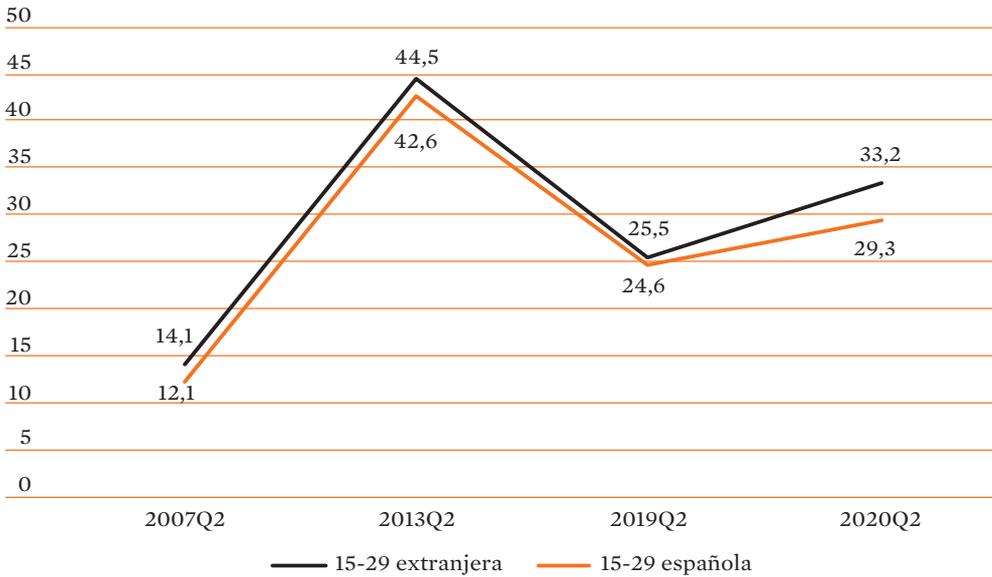
El análisis del paro joven se ha ido abordando, con abundancia de datos y reflexiones, en distintos trabajos del CES y especialmente en las sucesivas ediciones de su Memoria anual. De dicho análisis se deduce la presencia de dos grandes características en este problema del paro, además de su volumen.

*Las grandes cuestiones
tras el problema del paro*

En primer lugar, su duración, que indica dificultades para el acceso y el mantenimiento en el empleo, aunque ello habría mejorado entre 2015 y 2019. Y en segundo lugar, la baja participación laboral (en especial en los grupos menores de 25 años) y las situaciones que la explican, en particular dos: la primera, cuando el motivo principal de la inactividad laboral es la realización de estudios, que lleva a preguntarse, en los más jóvenes, por qué no compatibilizan estos con la participación laboral, como ocurre en países europeos entre los de mejores registros de empleo juvenil), y en el grupo más mayor, qué significado tiene esa prolongación de los estudios de manera tan exclusiva, es decir, si no es también una forma de tratar de superar dificultades de inserción en el empleo; la segunda, cuando no estudian, no trabajan y no buscan empleo.

85 Véase Informe CES 2/2019, *La Inmigración en España: efectos y oportunidades*, págs. 45 y 52-53.

GRÁFICO 25. TASAS DE PARO JOVEN POR NACIONALIDAD, 2007-2020
(Porcentajes, segundos trimestres)



Fuente: Eurostat, *Labour Force Survey*.

Las dos situaciones evidencian un alejamiento del mercado laboral que se añade al problema del paro. Y en cualquiera de las dos situaciones, una parte de las personas que las componen querría y podría incorporarse inmediatamente a un empleo (de ahí su denominación en la estadística como “activos potenciales”), pero no lo busca porque cree que no lo encontrará (los “desanimados”), reflejando una exclusión laboral que en no pocos casos puede cronificarse y desembocar en exclusión social.

La otra cuestión básica, en tercer lugar, es la relación del paro con el nivel educativo alcanzado, que influye no solo en los bien conocidos peores resultados de paro en los niveles bajos, sino también en esa menor participación en el mercado laboral. Aunque el nivel educativo bajo supone un riesgo de desempleo mucho más elevado en las personas jóvenes, lo cierto es que las tasas de paro son altas tras la crisis de 2008 en todos los niveles de estudios y la diferencia más clara se da entre los básicos y los medios o superiores. No obstante, el paro sigue siendo más bajo entre la población con estudios universitarios en comparación con los profesionales; esto choca con los datos que luego se verán sobre inserción inicial en cada caso, pero precisamente por ello cabe pensar que esta es débil, es decir, que los jóvenes con formación profesional acceden antes a su primer empleo pero tienen mayor riesgo de perderlo a corto plazo. Y, en todo caso, explica (evidentemente junto a otros factores de índole diversa que fundamentan los procesos de elección individual de trayectorias formativas) por qué siguen mostrando una elevada preferencia por los estudios universitarios.

2. Los problemas del paro: persistencia, desánimo, exclusión.

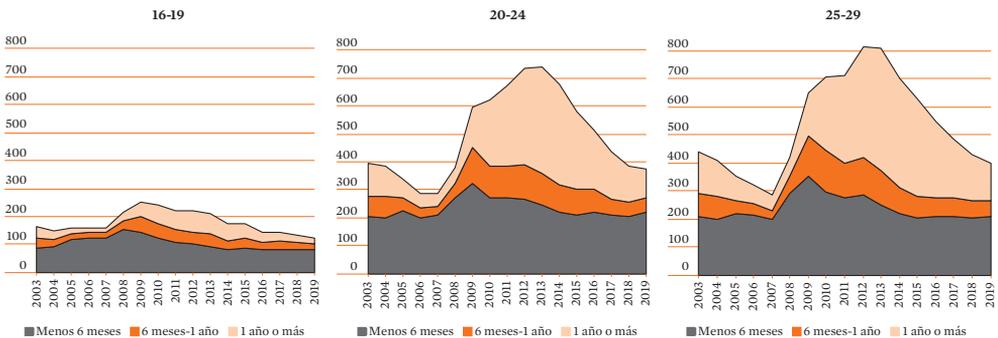
La importancia del nivel formativo

La duración de los periodos de desempleo que afrontaba en 2019 la población joven era más reducida que la correspondiente a otros grupos de edad, en particular los mayores de 55 años, que son quienes con más frecuencia presentaban periodos mayoritariamente superiores a un año de búsqueda de empleo. Además, la mejora de este tipo de paro en la etapa de recuperación tras la crisis de 2008 y hasta ese año era notable en los tres grupos quinquenales de edad comprendidos dentro del total joven (16-19, 20-24 y 25-29 años de edad), con porcentajes sobre el total en desempleo muy a la baja desde 2015 (gráfico 26).

Como el peso del paro de larga duración va siempre de menor a mayor en los sucesivos grupos de edad joven, claramente en relación con el propio calendario de llegada al mercado laboral, podría pensarse que en realidad el paro de larga duración será más elevado en los jóvenes que lo que muestran las cifras: si los parados jóvenes cumplen años y siguen parados, pero salen ya del grupo joven, reducen el peso del paro joven de larga duración; por otro lado, quienes ingresan en el mercado laboral y en la búsqueda de empleo (mayoritariamente en el tramo de 20 a 24) son necesariamente parados recientes, lo cual también reduce ese peso.

No obstante, la observación comparada de la trayectoria entre 20-24 y 25-29 años en el quinquenio 2014-2019 permite pensar que este efecto calendario no habría tenido una gran entidad. Ambos hechos apuntan a que en los años recientes había un riesgo relativamente bajo, y sobre todo en descenso entre los jóvenes, de quedar en una situación de paro muy persistente, de muy larga duración y, por ello, de más difícil salida, situación que se conoce como trampa del paro de larga duración.

GRÁFICO 26. DESEMPLEO JOVEN POR TIEMPO DE BÚSQUEDA DE EMPLEO Y EDAD, 2003-2019 (Miles de personas, promedios anuales)



Fuente: INE, Encuesta de Población Activa.

Ahora bien, el paro de larga duración, pese a estos matices, era en 2019 muy considerable en el grupo joven y, aunque estaba mejorando en los últimos años, su extraordinario incremento a raíz de la crisis de 2008 implicaba que, todavía un 32 por 100 correspondiera a quienes llevaban un año o más en esta situación. Los datos retrospectivos previos a esa crisis, por otro lado, podrían reflejar una circunstancia preocupante, dado que solo en los momentos de gran auge se redujo sustancialmente este peso.

En el comportamiento del paro joven en 2019 se observaba por otro lado una detención en su caída al compararlo con los datos del año anterior. Además del eventual efecto de un menor ritmo de crecimiento económico en la creación de empleo, esta

Repunte en el paro reciente entre la población activa joven

detención en la bajada del paro reflejaría dos circunstancias. Por un lado, el progresivo incremento de la actividad como consecuencia del incremento en el flujo de inmigración laboral que se observaba hasta entonces; y por otro, el aumento de la temporalidad en el periodo de recuperación tras la crisis de 2008 y hasta 2019, que, como luego se verá, tiene relación con una elevada rotación empleo/paro. La incorporación de nuevas personas a la búsqueda de empleo que se producía por ambas vías podría haber elevado el paro friccional, es decir, el derivado del necesario plazo entre el inicio de la búsqueda y la obtención de un empleo.

Este dato es consistente con la propia evolución del paro por duraciones, donde se dio en 2019 un repunte en las inferiores a un año, y también con la evolución de los datos sobre desempleo joven con experiencia laboral (gráfico 27), al alza desde 2015, con un peso mayoritario en el total desde los 20-24 años, y también elevado en el de los más jóvenes, lo que hablaría no solo de dificultades de acceso al empleo (que es lo que muestra el paro por tiempo de búsqueda), sino también de dificultades para mantenerse en el mismo. Así, además de subrayar la necesaria recuperación de la creación de empleo, es preciso revisar la eficiencia de las vías de entrada al empleo y la capacidad de los mecanismos de mejora en el ajuste oferta-demanda en el mercado de trabajo para evitar, como otro efecto negativo de una temporalidad excesiva, que el paro joven sea más alto de manera estructural.

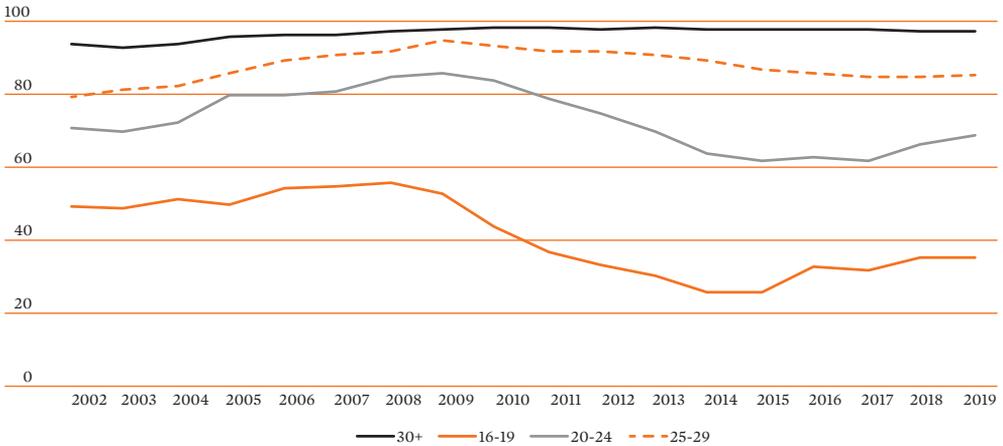
Para valorar la incidencia y la evolución del paro joven es importante atender a la trayectoria de un fenómeno conexo, el llamado desánimo, entendido como las

Los desanimados

personas fuera del mercado de trabajo que no buscan empleo porque creen que no lo encontrarán. El número de estas personas, en relación con el de la población potencialmente activa (la que quiere trabajar y estaría en condiciones de incorporarse de inmediato, o a corto plazo, a un empleo), de la que forman parte (gráfico 28), permite valorar su impacto en la actividad laboral y, así, su posible carácter de paro encubierto, en buena medida relacionado con la presencia de tasas de paro muy altas, como ocurre entre los jóvenes.

GRÁFICO 27. PARO EXPERTO JOVEN POR GRUPOS DE EDAD, 2002-2019

(Población desempleada con experiencia laboral en cada grupo de edad. Porcentajes, promedios anuales)

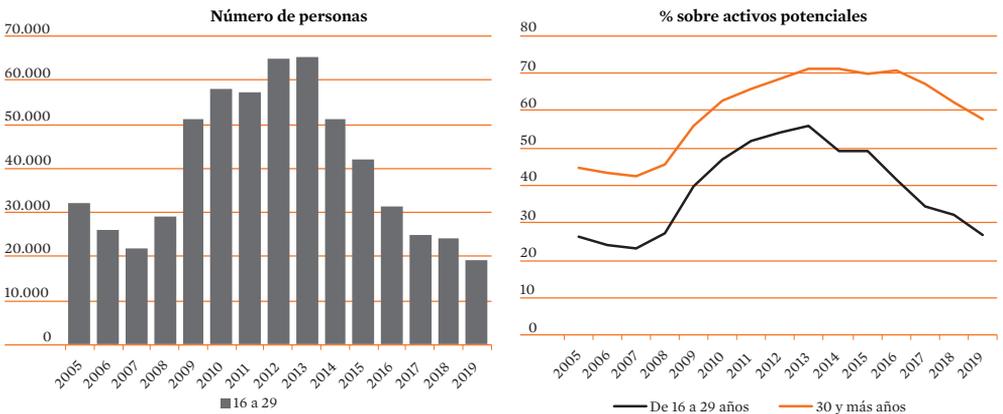


Fuente: INE, Encuesta de Población Activa.

La evolución en los años inmediatamente anteriores a 2019 mostraba un retroceso de ese desánimo, consistente con la senda de recuperación tras la crisis de 2008. Pero también apuntaba algunos hechos relevantes que habrá que seguir valorando, entre ellos que seguía siendo una parte importante dentro de los activos potenciales en la población joven. Los datos hasta 2019 hablaban, en este sentido, de cifras a la baja para la población joven desde 2014, con algo menos de 20.000 personas desanimadas de esta edad en el último año frente a más de 65.000 en los peores momentos de la crisis, y un peso igualmente a la baja en el total de activos potenciales, pero todavía muy relevante, un 27 por 100 en 2019.

GRÁFICO 28. DESÁNIMO EN LA POBLACIÓN JOVEN POTENCIALMENTE ACTIVA, 2005-2019

(Número de personas y porcentajes, medias anuales)



Fuente: INE, Encuesta de Población Activa.

No estudian, no trabajan, no buscan empleo

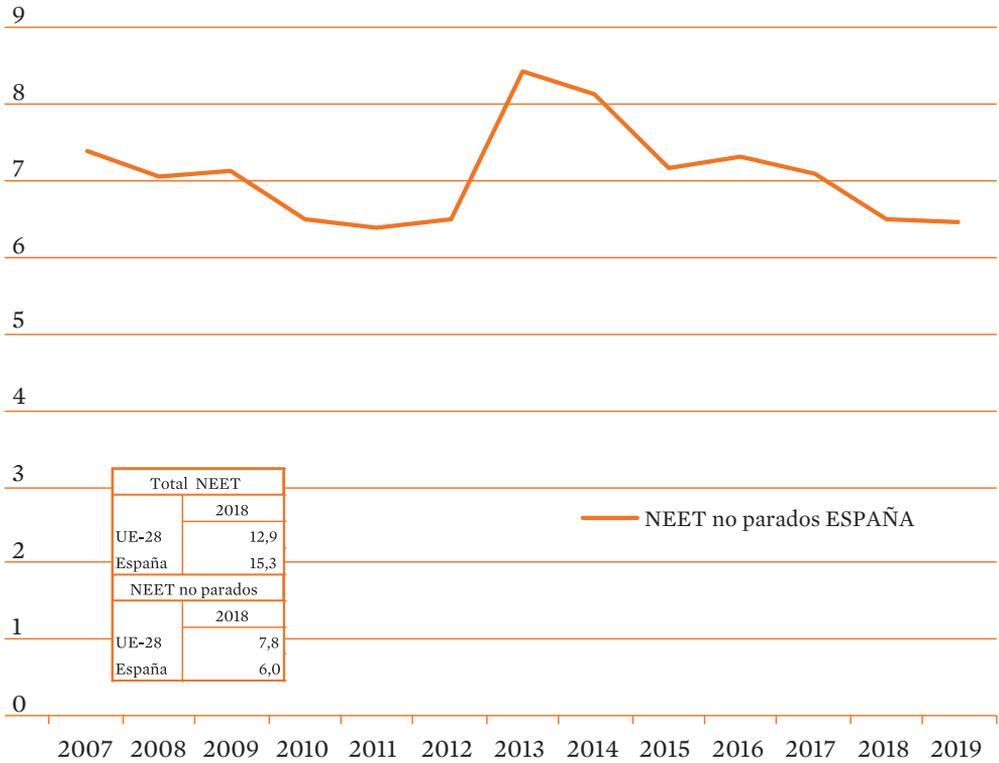
La atención a los jóvenes que no estudian y no trabajan, denominados NEET en la terminología de la Unión Europea⁸⁶, proporciona una visión más amplia del problema que puede suponer un alejamiento prolongado del mercado laboral por parte de los jóvenes, en parte causado por la propia falta de oportunidades de empleo. De hecho, este es el dato básico para la gran iniciativa europea denominada Garantía Juvenil, que se examinará en el capítulo dedicado a las políticas de empleo joven. En este sentido, aunque se habían reducido sustancialmente las cifras que se alcanzaron en lo peor de la crisis de 2008, España presentaba en 2019 una de las mayores proporciones de jóvenes NEET, tanto atendiendo a los menores de 25 años como ampliando el grupo hasta los menores de 30 años), solo por detrás de los casos de Italia, Grecia y Rumanía, y todavía más de dos puntos por encima del total UE-28 (gráfico 29).

Considerando separadamente dentro de los jóvenes NEET a quienes buscan empleo y a quienes permanecen en la inactividad, los datos de España eran en 2019 claramente menores en este último caso que los de la UE-28, lo cual subraya que el problema español no era un mayor alejamiento del mercado de trabajo sino un paro más alto. Pero la proporción de jóvenes que no trabajaban, no buscaban empleo, y no estaban en educación o formación era en todo caso elevada: un 4 por 100 en números redondos en el grupo de 16 a 19 años (lo que suponía 80.000 personas), un 6 por 100 en el de 20 a 24 años (143.000 personas) y un 8 por 100 en el de 25 a 29 años (210.000 personas). Esto hablaba de un alejamiento de la vida laboral, una “exclusión” que, de prolongarse, puede devenir en mayores problemas posteriores, no solo de baja empleabilidad y menores oportunidades de empleo sino también, y sobre todo, de peor inserción social en el paso a la vida adulta, donde el trabajo es clave.

86 *Neither in Employment, nor in Education or Training* (NEET, por sus siglas en inglés). El concepto se ha empleado de forma generalizada como indicador para informar políticas orientadas a la juventud sobre empleabilidad, educación, formación e inclusión social en la Unión Europea desde 2010. Se aludió específicamente a este grupo por primera vez en los debates políticos europeos en la iniciativa emblemática “Juventud en movimiento” dentro de la Estrategia Europa 2020, y actualmente su análisis está plenamente integrado en el discurso comunitario y en toda la Unión Europea, habiendo además ampliado su ámbito de edad hasta los 29 años. En abril de 2013 se adoptó la propuesta de la Comisión sobre el establecimiento de una Garantía Juvenil, siendo la reducción de las cifras de NEET el objetivo político explícito de esa Garantía. (<https://www.eurofound.europa.eu/es/topic/neets>).

El numerador del cociente con el que se calcula este indicador, de acuerdo con la metodología de Eurostat, comprende personas jóvenes en edad laboral que, simultáneamente: (a) no están en el empleo (es decir, son desempleadas o inactivas conforme a las correspondientes definiciones internacionales dimanantes de la OIT) y (b) no están recibiendo ni han recibido en las cuatro semanas anteriores a la encuesta ninguna acción educativa o formativa (formal o no-formal). Como se trata de un cálculo a partir de los datos provenientes de las correspondientes encuestas nacionales de población activa, se puede atender separadamente al grupo NEET parado y al no parado o, lo que es lo mismo, inactivo. (https://ec.europa.eu/eurostat/cache/metadata/en/edat1_esms.htm).

GRÁFICO 29. NEET NO PARADOS EN ESPAÑA, 2007-2019
 (No en educación, no en empleo, no buscan activamente empleo.
 Porcentaje sobre el total de población de 16 a 29 años, promedios anuales)



Fuente: Eurostat (comparativa con Unión Europea 2018) e INE, Encuesta de Población Activa (evolución España).

La evolución favorable al mejorar la coyuntura laboral hasta 2019 (gráfico 29) permitía esperar sucesivos descensos en estas proporciones y, en general, un menor alejamiento del mercado de trabajo, pero la irrupción de la nueva crisis generada por el COVID-19 podría suponer un fuerte deterioro de esta situación, por lo que debería incidirse en una rápida recuperación de las expectativas laborales para la población joven.

En conexión con lo anterior es interesante atender, en la realidad joven española, a la relación que tiene el alto paro con una mayor frecuencia de actividades formativas de manera excluyente respecto a la participación laboral.

En las edades jóvenes, como ya se ha explicado, cursar estudios reglados suele implicar no participar en el mercado laboral, es decir, no trabajar y no buscar empleo, algo muy mayoritario en ciertos países, como España, mientras que en otros hay mayor frecuencia (aunque siempre limitada) de situaciones en las que se compaginan estudios y actividad laboral. Esto explicaría, en parte, una tasa de actividad menor entre los jóvenes, más

Prolongación de los estudios y paro

teniendo en cuenta que en cada concreta realidad tiene importancia la edad en la que se finalizan las distintas etapas educativas y el peso de estas en el total de la población joven, destacando, en este sentido, la mayor frecuencia en España de los que cursan estudios universitarios.

A todo ello apunta la consideración de los estudios (reglados o no reglados) como la causa principal de inactividad laboral que recogía la EPA para la población menor de 30 años (gráfico 30). En 2019, casi un 86 por 100 de las personas de esta edad que estaban fuera del mercado laboral citaban como principal motivo para no trabajar ni buscar empleo el estar en formación. El peso era aún más elevado (95 por 100) en el caso de las que tenían menos de 20 años, mientras que en las que tenían de 25 a 29 años se reducía considerablemente (hasta algo más de un 49 por 100), ganando a cambio importancia aquí los motivos comprendidos dentro de la rúbrica labores del hogar (32 por 100), con datos por sexo que reflejan el peso en ese resultado de las mujeres en el mismo grupo de edad, que eran, en dicho año, más de tres cuartas partes del total de personas inactivas por dedicarse al hogar.

Ahora bien, la evolución en los últimos años indicaría que la formación también podría haber sido, a raíz de la crisis de 2008 y a lo largo del periodo de recuperación hasta 2019, una vía de “escape” frente al paro masivo. Es decir, que un grupo significativo de jóvenes habría optado por alguna estrategia basada en la formación, dentro o fuera del sistema educativo reglado, para aumentar las oportunidades de empleo, por un lado, abandonando la búsqueda de empleo al considerarla infructuosa, por otro lado. Al margen de los datos anómalos de 2013 y 2014, cuyo origen podría ser puramente de clasificación en la estadística⁸⁷, la tendencia era creciente desde 2007, en especial en el grupo de 25 a 29 años.

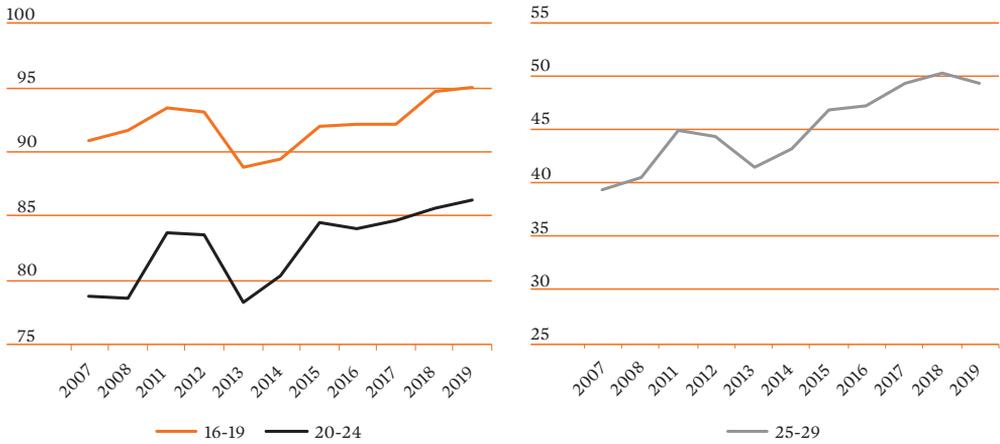
La importancia de la formación

Lo anterior reforzaría la idea de que, en efecto, el paro elevado entre los jóvenes tiene también como consecuencia su alejamiento del mercado laboral, incluso a edades ya cercanas a la treintena.

Pero esto no se debe confundir con los objetivos esenciales que subyacen a la elección de adquirir más y mejor formación como vía para acceder a una inserción laboral plena, que son de plazo mucho más largo que el ciclo y que, a la luz de las cifras que hablan de la relación entre situación en el mercado laboral y nivel de estudios, son difícilmente cuestionables.

87 Pues hay un descenso acusado del volumen de personas clasificadas bajo el motivo estudiante en ese momento en todos los grupos menores de 30, pero totalmente anómalo y aislado. También se da un aumento igualmente aislado en un momento anterior, y muy semejante en número, en las clasificadas bajo el motivo hogar.

GRÁFICO 30. PROPORCIÓN DE JÓVENES FUERA DEL MERCADO DE TRABAJO POR MOTIVO DE ESTUDIOS, 2007-2019 (Porcentajes, promedios anuales)



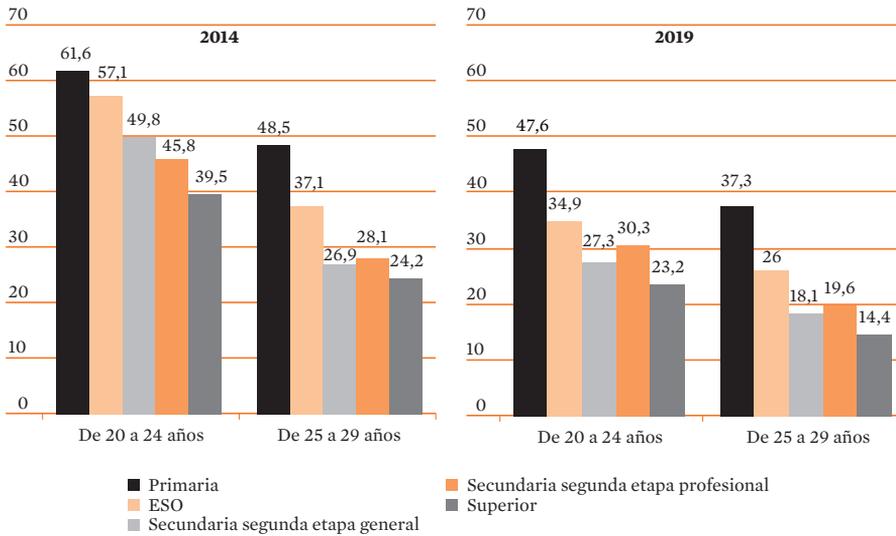
Fuente: INE, Encuesta de Población Activa.

Es sobradamente conocida, como ya se apuntó, la relación que guarda el nivel educativo alcanzado con la posición en el mercado de trabajo, tanto para la población de cualquier edad como para la población joven. Los niveles bajos de estudios (hasta ESO) tienen sistemáticamente una tasa de empleo mucho menor que los altos (universitarios). Esto se hizo más evidente a raíz de la crisis de 2008 y tras los años de recuperación posterior hasta 2019, de manera que, con datos de la EPA, la tasa de empleo para las personas jóvenes de 16 a 29 años y estudios altos era en ese último año del 66 por 100, frente a menos de un 28 por 100 para los estudios bajos en esas mismas edades, con datos antes de esa crisis (respectivamente, 52 y 74 por 100 en 2007) que mostraban menos distancia, precisamente porque las tasas de empleo en estudios altos se habían recuperado más entre 2014 y 2019 que las correspondientes a los estudios bajos.

Lo mismo ocurre con las tasas de paro (gráfico 31), que eran en 2019 en torno al doble en los niveles más bajos de estudios que en los más altos. No contar con, al menos, la secundaria obligatoria era el escalón más pronunciado (lo que se relacionaría con el abandono escolar temprano en los casos en que se asocia al fracaso), pero también había una distancia considerable entre los niveles medios y los superiores. La diferencia, por otro lado, entre los resultados de los grupos de 20 a 24 y de 25 a 29 años apuntaría a lo prolongado del proceso de inserción laboral para la población joven. Y el detalle por sexo indicaba, por último, que solo en la educación superior las tasas de paro de las mujeres se equiparaban a las de los varones, mostrando los demás niveles una apreciable desventaja para el caso femenino.

Al margen de estos resultados, lo más relevante es observar que los estudios secundarios con contenido general presentaban una ligera ventaja, al menos en los resultados de las tasas de paro, respecto a los de contenido profesional en ese mismo nivel. Se trata de

GRÁFICO 31. TASAS DE PARO JOVEN* POR NIVEL DE ESTUDIOS TERMINADOS, 2014-2019
(Promedios anuales)



Nivel terminado	20-24 años		25-29 años	
	V	M	V	M
ESO	32,0	40,0	24,4	28,7
Secundaria segunda etapa general	24,2	30,4	17,9	18,4
Secundaria segunda etapa profesional	27,7	33,6	17,9	21,5
Superior	22,3	24,0	14,1	14,7

*No se ofrecen datos para el grupo de 16 a 19 años ni desagregados por sexo en todos los niveles de estudios por resultar las cifras estadísticamente poco significativas. Se toman los resultados de 2014 por ser el primer año disponible en la serie correspondiente a la nueva clasificación de educación (CNED).
Fuente: INE, Encuesta de Población Activa.

una cuestión muy relevante, a estudiar junto con el tipo de especialización por familias profesionales de estos estudios, a cuya importancia como factor explicativo apunta la amplia diferencia por sexo que presentaban las tasas de paro en ellos: era entre las mujeres donde el paro en la secundaria profesional se mantenía más alto que en la general, mientras que entre los varones no se apreciaba tal circunstancia.

3. Los jóvenes que trabajan: situaciones profesionales y condiciones de empleo

En el año 2019 trabajaron en España, en promedio, 2.740.000 personas de 16 a 29 años, lo que supone un 14 por 100 del total del empleo en nuestro país y un 41 por 100 de la población en ese tramo de edades. Tras estas cifras se encuentra una evolución positiva a la salida de la crisis de 2008, con un incremento relativo algo mayor que el correspondiente al total de edades (con tasas de crecimiento medio acumulativo anual de,

respectivamente, un 3 y un 2,7 por 100 en el periodo 2014-2019), muy concentrado en los tres últimos años.

Aunque con un descenso en el ritmo de crecimiento en el último año, de mayor entidad que el del total de edades y añadido a la bajada que ya se observó en 2018, esta evolución sirvió para recuperar una senda positiva en el empleo joven, que alcanzaba a hombres y mujeres y a todos los grupos de edad menores de 30 años, con resultados relativos mejores para los varones⁸⁸, tanto que ya se hacía visible una peor posición del empleo femenino. Se observaba asimismo una evolución menos favorable en el grupo de 25 a 29 años, donde en 2019 se redujo el ritmo de crecimiento del empleo, a sumar a los anteriores incrementos anuales más moderados.

Evolución del empleo joven. Recuperación paulatina y más diferencia por edades y sexo

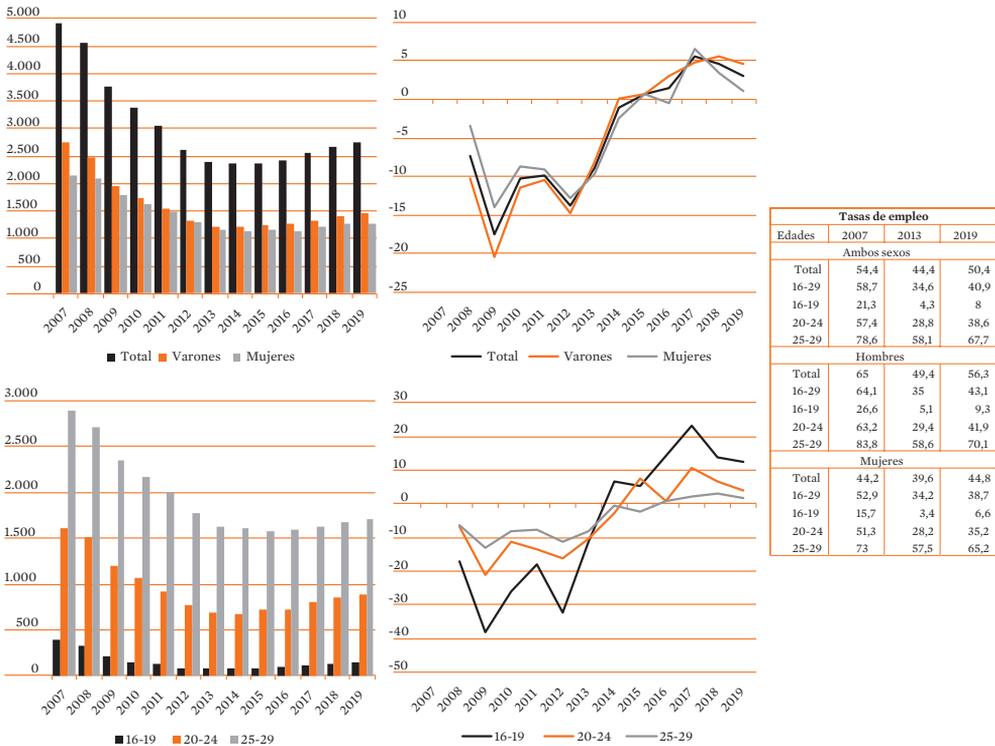
No obstante, como también se adelantó al inicio de este capítulo, los datos sobre empleo joven en términos de tasas, es decir, en proporción a la población correspondiente en cada grupo de edad y sexo, hablaban en 2019 de una mejor posición, a mucha distancia, del grupo de 25 a 29 años. En los otros dos grupos de edad dentro del total joven, la participación en el mercado de trabajo era baja, lo que condicionaba una baja tasa de empleo en estos grupos: los 150.000 jóvenes de 16 a 19 años con empleo en 2019 suponían solo un 8 por 100 sobre el total con su misma edad y los 900.000 que tenían de 20 a 24 años tenían un mayor peso, pero aún lejos de ser mayoría (39 por 100), mientras que los 1,7 millones con empleo del grupo de 25 a 29 eran un 68 por 100 de este.

Por otro lado, la baja tasa de empleo del grupo más joven se combinaba con un nivel medio más bajo de estudios terminados, tanto que quienes contaban con primaria o ESO eran un 55 por 100 de la población ocupada de 16 a 19 años; si se recuerda que era muy minoritaria en este grupo la presencia en el mercado de trabajo simultánea a la educación o formación, se colige que ese empleo de baja cualificación correspondía a quienes habían abandonado el sistema educativo, lo que apuntaba a especificidades y problemas de inserción efectiva que habría que estudiar y atender con especial cuidado.

El empleo del grupo más joven: baja cualificación e importantes diferencias por origen

88 Los resultados del grupo más joven indicaban crecimientos porcentuales anuales muy altos, pero estaban influidos por el pequeño tamaño de la población con empleo en este grupo. Ello comportaba más variabilidad en el cálculo de las variaciones porcentuales anuales, de manera que no eran muy comparables con los de los demás grupos.

GRÁFICO 32. EMPLEO JOVEN EN ESPAÑA, 2007-2019
(Miles de personas y porcentajes de variación anual, promedios anuales)



Tasas de empleo			
Edades	2007	2013	2019
Ambos sexos			
Total	54,4	44,4	50,4
16-29	58,7	34,6	40,9
16-19	21,3	4,3	8
20-24	57,4	28,8	38,6
25-29	78,6	58,1	67,7
Hombres			
Total	65	49,4	56,3
16-29	64,1	35	43,1
16-19	26,6	5,1	9,3
20-24	63,2	29,4	41,9
25-29	83,8	58,6	70,1
Mujeres			
Total	44,2	39,6	44,8
16-29	52,9	34,2	38,7
16-19	15,7	3,4	6,6
20-24	51,3	28,2	35,2
25-29	73	57,5	65,2

Fuente: INE, Encuesta de Población Activa.

Es importante recordar que sobre estos datos de empleo influye también el origen inmigrante, con una presencia mayor que la de los autóctonos en el mercado de trabajo en 2019 y con mejores resultados, al menos por lo que hace al paro, para los menores de 25 años. Así, una cuarta parte del empleo en el grupo de 16 a 19 años correspondía a nacionalidad extranjera o doble nacionalidad (española y otra), arrojando este caso una tasa de empleo mayor y sobre todo una menor tasa de paro que la nacionalidad española. En el grupo de 20 a 24 años la tasa de empleo inmigrante era también mayor, pero la tasa de paro estaba ya igualada, y en el siguiente grupo todos los datos eran ya iguales o mejores en la nacionalidad española. Esto apunta a que en los más jóvenes la presencia de la nacionalidad española en el mercado de trabajo es escasa, pero se combina con baja cualificación y resultados peores que las nacionalidades extranjeras, probablemente por una mayor frecuencia de situaciones de fracaso escolar y abandono temprano del sistema educativo. Son solo indicios, pero convendría estudiar a fondo esta problemática, que puede tener consecuencias indeseadas y de largo alcance social.

CUADRO 8. EMPLEO Y PARO POR NACIONALIDAD Y EDAD, 2019

(Miles de personas y porcentajes, segundo trimestre)

Edad y nacionalidad	Empleo (miles de personas)				Tasas de empleo		
	Española	Extranjera y doble	Total	% extranjera y doble	Española	Extranjera y doble	Total
16-19	110,3	39,4	149,7	26,3	6,9	14,8	8,0
20-24	690,3	181,9	872,1	20,9	36,3	46,5	38,0
25-29	1.381,4	318,5	1.700,0	18,7	69,0	62,2	67,7
16-29	2.182,0	539,9	2.721,8	19,8	39,6	46,2	40,8

Edad y nacionalidad	Desempleo (miles de personas)				Tasas de paro		
	Española	Extranjera y doble	Total	% extranjera y doble	Española	Extranjera y doble	Total
16-19	108,2	20,7	128,9	16,0	49,5	34,4	46,3
20-24	302,6	75,2	377,8	19,9	30,5	29,3	30,2
25-29	310,5	79,1	389,6	20,3	18,4	19,9	18,6
16-29	721,3	175,0	896,2	19,5	24,8	24,5	24,8

Fuente: elaboración propia con microdatos de INE, Encuesta de Población Activa.

La distribución del empleo joven por sectores de actividad y por tipo de ocupación, en muchos casos estrechamente interrelacionadas⁸⁹, mostraba en 2019 algunos cambios significativos respecto de periodos anteriores, algunos de ellos generados a raíz de la crisis de 2008 pero otros de carácter más estructural. En términos generales, el empleo joven mostraba, como el del total de edades, una progresiva terciarización, con una alta presencia del sector servicios, y con un peso similar de las grandes ramas de actividad que dominaban el panorama de la producción en España: comercio, hostelería e industria manufacturera, con un peso igualmente visible, pero en retroceso, del sector primario, y con uno mucho más bajo del sector de la construcción, donde en 2019 trabajaban en torno a 120.000 personas menores de 30 años, frente a más de 700.000 en 2007⁹⁰.

Menos jóvenes en la industria. Más técnicos y menos especialistas

89 Aunque las ocupaciones buscan reflejar cualificación requerida, autonomía en el desempeño laboral y responsabilidad sobre los resultados de éste, no pueden perder de vistas especificidades que se asocian a actividades productivas concretas. Tal es el caso de las profesiones asociadas a ramas de servicios como la sanidad o la educación y, sobre todo, de las ocupaciones cualificadas en el sector primario, en la construcción y en las manufacturas, más aún las de operadores de maquinaria e instalaciones en esos mismos sectores.

90 El cambio en la CNAE impide ofrecer una tabla comparativa para todas las ramas de actividad económica entre 2007 y 2019, es decir, antes de la crisis y en el momento actual. Pero en el caso concreto de la construcción no hay variaciones, lo que asegura la comparabilidad de los datos sobre esos dos años.

CUADRO 9. EMPLEO JOVEN POR RAMAS DE ACTIVIDAD, 2008 Y 2019

(Miles de personas y porcentajes, promedios anuales)

Ramaz de actividad CNAE 2009	Miles de personas				Distribución por ramas (%)				Peso tramo joven en cada rama (%)	
	Total edades		16 a 29 años		Total edades		16 a 29 años		2008	2019
	2008	2019	2008	2019	2008	2019	2008	2019		
Total	20.469,7	19.779,3	4.551,7	2.740,4	100,0	100,0	100,0	100,0	22,2	13,9
A Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca	828,2	797,3	134,3	102,1	4,0	4,0	3,0	3,7	16,2	12,8
B Industrias extractivas*	52,7	32,6	10,5	2,0	0,3	0,2	0,2	0,1	19,8	6,2
C Industria manufacturera	2.986,4	2.494,9	647,4	307,0	14,6	12,6	14,2	11,2	21,7	12,3
D Suministro de energía eléctrica, gas, vapor y aire acondicionado*	74,4	91,2	14,4	11,0	0,4	0,5	0,3	0,4	19,3	12,0
E Suministro de agua, actividades de saneamiento, gestión de residuos y descontaminación*	123,2	144,3	22,1	14,4	0,6	0,7	0,5	0,5	17,9	10,0
F Construcción	2.459,9	1.277,9	620,1	117,7	12,0	6,5	13,6	4,3	25,2	9,2
G Comercio al por mayor y al por menor; reparación de vehículos de motor y motocicletas	3.222,2	3.073,3	875,5	520,4	15,7	15,5	19,2	19,0	27,2	16,9
H Transporte y almacenamiento	969,0	1.031,1	165,1	123,0	4,7	5,2	3,6	4,5	17,0	11,9
I Hostelería	1.457,9	1.715,4	420,4	411,2	7,1	8,7	9,2	15,0	28,8	24,0
J Información y comunicaciones	575,2	602,6	162,8	94,7	2,8	3,0	3,6	3,5	28,3	15,7
K Actividades financieras y de seguros	515,1	429,2	107,2	42,3	2,5	2,2	2,4	1,5	20,8	9,8
L Actividades inmobiliarias*	119,2	154,3	15,6	19,0	0,6	0,8	0,3	0,7	13,1	12,3
M Actividades profesionales, científicas y técnicas	905,1	1.022,4	211,4	156,1	4,4	5,2	4,6	5,7	23,4	15,3
N Actividades administrativas y servicios auxiliares	934,3	1.030,5	182,4	110,8	4,6	5,2	4,0	4,0	19,5	10,8
O Administración pública y defensa; Seguridad Social obligatoria	1.299,8	1.346,1	155,2	70,6	6,3	6,8	3,4	2,6	11,9	5,2
P Educación	1.164,3	1.373,6	189,5	163,3	5,7	6,9	4,2	6,0	16,3	11,9
Q Actividades sanitarias y de servicios sociales	1.287,0	1.681,2	242,7	233,0	6,3	8,5	5,3	8,5	18,9	13,9
R Actividades artísticas, recreativas y de entretenimiento	321,0	405,2	108,3	107,2	1,6	2,0	2,4	3,9	33,7	26,5
S Otros servicios	429,9	477,8	124,3	86,2	2,1	2,4	2,7	3,1	28,9	18,0
T Actividades de los hogares como empleadores de personal doméstico; actividades de los hogares como productores de bienes y servicios para uso propio	743,0	595,2	142,8	48,1	3,6	3,0	3,1	1,8	19,2	8,1

Las ramas marcadas con asterisco (*) tienen datos muy bajos relativos a jóvenes, lo que aconseja prudencia en la interpretación de los resultados, sobre todo en su evolución, porque presentan alta variabilidad e incluso problemas de significación estadística.

Fuente: INE, Encuesta de Población Activa.

El peso del grupo joven en el empleo se había reducido en casi todas las actividades, tanto por la caída de este grupo en la población como por su menor participación en el mercado de trabajo y, desde luego, por el impacto diferencial de la crisis de 2008 en el empleo de las personas jóvenes. La primera circunstancia, que responde al envejeci-

miento, es de curso mucho más largo que la crisis, pero se acentuó en ella por el efecto de los flujos migratorios, con menos entradas y más salidas, en ambos casos concentradas precisamente en tramos jóvenes. La segunda, igualmente de curso largo, se concretaba en un descenso de la tasa de actividad que, como ya se explicó antes, obedecería sobre todo a la prolongación, de manera excluyente, de los años dedicados a la formación inicial, que también se acentuó en esa crisis como estrategia individual para mejorar la empleabilidad.

Es llamativo que esta menor presencia de los jóvenes continuara siendo en 2019 más intensa en la industria manufacturera: en 2008, el empleo joven en las manufacturas era un 22 por 100 (en números redondos), frente a un 12 por 100 en 2019. En la construcción también se observaba esta circunstancia, pero aquí la caída asociada a la crisis de 2008, que se prolongó prácticamente hasta 2017, y la escasa generación de nuevos puestos en estos años, explicaría ese menor peso de los jóvenes. En la industria manufacturera, donde en 2019 había ya un periodo significativo, en torno a cinco años, de creación de empleo, intervenían también otros factores, que tienen que ver con la más baja presencia de mujeres en este sector y su concentración en ocupaciones tradicionales y de menor cualificación que los varones.

Esta cuestión se trató en el Informe CES 4/2019, *La industria en España: propuestas para su desarrollo*, observando además su relación con la baja presencia de mujeres en este sector y su concentración en ocupaciones tradicionales y de menor cualificación que los varones. Ello porque el cambio técnico y la digitalización en la industria estarían concentrando la creación de empleo en ocupaciones con mayores requerimientos de competencias generales de tipo técnico (asociadas a la aplicación de tecnologías digitales) y cualificaciones profesionales específicas de nueva aparición, y reduciendo los puestos en ocupaciones básicas, precisamente donde se concentraban las mujeres.

Así, el informe destacaba el envejecimiento relativo de su empleo en los últimos diez años y, sobre todo, en el caso femenino: hace 10 años el porcentaje más alto de mujeres en el empleo industrial correspondía al grupo de 25 a 29 años, y ahora al grupo de 40-49 años. El informe estimaba que ello estaría seguramente relacionado con el impacto de la crisis de 2008, que habría frenado las entradas al empleo y acelerado dicho envejecimiento. Pero también con el cambio técnico y la digitalización en la industria. Por ello se preguntaba si, en el futuro, esa presencia de mujeres en la industria se haría aún más baja o conseguiría incrementarse. Un aspecto relacionado, entre otros, con la presencia de mujeres en ámbitos educativo-formativos relacionados con las actividades industriales, desde las profesiones STEM en las categorías más cualificadas hasta las áreas de industria en la formación para el empleo⁹¹.

91 Informe CES 4/2019, *La industria en España: propuestas para su desarrollo*, págs. 59-60.

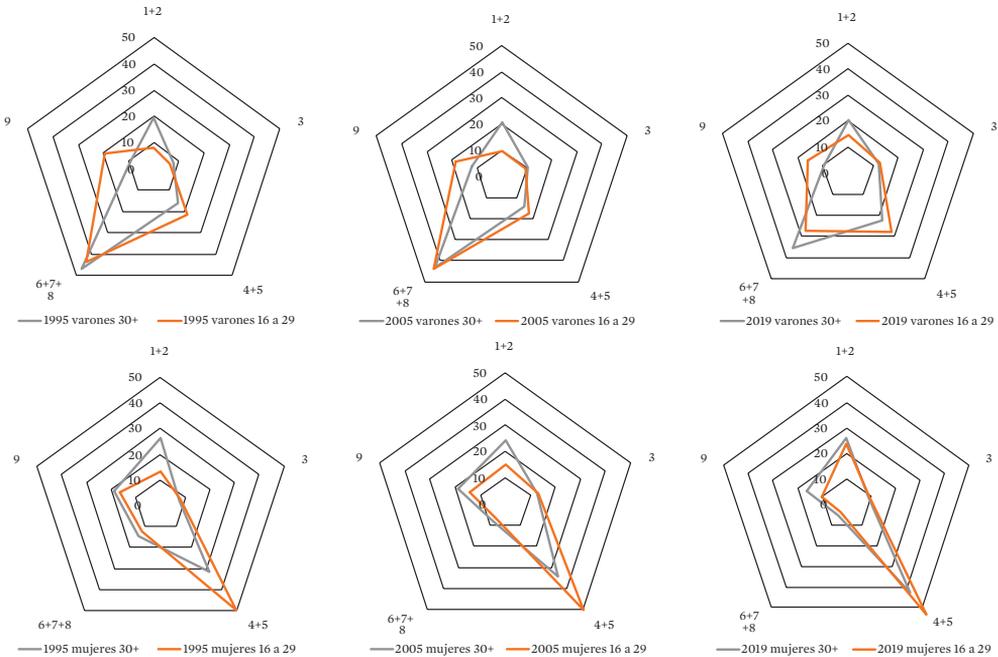
Polarización de ocupaciones en las mujeres

En cuanto a las ocupaciones, para cuyo análisis es indispensable atender separadamente a cada sexo, pues los perfiles son notablemente distintos tanto en el grupo joven como en el total de edades, es destacable el aumento en el peso de los profesionales de alta cualificación, pero más acentuado entre las mujeres jóvenes y menos entre los varones.

jóvenes y menos entre los varones.

En general, los jóvenes varones mostraban en 2019 un perfil ocupacional y una evolución a largo y medio plazo convergente con los varones del resto de edades, aunque hay que subrayar el rápido descenso, en los jóvenes, del peso de las ocupaciones asociadas a cualificaciones específicas en la industria, la construcción y el sector primario, y a cambio un mayor peso de las profesionales y técnicas, así como de algunas ocupaciones de servicios y de las que no requieren cualificación para su desempeño.

GRÁFICO 33. DISTRIBUCIÓN DEL EMPLEO JOVEN POR OCUPACIÓN, 1995, 2005 Y 2019 (Porcentajes sobre el total del empleo en cada grupo de edad y sexo, promedios anuales)



- | | |
|--|---|
| 1. Dirección de las empresas y de la Administración pública | 6. Trabajadores cualificados en agricultura y pesca |
| 2. Técnicos y profesionales científicos e intelectuales | 7. Artesanos y trabaj. cualific. de indus. manufactureras, construcción y minería, excepto operadores |
| 3. Técnicos y profesionales de apoyo | 8. Operadores de instalaciones y maquinaria; montadores |
| 4. Empleados de tipo administrativo | 9. Trabajadores no cualificados |
| 5. Trabajadores de servicios de restauración, personales, protección y vendedores comercio | |

Fuente: INE, Encuesta de Población Activa.

En las mujeres lo que se observaba era una pronunciada convergencia por edad, y un perfil más claro de polarización, con tres vértices: alta cualificación, por un lado, y ocupaciones medias de servicios (donde es relevante recordar el peso de la hostelería) y no cualificadas, por otro lado. El empleo cualificado era ahora igual de importante en las jóvenes, lo cual es un dato positivo, y pesaba menos en ellas el no cualificado, aunque a cambio esas ocupaciones de servicios de tipo intermedio tienen mayor importancia que en las mujeres más mayores. El vértice de mayor peso en el total del empleo femenino era en 2019 el de esas ocupaciones intermedias, asociadas a la presencia de mujeres de origen inmigrante pero también, en las jóvenes autóctonas, a un fenómeno relacionado con su perfil formativo, que (como se trata en el capítulo IV de transición al empleo de este informe) es el de la sobrecualificación.

La mayoría de la población joven con empleo es asalariada, con un peso de esta situación profesional más alto que en el total de edades, algo mayor entre las mujeres y en los grupos de edad menores. Así, los datos medios de 2019 arrojaban una salarización del 93 por 100 en el tramo de 16 a 29 años para ambos sexos (un 84 por 100 en el total de edades), con un 92 y un 95 por 100, respectivamente, en varones y mujeres, y con un peso en torno a 2 puntos mayor en el grupo de 20 a 24 años que en el de 25 a 29.

Mayor frecuencia de personas asalariadas, retroceso en autónomos

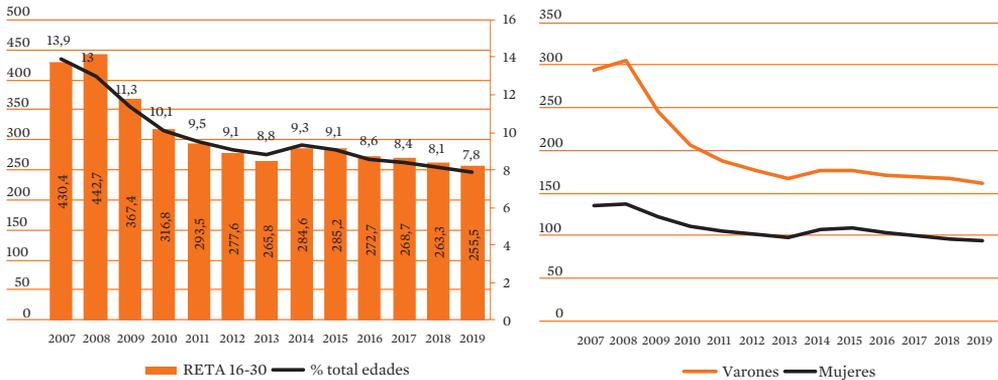
Se trata de una estructura semejante a la del total del empleo por edad, pero hay cierto menor peso, en la población laboral joven, del trabajo por cuenta propia, con una evolución ligeramente decreciente de este hasta 2019, salvo en los peores años de la crisis de 2008 (donde se dio una mayor destrucción de empleo asalariado).

En este sentido, es importante recordar el valor que tiene el empleo por cuenta propia como motor para la creación de empleo entre los jóvenes, como atestigua el hecho de que el Plan de Choque para el Empleo Joven 2019-2021 dedique uno de sus ejes al fomento de la iniciativa empresarial, el trabajo autónomo y la economía social. Esta cuestión se tratará dentro del análisis de la política de empleo joven en España, pero cabe adelantar aquí algunas cifras básicas sobre emprendimiento y empleo autónomo en el grupo de edades jóvenes. Así, los datos internacionales de referencia sobre actividad emprendedora⁹², muestran en el periodo más reciente cierto aumento en el caso del grupo joven en España, con datos ya por encima de los correspondientes a diez años atrás y con resultados por encima de los correspondientes al total de edades, similares por lo demás a los que se recogen para algunos grandes países de la Unión Europea, aunque bastante por debajo de los mejores datos europeos.

92 Procedentes del *Global Entrepreneurship Monitor* (GEM, por sus siglas en inglés), observatorio internacional sobre emprendimiento que viene midiendo anualmente desde 1999, a través de grupos de investigación asociados al proyecto en cada país, la dinámica emprendedora en más de 100 países con una metodología común, evaluando características, actitudes y motivaciones de las personas emprendedoras. En la actualidad, en el equipo GEM para España, denominado Asociación-Red GEM España, colaboran investigadores de más de 20 universidades, varias entidades privadas de fomento empresarial y, desde 2018, la Empresa Nacional de Innovación (ENISA), adscrita a la Dirección General de Industria y de la PYME del Ministerio de Industria. Véase *Informe GEM España 2018-2019* (<http://www.gem-spain.com/wp-content/uploads/2019/05/GEM2018-2019.pdf>).

GRÁFICO 34. AUTÓNOMOS MENORES DE 30 AÑOS, 2007-2019

(Miles de personas, total y por sexo. Escala derecha: porcentaje sobre total afiliación al RETA)

Fuente: Ministerio de Trabajo, *Boletín de Estadísticas Laborales*.

En lo que hace al empleo autónomo en la población joven, las cifras de afiliación al RETA recogieron un perfil muy descendente en los años de la crisis de 2008 y de estancamiento a lo largo de todo el periodo de recuperación posterior, 2014-2019, con un volumen medio de afiliación del orden de 250.000 personas en el último año citado, lo que había llevado a una considerable reducción de su presencia en este régimen en proporción al total de edades, pasando de representar un 14 por 100 en 2007 a un 8 por 100 en 2019, con una relación también baja de nuevas altas: en 2018, las altas iniciales en el RETA correspondientes a personas menores de 30 años representaron un 48,3 por 100 del total de este tipo de altas; en el régimen general, en ese mismo año, fueron un 79,9 por 100 (20 frente a 37 por 100 atendiendo al total de altas en cada régimen). Destacaba, por otro lado, un peor comportamiento relativo del grupo masculino joven en la crisis de 2008; ello había elevado la representación femenina en el RETA, aunque de hecho el número de jóvenes afiliadas también experimentó un considerable retroceso hasta 2013 y se mostraba estancado en los años posteriores hasta 2019.

Una de las características más destacadas del trabajo asalariado joven es la mayor frecuencia con que se desarrolla a través de un empleo temporal. De acuerdo con la EPA, el peso de la temporalidad en el empleo asalariado de 16 a 29 años se situó en 2019 en el 55 por 100 (en números redondos), muy por encima del correspondiente al total de edades, cifrado en un 26 por 100 en ese mismo año. El perfil evolutivo de esta situación mostraba además una bajada pronunciada en la crisis de 2008 y hasta 2013, como consecuencia de la propia destrucción de empleo en ese periodo, y una rápida recuperación posterior, mayor en los años de mayor intensidad en la creación de empleo joven, que habría impulsado, además, la reapertura hasta 2019 de una considerable diferencia por sexo (2,5 puntos más en la femenina en dicho año), algo más amplia que en el total de edades.

La temporalidad del empleo asalariado joven era en 2019 menor que en su máximo histórico, alcanzado en torno a 1995 (63,4 por 100, es decir, en torno a 8 puntos mayor que en 2019). Considerando separadamente los tres grupos quinquenales de edad comprendidos en el total joven, tanto el grupo de 20 a 24 como el de 25 a 29 años estaban en 2019 en una situación algo mejor que entonces, y el de 16 a 19 años mantenía una tasa de temporalidad igual de elevada: en 1995 esa tasa se situó en, respectivamente, un 87, un 74 y un 51 por 100 en los grupos de 16 a 19, 20 a 24 y 25 a 29 años de edad; en 2019, esos mismo datos fueron un 87, un 67 y un 47 por 100. Esta comparativa a largo plazo también muestra que se habría perdido casi todo el descenso que se acumuló (en parte, probablemente, gracias al efecto del fomento de la contratación indefinida, sobre todo a través de conversiones) entre 1997 y 2007.

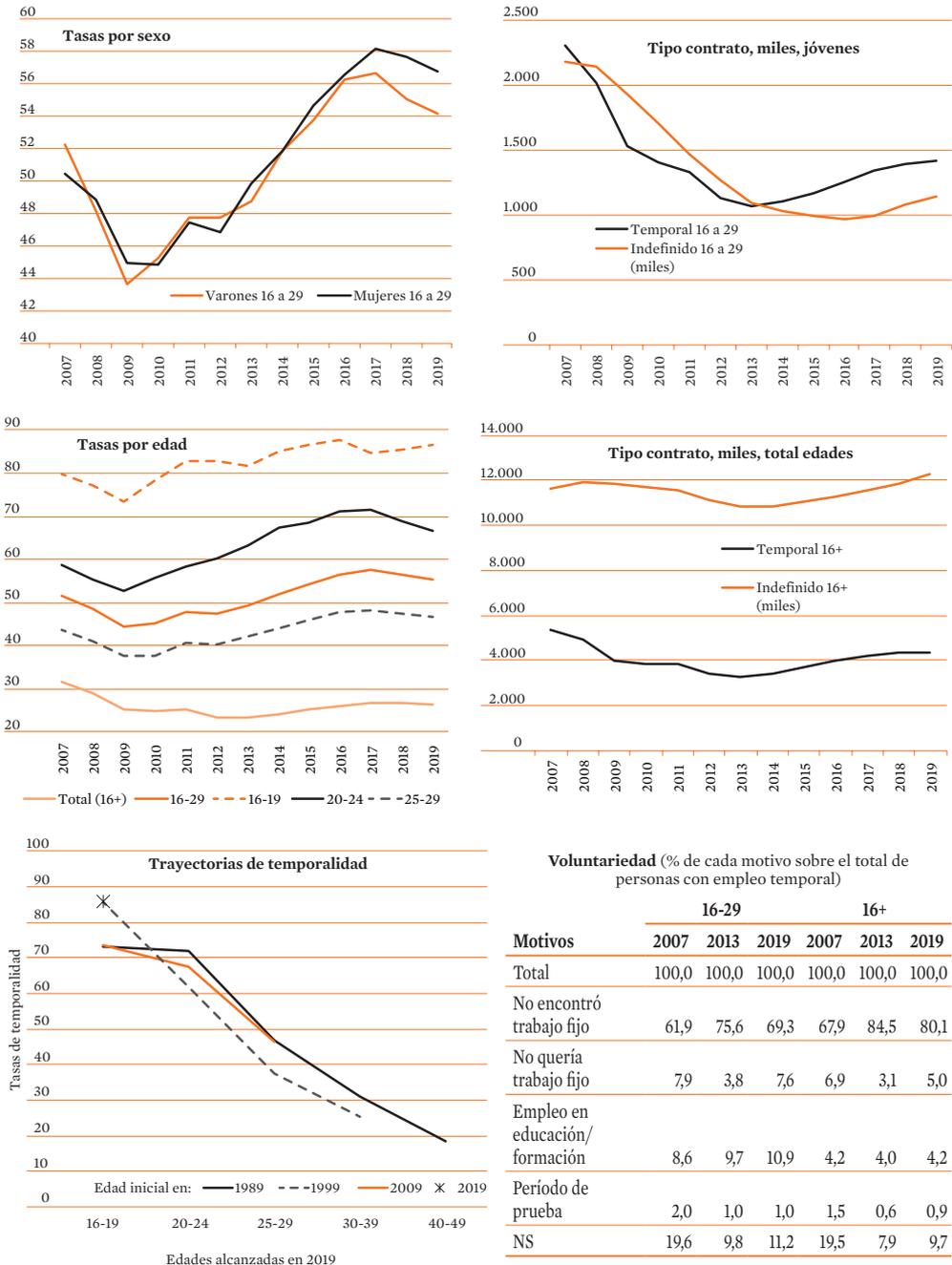
La trayectoria del empleo asalariado joven mostraba, por lo demás, una mayor y más temprana destrucción del temporal que del indefinido en la crisis de 2008 y un repunte posterior a esta también más intenso, lo que explicaría el comportamiento de las correspondientes tasas de temporalidad y la vuelta a niveles no muy alejados de aquel máximo en el periodo más reciente, con un elevado grado de involuntariedad (72 por 100 en los datos más recientes, menor que en los años de la crisis desde 2008, pero sin duda alto, mayor que en la Unión Europea).

Los resultados de 2018 y 2019 fueron más positivos, lo que quizá apunta a que es preciso cierto periodo de creación sostenida de empleo para apreciar el despliegue de las políticas encaminadas a reducir la temporalidad excesiva. Asimismo, la lectura longitudinal de estas tasas, es decir, el seguimiento de las trayectorias seguidas por los sucesivos grupos iniciales de edad en el mercado de trabajo indica que esa elevada temporalidad, pese su carácter estructural para estos grupos, no era un fenómeno mucho más persistente en 2019 que años atrás.

No obstante, conviene reiterar que son datos elevados y asociados a un alto grado de involuntariedad. Precisamente a partir de esa lectura longitudinal se puede afirmar que, tras diez años de presencia en el empleo, la temporalidad en 2019 seguía siendo prácticamente mayoritaria en las sucesivas generaciones de jóvenes: los que accedieron con 16-19 años al empleo en 2009 comenzaron esa trayectoria con una frecuencia de temporalidad de más del 70 por 100; diez años después, cuando ya tenían de 25 a 29, todavía está en torno al 45 por 100.

Uno de los aspectos con frecuencia citados en los análisis del empleo joven es el peso de las ETT en este, es decir, la relevancia de este tipo de intermediación y su posible valor como factor explicativo de la mayor temporalidad en el empleo asalariado joven. Pues bien: la presencia de ETT sobre el total asalariado según edades, al menos con los datos de la EPA, no indica que ello fuera, al menos en el periodo 2007-2018, un factor de peso en tal sentido, con una frecuencia en torno al 5 por 100 en el grupo joven –algo menor en la crisis de 2008– de los contratados a través de ellas, y no muy alejada de las que regían para el total de edades y para el tramo de 35 a 44 años.

GRÁFICO 35. INDICADORES SOBRE TEMPORALIDAD EN EL EMPLEO JOVEN
(Datos medios anuales)



Fuente: elaboración propia con datos de INE, Encuesta de Población Activa, y Eurostat, *Labour Force Survey*.

Estas empresas operaban en 2018 (que es el último año con datos disponibles, procedentes de la submuestra anual de la EPA) con personas de todas las edades, como indica la distribución correspondiente a la presencia en las contratadas a través de ETT según su edad en comparación con la del conjunto asalariado: se observaba una presencia algo mayor de jóvenes en el caso del empleo ETT, pero en términos generales la distribución era muy parecida. Antes de la crisis de 2008, no obstante, sí tenían un peso más relevante los grupos jóvenes, con una presencia de los menores de 25 años cercana al 18 por 100 en 2007 en el total contratado a través de ETT, y una de casi el 47 por 100 atendiendo al grupo de 25 a 34 años de edad. Pero a raíz de aquélla, y en el curso de la recuperación hasta 2018, ese peso se había equilibrado visiblemente, lo que subraya de nuevo que este tipo de intermediación no se estaba dirigiendo prioritariamente a jóvenes, y no generaba un volumen tal como para ser una explicación relevante de la mayor temporalidad en su empleo.

El mercado de trabajo para los jóvenes tiene indicadores de mayor movilidad entre las posiciones básicas que lo componen (ocupación, desempleo e inactividad), dado que se trata de momentos marcados por su acceso y posterior desenvolvimiento inicial en ese mercado. Aquí juega también un papel relevante la mayor temporalidad, porque implica una mayor fluctuación entre empleo y paro, o inactividad, tras cada episodio de empleo temporal. Y más en momentos de cambio en el ciclo económico, donde el ajuste del empleo comporta mayores fluctuaciones a corto plazo precisamente a través del de carácter temporal. De ahí que durante la crisis de 2008 se observara esa mayor movili-

*Temporalidad,
contratos muy cortos
y movilidad laboral
en los jóvenes*

CUADRO 10. PERSONAS ASALARIADAS CONTRATADAS A TRAVÉS DE ETT, 2007-2018
(Miles, datos anuales)

Grupos de edad	Total asalariados			Contratados a través de ETT			Frecuencia ETT jóvenes/resto edades (%)		
	2007	2013	2018	2007	2013	2018	2007	2013	2018
Total	16.957,6	14.142,6	16.215,9	709,0	416,6	626,5	4,2	2,9	3,9
16-24	1.861,3	693,9	915,9	125,5	28,0	51,5	6,7	4,0	5,6
25-34	5.434,7	3.593,4	3.399,8	330,8	146,6	176,3	6,1	4,1	5,2
35-44	4.705,5	4.584,0	4.986,6	159,3	157,5	204,0	3,4	3,4	4,1
45-54	3.389,3	3.552,3	4.399,6	71,2	63,0	146,5	2,1	1,8	3,3
55+	1.566,8	1.719,0	2.514,0	22,2	21,5	48,2	1,4	1,3	1,9
Presencia jóvenes/resto edades en empleo ETT									
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0			
16-24	11,0	4,9	5,6	17,7	6,7	8,2			
25-34	32,0	25,4	21,0	46,7	35,2	28,1			
35-44	27,7	32,4	30,8	22,5	37,8	32,6			
45-54	20,0	25,1	27,1	10,0	15,1	23,4			
55+	9,2	12,2	15,5	3,1	5,2	7,7			

Fuente: INE, Encuesta de Población Activa, Variables de la submuestra.

dad de la población joven en el mercado de trabajo, especialmente con un mayor tránsito de jóvenes desde el empleo hacia el paro y la inactividad, aunque con una disminución del flujo de jóvenes que conseguían acceder al empleo⁹³.

En el periodo de recuperación posterior hasta 2019 los flujos se invirtieron, de manera que el paso al empleo desde el paro o la inactividad era nuevamente mayor en la población joven que en la adulta, consolidando la vuelta a lo que sería una situación normal, que es una mayor movilidad condicionada por el acceso de nuevos grupos de jóvenes a la vida laboral, ya sea al empleo o al paro, y la entrada y salida a la inactividad por la mayor combinación de episodios laborales y formativos. No obstante, el efecto de la temporalidad siguió presente, en consonancia con el volumen de contratos registrados en el SEPE, que arrojaba un número elevado de ellos celebrados con personas jóvenes, muy por encima del correspondiente peso de la población joven en el empleo, total y asalariado o, en otra perspectiva, un volumen de contratos a jóvenes mucho mayor que el número de asalariados en esta edad. En números redondos, en 2019 se registraron 8,1 millones de contratos a jóvenes, para un total asalariado joven de 2,5 millones de personas. De ellos, 5 millones fueron contratos temporales de duración determinada, para un total de 1,4 millones de personas en la población asalariada joven con contrato temporal.

El número de contratos registrados en 2019, como todos los correspondientes al periodo de recuperación tras la crisis de 2008, no solo era creciente, sino que estaba también más concentrado en duraciones cortas (cuadro 11). Cerca del 47 por 100, es decir, casi la mitad de los celebrados ese año tenía una vigencia inferior a tres meses; el 27 por 100 se registró con vigencias de una semana o menos. En los correspondientes al total de 16 a 29 años esas mismas proporciones eran algo mayores (52 y 31 por 100, respectivamente), pero en los grupos por debajo de 25 años se alejaban bastante, con un 54 por 100 de duraciones inferiores a 3 meses y un 33 por 100 en los de una semana o menos en el caso de los celebrados con personas de 20 a 24 años, más significativos por volumen que los del grupo de edades inicial. En el otro extremo, los contratos indefinidos eran menos frecuentes entre los jóvenes, incluyendo las conversiones, pero es llamativo el mayor peso de ellos en el grupo de 25 a 29, donde la contratación indefinida está incluso por encima de la que muestra el total de edades.

Ahora bien, si se observan estos datos de contratos en la perspectiva inversa, es decir, calculando el peso de los grupos jóvenes en los contratos por duración, lo que se aprecia es precisamente una importancia cuantitativa de ellos muy por encima de la esperable en atención a lo que representan en el volumen de empleo, con cifras de más de un tercio del total de contratos, incluyendo los indefinidos (donde es visible por otro lado la concentración en el grupo de 25 a 29 años), y de más de un 40 por 100 en algunas duraciones, entre ellas las más cortas. Esto apunta en la doble dirección explicativa de la mayor movilidad

93 MITRAMISS, *Informe jóvenes y mercado de trabajo* núm. 21, junio-2019 (Informes trimestrales: www.mitramiss.gob.es/es/sec_trabajo/analisis-mercado-trabajo/jovenes/numeros/index.htm).

CUADRO 11. CONTRATOS REGISTRADOS, POR DURACIONES Y EDAD, 2019

(Miles de contratos y distribuciones porcentuales, totales anuales. Datos de duración media en días)

Contratos registrados (nuevos y conversiones). Miles														
Grupos de edad	Total	<=7 días		>7 y <=15		>15 días y <=3 meses		>3 y <=6 meses		>6 y <=12 meses		Indeter- minada	Indefi- nida	Duración media
		<=7 días	>7 y <=15	<=1 mes	>1 y <=3 meses	>3 y <=6 meses	>6 y <=12 meses							
16-19	1.014	314	35	72	139	67	19	2	306	60	45			
20-24	3.572	1.177	137	234	396	266	81	8	1.009	263	48			
25-29	3.522	997	141	237	365	275	87	9	1.041	370	53			
16-29	8.108	2.488	313	543	900	608	187	19	2.356	694				
Total edades	22.512	6.141	966	1.634	2.191	1.460	456	57	7.447	2.159	49			
Distribución porcentual duraciones en cada edad														
16-19	100,0	31,0	3,5	7,1	13,7	6,6	1,8	0,1	30,1	6,0				
20-24	100,0	33,0	3,8	6,5	11,1	7,4	2,3	0,2	28,3	7,4				
25-29	100,0	28,3	4,0	6,7	10,4	7,8	2,5	0,3	29,6	10,5				
16-29	100,0	30,7	3,9	6,7	11,1	7,5	2,3	0,2	29,1	8,6				
Total edades	100,0	27,3	4,3	7,3	9,7	6,5	2,0	0,3	33,1	9,6				
Distribución porcentual edades en cada duración														
16-19	4,5	5,1	3,7	4,4	6,3	4,6	4,1	2,7	4,1	2,8				
20-24	15,9	19,2	14,2	14,3	18,1	18,2	17,8	14,8	13,6	12,2				
25-29	15,6	16,2	14,5	14,5	16,7	18,8	19,2	15,8	14,0	17,1				
16-29	36,0	40,5	32,5	33,2	41,1	41,7	41,1	33,2	31,6	32,1				
Total edades	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0				

Fuente: SEPE, Estadística de Contratos Registrados.

laboral que se acaba de trazar. Y, desde luego, subraya dos cuestiones centrales pero de signo bien distinto: una es la mayor entidad del problema de los contratos muy cortos en el grupo joven, que evidencia una sucesión de contratos cortos a lo largo del tiempo para cada persona joven en el empleo, con o sin episodios intermedios de paro (es decir, con o sin rotación empleo-paro); la otra es la importancia del paso entre contratos temporales e indefinidos a través de las conversiones.

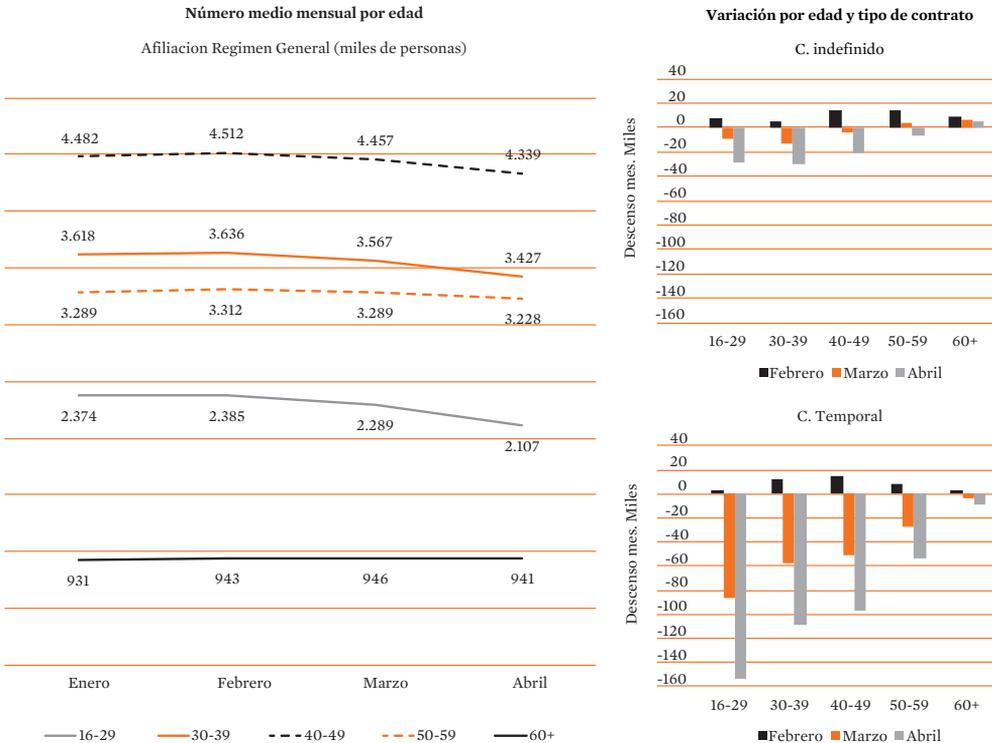
La alta temporalidad en el empleo asalariado joven, junto con la mayor frecuencia en este de contratos de corta duración, unida a la mayor asalarización de su empleo, explica la concentración del impacto inicial de la crisis del COVID-19 sobre el empleo en los jóvenes, pues el confinamiento indujo, en la segunda mitad de marzo de 2020, un rápido ajuste de empleo concentrado, precisamente, en el temporal. Pero, por otro lado, la consecuencia de ello es una reducción de la temporalidad, de manera que las conclusiones hasta 2019 pueden verse muy afectadas por la nueva situación: habrá que esperar algunos meses para observar tendencias más sólidas, toda vez que por ahora muestran grandes variaciones⁹⁴ no solo por el impacto del COVID-19 sino también por la propia estacionalidad del empleo.

*COVID-19:
concentración de la
caída en el empleo
temporal de los jóvenes*

94 De acuerdo con los datos de la Seguridad Social, el saldo de afiliados al Régimen General con contrato temporal menores de 30 años se redujo en más de 250.000 personas entre febrero y mayo de 2020, pero repuntó en más de 170.000 entre mayo y agosto. Seguridad Social: Afiliados medios por tipo de contrato y grupo de edad. Régimen General <http://www.seg-social.es/wps/portal/wss/internet/EstadisticasPresupuestosEstudios>.

Tomando como referencia la afiliación media mensual al Régimen General es posible recoger la evolución para el grupo de menores de 30 años por tipo de contrato, que muestra cómo se concentra el descenso de marzo y abril de 2020 en los afiliados con contrato temporal. Este régimen (que supone en torno al 87 por 100 del encuadramiento en el caso de las personas jóvenes) mostró una caída mensual de 96.000 personas de 16 a 29 años en marzo, y de 182.000 en abril, respectivamente un 40 y un 36 por 100 de los descensos en esos dos meses en este Régimen para el total de edades (240.000 en marzo y 506.000 en abril). Dentro del dato de afiliación en el grupo joven, el 90 por 100 de la caída en marzo y el 84 por 100 en la de abril corresponde a afiliados con contrato temporal. Esto da una clara idea de que, efectivamente, hubo en el momento inicial de la crisis sanitaria un mayor impacto relativo en el empleo joven, cuyo principal origen fue la elevada temporalidad, que facilitó su salida a muy corto plazo del empleo.

GRÁFICO 36. PRIMER IMPACTO COVID-19 EN EL EMPLEO JOVEN, POR TIPO DE CONTRATO, 2020
(Afiliación al Régimen General, por edad, miles de personas. Promedios mensuales)



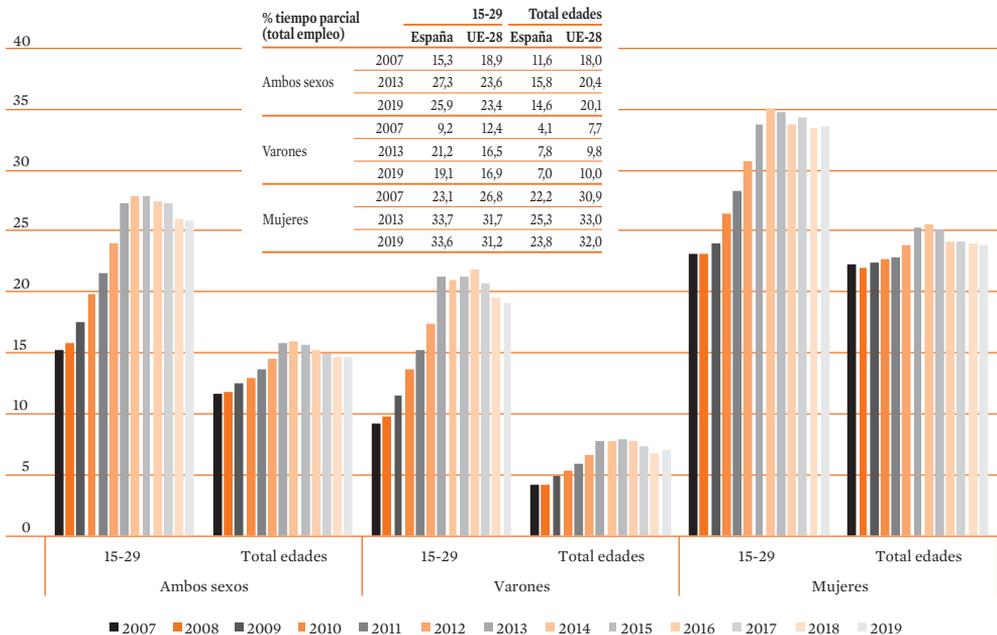
Fuente: Seguridad Social, Estadísticas de Afiliación.

El peso del trabajo a tiempo parcial en el empleo joven creció con fuerza a raíz de la crisis entre 2008 y 2013 y también, pero con menor intensidad, en los años posteriores, aunque en 2019 ya se había detenido tal progresión. Esta evolución resultaba en una presencia significativamente mayor del tiempo parcial en los jóvenes, por encima de la presente en el total de edades.

Más tiempo parcial, pero mayor involuntariedad

En 2019, los resultados de Eurostat arrojaban para el grupo joven en España un 25,9 por 100 de personas trabajando a tiempo parcial, frente a un 14,6 por 100 en el total de edades, cuando en 2007, es decir, en el ciclo expansivo anterior, esos mismos pesos fueron del 11,6 y el 15,3 por 100. Así, aun con el descenso recogido en los últimos años, la distancia entre el grupo joven y el total de edades se había hecho mayor en este aspecto, pues en el primer año del periodo contemplado la diferencia era de 3,7 puntos mientras que en 2019 era de 11,3. Esto era aún más pronunciado en los varones, donde los jóvenes tenían en ese año un peso del tiempo parcial 2,7 veces mayor que el total, mientras que en las mujeres, aunque el tiempo parcial también era más alto en las jóvenes, no había tanta distancia (1,4 veces), porque en el resto de las edades también trabajaban con frecuencia a tiempo parcial. Todos estos datos se encontraban ya en el caso joven, a diferencia de en el total de edades, por encima del total correspondiente a la UE-28.

GRÁFICO 37. PESO DEL EMPLEO A TIEMPO PARCIAL EN LOS JÓVENES, POR SEXO, 2007-2019 (Porcentajes sobre el total de empleo en cada sexo y grupo de edad. Datos medios anuales)



Fuente: Eurostat, *Labour Force Survey*.

La razón para subrayar esta circunstancia es que el grado de involuntariedad de este tipo de jornada en el empleo joven en España era aún elevado en 2019 y resultaba ser incluso mayor que en el total de edades, mientras que en la UE-28, aunque también fuese alta la involuntariedad, el grupo joven exhibía un dato algo mejor que en su correspondiente total (cuadro 12). La cuestión es que, tras su elevación a raíz de la crisis de 2008, y aunque se redujeron en los años 2014 a 2019, de recuperación tras aquélla, estas cifras indicaban que la situación de trabajo a tiempo parcial resultaba no deseada para la mayoría, en concreto (en números redondos) para el 55 por 100 (de las personas jóvenes que estaban en ella en 2019, mientras que en la UE-28 esto alcanzaba solo al 26 por 100, con datos concretos sobre algunos países europeos, entre los que destacaban Holanda, Alemania y Dinamarca (que se cuentan además entre los de mejores resultados de empleo joven) mucho más divergentes, siendo allí mayoritarios los casos donde la jornada a tiempo parcial se correspondía con una elección de quienes trabajaban con ella en el grupo joven, con un grado de involuntariedad en el primer país citado del 6 por 100, y en los otros dos del 9 por 100. Es cierto que estas mismas diferencias comparadas se encontraban al recoger el total de la población en el empleo a cualquier edad, pero hay que recordar que, por una parte, eran precisamente los grupos jóvenes los que más pesaban en el tiempo parcial y, por otra parte, que este tipo de jornada, si fuese una opción, permitiría formas más flexibles de participación laboral en los años de inserción efectiva en el empleo.

CUADRO 12. INVOLUNTARIEDAD DEL TIEMPO PARCIAL EN EL EMPLEO JOVEN, 2007-2019
(Porcentaje de quienes no pudieron encontrar empleo a tiempo completo, medias anuales)

Año	15-29		Total edades	
	España	UE-28	España	UE-28
2007	26,9	34,5	21,4	32,8
2013	34,1	68,2	27,7	62,6
2014	34,5	68,5	28,0	63,3
2015	33,8	67,0	27,5	62,6
2016	31,1	62,8	26,1	61,3
2017	29,7	64,2	24,9	60,3
2018	27,8	58,0	23,4	55,3
2019	25,5	54,6	22,2	53,6

Fuente: Eurostat, *Labour Force Survey*.

CAPÍTULO IV
LAS TRANSICIONES DE LA EDUCACIÓN
AL EMPLEO

El confinamiento de la población, y la limitación de la movilidad y de la actividad económica está teniendo importantes repercusiones en la situación laboral de la población joven, y además, sus primeras consecuencias sobre la inserción laboral previsiblemente se agraven en un futuro inmediato⁹⁵. Esta situación, analizada anteriormente, probablemente va a dificultar más las transiciones de los graduados al empleo que se describen en este apartado, aunque todavía es pronto para conocer el impacto real de la pandemia a este respecto.

El estudio de las transiciones de la educación al empleo generalmente adopta un enfoque longitudinal basado en el análisis retrospectivo del acceso al mercado laboral de los jóvenes desde que finalizaron o abandonaron los estudios hasta el momento de la entrevista, lo que supone un periodo que está en torno a los tres o cuatro años. El análisis del acceso al mercado laboral ha dejado de realizarse únicamente en términos de tasas de empleo para incluir otros indicadores. Desde el enfoque de la economía de la educación, el ajuste entre la formación recibida y las exigencias del puesto de trabajo se convierte en un indicador clave. El estudio de dicho ajuste suele realizarse desde una perspectiva horizontal que describe la relación entre el área de estudio elegida y la desempeñada en el puesto de trabajo. Pero también el ajuste vertical, que se refiere a la adecuación del nivel de estudios al estatus ocupacional.

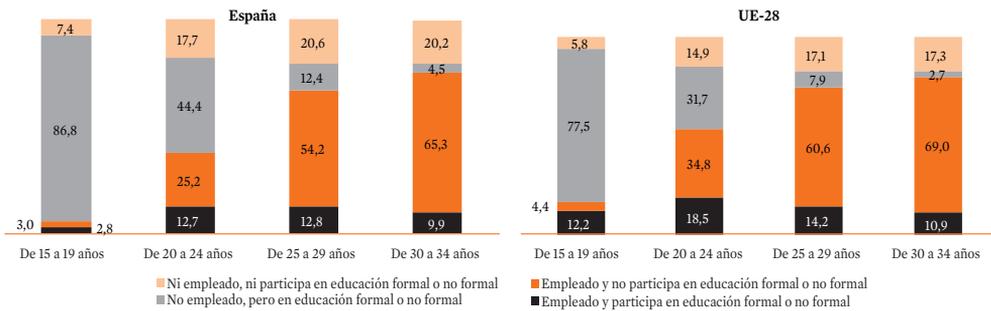
Sin embargo, este enfoque no es compartido por parte de la comunidad científica, que considera este modelo como adecuacionista⁹⁶. Esta otra perspectiva postula una mayor autonomía de los sistemas de formación respecto al mercado laboral, dada la flexibilidad y dinamicidad del mercado, y la imperfecta información sobre las características productivas de los futuros trabajadores, así como de otras razones que pueden llevar a los individuos a trabajar en campos distintos a los que estudiaron, como por ejemplo mejores salarios o conciliación familia-trabajo.

Una de las decisiones individuales más importantes se sitúa en cuándo pasar de la educación al mundo laboral. En los últimos, años la transición entre la educación y el trabajo se ha vuelto menos clara. Así, existen estudiantes que trabajan a media jornada o en trabajos

95 Instituto de la Juventud y Consejo de la Juventud de España, *Juventud en riesgo: análisis de las consecuencias socioeconómicas del COVID-19 sobre la población joven en España*, primer informe, abril, 2020.

96 Sobre estos dos enfoques, véase A. Rodríguez-Esteban, J. Vidal y M. Vieira, “Un análisis de la empleabilidad de los universitarios en España a través del ajuste horizontal”, *Revista de Educación*, Ministerio de Educación y Formación Profesional, núm. 384, 2019.

GRÁFICO 38. EMPLEO Y EDUCACIÓN ENTRE LA POBLACIÓN JOVEN POR EDAD, ESPAÑA Y UE-28, 2018



Fuente: Eurostat.

de temporada para complementar sus ingresos, o jóvenes empleados que retornan a la educación, entre otras, aunque sobre algunas de estas situaciones se carece de suficiente información. Como es lógico, la posición de los jóvenes respecto a la educación y el empleo varía bastante con la edad, pero, en comparación con la UE-28, en España más jóvenes se encuentran solo estudiando, y la proporción de jóvenes que estudian y trabajan es menor. Destaca la menor proporción de jóvenes que están solo trabajando, especialmente entre los 20 y 29 años, y la mayor proporción de los que ni estudian ni trabajan en todas las edades (gráfico 38). Dado que la gran mayoría de los jóvenes en España y la Unión Europea entre 15 y 19 años continuaron participando en alguna forma de educación y formación, el análisis de las transiciones se centra en la población de edad 20 a 34 años.

A pesar de las numerosas ventajas, tanto en términos personales como de empleo, de compatibilizar los estudios y el trabajo, según el módulo de la EPA de 2016⁹⁷, la mayoría (71,5 por 100) de los jóvenes españoles de 16 a 34 años, no había realizado ningún tipo de trabajo mientras cursaba sus estudios, y solo el 25,3 por 100 habían compatibilizado trabajo y estudios. Entre quienes habían realizado algún trabajo mientras estudiaban, para el 40,3 por 100 la experiencia laboral formaba parte obligatoria de su plan de estudios. La combinación de trabajo y estudios fue más frecuente entre los jóvenes de mayor edad, y más habitual entre las mujeres que entre los hombres.

Los itinerarios y las transiciones entre la educación y el empleo: relevancia de la cuestión

Las diferentes posiciones adquiridas en la inserción laboral de los jóvenes, dada la importancia de un acceso al mercado de trabajo ajustado sobre la trayectoria laboral posterior, reflejan uno de los puntos más importantes de la transición a la vida adulta. La formación supone un elemento compensador de las desigualdades de oportunidades en el acceso al mercado laboral, pero también para obtener mejoras en el mundo laboral, los ingresos, la salud, el capital social e incluso la participación política. La dura-

97 INE, Encuesta de Población de Activa. Módulo especial 2016, Los jóvenes en el mercado laboral.

ción y la calidad de la enseñanza que las personas reciben, las competencias adquiridas, y las motivaciones personales y familiares, tienen un impacto importante en la transición desde la educación al trabajo. En un mundo globalizado, incierto y cambiante, las características y condiciones del mercado laboral en el que se insertan, el contexto socioeconómico, las políticas institucionales y los recursos económicos empleados para ayudar a que este proceso sea exitoso, también son relevantes. La transición, en los últimos años, se ha vuelto más prolongada y cada vez más impredecible, ya que los jóvenes cambian de trabajo con más frecuencia y tardan más en establecerse en el mercado laboral, ya sea por elección o por necesidad. Por todo ello, el análisis de los itinerarios seguidos por los jóvenes en su transición del sistema educativo al mercado laboral reviste tanto interés como complejidad⁹⁸.

La duración y características del proceso de transición entre la educación y el empleo puede verse influida por factores personales (el sexo, los estudios alcanzados, la edad a la que se terminan los estudios y el sector en el que se inscriben), por factores familiares, (el nivel de estudios, la situación laboral o la condición socioeconómica de los padres), por factores cíclicos que reflejan la situación económica de cada momento, y por factores institucionales (políticas educativas y de empleo). En términos generales, las mujeres se enfrentan a mayores dificultades de inserción que los hombres, y, a medida que aumenta el nivel educativo de los individuos, también lo hace la facilidad que tienen para encontrar empleo. Otras características personales, como la nacionalidad extranjera o la situación laboral de los padres, especialmente el desempleo o los trabajos pocos cualificados, también resultan significativos de cara a la inserción laboral.

*No hay una transición única
entre la escuela y el trabajo*

No cabe hablar de una transición única entre la escuela y el trabajo, pudiéndose identificar diversos itinerarios o trayectorias iniciales, pues estos itinerarios están estrechamente vinculados con las opciones formativas y el grado de éxito en las mismas, las oportunidades laborales, la toma de decisiones dentro de la familia en relación al coste-oportunidad de acceso a diferentes formaciones, la continuidad o no en la formación escolar, las percepciones subjetivas y las expectativas acerca de los estudios, etc. A pesar de esta variedad de situaciones, se puede hablar de trayectorias de éxito rápido en aquellas opciones formativas de alta y rápida inserción; de itinerarios de inserción con éxito pero que demandan periodos de formación prolongados, con demoras y desajustes entre las situaciones de estudio y el trabajo (aproximación sucesiva); pero también de jóvenes con titulaciones medias y altas que han tenido poca acumulación o inadecuada experiencia profesional y escasas posibilidades de promoción profesional (precariedad); y las trayec-

98 De hecho, la relevancia económica y social de esta cuestión en los niveles educativos no universitarios ha motivado que el INE esté llevando a cabo los trabajos para una nueva Encuesta de transición educativa y formativa e inserción laboral (ETEFIL), similar a la realizada en 2005, según figura en la programación anual 2020 del Plan Estadístico Nacional. En el periodo de elaboración de este informe no se ha podido disponer de los resultados de dicha encuesta por encontrarse aún en fase de recogida de datos.

torias erráticas, que se circunscriben principalmente a aquellos que han abandonado la escuela de forma temprana, que están fuera de la formación y del trabajo, con paro crónico y baja posibilidad de estar ocupados.

A lo largo del tiempo se han producido cambios relevantes en las diferentes experiencias de transición, disminuyendo las de éxito más temprano a la vez que las trayectorias de aproximación sucesiva, e incluso las de precariedad, adquieren más importancia porque implican a muchos jóvenes con diferentes niveles y competencias.

En España, la crisis económica ha puesto de manifiesto un coste social especialmente alto para las personas jóvenes, que ha generado mayores dificultades en el acceso al em-

La incorporación de las personas jóvenes españolas al mercado de trabajo por nivel educativo es peor que en la UE-28

pleo independientemente del logro alcanzado en el sistema educativo, aunque, como se ha mencionado, contar con un mayor nivel educativo aumenta las posibilidades de empleo de los recién graduados. Con la recuperación económica, las tasas de empleo en todos los niveles educativos han aumentado considerablemente, pero en ningún caso han alcanzado

los niveles previos a las recesiones del periodo 2008-2013. De hecho en 2018, España con un 75,4 por 100 de recién graduados de 20 a 34 años empleados con al menos un nivel de educación secundaria superior, se encuentra lejos del punto de referencia de educación y formación de la Estrategia Europa 2020, por el que la proporción debía alcanzar el 82 por 100⁹⁹.

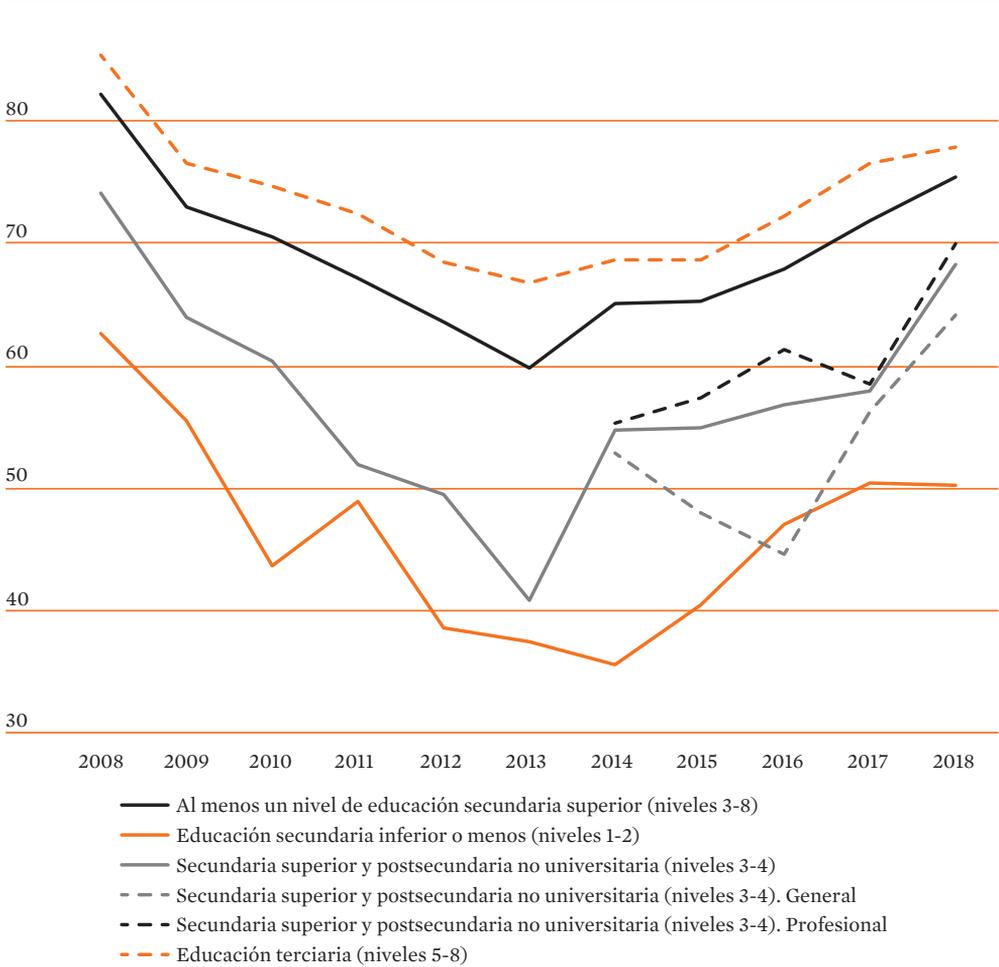
El efecto relativo de la crisis fue muy intenso entre los jóvenes con estudios medios respecto al resto de niveles educativos, aunque también la recuperación ha sido superior, especialmente entre aquellos que finalizaron estudios de carácter profesional (entre 2014 y 2018 la tasa de empleo aumentó casi 15 puntos porcentuales, alcanzando una tasa del 70 por 100 en 2018 frente al 64 por 100 de los que optaron por estudios de carácter general). Sin embargo, dicha tasa no alcanza la de los jóvenes con estudios terciarios (77,9 por 100), entre los que tanto el efecto de la crisis como de la recuperación ha sido menos intenso.

Especialmente preocupante es la situación para los jóvenes con niveles educativos bajos, pues sufren las mayores dificultades de acceso al empleo, tanto en el periodo de crisis como en el de recuperación (en 2018 la mitad de ellos no habían accedido al empleo tres años después de haber terminado o abandonado el sistema educativo).

⁹⁹ Porcentaje de graduados en educación secundaria segunda etapa, postsecundaria no superior o superior (CINE 3-8) entre 20 y 34 años que no realizan estudios, se han graduado entre 1 y 3 años antes y están ocupados.

GRÁFICO 39. TASA DE EMPLEO DE LOS JÓVENES RECIÉN GRADUADOS DE 20-34 AÑOS, SEGÚN EL MÁXIMO NIVEL DE EDUCACIÓN ALCANZADO, 2008-2018

90



Nota: graduados entre 1 y 3 años antes, están ocupados y no realizan estudios.

Fuente: Eurostat.

Las tasas de empleo en 2018 de los jóvenes españoles recién graduados eran especialmente bajas en todos los niveles educativos en comparación con la UE-28¹⁰⁰, sobre todo entre los jóvenes con estudios superiores¹⁰¹, pero también en los profesionales¹⁰². Estas menores tasas de empleo, particularmente las de los jóvenes más cualificados, implican una subutilización importante del capital humano que tiene efectos a corto y largo plazo, afectando a las trayectorias profesionales futuras, tanto por la depreciación de las cualificaciones adquiridas en el sistema educativo como por la menor adquisición de compe-

100 Véase Eurostat, *Statistics Explained. Employment rates of recent graduates.*

101 En 2018, solo Chipre tenía una tasa de empleo inferior.

102 En 2018, España era el sexto país con una tasa más baja para este nivel educativo.

tencias profesionales y transversales que se obtienen en los procesos de aprendizaje en el puesto de trabajo.

Para afrontar los desafíos de la digitalización y la globalización, y sus consecuentes repercusiones socioeconómicas y laborales, que no solo tienen incidencia en el volumen y características de empleo, es necesario equipar a los jóvenes con mayores niveles de competencias básicas¹⁰³, pero también profesionales y transversales. En este contexto, las competencias lingüísticas, y las tecnológicas o digitales, adquieren una especial relevancia. Sin embargo, a pesar de los avances registrados en los últimos años, tampoco los jóvenes españoles destacan en dichas competencias¹⁰⁴. Además, la velocidad de estas transformaciones requiere que los titulados cuenten con competencias transversales que les ayuden a fortalecer las oportunidades de empleo, y posteriormente el ejercicio de sus profesiones, que posiblemente varíen a lo largo de su vida laboral. A este respecto, parece existir un consenso sobre las competencias que serán necesarias: inteligencia emocional, trabajo en equipo, gestión de personas, pensamiento crítico, resolución de problemas complejos, creatividad, capacidad de aprender rápidamente, capacidad de negociación, orientación de servicio, y capacidad de juicio y toma de decisiones. La consecución de todas ellas aumentará la polivalencia, flexibilidad, versatilidad y capacidad de adaptación de los jóvenes ante la velocidad de estas transformaciones. Desde el sistema educativo, la adquisición de muchas de estas competencias está incluida formalmente en el currículo, si bien no existe una evaluación sobre el grado de consecución de las mismas. Estas competencias son básicas para la empleabilidad y bastante valoradas en los entornos laborales, por lo que la adquisición de las mismas debería reforzarse a lo largo de toda la vida profesional de cada persona, a través de la formación para el empleo.

Tanto en España como en la mayoría de los países europeos es frecuente que los inicios en el mercado laboral de los jóvenes estén condicionados por unas situaciones de empleo más marcadas por la temporalidad y la parcialidad. Sin embargo, el riesgo de que esta situación permanezca en el tiempo, dadas las condiciones actuales de empleo de los jóvenes en España¹⁰⁵, y de que no sea solo un paso previo en el logro de una estabilidad laboral, puede deteriorar aún más sus transiciones porque dificulta la acumulación de capital humano durante los primeros años de carrera laboral e influye claramente en el desarrollo de sus competencias. Este riesgo se puede incluso acentuar a tenor del impacto del COVID-19 sobre el empleo de los jóvenes. Algunas de estas tendencias podrían tener, además, un cierto componente estructural. En concreto, los cambios en la demanda de trabajo, que parecen perjudicar, sobre todo, a trabajadores de formación media y baja, y

103 Hay que recordar que los datos de PIACC señalaban la relevancia de un nivel alto de las competencias básicas adquiridas a través de la formación en el éxito de la inserción laboral.

104 Según Eurostat, la tasa de jóvenes españoles (16-29) con nivel bajo de competencias digitales era en 2017 del 16 por 100, en torno a la media de la zona euro (15 por 100). La tasa de jóvenes de 25 a 34 con un nivel elevado en competencias lingüísticas en 2016 fue en España del 32 por 100, similar a la zona euro (30,1 por 100).

105 Véase capítulo III de este informe.

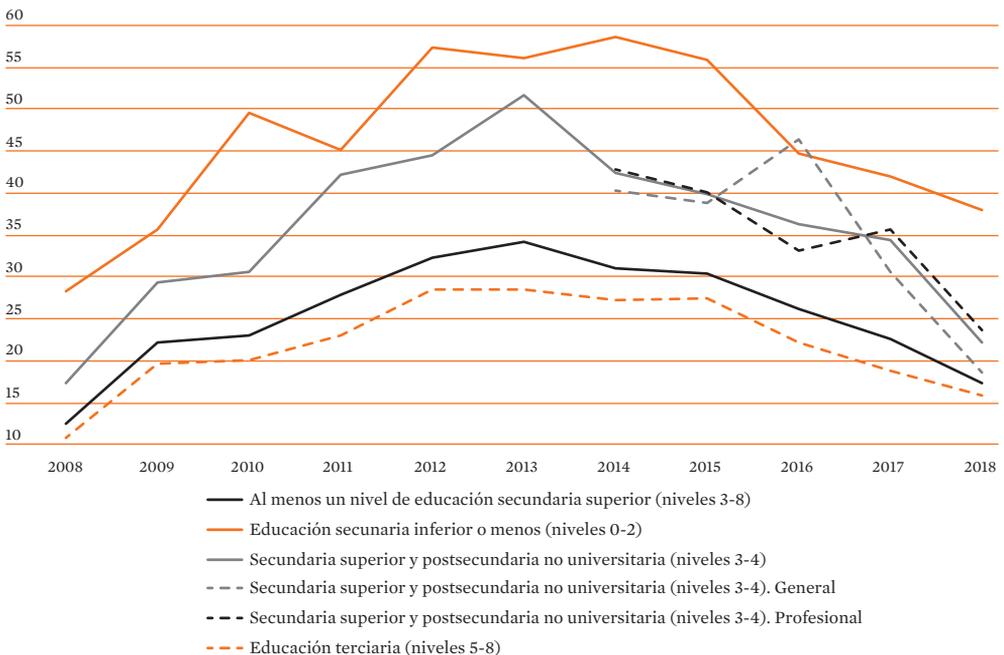
que reflejan, al menos en parte, el impacto de la globalización, la digitalización, la robótica e incluso el envejecimiento de la población.

Las situaciones de desempleo al inicio de la carrera laboral tienen importantes costes, pues cuando los jóvenes no son capaces de aplicar sus competencias relativamente pronto después de su graduación corren el riesgo de que dichas competencias disminuyan o se vuelvan obsoletas, lo que dificulta su empleabilidad a corto y medio plazo. Además, puede lastrar la productividad del trabajador a lo largo de su carrera laboral y dificultar la recuperación de sus rentas¹⁰⁶.

El desempleo de los recién graduados es mayor en España

La recesión económica del periodo 2008-2013 generó un fuerte incremento del desempleo en nuestro país, que fue particularmente elevado en el caso de los jóvenes, y que se extendió a todos los niveles educativos (gráfico 40). A pesar del reciente descenso del desempleo juvenil, la tasa de desempleo de los recién graduados sigue siendo alta en todos los niveles educativos, aunque las mayores bajadas en el periodo de recuperación corresponden a los graduados con estudios medios y superiores. Sin embargo, mientras que las tasas de los recién graduados en educación secundaria superior de carácter general

GRÁFICO 40. TASA DE DESEMPLEO DE LOS JÓVENES RECIÉN GRADUADOS DE 20-34 AÑOS, SEGÚN EL MÁXIMO NIVEL DE EDUCACIÓN ALCANZADO, 2008-2018



Nota: graduados entre 1 y 3 años antes y no realizan estudios.
Fuente: Eurostat.

106 P. Hernández de Cos, *La juventud en España: retos y oportunidades*, Banco de España, Madrid, 2019.

y profesional en 2014 eran similares (40,4 y 42,9 por 100 respectivamente), la evolución del desempleo ha sido mejor entre los que optaron por unas enseñanzas de carácter general (18,7 por 100 en 2018) que entre quienes eligieron estudios de carácter profesional (23,6 por 100). Además, según datos de Eurostat, las tasas de desempleo en 2018 de las personas jóvenes españolas recién graduadas eran especialmente altas en todos los niveles educativos en comparación con la UE-28, sobre todo entre los jóvenes con estudios superiores (15,9 por 100 en España frente al 8,5 por 100 en la UE-28), pero también en los profesionales (23,6 frente al 12,3 por 100 en la UE-28).

El desempleo después de graduarse no solo tiene consecuencias en las trayectorias laborales futuras, sino que el experimentar largos periodos en esa situación cuando se es joven propicia el desánimo, dificulta la empleabilidad, aumenta la probabilidad de estar desempleado en el futuro y reduce de forma importante las oportunidades laborales a lo largo de la vida.

En España, la duración del desempleo de las personas jóvenes que no estudian y buscan empleo de manera activa es superior a la media de la UE-23. Así, en 2018, el 1,5 por 100 de aquellas entre 18 y 24 años en la UE-23 no estudiaba y no tenía empleo desde hace más de 12 meses, lo que supone el 24,8 por 100 de las personas jóvenes en esa situación. En España el 3,4 por 100 de las de esa edad hacía más de doce meses que no tenía empleo, lo que representa una proporción mayor de jóvenes que no están realizando ningún tipo de formación y no tienen empleo (28,2 por 100)¹⁰⁷. Por otro lado, aunque no existe información lo bastante actualizada, algunos datos muestran que después de dejar los centros educativos, los jóvenes españoles también necesitan más tiempo para encontrar un trabajo estable, y que una proporción muy superior de los mismos no ha encontrado la estabilidad en el empleo transcurridos cuatro o cinco años¹⁰⁸.

Una adecuada inserción laboral no solo depende de lo factible que sea encontrar un empleo. El grado de ajuste entre las competencias y niveles educativos del trabajador, y las requeridas por el puesto de trabajo, es fundamental. De ello dependen el adecuado aprovechamiento de la inversión realizada en capital humano, la productividad del trabajo, el salario y el grado de satisfacción laboral. Las características de la estructura productiva y el tejido empresarial son muy relevantes en esta cuestión pues condicionan el tipo de ocupaciones que se desempeñan, pero también lo son las características y estructura educativa de la población joven.

Cuando los jóvenes encuentran trabajo, a menudo estos empleos no se corresponden a sus competencias

107 Ministerio de Educación y Formación Profesional, *Panorama de la educación. Indicadores de la OCDE 2019*, Informe español.

108 Si se considera solamente los contratos indefinidos en España los jóvenes tardan unos seis años frente a los dos de Dinamarca. Por otra parte, el 20 por 100 de jóvenes españoles de 15 a 34 años no ha encontrado un empleo estable en España, mientras que en otros países, como por ejemplo Reino Unido (4 por 100) y Países Bajos (5 por 100), esa proporción es considerablemente menor. OCDE, *Skills Strategy. Informe de diagnóstico. España 2015*.

El estudio de dicho ajuste puede realizarse desde una perspectiva horizontal, que es especialmente relevante en España por las diferentes cifras de inserción laboral según el tipo de titulación o área de estudio. También es importante el ajuste vertical por los importantes costes individuales y sociales que la falta del mismo tiene, aunque generalmente este desajuste solo se analiza para los egresados universitarios.

Es lógico que estos desajustes sean mayores entre los jóvenes que acceden por primera vez al mercado de trabajo, pero que a lo largo de la vida laboral y la carrera profesional, esta situación mejore con cambios de ocupación, empresa o sector. Sin embargo, según datos de la OCDE en 2015, en España el 41,2 por 100 de la población adulta se encontraba trabajando en puestos inadecuados desde el punto de vista de las cualificaciones adquiridas, mientras que en la UE-23 esa proporción era del 33,5 por 100¹⁰⁹. La inadecuación en España es superior porque el diferencial con Europa es mayor en el caso de la sobrecualificación (20 por 100 frente al 14,7 por 100), mientras que la proporción de trabajadores infracualificados es similar (21,2 y 18,7 por 100). Además, en España un 33,7 por 100 ocupaban puestos de trabajo inadecuados¹¹⁰, es decir, trabajaban en un ámbito distinto del de sus estudios, proporción que también es similar a la de los trabajadores europeos.

Es frecuente que las personas jóvenes tarden algún tiempo en encontrar empleos cuyas características se correspondan con su formación y muchas acceden a trabajos que no se ajustan a sus competencias, cualificaciones y campos de estudio. La OCDE¹¹¹ clasifica a las personas trabajadoras como en desajuste si poseen mayores o menores cualificaciones que las que requiere el empleo, si tienen una comprensión lectora superior o inferior a la requerida por el empleo, o si están trabajando en una ocupación que no está relacionada con su ámbito de estudio. El carácter generalmente estable de los ámbitos de estudio, y su mantenimiento sin grandes cambios a lo largo del tiempo, permite pensar en una característica de la educación que reviste rasgos estructurales, y cabe prever que la situación a día de hoy no sea muy divergente de los resultados obtenidos en 2012, cuando la proporción de jóvenes españoles (75 por 100) que se encontraban en empleos que no coincidían con su perfil en alguna de estas facetas era considerablemente superior a la media (61 por 100) para todos los países participantes en el PIAAC.

Generalmente los análisis de la transición entre la educación y el empleo no tienen en cuenta el nivel de adquisición de competencias básicas dentro de cada nivel educativo, que son esenciales para la empleabilidad. Tampoco se tiene habitualmente en consideración el ajuste entre las competencias profesionales (como por ejemplo los idiomas o competencias en TIC) y el uso de dichas competencias en el puesto de trabajo, o entre las

109 El conjunto de datos utiliza la siguiente definición de “inadecuación”: la inadecuación de la cualificación surge cuando la titulación académica de los trabajadores es superior o inferior a la requerida por su trabajo. Si su nivel educativo es superior al exigido por el trabajo, se considera que los trabajadores están sobrecualificados; si se verifica la situación contraria, se considera que están infracualificados. OCDE, *Getting skills right: Skills for Jobs Indicators*, 2017.

110 La inadecuación del ámbito de estudios surge cuando los trabajadores están en un ámbito distinto del de su especialización.

111 OCDE, *Skills Strategy. Informe de diagnóstico*. España 2015.

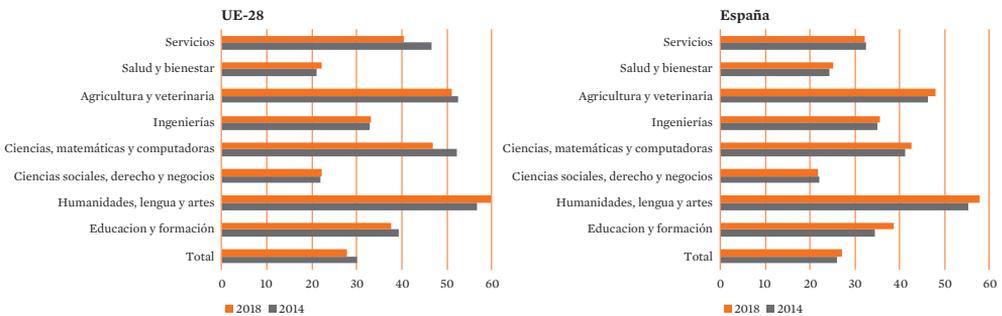
competencias transversales adquiridas por los jóvenes y su utilización según los diferentes niveles educativos de los mismos¹¹².

Recientemente, Eurostat ha medido de manera experimental el desajuste horizontal en las personas jóvenes en relación al máximo nivel educativo alcanzado¹¹³. Quienes trabajan fuera de su campo de educación suelen experimentar frustración debido a la falta de un retorno directo al esfuerzo dedicado a estudiar y, para las empresas, pueden generar pérdidas económicas como resultado de una menor eficiencia y/o costes adicionales para que los trabajadores adquieran las competencias específicas en el trabajo.

En las personas jóvenes que habían alcanzado, al menos, un nivel educativo de secundaria, el desajuste por campo de estudio en 2018 era en España similar al promedio en la UE-28 (gráfico 41). Ahora bien, mientras que en la Unión Europea esta proporción disminuyó respecto a 2014, en España, por el contrario, aumentó ligeramente. En 2018, los campos de estudio con mayor desajuste en España y en la UE-28 eran sustancialmente los mismos, con algunas diferencias en cuanto al grado de desajuste. En España entre 2014 y 2018 el desajuste creció o permaneció igual en todos los campos de estudio.

Además de un problema de desajuste estrictamente educativo, existen problemas ligados a la insuficiencia de competencias efectivamente adquiridas por los graduados, que son percibidos desde ambos lados del proceso de inserción laboral: las empresas y los titulados¹¹⁴. Desde el punto de vista de los jóvenes, solo los técnicos y profesionales

GRÁFICO 41. DESAJUSTE HORIZONTAL DE JÓVENES EMPLEADOS DE 15-34 AÑOS QUE AL MENOS HAN COMPLETADO EDUCACIÓN SECUNDARIA, 2014-2018
(En porcentaje)



Nota: comprende los niveles educativos 3 a 8 de la ISCED-2011.

Fuente: Eurostat, *Experimental statistics. Skills*.

112 Dicho análisis sí se realiza para la población adulta desempleada. A este respecto, véase Banco de España, “Desajustes en competencias entre la oferta y demanda de trabajo en España”, *Boletín Económico*, septiembre de 2016.

113 A través de la tasa de desajuste por campo educativo, que se define como la discrepancia entre la ocupación actual de una persona y el campo educativo.

114 Un aspecto de necesario análisis es el relativo a las interacciones entre el desarrollo de competencias y el desempeño laboral efectivo, que el CEDEFOP ha llevado a cabo para el conjunto de la población ocupada en su Índice Europeo de Competencias, si bien no ofrece información por edades sobre esta cuestión. Por ello, sería deseable disponer de este enfoque para conocer la situación de las personas trabajadoras jóvenes.

científicos e intelectuales fueron quienes en mayor medida consideraron que los estudios realizados les ayudaron a enfrentarse a las demandas de su trabajo actual (el 81,7 por 100 declaró que ello era así en gran medida), mientras que en el caso de los técnicos y profesionales de apoyo, solo algo más de la mitad (56,6 por 100) opina lo mismo. Por el contrario, el 40,6 por 100 de los ocupados en ocupaciones elementales manifestó que su formación no le sirvió de nada para las demandas de su empleo actual¹¹⁵.

Por el lado de la empresa, existe una opinión mayoritaria de que persiste el desajuste entre los conocimientos, competencias y actitudes que ellas demandan y las que la formación educativa aporta¹¹⁶. Las empresas siguen apostando por contratar personas con formación universitaria y siguen encontrando dificultades para contratar a personas preparadas con formación profesional. Por su parte, las tasas de empleo y desempleo de los jóvenes por nivel educativo (gráficos 39 y 40) indican que las transiciones de los graduados universitarios son más exitosas que entre aquellos que cuentan con formación profesional.

Respecto a las competencias profesionales, además de los idiomas, las empresas muestran una gran preocupación por el cambio de perfiles requeridos que supondrá la automatización y la revolución digital, y su desajuste con las capacidades entre los graduados universitarios y de formación profesional¹¹⁷, que crecerá especialmente en áreas como *big data*, *marketing* digital, inteligencia artificial o *blockchain*.

Por otro lado, la evolución de las empresas hacia estructuras más horizontales, con métodos de trabajo más colaborativos, requiere de ciertas competencias transversales, como el trabajo en equipo, la comunicación, el liderazgo, la negociación o el carácter emprendedor, en las que los egresados muestran carencias. La brecha en el ámbito de las actitudes personales también es importante, especialmente respecto a la adaptabilidad, la resiliencia, el compromiso y la capacidad de trabajar en entornos inciertos. Para dar respuesta a estas nuevas necesidades es importante el papel del sistema educativo, pero la adquisición de las mismas no corresponde exclusivamente a la enseñanza formal, pues muchas de ellas se adquieren en los puestos de trabajo. La falta de experiencia es un factor importante, cuyo efecto negativo se acentúa en el caso de España por el retraso en la incorporación al trabajo de los jóvenes y las carencias en el ámbito de las prácticas en empresas. Además, el margen de mejora de las políticas de formación para el empleo a este respecto es grande.

Desde el ámbito educativo, la OCDE¹¹⁸ señala la importancia de la orientación durante la educación secundaria que proporcione una información completa, crítica y actuali-

115 INE, EPA, Módulo especial 2016, Los jóvenes en el mercado laboral.

116 M. L. Blázquez, R. Masclans y J. Canals, *El futuro del empleo y las competencias profesionales del futuro: la perspectiva de las empresas*, IESE, 2019.

117 Según el estudio del IESE sobre el futuro del empleo y las competencias profesionales del futuro: la perspectiva de las empresas, un 68 por 100 de las empresas detecta una importante brecha de conocimientos en tecnología y digitalización, en el caso de los graduados universitarios. Un 48 por 100 de las empresas detecta esta brecha en los graduados de formación profesional. En el caso de la automatización de los puestos de trabajo preocupa su impacto en niveles educativos inferiores.

118 OCDE, *Getting Skills right: Skills for Jobs indicators*, 2017.

zada para ayudar a los estudiantes y sus familias a tomar decisiones sobre la educación y competencias en las que debería invertir. En opinión de esta organización, se debería desarrollar una estrategia nacional de orientación en este nivel, donde se unifiquen las informaciones existentes sobre las necesidades educativas y formativas en cada nivel educativo, y mejorar el uso de los datos de las necesidades de habilidades en la formulación de políticas. También se debería asegurar la calidad y relevancia de la educación superior, para promover una respuesta más sólida a las necesidades del tejido productivo. Unido a lo anterior, en 2018 España recibió una recomendación específica por país en el contexto del Semestre Europeo para “aumentar la cooperación entre el ámbito académico y la empresa, con vistas a mitigar la actual inadecuación de las cualificaciones”.

La transición de los jóvenes con escasos estudios es especialmente difícil, pues si el logro educativo siempre ha tenido un enorme impacto en la empleabilidad, a raíz de la

La transición de los jóvenes con estudios bajos es especialmente difícil y pocos jóvenes retoman los estudios reglados

crisis este impacto se ha reforzado aún más. Los estudiantes que abandonan el sistema educativo tempranamente se enfrentan a graves dificultades para entrar y permanecer en el mercado de trabajo, y tienen mayor riesgo de pobreza, tanto porque es más factible que estos jóvenes queden próximos a la economía “informal” al acabarse su protección por desempleo, si

cumplen los requisitos para tener acceso a ella, como porque sus condiciones laborales más precarias e inseguras los hacen más vulnerables a formar parte de los denominados “trabajadores pobres”¹¹⁹.

Según la EPA¹²⁰, del total de jóvenes de 16 a 34 años que en 2016 no estaban cursando estudios reglados en las cuatro últimas semanas (6.222.900, es decir el 65,4 por 100), solo un 13,4 por 100 (836.600) había comenzado otro estudio o formación incluida en los planes oficiales de estudio después de completar su máximo nivel de formación alcanzado, y de ellos solo el 23,9 por 100 concluyeron esta formación (200.400). La proporción fue superior en el caso de las mujeres (29 por 100 frente al 19 por 100). Del total de jóvenes que iniciaron estudios reglados, el 17 por 100 lo hizo para completar un nivel educativo bajo, el 40 por 100 un nivel medio y un 43 por 100 un nivel alto, pero solo lo consiguieron completar el 14, 21 y 31 por 100 respectivamente. El motivo principal para no concluir la formación iniciada fue que querían trabajar (25,8 por 100), seguido de que los estudios no satisfacían sus necesidades o intereses (16,1 por 100). Aunque la encuesta no informa de esta cuestión por nivel educativo alcanzado, el primer motivo crece con la edad, mientras que la insatisfacción con los estudios está más presente entre los más jóvenes y entre los varones (22 por 100). En el caso de las mujeres la segunda razón en importancia fueron los motivos familiares (11,6 por 100).

119 J. C. Solano, *La transición de los jóvenes sin estudio al mundo laboral en España*, Universidad de Murcia, 2016.

120 INE, Encuesta de Población Activa, Módulo sobre los jóvenes en el mercado laboral, año 2016.

Entre las personas jóvenes sin estudios superiores que no continuaron su formación (3.980.200), la causa principal por la que abandonaron los estudios fue que querían trabajar (el 57,9 por 100), otro 11,3 por 100 no continuó estudiando porque juzgaba que los estudios no satisfacían sus necesidades o intereses, y un 6,6 por 100 porque consideraba suficiente la formación alcanzada.

La información disponible sobre la inserción en el mercado laboral de los titulados de FP señala la existencia de desajuste entre las familias profesionales elegidas por el alumnado y las necesidades productivas¹²¹.

Dicha información muestra que el mayor número de contratos se realizaron a personas tituladas en educación secundaria general, para empleos que requieren, en muchos casos, competencias profesionales específicas. La variabilidad mostrada en las tasas de desempleo entre familias profesionales era muy amplia, pero aún más entre las diferentes titulaciones de una misma familia profesional, lo que indica que es más significativo el estudio por títulos que por familias profesionales. Algunos datos muestran indicios de desajuste respecto a las titulaciones elegidas por el alumnado y las que presentan mejores datos de inserción en el empleo. Así, del total de Ciclos Formativos de Grado Medio y Grado Superior (149), el 55 por 100 de los contratos del año 2014 estaban relacionados con 9 títulos correspondientes en su mayor parte al sector servicios, mientras que la matrícula en estos ciclos supone un 32 por 100 de la total. Algunas nuevas titulaciones correspondientes a profesiones emergentes, con un bajo número de titulados, habían obtenido asimismo un significativo nivel de contratación.

Por otro lado, el SEPE, en sus informes anuales de prospección y detección de necesidades formativas, que realiza desde 2016, recoge recomendaciones para la oferta de FP reglada, tanto respecto a la escasez de determinadas titulaciones o especialidades, como a la necesidad de actualización de las mismas. El informe anual de 2018 ha detectado escasez de titulaciones o especialidades en algunos ámbitos sectoriales, como los relacionados con actividades industriales, instalaciones y mantenimiento, y logística. Además, considera que es necesario desarrollar y priorizar acciones formativas en determinadas áreas que están dirigidas a anticipar las necesidades futuras del modelo productivo y orientadas al desarrollo de los sectores más innovadores. Tal es el caso de acciones relacionadas con la internacionalización de la empresa, el emprendimiento, la innovación, desarrollo tecnológico de procesos productivos, la digitalización, la eficiencia energética, la gestión

Desajuste entre las titulaciones de los egresados en formación profesional y las necesidades del tejido productivo

121 Ministerio de Educación Cultura y Deporte, *Informe de inserción en el mercado laboral de titulados de FP del sistema educativo*, 2015. Los datos de este informe se refieren al conjunto de personas que están en posesión de cada título y con el conjunto de titulados que acceden al empleo, sin poder diferenciar entre la edad de la persona, el año de obtención del título, o el tiempo transcurrido entre la obtención del título y el acceso al empleo. De ahí que dichos datos no se puedan referir exclusivamente a la transición entre la educación y el empleo.

medioambiental, la movilidad sostenible, profesiones y actividades reguladas, actividades relacionadas con la industria y actividades relacionadas con la logística.

Finalmente, señalar que aunque los jóvenes titulados en FP pueden padecer situaciones de sobrecualificación y de desajuste horizontal, la limitación de los datos no permite su análisis.

La inserción de las personas tituladas universitarias es más favorable que las de aquellas con menores niveles de estudio, pero se ve afectada también por la influencia que tiene

La sobrecualificación de las personas tituladas en educación terciaria en España es de las más altas

la coyuntura económica en las posibilidades de inserción en cada periodo, y por la especialización productiva, pues la presencia de ocupaciones cualificadas es muy distinta en cada uno de los sectores. La perspectiva europea comparada apunta también a la existencia de problemas de inserción de carácter estructural, cuyo resultado es la persistencia de unas tasas de desempleo de personas tituladas

universitarias más elevadas, y mayores porcentajes de sobrecualificación, en el sentido de que personas con un nivel superior de estudios trabajen en puestos para los que no se necesita un nivel de cualificación tan elevado.

La sobrecualificación afecta generalmente más a las personas jóvenes que acceden por primera vez al mercado de trabajo, pues el ajuste vertical tiende a mejorar a lo largo de la vida laboral. Sin embargo, los datos para España señalan que este problema tiene un carácter más transversal al afectar también a las personas de edades mayores, aunque la interpretación de este indicador requiere precaución¹²². En 2017 en España, la proporción de jóvenes de 25 a 34 años con sobrecualificación fue del 37,8 por 100, la tercera más alta de la UE-28 después de Grecia (44,5 por 100) y Chipre (40,5 por 100), y apenas ha variado respecto a 2012 (38,9 por 100)¹²³. En el conjunto de edades (20 a 64 años) este problema afectaba en 2018 al 37,3 por 100, la proporción más alta de la UE-28 y que, además, ha crecido 4 puntos desde 2008¹²⁴.

La sobrecualificación está vinculada a múltiples factores, entre ellos el funcionamiento y resultados del sistema educativo, el mercado de trabajo, la estructura productiva de una economía y las coyunturas económicas. Pero el problema de la sobrecualificación en España también parece guardar relación con la falta de competencias efectivas de las personas graduadas universitarias¹²⁵, de manera que los porcentajes de estas que están

122 Porque el indicador asume directamente que todas las ocupaciones en las categorías ISCO 4-9 no requieren un título de educación superior, y porque muchos jóvenes graduados de educación superior pueden estar sobrecualificados por una duración temporal o elegir sus trabajos por razones personales o de otro tipo.

123 Este indicador muestra la proporción de jóvenes (de 25 a 34 años), graduados de educación superior (CINE 5 o 6) empleados en puestos no incluidos en las categorías de gerentes (ISCO 1), profesionales (ISCO 2) o técnicos y profesionales asociados (ISCO 3). Todas las estimaciones son cálculos propios del equipo Skills Panorama (CEDEFOP) basados en datos de Eurostat.

124 Eurostat, *Experimental statistics. Skills*.

125 L. Serrano Martínez y A. Soler Guillén, *La formación y el empleo de los jóvenes españoles: trayectoria reciente y escenarios futuros*, Informe de la Fundación BBVA, 2015. Los niveles de competencias básicas, a través del análisis de los datos del PIACC 2012, de bastantes universitarios son bajos, y la sobrecualificación es muy elevada entre quienes poseen niveles bajos de competencias, mientras que entre quienes alcanzan el máximo nivel de competencias apenas se observa este problema.

sobrecualificadas varían ampliamente según su nivel de rendimiento respecto a las competencias básicas. La sobrecualificación tiene importantes costes individuales, sociales y económicos¹²⁶.

Varios informes de la Administración educativa¹²⁷ analizan la inserción laboral de las personas egresadas de las universidades españolas en el curso 2009-10¹²⁸ y 2013-14¹²⁹ a través de los datos que aporta la vida laboral de los afiliados a la Seguridad Social en los cuatro años posteriores a la finalización de sus estudios. Algunos factores hacen que la comparación entre los estudios disponibles no sea todo lo homogénea que sería deseable¹³⁰, pero este examen permite observar estas transiciones en dos momentos económicos diferentes.

*La transición de las
personas tituladas
universitarias
españolas al empleo*

El análisis de la transición se efectúa a través de las tasas de afiliación y de los grupos de cotización por rama de enseñanza y ámbito de estudio. Los datos permiten identificar el desajuste educativo entre quienes quieren trabajar y no pueden, a través de las tasas de afiliación inmediatamente después de titularse y en los cuatro años posteriores a su graduación, y también reconocer los posibles cambios en el riesgo de sobrecualificación en las etapas iniciales de la carrera laboral. Ni la sobrecualificación persistente (4 años después de haber finalizado la carrera) ni el estar fuera del mercado laboral 4 años después de acabar la carrera son unas circunstancias deseables para los titulados universitarios, pero las implicaciones de una y otra situación son muy diferentes. Estar fuera del empleo unos años después de finalizar la titulación no resulta particularmente problemático si se trata de inactividad (voluntaria) y no de desempleo (involuntario). La sobrecualificación persistente conlleva la obsolescencia de los conocimientos y competencias; y, por otro lado, puede dificultar la obtención de un empleo ajustado, pues quienes acumulan experiencias laborales en puestos para los que están sobrecualificados tienen menos probabilidades de escapar de esta situación que quienes están en la inactividad¹³¹. Asimismo, se observará la heterogeneidad en la inserción y en el riesgo de sobrecualificación en los primeros años tras la graduación según los campos de estudio elegidos.

126 Véase M. Ramos, “Sobrecualificación y desempleo juvenil. Dinámicas de inserción laboral de los titulados universitarios”, Observatorio Social de “la Caixa”, 2017, y L. Serrano Martínez y A. Soler Guillén, *La formación y el empleo de los jóvenes españoles: trayectoria reciente y escenarios futuros*, cit.

127 Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades, Inserción laboral de los egresados universitarios, curso 2013-14 (análisis hasta 2018), 2019. Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, Inserción laboral de los egresados universitarios. La perspectiva de la afiliación a la Seguridad Social. Primer Informe, 2015.

128 Se centró exclusivamente en el estudio de los alumnos de 1º y 2º ciclo, un total de 190.749 alumnos, no abarcando los egresados de Grado.

129 La población objeto de estudio se extiende a todos los estudiantes de Grado y de 1º y 2º ciclo de dicho curso (233.626).

130 Véase Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades, Inserción laboral de los egresados universitarios, curso 2013-14, cit.

131 M. Ramos, “Sobrecualificación y desempleo juvenil. Dinámicas de inserción laboral de los titulados universitarios”, cit.

En general, la tasa de afiliación aumenta con el transcurso de los años después de terminar los estudios para ambas cohortes de egresados, aunque los resultados de inserción son mejores tanto en el primer año como en el cuarto para los egresados del curso 2013-14. Además de las diferencias en la coyuntura económica en el momento de la inserción, estos datos se ven afectados por la edad media de los egresados, la duración de los estudios, y la proporción de los mismos que podrían estar trabajando antes de la finalización de sus estudios. La proporción de estudiantes con un empleo acorde a la titulación universitaria (porcentaje de jóvenes en el grupo de cotización Titulados) crece año a año en ambas cohortes, pero mientras que, en el primer año, el grado de “adecuación” es similar, los resultados obtenidos para las personas tituladas en el curso 2013-14 mejoran a los obtenidos en el curso 2009-10 al cuarto año (cuadro 13).

CUADRO 13. PRINCIPALES RESULTADOS EN LA INSERCIÓN DE LAS PERSONAS EGRESADAS UNIVERSITARIAS EN 2009-10 Y 2013-14

	Tasa de afiliación a la S.S. (%)	Porcentaje de autónomos	Porcentaje de indefinidos	Porcentaje de asalariados a tiempo completo	Grupo de cotización			Base de cotización media
					Titulado	Medio, no manuales	Bajo y manual	
Egresados 2009-10								
Primer año (2011)	43,4	7,0	48,2	67,7	48,5	23,1	28,4	22.579
Segundo año (2012)	55,6	7,2	49,9	73,0	53,5	21,3	25,2	22.739
Tercer año (2013)	58,6	8,6	53,6	73,2	53,8	21,1	25,1	23.434
Cuarto año (2014)	64,4	10,3	50,7	74,2	55,5	20,1	24,4	23.736
Egresados 2013-14								
Primer año (2015)	47,0	9,0	48,4	70,8	48,2	20,5	31,3	21.537
Segundo año (2016)	59,6	8,5	50,1	74,9	54,0	19,4	26,6	22.806
Tercer año (2017)	67,8	8,7	52,4	76,9	57,7	19,3	23,0	24.657
Cuarto año (2018)	72,3	8,9	51,7	79,0	60,7	19,0	20,3	26.213

Fuente: elaboración propia a partir de los datos del Ministerio de Educación sobre Indicadores de afiliación a la Seguridad Social de los egresados universitarios del curso 2009-2010 y 2013-14.

Respecto a algunas condiciones de esa inserción, los datos muestran que el nivel de autoempleo es reducido entre las personas egresadas universitarias, pero mientras en la cohorte de 2009-10 se observa una tendencia al alza, en la de 2013-14 es a la baja. En relación al tipo de contrato no hay mejoras sustanciales a lo largo de los años para ambas cohortes. Se observa un incremento ligeramente mayor del porcentaje de contratos a tiempo completo entre los egresados del curso 2013-14, aunque también partían de una mejor situación. Las retribuciones medias del primer año, aproximadas por las bases medias de cotización anual, son más bajas para las personas tituladas en 2013-14 que para las de 2009-10, pero después del primer año, las bases medias de cotización de las personas egresadas en 2013-14 superan en todos los casos a las de cursos anteriores.

Heterogeneidad de resultados por ramas de conocimiento

El tipo de formación elegida por el alumnado universitario afecta claramente a su inserción posterior, pues en ambas encuestas se aprecian diferencias de inserción y adecuación a su titulación en función de los estudios cursados, pero cabe recordar que la inserción no depende solo de la forma-

ción, sino también de factores de entorno y de la coyuntura económica. La calidad de la formación recibida y aspectos ligados al diseño de la formación y la organización de las universidades también influyen en la inserción¹³². Así las características de estudiantes y profesores de cada universidad, los recursos financieros, la complejidad organizativa, la especialización de la oferta de titulaciones, las actuaciones en favor de la empleabilidad de los graduados, junto a la titularidad pública o privada, son algunos de los condicionantes relevantes de la inserción laboral de las personas egresadas universitarias. Otros aspectos ligados a la formación del individuo, como haber realizado estancias en el extranjero, la realización de prácticas en las empresas, el conocimiento de idiomas o el dominio de las TIC, tienen efectos positivos sobre la inserción.

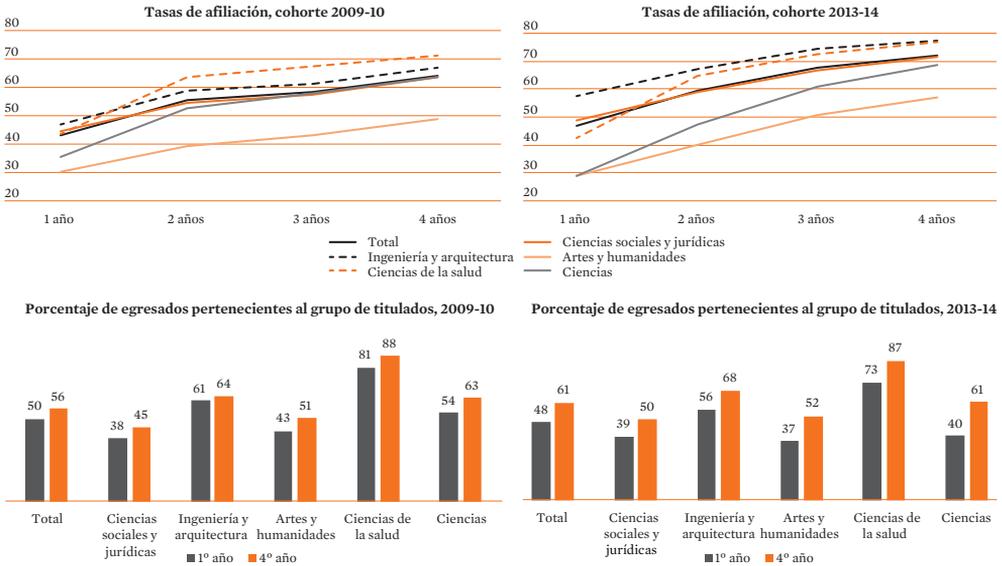
En el primer año tras la graduación, los egresados en el curso 2013-14 obtienen inserciones mayores o similares que los egresados en 2009-10 (gráfico 42), a excepción de la rama de Ciencias. Trascurridos cuatro años, las tasas de afiliación observadas en 2013-14 superan en todas las ramas a las del curso 2009-10 pues la evolución ha sido más positiva, a excepción de la rama de Ingeniería y Arquitectura. Los egresados en 2013-14 en Artes y humanidades, y Ciencias, presentan la tasa de afiliación más baja en todos los años, y Ciencias de la salud e Ingeniería y arquitectura las más altas, aunque los mayores incrementos en las tasas de inserción se producen en las ramas de Ciencias de la salud y Ciencias.

Para ambas cohortes, la proporción de egresados con un empleo acorde a su titulación es superior, tanto en el primer como en el cuarto año, en las ramas de Ciencias de la salud e Ingeniería y arquitectura, mientras que las ramas de Ciencias sociales y jurídicas, y Artes y humanidades son las que presentan un menor ajuste. La cohorte de personas tituladas en 2009-10 consiguió una inserción más ajustada en todas las ramas de conocimiento en el primer año. También el grado de adecuación ha evolucionado mejor en la cohorte de 2013-14, pues en el cuarto año tras la titulación la proporción de personas universitarias en un puesto acorde a su titulación es superior a la alcanzada por la cohorte de 2009-10 en todas las ramas, a excepción de Ciencias de la salud, y Ciencias. Sin embargo, son estas ramas, junto a la de Artes y humanidades, las que mejor han evolucionado en la cohorte que finalizó sus estudios en 2013-14.

A pesar de la heterogeneidad en las inserciones, la distribución de las personas egresadas de ambas cohortes por rama de enseñanza ha permanecido bastante constante. Algo más de la mitad de los titulados en 2013-14 lo fue en la rama de Ciencias sociales y jurídicas (50,7 por 100 frente al 53,1 en 2009-10), alrededor del 22 por 100 en Ingeniería

132 J. Aldás Manzano *et al.* (dirigido por F. Pérez Gracia), *Itinerarios de inserción laboral y factores de la empleabilidad. Formación universitaria versus entorno*, Fundación BBVA, 2018.

GRÁFICO 42. TASAS DE AFILIACIÓN Y PROPORCIÓN DE EGRESADOS PERTENECIENTES AL GRUPO DE TITULADOS POR RAMA DE ESTUDIO, COHORTES 2009-10 Y 2013-14



Fuente: Ministerio de Educación, Indicadores de afiliación a la Seguridad Social de los egresados universitarios del curso 2009-2010, y 2013-14.

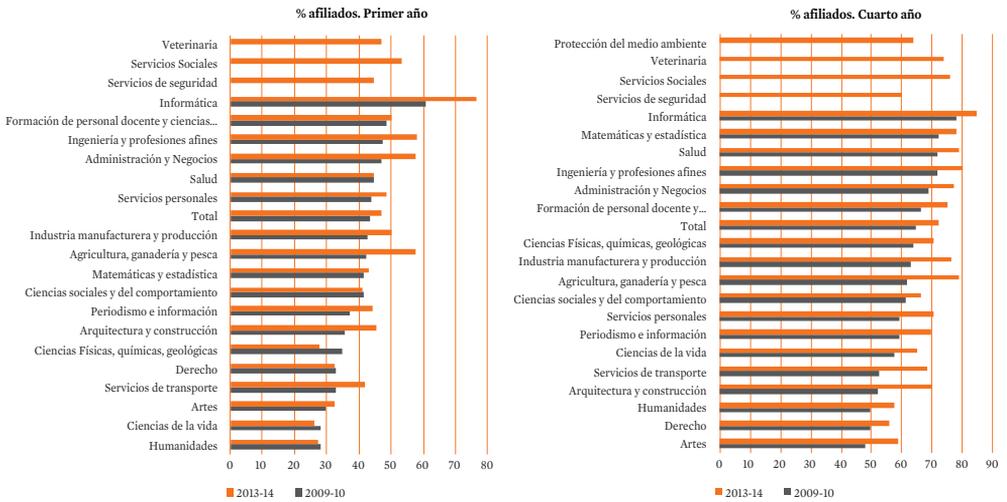
y arquitectura, y 12 por 100 en Ciencias de la salud en ambas cohortes, y crece la proporción de personas egresadas en Artes y humanidades (6,7 y 8,4 por 100). La rama de Ciencias sigue siendo la que menos presenta, con porcentajes alrededor del 5 por 100 tanto en el curso 2009-10 como en el curso 2013-14. Sin embargo, el informe no permite conocer si los titulados trabajan en el campo de estudio en el que se han formado.

Por género, la tasa de afiliación de las mujeres egresadas en 2013-14 supera a la de los hombres a lo largo de los cuatro años, a excepción de la rama de Ingeniería y arquitectura, única en la que las mujeres egresadas son minoría. Por otro lado, en todas las ramas de conocimiento, menos mujeres trabajan como tituladas tanto en el primer como en el cuarto año tras graduarse, a excepción de la rama de Ciencias de la salud, donde las mujeres, además de ser mayoría, tras cuatro años consiguen un ajuste ligeramente superior.

Heterogeneidad en las inserciones y la sobrecualificación por ámbitos de estudio

Al cuarto año de finalizar los estudios la inserción es mayor en todos los ámbitos de estudio en la cohorte 2013-14, pero los que presentan menores inserciones son similares que a los de la cohorte 2009-2010 (Artes, Derecho y Humanidades). Las personas graduadas en estas áreas en 2013-14 suponían el 15,4 por 100 del total (3,5; 6,8 y 5,1 por 100 respectivamente) (gráfico 43). Además, en estos estudios, el grado de adecuación a la titulación universitaria es baja en el cuarto año (gráfico 44).

GRÁFICO 43. TASAS DE AFILIACIÓN POR ÁMBITO DE ESTUDIO EN EL PRIMER Y CUARTO AÑO, COHORTE 2009-10 Y 2013-14



Fuente: Ministerio de Educación, Indicadores de afiliación a la Seguridad Social de los egresados universitarios del curso 2009-2010 y 2013-14.

Al igual que ocurría en los cursos 2009-10 y 2012-13, siguen siendo las titulaciones en los ámbitos de la Salud y Veterinaria las que están a la cabeza de empleos más acordes al nivel de estudios. Las Ingenierías y profesiones afines, y Arquitectura y Construcción mantienen las primeras posiciones. Los Servicios personales, Educación comercial y negocios, Artes y Periodismo e información ocupan los últimos puestos. El porcentaje de empleos con alta cualificación aumenta en relación a 2009-10 en casi todos los ámbitos de estudio, y especialmente en Servicios sociales, Servicios de transporte, Matemáticas y estadística e informática (gráfico 44).

Las áreas con mayores inserciones para ambas cohortes son Informática, Matemáticas y Estadística, Salud e Ingenierías y profesiones afines. Los egresados en el año 2013-14 en las dos primeras áreas son escasos (3 y 0,5 por 100) y sufren una sobrecualificación similar al total en el cuarto año. En Salud e Ingenierías, los egresados son más numerosos (12,4 y 9,9 por 100 respectivamente) y sufren menos sobrecualificación.

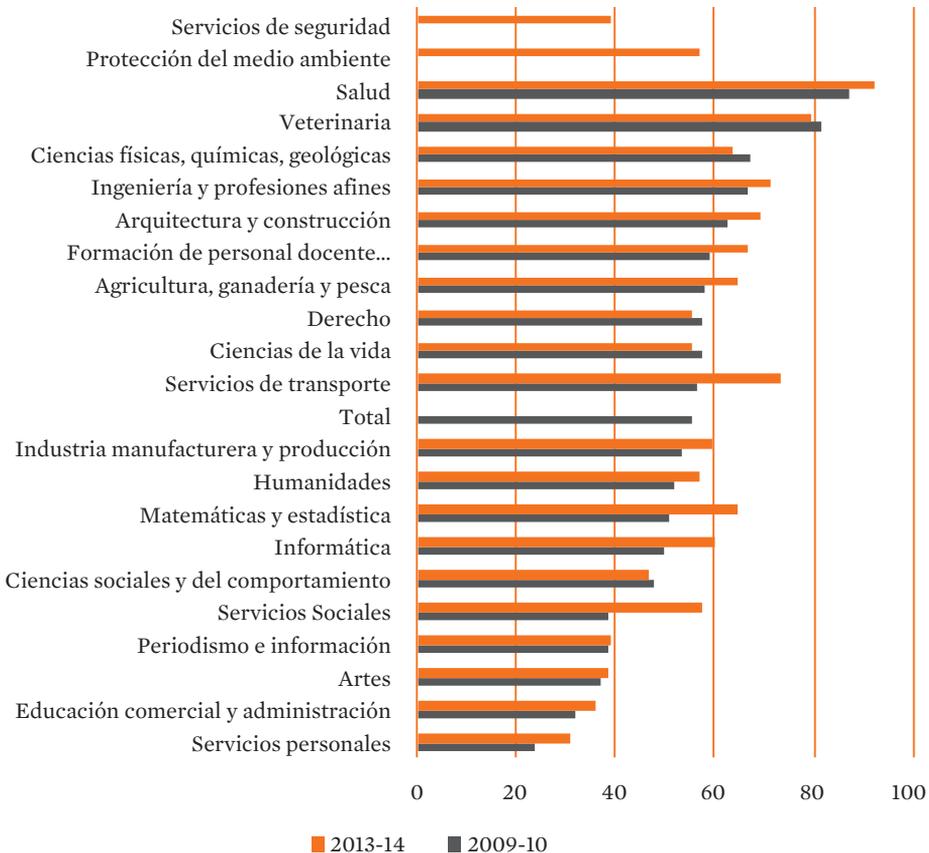
El 32 por 100 de los egresados en 2013-14 lo hicieron en Formación de personal docente y Ciencias de la educación (17,6 por 100) y en Educación comercial y negocios (14,2 por 100). Sus tasas de inserción al cuarto año son superiores al total, pero mientras que en Educación comercial y negocios la sobrecualificación permanente es alta, en el caso de los egresados en Formación de personal docente es menor.

Otras áreas con inserciones algo inferiores a la media en el cuarto año como Agricultura, ganadería y pesca e Industria manufacturera y producción, apenas contaban con titulados egresados en 2013-14 (1 y 0,8 por 100). En ambos casos la sobrecualificación permanente se encuentra por encima del total.

Respecto a la tasa de afiliación por sexos para la cohorte 2013-14, las mujeres cuentan con una tasa de afiliación mayor que los varones en el cuarto año en algunos ámbitos feminizados como Ciencias sociales y del comportamiento, Humanidades, Periodismo e información y Salud (con un porcentaje de mujeres egresadas del 63, 64, 64 y 74 por 100), pero también en Matemáticas y estadística, y en el ámbito de la Protección del medio ambiente, con un porcentaje de mujeres egresadas del 49 y 48 por 100. En el caso de Agricultura, ganadería y pesca, Arquitectura y construcción y Servicios personales, la tasa de afiliación en el caso de los hombres es mayor que en el caso de las mujeres, coincidiendo con un número más alto de hombres egresados (62, 62 y 55 por 100 respectivamente). Para la cohorte de titulados en 2013-14, los hombres consiguen unos porcentajes de empleos de alta cualificación al cuarto año mayores o iguales al de las mujeres en todos los ámbitos, excepto en Servicios de seguridad y Servicios sociales.

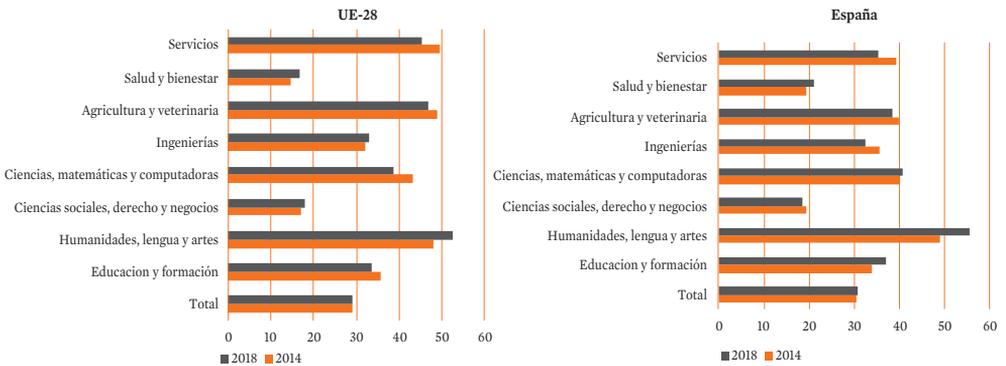
GRÁFICO 44. PROPORCIÓN DE EGRESADOS PERTENECIENTES AL GRUPO DE TITULADOS POR ÁMBITO DE ESTUDIO AL CUARTO AÑO DE TERMINAR LOS ESTUDIOS

(Cohortes 2009-10 y 2013-14)



Fuente: Ministerio de Educación, Indicadores de afiliación a la Seguridad Social de los egresados universitarios del curso 2009-2010 y 2013-14.

GRÁFICO 45. DESAJUSTE HORIZONTAL DE PERSONAS JÓVENES EMPLEADAS DE 25-34 AÑOS QUE HAN COMPLETADO EDUCACIÓN TERCIARIA, 2014-2018



Nota: niveles educativos 5-8 de la ISCED-2011.
Fuente: Eurostat, *Experimental statistics. Skills*.

En 2018 en España, un 31 por 100 de las personas jóvenes empleadas de 25 a 34 años que habían completado educación terciaria trabajaban en una rama de estudio que no se correspondía con la que se graduaron. El desajuste horizontal en ese año era ligeramente superior en nuestro país que en la UE-28 (29 por 100), aunque el patrón por área de estudio es similar. Las personas jóvenes ocupadas que estudiaron Humanidades, lengua y artes son las que sufren en mayor proporción el desajuste horizontal, seguidas de las que estudiaron Ciencias, matemáticas y computadoras, Servicios, y Agricultura y veterinaria. La proporción de personas jóvenes que trabajan fuera de su campo de educación es menor entre los que estudiaron Ciencias sociales, derecho y negocios, y Salud y bienestar.

El desajuste horizontal de personas jóvenes empleadas que han completado educación terciaria

La existencia de diferentes mecanismos de interconexión entre el mundo educativo y laboral para facilitar la inserción laboral de las personas jóvenes no es nueva, pero en los últimos años, las mayores dificultades en el tránsito del sistema educativo al productivo y el alto nivel de desempleo juvenil han motivado que las diferentes figuras que afectan tanto a los contenidos educativos como a la introducción de prácticas no laborales en los centros de trabajo estén ocupando un lugar protagonista y decisivo.

Las prácticas no laborales y las becas como mecanismos para favorecer la transición entre la educación y el empleo

Dentro del sistema educativo, en muchos planes de estudio se ha incluido la realización de prácticas no laborales, cuya finalidad es acompañar la preparación académica del alumnado a las necesidades reales de las empresas y de las Administraciones públicas. La posibilidad de realizar prácticas profesionales no laborales no se limita solo a estudiantes integrados en el sistema educativo sino que, también con la finalidad de complementar

CUADRO 14. LAS PRÁCTICAS NO LABORALES EN ESPAÑA

Complementan la formación	1. Prácticas no laborales para jóvenes con titulación y sin experiencia.	Objetivo: inserción laboral de jóvenes con titulación, pero sin experiencia.	Beneficiarios: desempleados e inscritos en el SPE. De entre 18 y 25 años o con 30 años inscrito fichero SNGJ. Con titulación oficial (Univ; FP media o sup; FP artist o deport Certif prof). Sin experiencia profesional.	Duración: entre 3 y 9 meses.	Ventajas: incluir en convenio un compromiso de contratación para recibir subvención por gastos de tutoría y evaluación.	Normativa: RD 1543/2011; RD1493/2011.	Reconocimiento: la empresa, y el SPE entregará un certificado de las prácticas realizadas.
	2. Prácticas no laborales en la formación para el empleo.	Objetivo: facilitar la reinserción laboral; Complementar formación teórica de los cursos realizados.	Beneficiarios: desempleados que participan en una acción formativa del Sistema de Formación para el Empleo.	Duración: según CC.AA.	Ventajas: hasta 6 € hora de prácticas/ alumno mediante concesión directa.	Normativa: RD 694/2017; Orden TAS 368/2019.	Reconocimiento: la empresa entregará un certificado firmado y sellado de las prácticas realizadas.
Prácticas no laborales	3. Módulo de prácticas de los certificados de profesionalidad.	Objetivo: adquirir capacidades en un entorno real de trabajo.	Beneficiarios: alumnado que cursa estudios de profesionalidad.	Duración: variable aunque suele oscilar entre 40 y 160 horas.	Ventajas: hasta un máximo de 3€ hora/alumno si el certificado está financiado con fondos públicos.	Normativa: RD 34/2008; RD que regula el certificado de profesionalidad al que pertenece el módulo de prácticas.	Reconocimiento: suele ser el certificado de profesionalidad obtenido, pero si no es así se puede solicitar un certificado de prácticas realizadas.
	4. Módulo Profesional en Centros de Trabajo de los Ciclos de FP.	Objetivos: completar adquisición competencias profesionales; Adquirir conocimientos de org. productiva; Contribuir a la integrac. en entornos de trabajo; Evaluar la competencia prof.	Beneficiarios: estudiantes de FP.	Duración: viene determinada en el currículo oficial de cada ciclo formativo. FP básica: min.240 horas. FP media o sup.: Suele oscilar entre 350 y 700 horas.	Ventajas: no se establecen con carácter general. Las CCAA pueden regular ayudas específicas.	Normativa: LO 8/2013; RD 1147/2011; LO 2/2006; RD 127/2014.	Reconocimiento: solicitud de certificado académico a la admón. educativa competente.
	5. Prácticas no laborales en la formación	Objetivos: incrementar nº personas con un título de secundaria postobligatoria a través de la FP; Conseguir más motivación y reducir abandono escolar temprano; Facilitar la inserción laboral; Incrementar la vinculación del tejido empresarial con la FP; Potenciar relación profesorado FP con las empresas para transferencia conocimientos.	Beneficiarios: estudiantes matriculados en FP básica, en ciclos de Grado Medio o Superior del sistema educativo.	Duración: al menos el 33% de las horas de formación del título (600/700 horas-ciclo), aunque podrá ampliarse.	Ventajas: la normativa estatal no las recoge.	Normativa: RD 1529/2012.	Reconocimiento: el propio, no específico.
Son parte de la formación	6. Prácticas académicas externas en los estudios universitarios.	Objetivos: aplicar conocimientos adquiridos, prepararse para el ejercicio de activ. profesionales, aumentar opciones de encontrar empleo y fomentar capac. de emprendimiento.	Beneficiarios: estudiantes matriculados en cualquier enseñanza univ. o centros adscritos.	Duración: Hay 2 tipos: curriculares, duración máx. 60 créditos=1500 horas; extracurriculares, no se establece duración, con carácter orientativo máx. 50% curso académ. pero ampliable.	Ventajas: cotización a la Seguridad Social bonificada al 100%.	Normativa: RD 1393/2007; RD 1791/2010; RD 1493/2011; RD 592/2014; RDL 8/2014.	Reconocimiento: de acuerdo a las normas y proced. de la univ.; la univ. emitirá previa solicitud documento acreditativo; el docum. acreditativo facilitará la comunicación con las entidades colaboradoras y favorecerá la movilidad internacional; el Suplemento Europeo al Título recogerá las prácticas externas realizadas.

Fuente: elaboración propia a partir del documento de CC.OO. "Aprendices, becarios y trabajo precario. Una guía sobre prácticas en la empresa para representantes sindicales".

la formación adquirida, se prevé tanto para los jóvenes con titulación y sin experiencia para procurar su inserción como para la reinserción de los desempleados en el mercado de trabajo (cuadro 14). Todas esas situaciones se conciben como estadios previos y preparatorios del empleo, e implican la realización, durante un tiempo limitado, de actividades con integración real en un medio laboral en las que ha de predominar la vertiente educativa sobre la productiva, enriqueciendo la formación teórica y la adquisición de unas capacidades y competencias para el trabajo que faciliten la transición entre la educación y el empleo. Estas fórmulas se dirigen a mejorar la empleabilidad de los jóvenes, pero también mejoran la tasa de adaptación entre la oferta y la demanda de trabajo.

Los presupuestos de partida y la realidad de tales figuras no son iguales entre sí, tanto desde el punto de vista de la inexistencia de una relación laboral como de la calidad de la formación aportada. Así, las prácticas en el marco de la formación profesional del sistema educativo, las impartidas en el marco de los certificados de profesionalidad, y las prácticas académicas de los estudiantes universitarios¹³³, a excepción de las extracurriculares, deben contar con la firma de un convenio entre el centro educativo y la empresa, la existencia de un certificado o reconocimiento de las prácticas, y la obligación de cotizar en el caso de que haya una ayuda o contraprestación económica (cuadro 14). Estos requisitos normativos son bastante garantistas respecto a la calidad de la formación aportada. En el caso de las prácticas profesionales para desempleados, se exige la existencia de un convenio de colaboración entre la empresa y el servicio público de empleo, y de un acuerdo entre la empresa y la persona que realiza las prácticas, con lo que la variabilidad y el grado de control de situaciones respecto a las garantías educativas puede ser mucho mayor.

Sin embargo, hay prácticas no laborales en las que no existe un marco legal de referencia, como ocurre en las que, en el argot comunitario, se denominan “periodos de prácticas en el mercado libre”, que son ofrecidas *ad hoc* por los empleadores y asumidas voluntariamente por los jóvenes después de su titulación. En este tipo de prácticas no reguladas, además, no suele haber una institución educativa o laboral involucrada que se responsabilice del logro de los objetivos formativos propuestos y del cumplimiento de los mismos.

Por otro lado, otro importante mecanismo para facilitar la inserción laboral de los jóvenes son las becas. Se trata de ayudas económicas que se abonan a aquellas personas que realizan algún tipo de actividad con finalidad formativa en un entorno laboral, y que pueden ser convocadas y dotadas económicamente por muy diferentes sujetos como son las empresas, privadas o públicas, las Administraciones públicas y otras entidades sin ánimo de lucro. Sin embargo, la ausencia de un Estatuto del becario, donde se contengan los derechos y obligaciones de cada una de las partes, el contenido de la prestación de servicios por los becarios y la duración de las mismas, fomenta un amplio margen de discrecionalidad, pues es la entidad convocante quien determina el carácter de las mismas.

133 Esta modalidad de prácticas se diversifica, por un lado, en las llamadas “curriculares”, que son actividades académicas regladas y tuteladas que están integradas en un determinado plan de estudios y, por otro, las “extracurriculares”, que los estudiantes realizan de modo voluntario durante el periodo de formación pero sin formar parte del referido plan, aunque estén contempladas en el suplemento europeo al título.

La mayor indefinición en las prácticas externas y en las becas que no tienen un marco de referencia legal y que no están conectadas con los procesos formativos reglados, hace en algunos casos bastante difusos los límites entre un contrato de trabajo, las prácticas no laborales y las becas¹³⁴. Además, aunque las distintas normas legales establecen que las prácticas no laborales y las becas no constituyen, en ningún caso, una relación laboral, no se definen, en positivo, los rasgos sustantivos de cada una de tales figuras. La falta de una mayor precisión del alcance y de los límites de ambas figuras provoca, de hecho, inseguridad jurídica y problemas en caso de litigio, pues no resulta fácil conceptualizar las diversas situaciones, ni hacer una tipología cerrada y mínimamente segura de las prácticas no laborales y de becas, porque, en algunas ocasiones, se utilizan de manera indistinta y, en otras, la ausencia de una legislación específica obstaculiza una precisa caracterización de las mismas.

134 Según R. Escudero Rodríguez, “Las prácticas no laborales y las becas como mecanismos para favorecer la transición de la formación al empleo de los jóvenes: entre la preparación para la inserción laboral y el abuso”. En AA.VV., *Jóvenes y empleo: una mirada desde el derecho, la sociología y la economía*, Centro Reina Sofía sobre adolescencia y juventud, Madrid, 2015. Por ejemplo, el objeto de los contratos en prácticas y el de formación y aprendizaje coincide, al menos de modo general, con la finalidad de muchas becas y de las prácticas no insertadas en el marco del sistema educativo, por lo que cabe preguntarse por qué se opta por una de las dos figuras no contractuales mencionadas y no por una relación laboral. También estas dos figuras funcionan, en algunos casos, como procesos de selección, lugar que debería ocupar el periodo de prueba.

CAPÍTULO V
CONDICIONES DE TRABAJO
Y PROTECCIÓN SOCIAL

1. Condiciones de trabajo

La relación de las personas jóvenes con el empleo requiere completar el análisis de su participación laboral (cuánto trabajan) y el relativo a sus transiciones entre educación y empleo (cuándo inician y consolidan su vida laboral), analizados en los capítulos anteriores, con el estudio de sus condiciones de trabajo (cómo trabajan). En este capítulo se traza un panorama de las principales características del trabajo del grupo de edad considerado, con el fin de completar los análisis más cuantitativos acerca del volumen de su participación laboral con un acercamiento más cualitativo a la misma.

Las encuestas nacionales de condiciones de trabajo (ENCT) agregan información sobre un conjunto de aspectos cualitativos ligados a las condiciones de trabajo efectivas de la población trabajadora. En ese sentido, aportan una fuente de información relevante sobre las condiciones laborales que afectan a las personas jóvenes. Aunque presentan ciertas limitaciones, fundamentalmente de distancia temporal de la última oleada de datos disponible, y de una desagregación por edades que no diferencia entre subgrupos de jóvenes¹³⁵, ofrecen ventajas como facilitar el seguimiento en el tiempo detectando posibles variaciones, así como una cierta comparación con el entorno europeo. Con todo ello, permiten dibujar un panorama de las condiciones laborales de las personas jóvenes en la que se identifican determinados rasgos que les afectan diferencialmente.

Las personas trabajadoras jóvenes en la Encuesta de Condiciones de Trabajo

La población ocupada joven ha visto disminuir su peso muestral en las últimas ediciones de la ENCT (del 38 al 27 por 100 entre 2005 y 2015), reflejando la evolución de la población total y de la población activa en esas edades, pero también las sucesivas coyunturas de creación y destrucción de empleo en esos años.

Como en todas las franjas de edad, las condiciones de trabajo de las personas jóvenes varían dependiendo de la situación profesional, las actividades y las ocupaciones

135 La última disponible es la ENCT (6.ª EWCS, por sus siglas en inglés), que recoge datos correspondientes a 2015. Las anteriores corresponden a 2010 y 2005, lo que permite ver una evolución de las características laborales antes y durante la última crisis, y, más limitadamente, en los primeros años de la recuperación posterior a aquélla. Dada la periodicidad quinquenal, la próxima oleada de la ENCT se desarrollará sobre un trabajo de campo a realizar en 2020. Por otra parte, en las explotaciones publicadas se considera en el grupo de personas trabajadoras jóvenes a aquellas hasta 34 años.

en las que se emplean. Pero en un aproximación de conjunto, algunas de las principales características de su participación laboral que se han analizado, y especialmente la alta incidencia en ellos de la temporalidad y de las jornadas a tiempo parcial, tienen también repercusiones claras en algunas de sus condiciones de trabajo, por ejemplo en el tiempo de trabajo y los horarios, así como en algunos de los riesgos que se observan en las sucesivas ENCT. Ello es importante porque la persistencia de unas elevadas tasas de temporalidad y de jornadas a tiempo parcial, y sobre todo la combinación de ambas características, en las personas trabajadoras jóvenes, probablemente supondrá la prolongación en el tiempo de determinados rasgos en sus condiciones de trabajo.

La ENCT ofrece información sobre aspectos tales como la situación de empleo, el tiempo de trabajo y la organización del trabajo, el salario, la conciliación entre vida laboral y personal, la exposición a riesgos físicos y psicosociales, la formación, la participación, y la salud y el bienestar. En algunos de ellos se presentan diferencias por edad que reflejan condiciones menos favorables para las personas trabajadoras jóvenes, mientras que en otros no se aprecian diferencias estadísticamente significativas por esta variable, denotando unas condiciones más homogéneas en los grandes grupos de edad (por ejemplo, todo lo relacionado con riesgos físicos y ambientales, donde pesan otras variables como la ocupación o la actividad). Y en alguno de los ámbitos aparecen indicadores más positivos para aquellos. Concretamente en las condiciones personales de salud y bienestar (como por ejemplo, la relación entre salud y trabajo), donde o bien no se observan diferencias significativas por edades, o son las personas trabajadoras mayores quienes con mayor frecuencia presentan indicadores desfavorables condicionados por la edad.

En el primer caso se encuentran diversos indicadores que muestran una mayor percepción de inseguridad en el empleo, fundamentalmente la posibilidad de perder el empleo en los siguientes seis meses, que había crecido en el total en las encuestas de 2010 y 2015 en relación con la de 2005. Esta mayor percepción en las personas jóvenes (casi una de cada tres) aparece asociada a la mayor incidencia en ellas de la contratación temporal y a tiempo parcial, si bien en la ENCT todavía tenía reflejo, además, un componente ocupacional ligado a ciertas actividades como la construcción.

Otro ámbito a considerar es el relativo al tiempo de trabajo y los horarios. En materia de duración de las jornadas, destacaba entre las personas jóvenes (una de cada tres) la incidencia del trabajo en jornadas de muy corta o corta duración, frente a la mayor frecuencia de las jornadas consideradas normales (35-40 horas) entre las de edades mayores. Estos datos se complementaban con que una de cada cuatro personas trabajadoras jóvenes deseaba trabajar más horas en contraste con los porcentajes más bajos de las de edad intermedia o mayores. Por el contrario, la encuesta no apreciaba diferencias estadísticamente significativas según la edad en la incidencia de jornadas semanales de larga o muy larga duración.

En la organización de los horarios y el trabajo en horarios considerados atípicos¹³⁶ sí indicaba este tipo de diferencias, mostrando, en ambos casos, una mayor frecuencia relativa en las personas trabajadoras jóvenes. Por un lado, en cuanto a la existencia frecuente de cambios de horarios laborales notificados con escasa antelación (una de cada cuatro de esa edad), y, por otro, en trabajo en horario nocturno, en fines de semana, o a turnos, especialmente en turnos rotativos¹³⁷.

Por último, las personas trabajadoras de edades jóvenes mostraban en la encuesta unas tasas más elevadas, comparativamente con los otros grupos de edad, en determinados riesgos asociados a los ritmos de trabajo (como la necesidad de trabajar a gran velocidad, indicador que creció entre 2005 y 2010 en el conjunto de edades) o a las exigencias emocionales del puesto de trabajo¹³⁸, así como sobre un insuficiente grado de información acerca de los riesgos para la seguridad y la salud. Por el contrario, no se observaban diferencias por edades en otros riesgos de esta naturaleza también asociados a la intensidad de trabajo (como sentirse las personas exhaustas al finalizar su jornada laboral, que en el total de edades afectaba al 39 por 100).

Precisamente en el ámbito de la protección de la seguridad y la salud en el trabajo, las personas trabajadoras jóvenes se vienen caracterizando por mostrar una incidencia más elevada de accidentes de trabajo que en el conjunto de edades, si bien en la serie histórica han seguido una senda de descenso de sus índices de incidencia¹³⁹, incluso más acusada que la tendencia general de reducción mostrada por este indicador, lo que ha atenuado las diferencias. En 2018, los grupos de edad más jóvenes continuaron presentando tasas sensiblemente más elevadas que el resto (gráfico 46). Sobre un índice de incidencia de accidentes de trabajo de 3.408,7 en el total de edades, las personas trabajadoras de 16 a 19 años registraron 5.184,6 y las de 20 a 24 también se siguieron situando por encima de la media, con 4.150,5 accidentes por cada cien mil. Únicamente el grupo de 25 a 29 años se situó ligeramente por debajo del valor medio. Además, los tres subgrupos vieron incrementada su incidencia respecto del año anterior (4,1, 1,3 y 0,4 por 100, respectivamente), a diferencia del índice de incidencia total, que no varió.

*Seguridad y salud
en el trabajo*

Considerando la incidencia por sexo, los varones jóvenes presentan a lo largo de toda la serie unos índices de más del doble que las mujeres en todos los subgrupos de edad, circunstancia asociada a la diferente estructura sectorial del empleo entre varo-

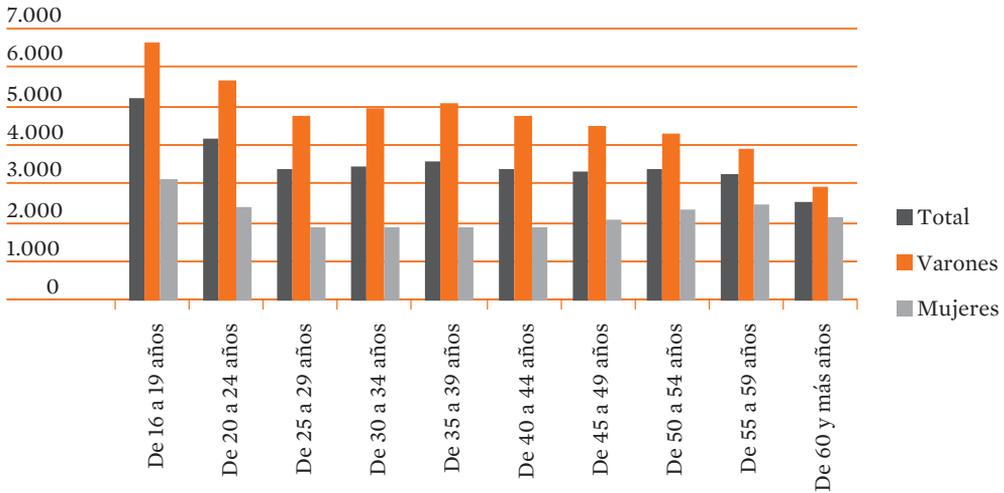
136 Trabajo en sábados o domingos, jornadas diarias de más de diez horas, a turnos o por la noche. La encuesta señalaba que afectaban a una proporción significativa de personas trabajadoras y que había aumentado desde 2005 el trabajo en fines de semana o nocturno.

137 Según datos de Eurostat (*Labour Force Survey*), la proporción de personas ocupadas jóvenes de 15 a 24 años trabajando en horarios atípicos en España era en 2018 de algo más de la mitad (53,8 por 100), 10 puntos más que en el total de edades y 6,5 puntos más que la media de la Unión Europea.

138 Se consideran tales las derivadas de la interacción entre la persona trabajadora y la persona destinataria de su trabajo, de la que la ENCT proporciona varios indicadores. Por ejemplo, el trato frecuente con personas ajenas al centro de trabajo que muestran sus quejas o enfados, indicador que sufrió un incremento desde 2010, y que afectaba a una de cada cuatro personas trabajadoras jóvenes.

139 Accidentes de trabajo con baja, en jornada, por cada 100.000 trabajadores.

GRÁFICO 46. ÍNDICE DE INCIDENCIA DE ACCIDENTES DE TRABAJO POR EDAD Y SEXO, 2018
(Número de accidentes con baja, en jornada, por cada cien mil personas trabajadoras)



Fuente: MTES, Estadística de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales.

nes y mujeres jóvenes (con un mayor peso de aquellos en actividades de la agricultura, la industria y la construcción). Los varones jóvenes también presentan en todas las edades unos índices por encima del índice de incidencia total en su sexo. Por su parte, las trabajadoras más jóvenes, las de los subgrupos de 16 a 19 y de 20 a 24 años, aunque no así las de 25 a 29, también se sitúan por encima del índice de incidencia total de las mujeres, observándose en estas que las mayores tasas de incidencia se registran en los extremos de las edades.

La mayor tasa de incidencia de accidentes laborales en las personas trabajadoras más jóvenes se invierte atendiendo al carácter mortal de los accidentes, ya que el índice de incidencia en estos aumenta con la edad y de forma más acusada entre los varones. En 2018, con un índice de incidencia total de accidentes mortales de 3,66, las personas trabajadoras entre 16 y 29 años se situaron por debajo de 1, en contraste con los índices más elevados, sobre todo, a partir de los 40 y los 45 años¹⁴⁰.

El hecho de que las personas trabajadoras jóvenes sigan representando el grupo con mayor incidencia de la siniestralidad motivó que la Estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo (EESST) 2015-2020 las identificase dentro de los colectivos que debían ser objeto de un análisis específico y formar parte de las líneas de actuación y medidas para promover la seguridad y salud de tales colectivos. Dicha previsión de la EESST ha tenido reflejo en los planes de acción bianuales para la implementación de aquella. En este sentido, el Plan de Acción 2019-2020 prevé actuaciones dirigidas a mejorar la seguridad

¹⁴⁰ Instituto Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo, Informe anual de accidentes de trabajo en España, 2018.

y salud en el trabajo de trabajadores jóvenes y de edad avanzada mediante la elaboración de un informe específico.

Sería deseable que los análisis sobre esta realidad profundizaran en las posibles relaciones entre las condiciones de empleo de las personas jóvenes, como una mayor incidencia de temporalidad y rotación laboral, y unos índices de incidencia de siniestralidad que resultan comparativamente más elevados¹⁴¹. Asimismo, sería conveniente que los estudios de carácter específico indaguen en los posibles efectos en este ámbito de otras condiciones como el trabajo en horarios atípicos, los ritmos de trabajo o la información en materia preventiva que reciben.

Una de las más importantes condiciones de trabajo es el salario, determinante de las condiciones de vida de la mayoría de la población ocupada, y, en el caso de las personas jóvenes, de decisiones fundamentales sobre hitos vitales como la emancipación. El inicio y la consolidación de un proyecto vital propio aparece, en la mayoría de los casos, inevitablemente asociado a las perspectivas de estabilidad de los ingresos salariales y al nivel de estos. Es conveniente, por ello, analizar la evolución de sus salarios en distintos periodos, antes y durante la anterior crisis, viendo el impacto de esta, y su evolución en la recuperación posterior.

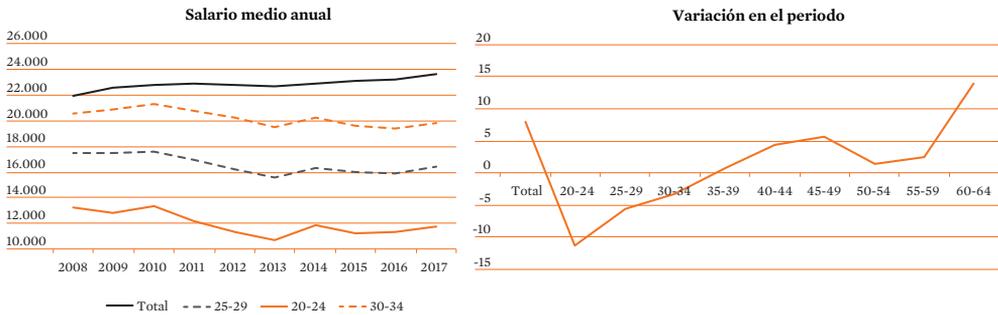
*Los salarios de las
personas jóvenes*

Las personas trabajadoras jóvenes presentan unos niveles salariales medios muy diferenciados entre los distintos subgrupos del colectivo considerado y claramente inferiores a los de las personas trabajadoras mayores (gráfico 47). Por el juego de diversos factores, entre ellos la antigüedad, la experiencia y la promoción profesional, los salarios en general son crecientes con la edad, lo que en principio explica los menores salarios medios de las personas jóvenes. Al mismo tiempo, sin embargo, es visible que, en el periodo de la anterior crisis, estos decrecieron, siguiendo una evolución a la baja por efecto de aquélla que, al contrario que los salarios de las personas trabajadoras mayores, no se ha recuperado totalmente en los primeros años posteriores a la doble recesión. En 2017, el salario medio de los jóvenes era un 11,4 por 100 menor que diez años antes en el grupo de 20 a 24 años y un 5,7 por 100 menor en el de 25 a 29, mientras que, en el conjunto, el salario medio en ese decenio creció un 8,1 por 100 (gráfico 47).

Las mujeres jóvenes, a su vez, presentaban un salario medio inferior al de sus coetáneos varones, situación que se mantuvo con pocos cambios en ese mismo decenio. El grupo de mujeres de 20 a 24 años vio reducirse su salario medio un 12,8 por 100, lo que hizo que la diferencia salarial con los varones se ampliase en 2,2 puntos, hasta el 22,9 por 100. Por su parte, las jóvenes de 25 a 29 años redujeron su salario medio el 5,5 por 100,

141 Según la EESST 2015-2020 (p. 15), “Variables como la edad y la temporalidad de la contratación impactan de manera específica en la siniestralidad. En particular, los cambios en el mercado laboral y la organización del trabajo han flexibilizado el tiempo de trabajo y las condiciones de estabilidad de los trabajadores más jóvenes, lo que repercute en peores indicadores de seguridad y bienestar físico y mental. Los índices de accidentes de trabajo en trabajadores jóvenes y trabajadores temporales son superiores al resto de trabajadores, situación que se ha producido durante años sucesivos y en distintas situaciones económicas”.

GRÁFICO 47. EVOLUCIÓN DEL SALARIO MEDIO ANUAL POR GRUPOS DE EDAD, 2008-2017
(Salario medio bruto anual en euros, y variación 2008-2017 en porcentaje)



Fuente: INE, Encuesta Anual de Estructura Salarial.

CUADRO 15. EVOLUCIÓN DE LA DISTRIBUCIÓN SALARIAL POR EDAD
(Porcentajes sobre el total en cada grupo de edad)

Año	Deciles 1 a 3				
	16-24	25-34	35-44	45-54	55 y más
2008	55,4	29,5	27,1	25,5	23,5
2013	65,4	34,7	27,6	24,2	24,2
2018	65,0	36,9	26,2	25,0	24,1
Año	Deciles 4 a 7				
	16-24	25-34	35-44	45-54	55 y más
2008	37,3	45,7	39,4	36,3	33,7
2013	31,1	45,1	40,0	38,2	36,7
2018	30,1	43,9	40,6	39,1	38,5
Año	Deciles 8 a 10				
	16-24	25-34	35-44	45-54	55 y más
2008	7,2	24,8	33,5	38,2	42,8
2013	3,5	20,2	32,2	37,8	39,1
2018	4,9	19,3	33,2	35,8	37,4

Fuente: INE, Encuesta de Población Activa.

acortándose apenas la distancia con los varones (0,5 puntos menos) por la ligera mayor caída del salario medio de estos en el periodo. Las diferencias salariales por sexo se observan en todos los grupos de edad y de forma creciente con esta, pero en el caso de las asalariadas jóvenes a esta situación se añade la reducción mencionada, a diferencia de las trabajadoras de grupos de edad mayores.

Como consecuencia de la evolución descrita, las personas asalariadas jóvenes han visto empeorar su posición en la distribución salarial, apareciendo al final del periodo de la anterior crisis una mayor concentración de aquellos en los deciles inferiores, correspondientes a los ingresos más bajos, y disminuyendo la proporción de los situados

en los niveles salariales superiores. Los últimos datos disponibles¹⁴² muestran, además, que los años de recuperación no han supuesto una mejora sustancial de la mayor concentración en los niveles salariales inferiores para el grupo de 16 a 24 años, e incluso ha empeorado la del grupo de 25 a 34 (cuadro 15). Asimismo, se ha deteriorado ligeramente la posición de las personas asalariadas jóvenes en los niveles salariales intermedios. En los niveles superiores, el grupo de 16 a 24 años ha recuperado posiciones pero no la situación anterior a la crisis del periodo 2008-2013, y el grupo de 25 a 34 ha acentuado ligeramente su descenso.

En esta evolución de las personas asalariadas jóvenes en la distribución salarial, durante la anterior crisis y pese a la posterior recuperación, influyen determinantes salariales que, en unos casos, pueden corregirla positivamente, como el nivel de formación, y en otros inciden negativamente, como la menor antigüedad y experiencia, a su vez condicionadas por la mayor frecuencia de la temporalidad y la rotación, y por la también mayor frecuencia de otras condiciones de empleo como las jornadas parciales. La distribución salarial se identifica como “una muestra más de la desfavorable situación de los jóvenes en el mercado de trabajo”¹⁴³.

Esta situación se hace visible, también, en la proporción de personas trabajadoras jóvenes con salarios bajos¹⁴⁴, que muestra una tendencia creciente en España dentro de un contexto europeo en el que este indicador revela la amplia dimensión de esta realidad en el conjunto de la Unión Europea (gráfico 48). En el caso de España, si bien ha crecido la proporción de trabajadores con salarios bajos en el conjunto de la población asalariada, el porcentaje de jóvenes en esa situación ha aumentado más que el resto de grupos, creciendo 5 puntos, hasta el 25,5 por 100, en el periodo 2006-2014¹⁴⁵. En ese año, último disponible, España ocupaba el vigésimo lugar en proporción de trabajadores (total de edades) con bajos salarios, con el 14,6 por 100 (la media de la UE-28 era el 17,2 por 100), mientras que para las personas menores de 30 años la tasa alcanzaba el 25,5 por 100 (media UE-28 del 30,1 por 100), situándose España en duodécimo lugar.

Se observa, por todo ello, que el impacto de la crisis financiera y económica del periodo 2008-2013 fue más profundo en los salarios de las personas jóvenes y que estaban tardando más en recuperarse, por lo que este colectivo sufrió diferencialmente más los efectos de aquélla no solo en el empleo, sino también en este fundamental aspecto de las condiciones de trabajo.

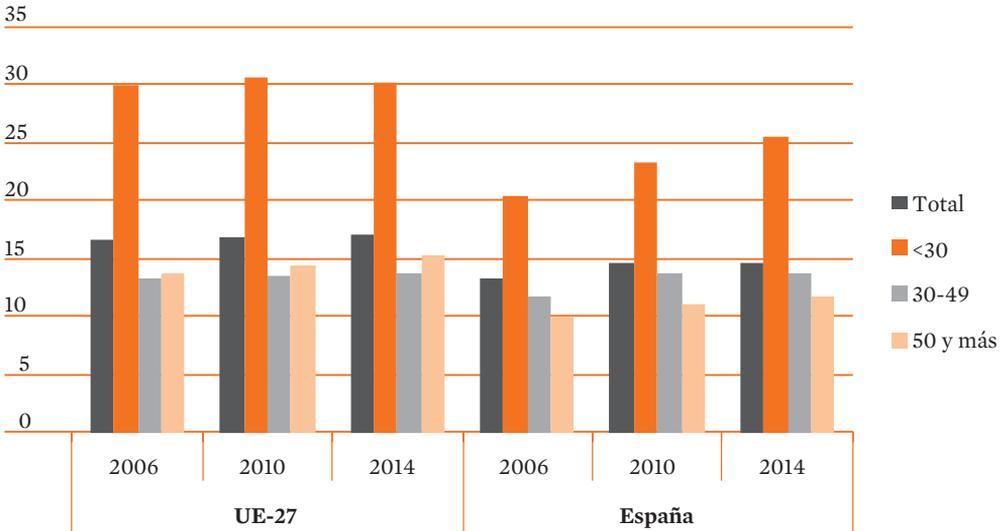
142 Correspondientes al decil de salarios del empleo principal de la EPA, publicados por el INE en noviembre de 2019, que ofrece datos de los salarios medios mensuales en términos brutos.

143 I. Cebrián y G. Moreno, “El empleo de los y las jóvenes en España y los efectos de las reformas laborales”. En VV.AA. (ed., R. Escudero), *Jóvenes y empleo. Una mirada desde el derecho, la sociología y la economía*, Centro Reina Sofía sobre adolescencia y juventud, Madrid, 2015, pág. 114.

144 Eurostat define trabajadores con salarios bajos como aquellos (excluidos los aprendices) que ganan menos de dos tercios de la mediana de los ingresos brutos por hora.

145 Conviene esperar a disponer de una nueva oleada de las encuestas nacionales de estructura salarial cuatrienales con metodología Eurostat, que sería la correspondiente a 2018, pero de profundizarse la anterior tendencia, los asalariados jóvenes españoles estarían convergiendo con la media europea en este indicador, que en 2014 era más elevada.

GRÁFICO 48. PERSONAS TRABAJADORAS CON BAJOS SALARIOS POR GRUPOS DE EDAD, UNIÓN EUROPEA Y ESPAÑA, 2006-2014
(En porcentaje dentro de cada grupo)



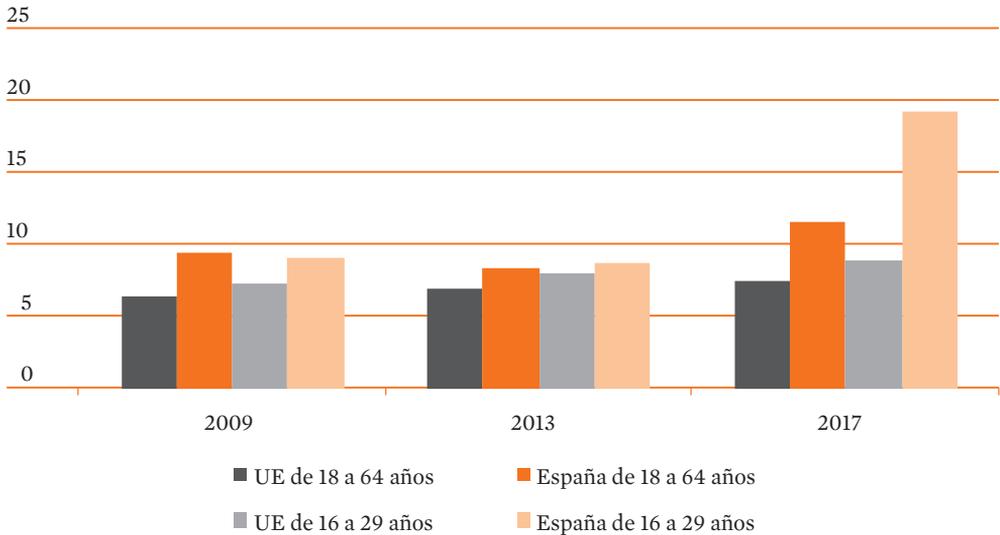
Fuente: Eurostat.

En ese contexto, y como consecuencia de las variables descritas, otro indicador que señala una posición relativa más desfavorable de las personas jóvenes en el mercado de trabajo, y por ende en el conjunto social, es la proporción de trabajadores menores de 30 años en riesgo de pobreza. Aunque se trata de un indicador de pobreza relativa¹⁴⁶, y puede depender también de los cambios en la posición de las personas jóvenes dentro de los hogares en los últimos años, indica una recuperación más débil de los efectos de la recesión en estas.

Así, en el periodo de la anterior crisis y los primeros años de la última recuperación, la tasa de personas asalariadas en riesgo de pobreza en la UE-28 apenas varió al alza en el total de edades y en las personas menores de 30 años (1 y 1,5 puntos respectivamente), mientras que en España creció un poco más en el total de edades (2,1 puntos entre 2009 y 2017) (gráfico 49). Pero fue en las personas jóvenes españolas en quienes más aumentó esta proporción, creciendo en 10,1 puntos y más que doblando la que había ocho años antes, hasta alcanzar el 19,2 por 100 en 2017, último año del que hay datos disponibles para todos los Estados miembros (media UE-28 del 8,8 por 100).

¹⁴⁶ Eurostat define trabajadores en riesgo de pobreza como aquellos (en este caso por cuenta ajena) que han estado trabajando durante el año de referencia y cuyos hogares tienen una renta disponible equivalente por debajo del 60 por 100 de la renta mediana del país.

GRÁFICO 49. PERSONAS TRABAJADORAS EN RIESGO DE POBREZA POR GRUPOS DE EDAD, UNIÓN EUROPEA Y ESPAÑA, 2009-2017
(Porcentaje de personas asalariadas en cada grupo)



Fuente: Eurostat.

En el conjunto de la UE-28, el riesgo de pobreza laboral en 2017 se concentraba en mayor medida entre las personas más jóvenes, las de 18 a 24 años, dentro del colectivo analizado, como también ocurría desde luego en España¹⁴⁷. Pero si, en el conjunto europeo, aquellas presentaban una leve diferencia con los grupos de edad mayores (1,6 puntos respecto a las personas de 25 a 54 años, y 1,8 puntos respecto a las de 55 a 64 años), en España esas diferencias eran más acusadas (respectivamente, 5,6 y 8,8 puntos) (gráfico 50).

España, además, se situaba en ese año en el grupo de países donde la diferencia respecto de la media europea era entre las personas más jóvenes (18-24 años) “mucho más alta” (11 puntos porcentuales más), mientras que en los otros grupos de edad era “alta” (4 puntos más en los de 25-54 años) o cercana a la media (1 punto más en los de 55-64 años).

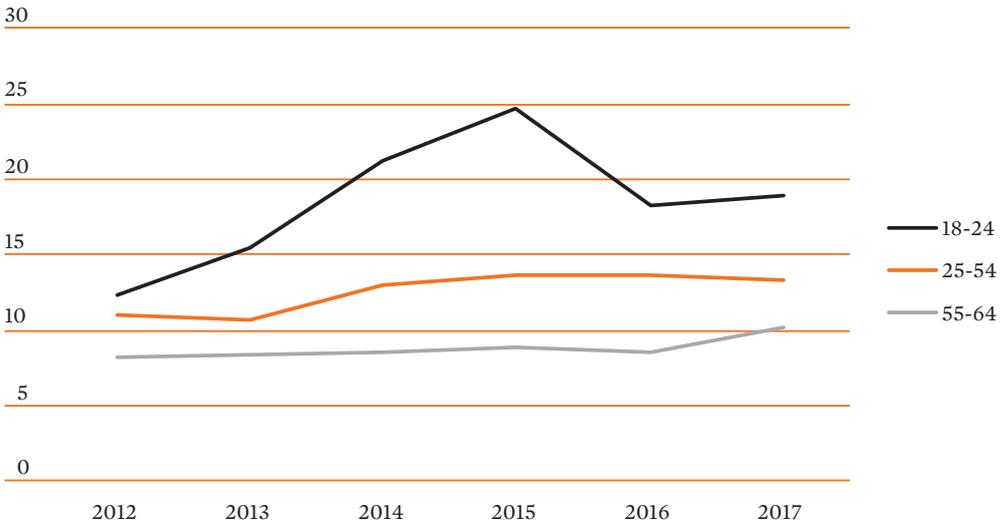
Los salarios, y en particular los de las personas jóvenes, responden a factores individuales y del mercado de trabajo, algunos analizados en capítulos anteriores, que explican el comportamiento de aquellos y sus diferencias por grupos de edad¹⁴⁸.

Entre los primeros figuran el nivel formativo y las cualificaciones, en las que desempeña un papel fundamental el sistema educativo y de formación, junto con la acumulación de experiencia laboral, que aparece fuertemente condicionada por la situación del mercado de trabajo y las trayectorias laborales iniciales. Estos aspectos, a su vez, condicionan otros

147 R. Peña-Casas *et al.* (Red Europea de Política Social-Comisión Europea): *In-work poverty in Europe (A study of national Policies)*, Bruselas, 2019, págs. 25 y ss., y G. Rodríguez Cabrero *et al.* (Red Europea de Política Social-Comisión Europea), *In work poverty in Spain*, Bruselas, 2019.

148 A. Hidalgo Vega y S. Pérez Camarero, *Aspectos salariales de los jóvenes trabajadores*, Injuve, Madrid, 2004.

GRÁFICO 50. TASAS DE RIESGO DE POBREZA LABORAL POR EDADES, ESPAÑA 2012-2017



Fuente: Eurostat, Estadística de Ingresos y Condiciones de Vida (EU-SILC).

determinantes salariales como la estructura ocupacional en las personas jóvenes y las ramas de actividad en las que se emplean (composición del empleo).

Por su parte, entre los factores ligados al mercado de trabajo destacan el volumen y la tasa de paro, que condicionan las características de la oferta de trabajo, pero también la dimensión de la temporalidad y de la rotación laboral, factores que presentan una mayor incidencia entre las personas jóvenes y que dificultan la acumulación de experiencia en las primeras etapas de la vida laboral, la formación y la promoción profesional. Y por último, pero no menos importante, el crecimiento y la mayor incidencia también en aquellas de las jornadas a tiempo parcial.

Más allá de la identificación de los determinantes de los salarios individuales y de su peso relativo, lo cierto es que algunos de estos factores, de hecho, han venido empeorando a lo largo del tiempo. Algunas fuentes apuntan como punto de inflexión a la anterior crisis económica, mostrando cómo, antes de esta, cada nueva generación alcanzaba, de media, ingresos laborales anuales superiores a los de la anterior, y experimentaba un aumento continuo del salario por hora mediante la acumulación de experiencia laboral¹⁴⁹. A causa de aquélla, pues, se frenó la progresión en la mejora de los ingresos salariales de las cohortes jóvenes en comparación con las anteriores.

Y aluden, como principales causas de la lentitud en la recuperación salarial de las personas jóvenes, por un lado, a la incidencia del desempleo, sobre todo al inicio de la carrera laboral, y al paro de larga duración con la pérdida asociada de capital humano,

149 P. Hernández de Cos, “La juventud en España: retos y oportunidades”, Banco de España, Madrid, 2019, pág. 7; S. Puente y A. Regil, “Tendencias laborales intergeneracionales en España en las últimas décadas”, Banco de España (Boletín Económico 2/2020). Ambos estudios a partir de datos de la Muestra Continua de Vidas Laborales.

que habrían generado un mayor desajuste en las capacidades de las personas desempleadas jóvenes de cara al mercado de trabajo, sobre todo en aquellas con un menor nivel educativo. Pero también la elevada tasa de temporalidad que presentan, que dificulta la acumulación de capital humano, agravada por la reducción de la duración de los contratos temporales, y la tendencia creciente, también en las personas jóvenes, de los trabajos a tiempo parcial¹⁵⁰.

Todo este análisis puede verse agravado en el contexto de la nueva crisis provocada por el COVID-19. La gravedad de las consecuencias que pueda tener la ya constatada caída del empleo y el aumento del paro entre las personas jóvenes, dentro de un panorama de fuerte deterioro general del mercado de trabajo, va a depender de la profundidad y de la duración de esta nueva crisis. Es, sin duda, pronto para poder observar los primeros efectos de aquélla sobre las condiciones salariales de las personas jóvenes, máxime teniendo en cuenta la diferencia temporal en la disponibilidad de los datos sobre salarios. Pero no parece arriesgado señalar la probabilidad de que se depriman aún más sus niveles salariales por efecto de una peor posición en el mercado de trabajo, de nuevo con mayor intensidad en el conjunto de la población asalariada, y de que se ponga freno a la lenta recuperación que se venía observando en aquellos.

Antes de esta nueva crisis era clara la necesidad de implementar políticas económicas, educativas y laborales susceptibles de facilitar que los jóvenes en España accedan a empleos que les permitan adquirir y acumular experiencia profesional, reforzando su empleabilidad y su productividad, y fortaleciendo sus trayectorias laborales. Pero, ante las perspectivas de una nueva recesión y de las negativas previsiones económicas de las instituciones y organismos europeos y nacionales, se hace urgente reforzar todas las políticas dirigidas a las personas jóvenes en esos tres ámbitos, evitando que por el efecto acumulado de las crisis pueda hacerse crónica una realidad de bajos salarios que les afecta diferencialmente más, con negativas consecuencias individuales y sociales.

La formación para el empleo (FPE) resulta importante para dotar de competencias profesionales necesarias desde el punto de vista de las demandas empresariales y de la empleabilidad de las personas trabajadoras. En el caso de las personas jóvenes, además, la FPE les proporciona capacidades para adaptarse a los puestos de trabajo facilitando sus perspectivas de consolidación, que son más necesarias en situaciones personales de menor experiencia laboral acumulada. Dentro de la FPE, la participación en la formación programada por las empresas con sus trabajadores forma parte de las condiciones de trabajo que configuran la relación laboral. Todo ello justifica observar el grado de participación de las personas jóvenes en un tipo de formación que debe atender a objetivos cada vez más exigentes en un contexto de intensas transformaciones de la producción, la organización del trabajo y las competencias demandadas.

*Participación en la
formación para el
empleo programada*

150 P. Hernández de Cos, *ibídem*, págs. 8-11.

CUADRO 16. PARTICIPACIÓN EN FORMACIÓN PARA EL EMPLEO PROGRAMADA Y EMPLEO ASALARIADO, POR EDADES
(Porcentaje sobre el total en cada grupo de edad)

2018					
	De 16 a 25	De 26 a 35	De 36 a 45	De 46 a 55	Mayores de 55
Participantes	5,5	22,9	35,3	28,3	7,9
Horas	5,7	25,0	35,4	27,2	6,7
	De 16 a 24	De 25 a 34	De 35 a 44	De 45 a 54	De 55 y más
Empleo	6,7	23,0	31,6	25,8	13,0
2013					
	De 16 a 25	De 26 a 35	De 36 a 45	De 46 a 55	Mayores de 55
Participantes	5,0	29,9	36,5	22,4	6,3
Horas	5,3	31,8	37,1	20,4	5,4
	De 16 a 24	De 25 a 34	De 35 a 44	De 45 a 54	De 55 y más
Empleo	5,8	27,6	33,4	22,9	10,3
2008					
	De 16 a 25	De 26 a 35	De 36 a 45	De 46 a 55	Mayores de 55
Participantes	10,2	39,8	29,5	16,2	4,3
Horas	10,3	42,6	29,5	14,0	3,5
	De 16 a 24	De 25 a 34	De 35 a 44	De 45 a 54	De 55 y más
Empleo	11,5	33,7	27,8	18,5	8,5

Fuente: Fundación Estatal para la Formación en el Empleo (Fundae), e INE, EPA.

De los datos disponibles se desprende (cuadro 16) que son precisamente las personas trabajadoras más jóvenes, entre 16 y 25 años, quienes tienen un nivel relativamente menos favorable de participación en la formación programada por las empresas en relación al peso que tienen en el conjunto del empleo asalariado, por contraste sobre todo con los grupos centrales de edad. Esto era así ya antes de la anterior crisis económica, pero después de esta y durante el periodo de recuperación posterior a la misma, la situación se ha mantenido prácticamente igual aunque en un inferior nivel, acorde con su menor peso en el empleo. Las personas de más de 55 años, por su parte, comparten una posición también menos favorable, incluso más aguda, que las jóvenes.

Cabe hablar, por tanto, de cierta infrarrepresentación en los extremos de edades en el ámbito de la formación en las empresas, más clara en el caso de los más mayores pero también visible en las personas jóvenes. En este caso respondería a diversas causas, entre ellas la concentración del empleo joven en algunas ocupaciones, asociadas a ramas concretas de actividad, entre las que destacan, como se ha señalado en el capítulo de participación laboral, la hostelería y el comercio, que se caracterizan por una fuerte presencia de microempresas, con menor acceso a este tipo de formación. La menor participación relativa de los jóvenes en este tipo de formación estaría asimismo asociada a unas condiciones de empleo donde, como también se ha visto, se observa una incidencia mayoritaria de temporalidad en el empleo asalariado.

Con independencia de su origen, parece conveniente una atención específica que mejore los índices de participación formativa de mayores y jóvenes en este ámbito. En el caso de los jóvenes, además, porque una mayor inversión en el tipo de formación continuada que mejor se adapta a las necesidades de las empresas les aportará competencias necesarias para mejorar sus perspectivas de estabilidad y, con ello, mejores inicios y desarrollo de sus carreras laborales. Una necesidad que se ha acentuado en el contexto de la crisis de empleo provocada a raíz de la pandemia de COVID-19, ya que, como se ha puesto de manifiesto anteriormente, precisamente algunas de las ramas con mayor peso en el empleo de los jóvenes se encuentran entre las más afectadas por el impacto inicial de la pandemia en el empleo. Cabe pensar que una parte de las empresas en los sectores que se han visto más afectados pueden verse abocadas a reorientar su oferta, lo que, a su vez, puede variar el tipo de cualificaciones requeridas en muchas personas trabajadoras, concretamente de jóvenes en actividades que explican una buena parte de su empleo.

2. Protección social

España viene arrastrando problemas de vulnerabilidad social y desigualdad desde hace décadas¹⁵¹, aunque especialmente graves en el periodo de la anterior crisis económica, cuando se alcanzó una de las tasas de pobreza más altas de la Unión Europea. Conviene destacar, no obstante, que la vulnerabilidad económica y social no se ha distribuido de manera homogénea en la sociedad, sino que se ha concentrado en grupos poblacionales concretos, siendo la población joven una de las más afectadas¹⁵².

No en vano, durante los años de la anterior crisis económica, la población joven fue la que registró mayores aumentos del riesgo de exclusión social originados por situaciones de bajos ingresos, baja intensidad laboral y privación material severa (AROPE)¹⁵³, hasta alcanzar niveles muy elevados (41,7 por 100 en el grupo de 18 a 24 años, y el 33 por 100 en el de 25 a 29 años). Un aumento notable respecto al periodo pre crisis y muy superior al registrado por otros grupos poblacionales (gráfico 51).

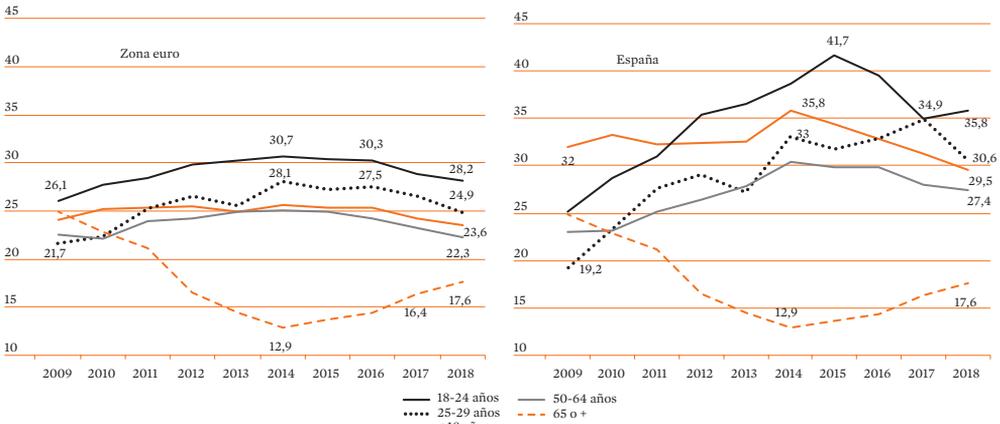
*El rejuvenecimiento
de la vulnerabilidad
social*

151 Incluso desde el periodo expansivo anterior a la crisis económica y financiera en el que, pese al aumento del nivel medio de ingresos y las sucesivas mejoras introducidas en la acción protectora del sistema de protección social, los niveles de pobreza monetaria se mantuvieron elevados (en torno al 20 por 100). Para más detalle, véanse Informe CES 1/2017, *Políticas públicas para combatir la pobreza en España* e Informe CES 3/2013, *La distribución de la renta en España: desigualdad, cambios estructurales y ciclos*.

152 Destacan también la concentración de la pobreza en la población extranjera, en especial extracomunitarios, las personas en situación de desempleo, así como en los hogares monoparentales.

153 Indicador europeo de pobreza y exclusión social. Para un análisis detallado sobre el mismo, véase: [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Glossary:At_risk_of_poverty_or_social_exclusion_\(AROPE\)](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Glossary:At_risk_of_poverty_or_social_exclusion_(AROPE)).

GRÁFICO 51. RIESGO DE POBREZA Y EXCLUSIÓN SOCIAL (AROPE) EN LA ZONA EURO Y ESPAÑA
(Datos referidos al año anterior a la encuesta)



Fuente: Eurostat, *Income and Living Conditions Survey*.

Este mayor efecto de la crisis en la población joven fue una tendencia generalizada en la mayor parte de los países europeos y de la zona euro, lo que sería reflejo en buena medida del fuerte aumento del desempleo juvenil en la región en ese periodo, pasando a constituir una de las principales preocupaciones de la política de empleo de la Unión Europea, como se verá más adelante en este informe. Con todo, el impacto en España fue mucho mayor, abriéndose una brecha generacional muy agudizada (gráfico 51).

Los datos del anterior periodo de recuperación económica (que no alcanzan al contexto más reciente de nueva crisis), mostraban una recuperación débil de las rentas de los hogares jóvenes, claramente inferior a la correspondiente a otros grupos de edad¹⁵⁴. Y, aunque indicaban una reducción de la vulnerabilidad social de la población joven en España, esta mantenía aún los niveles más altos de riesgo de pobreza y exclusión (superiores al 30 por 100) y todavía muy por encima del promedio de la población joven de la zona euro. La brecha generacional se había reducido, pero la distancia entre la población joven y la de mayor edad seguía siendo alta, y ello a pesar de que los niveles de pobreza de los mayores de 65 años aumentaron en el último ciclo económico de recuperación¹⁵⁵.

154 La última oleada de la Encuesta Financiera de las Familias (EFF 2017) recogió en 2016 una renta mediana de los hogares jóvenes (cabeza de familia menor de 35 años) ya por encima que la que tenían en 2013 pero todavía un 17,7 por 100 inferior a la correspondiente a 2010. Banco de España: “Encuesta Financiera de las Familias (EFF 2017): métodos, resultados y cambios desde 2014”, *Boletín Económico* 4/2019. Otros indicadores de la Encuesta señalan, asimismo, el mayor deterioro relativo sufrido por este grupo de la población en cuanto a renta y riqueza como efecto de la última crisis.

155 Los ingresos de la población de mayor edad (pensiones), se mantienen relativamente constantes en los distintos ciclos económicos. La variación que experimenta su tasa de pobreza depende, por tanto, de cómo varíe el umbral de pobreza como consecuencia de las variaciones de los ingresos medios de la población en su conjunto. De este modo, cuando el umbral de pobreza bajó en el contexto de crisis, su tasa de pobreza descendió, puesto que sus rentas quedaban por encima de dicho umbral. En el contexto de la recuperación económica el umbral de pobreza subió como consecuencia del aumento de los ingresos medios de la población y, especialmente, de la población activa dado el descenso del desempleo, lo que ha ocasionado que una mayor proporción de población mayor de 65 años se quede por debajo de la línea de pobreza.

GRÁFICO 52. INDICADORES DE POBREZA MONETARIA, POR EDAD, NIVELES, TIPO DE HOGAR Y PERSISTENCIA*



* Según la metodología de Eurostat, la pobreza persistente se refiere a la proporción de personas cuyos ingresos se sitúan por debajo del umbral de pobreza (60 por 100 de los ingresos equivalentes a nivel nacional) en el año en curso y en, al menos, en dos de los tres años precedentes.
Fuente: INE, Encuesta de Condiciones de Vida; Eurostat, *Income and Living Conditions Survey* y Alto Comisionado para la Pobreza Infantil, *¿Qué impacto tiene el coste de la vivienda sobre la pobreza infantil en España?*, DB008.

También los niveles de pobreza monetaria más severa se mantienen elevados entre la población joven, y ello a pesar de que han ido reduciéndose en los últimos años. La situación es preocupante si tenemos en cuenta, además, que la pobreza persiste durante más tiempo en este grupo poblacional (gráfico 52), aumentando el riesgo de que esta se cronifique si no se adoptan medidas para combatirla.

Conviene reseñar que la vulnerabilidad no afecta por igual a la población joven, sino que es más alta entre los de menor edad (18-24 años) y se atenúa en aquéllos cuyas tasas de participación laboral y sus niveles de empleo son más elevadas (25-29 años), como se ha visto en apartados anteriores. Este hecho sería indicativo de las ventajas de la incorporación al mercado de trabajo y del empleo para reducir el riesgo de pobreza y exclusión social, si bien insuficiente, puesto que sus niveles siguen siendo elevados.

Por otro lado, hay que tener en cuenta que la situación social de este grupo poblacional no puede dissociarse de la del resto de los componentes de los hogares con los que conviven. De este modo, las situaciones de vulnerabilidad social y económica más graves de la población joven se encuentran en aquellos hogares en los que la intensidad laboral es baja, esto es, cuando sus miembros trabajan un porcentaje de horas muy por debajo del potencial de las que podrían trabajar, y en especial, cuando hay hijos a cargo¹⁵⁶. Muchos de sus hogares, además, están encabezados por personas desempleadas progenitoras de los jóvenes que, a esas edades (entre los 50 y 64 años), adolecen de mayor frecuencia de paro de muy larga duración y menores posibilidades de reincorporación al mercado laboral¹⁵⁷, y que, además, confluyen con situaciones de desempleo o subempleo de otros miembros de su hogar familiar más jóvenes. Todo ello puede dar lugar a situaciones sociales de extrema gravedad, más aún cuando llevan aparejados gastos de pago de la vivienda (gráfico 52).

Esta realidad puede verse agravada de manera intensa como consecuencia de la crisis desatada por la pandemia de COVID-19, que amenaza con profundizar el riesgo de pobreza y exclusión social para numerosos jóvenes. De ahí la importancia de apelar al refuerzo urgente de políticas capaces de evitar dicho riesgo que amortigüen, con suficiente intensidad y duración, los efectos de esta nueva crisis en el mercado de trabajo. Unas políticas que, como se verá a continuación, se han caracterizado hasta el momento por lo limitado de su alcance respecto de la población joven.

En definitiva, aunque la recuperación económica había atenuado las situaciones de vulnerabilidad social, se mantenían aún niveles elevados de riesgo de pobreza y exclusión

Las políticas sociales para combatir la vulnerabilidad de la población joven

social en España, especialmente entre la población joven.

Una situación que derivaba, de un lado, de la situación del mercado laboral español, en el que persistían altas tasas de desempleo y temporalidad que afectaban de manera especial a la población joven y a la calidad de sus empleos, como se ha analizado en apartados anteriores. Pero también, de

otro lado, de la limitación de las políticas sociales para atender adecuadamente las necesidades de la población joven y, más concretamente para el objetivo de este informe, las eventualidades laborales que más directamente les afectan, como muestran algunos indicadores.

Así, es conocida la debilidad de las políticas sociales en España¹⁵⁸, que logra reducir la pobreza en un 51 por 100 de los casos, frente al 61 por 100 en la Unión Europea, debido, en buena medida, a que el nivel de gasto en prestaciones sociales se sitúa por debajo de

156 Para más detalle, véase Fundación Alternativas, 3^{er} Informe sobre la Desigualdad en España (capítulo 4), 2018.

157 Para más detalle, véase Informe CES 2/2014, *La situación sociolaboral de las personas de 45 a 64 años de edad*.

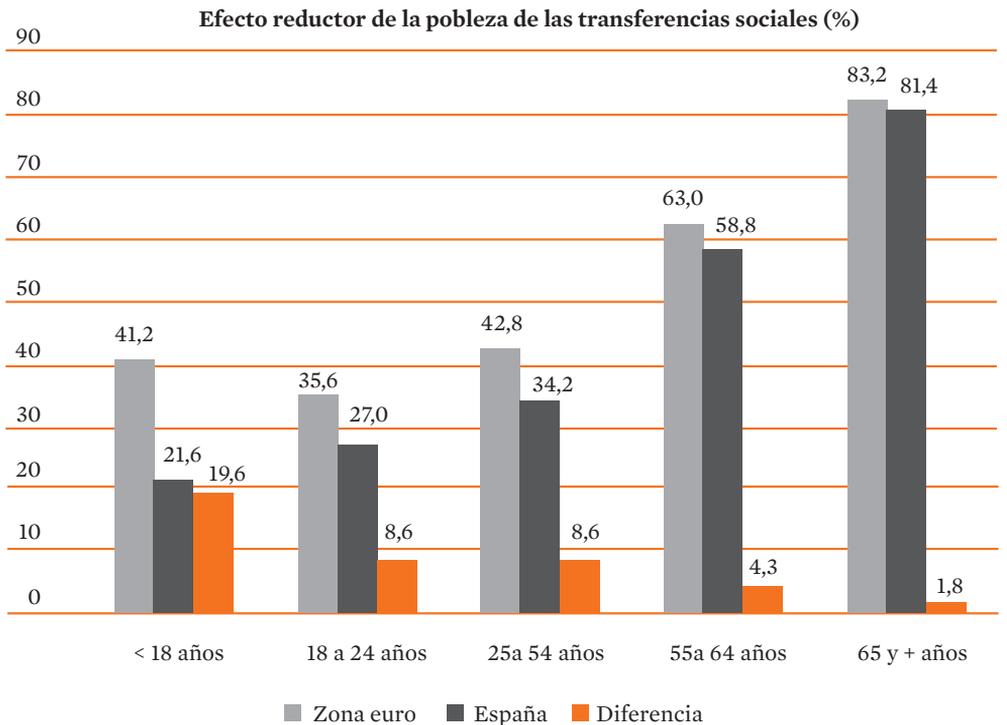
158 Sobre la debilidad protectora de las políticas sociales en España para reducir la pobreza véase Informe CES 1/2017, *op. cit.*

la media europea en porcentaje del PIB (23,9 por 100 frente al 27,1 por 100 en media de la Unión Europea en 2017)¹⁵⁹.

Esta debilidad protectora frente a la pobreza se acentúa cuando se trata de los colectivos de menor edad. En el caso concreto de la población joven, las políticas sociales apenas reducen el riesgo de pobreza en un 27 por 100 de los casos, muy lejos del promedio de la Eurozona para el mismo grupo de edad. En cambio, el sistema de protección social ha mostrado una capacidad elevada para proteger de la pobreza a los colectivos de mayor edad, donde se alcanzan altos niveles de protección y muy próximos al promedio europeo (cuadro 17).

CUADRO 17. EFECTO REDUCTOR DE LA POBREZA DE LAS TRANSFERENCIAS SOCIALES, 2018

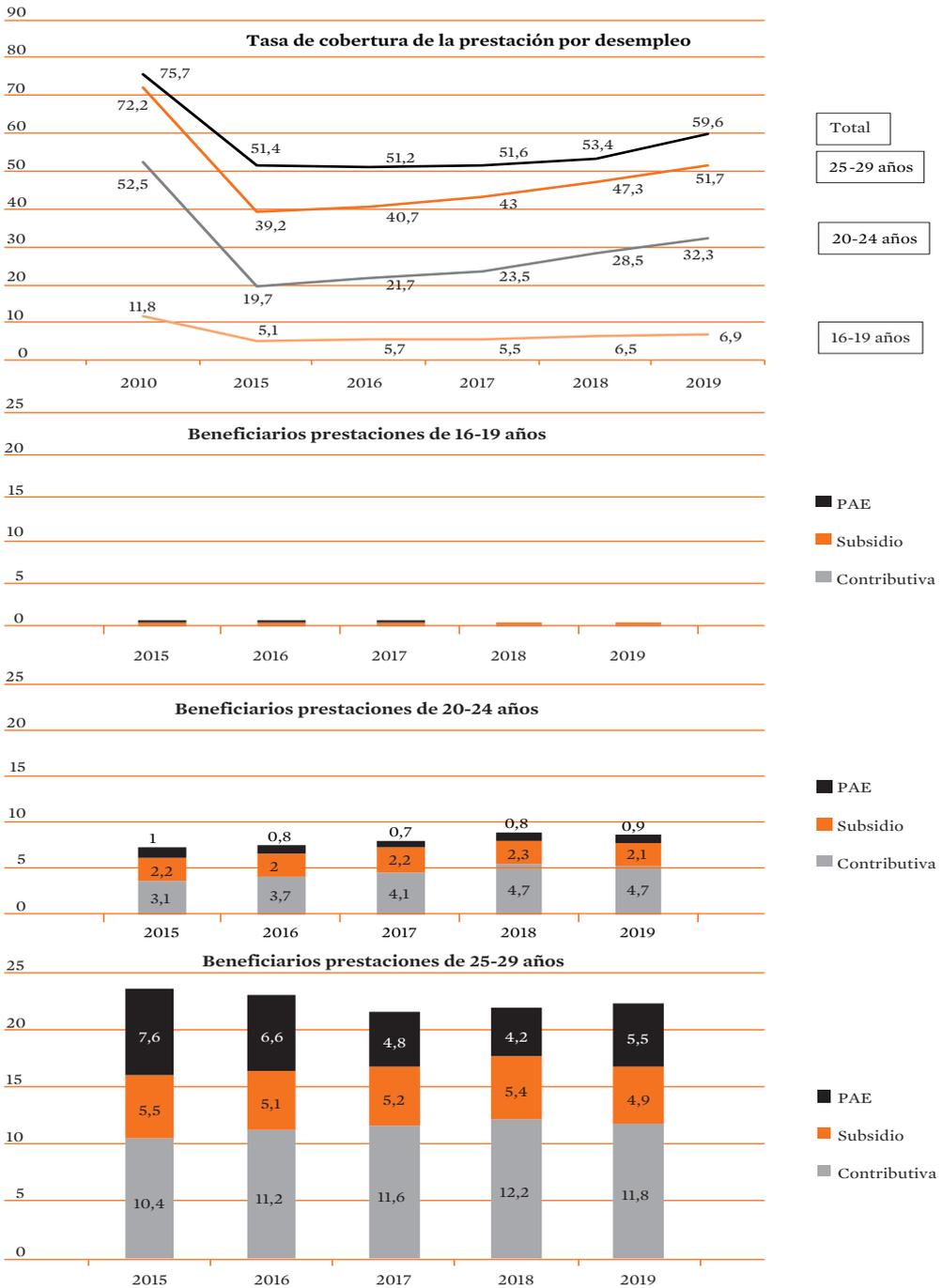
Grupos de edad	Tasa de pobreza monetaria antes y después de transferencias sociales			
	Antes transferencias		Después transferencias	
	Zona euro	España	Zona euro	España
< 18 años	34,2	34,2	20,1	26,8
18 a 24 años	35,4	41,1	22,8	30,0
25 a 54 años	27,8	33,0	15,9	21,7
55 a 64 años	43,0	43,4	15,9	17,9
65 y + años	88,6	83,8	14,9	15,6



Fuente: Eurostat, *Income and Living Conditions Survey*.

159 Para más información, véase Memoria CES 2018 (capítulo III, apartado 6.1).

GRÁFICO 53. TASA DE COBERTURA POR DESEMPLEO* DE LA POBLACIÓN JOVEN Y BENEFICIARIOS
(En porcentaje respecto al total de beneficiarios de cada tipo de prestación)



* Beneficiarios de prestaciones por desempleo respecto a los demandantes de empleo no ocupados registrados en el SEPE (total y para cada grupo de edad).

Fuente: Estadísticas de prestaciones por desempleo y SEPE.

Buena parte de la explicación de la limitada capacidad protectora de las políticas sociales de la población joven frente a la pobreza proviene de las dificultades que supone para este colectivo reunir los requisitos necesarios para poder acceder a las prestaciones por desempleo. No en vano, el porcentaje

Limitado acceso a la protección por desempleo

de jóvenes parados que aparecen registrados como beneficiarios de prestaciones en los servicios públicos de empleo estatal (respecto al total de beneficiarios) es muy bajo, tanto si se trata de prestaciones de carácter contributivo, como de subsidios por desempleo. Aunque, de nuevo, las diferencias entre los distintos grupos de edad de la población joven son importantes, aumentando porcentualmente entre los mayores de 25 años.

También es muy reducido el porcentaje de jóvenes que accede a algunos de los programas específicos y de carácter extraordinario puestos en marcha durante la crisis, como el Programa de activación para el empleo (PAE) y que, en el mejor de los casos, (25-29 años) apenas alcanza el 5 por 100 sobre el total de beneficiarios de este programa en 2019 (gráfico 53). Se pone en evidencia, pues, la dificultad de este programa para proteger a los desempleados de larga duración más jóvenes y de incrementar sus oportunidades de retorno al mercado de trabajo.

Un indicador relevante a este respecto es la cobertura de las prestaciones por desempleo, que refleja el porcentaje de población desempleada que recibe protección (beneficiarios de prestaciones) sobre el total de la población susceptible de ser protegida (paro registrado). Pues bien, el nivel de cobertura de la población joven es bajo, en especial entre los más jóvenes (menores de 25 años), y muy por debajo del promedio para el total de edades (gráfico 53).

En definitiva, la protección económica contra el riesgo de pobreza derivado del desempleo tiene un alcance limitado (medido a través de la tasa de cobertura) y se reduce aún más para la población joven dadas sus dificultades para incorporarse por primera vez al empleo y algunas de sus características en el mercado de trabajo, como la elevada rotación o la intermitencia de las relaciones de trabajo. Este menor efecto protector sobre la población joven llama la atención, más aun si cabe, teniendo en cuenta que la protección por desempleo es una de las escasas funciones de la protección social en las que el gasto en España se sitúa por encima de la media de la Unión Europea¹⁶⁰.

Este alcance limitado de la protección para la población joven se ha puesto de manifiesto una vez más en la situación generada por el COVID-19. Los efectos de la pandemia y las medidas para su contención, entre ellas la suspensión de la actividad productiva no esencial, motivaron que numerosas empresas no pudieran continuar con su actividad durante un tiempo y una restricción de la demanda que ha conllevado la destrucción o la suspensión temporal de muchos empleos. Entre ellos, también de los trabajadores jóvenes, que ya de forma previa se enfrentaban a una situación laboral más precaria y tenían, como se ha señalado, menores posibilidades de acceso a la protección que otorgan las

160 Véase Memoria CES 2018, cit.

prestaciones por desempleo. De nuevo, la población joven concentra una gran parte de la pérdida de empleo producida en esta situación, un efecto en buena medida asociado a que los trabajadores con contrato temporal son los más afectados y este tipo de contratos se realizan en su mayor parte con personas jóvenes, como se ha analizado anteriormente¹⁶¹.

Todo ello pone de manifiesto, una vez más, la vulnerabilidad de las personas jóvenes en el sistema de protección social y, en particular, en la protección por desempleo. El hecho de que muchas de ellas no cumplieren los requisitos o contasen con los periodos mínimos de cotización necesarios para acceder a una prestación por desempleo ha hecho imprescindible articular medidas extraordinarias con el objetivo de extender en la situación actual la acción protectora del sistema.

Así, se han adoptado mediante varios Reales Decretos-ley distintas medidas de carácter urgente y extraordinario con el fin de asegurar el mantenimiento de rentas o mecanismos sustitutivos de estas últimas, extendiendo la acción protectora de instrumentos existentes como la prestación por desempleo y aprobando prestaciones, ayudas y subsidios extraordinarios nuevos, todo ello con el objetivo de amortiguar el impacto de la crisis sobre los hogares y reforzar la protección de los colectivos más vulnerables. Entre las medidas adoptadas de alcance general pero que podrían beneficiar, por sus circunstancias laborales, en particular a las personas trabajadoras jóvenes, cabe citar las medidas extraordinarias de protección por desempleo temporal o parcial a través de los ERTE¹⁶² —incluido el reconocimiento del derecho a la prestación contributiva aunque carezcan del periodo mínimo de ocupación cotizada—, el subsidio de desempleo excepcional por fin de contrato temporal (incluidos los contratos de interinidad, formativos y de relevo), la extensión de la situación de desempleo por finalización de contratos durante el periodo de prueba, o la prestación extraordinaria por cese de actividad en determinados supuestos en el caso de los autónomos. Todo ello se traducirá en un aumento importante del número de beneficiarios del sistema de protección por desempleo, muchos de ellos personas jóvenes que, de otro modo, no habrían podido acceder al mismo¹⁶³.

161 Véase el capítulo III (Participación laboral) de este informe.

162 Algunas de las principales medidas, como la utilización de los ERTE con las características con las que se han diseñado para actuar de mecanismo de salvaguarda del empleo en el contexto del COVID-19, han tenido su origen en el diálogo social de los interlocutores sociales, y de estos con el Gobierno. En un primer momento, a partir del “Documento de propuestas conjuntas de las organizaciones sindicales CCOO y UGT, y empresariales CEOE y CEPYME, para abordar, mediante medidas extraordinarias, la problemática laboral generada por la incidencia del nuevo tipo de coronavirus”, de marzo de 2020, que tuvo un importante reflejo en el Real Decreto-ley 8/2020, de 17 de marzo. En una segunda fase, de diálogo social tripartito, mediante el Acuerdo Social en Defensa del Empleo (ASDE I), firmado el 8 de mayo de 2020 por el Gobierno y las organizaciones empresariales y sindicales más representativas, CEOE, CEPYME, CCOO y UGT, que permitió, entre otros aspectos, prolongar la vigencia de los ERTE hasta el 30 de junio, desvinculándolos de la vigencia del estado de alarma (Real Decreto-ley 18/2020, de 12 de mayo); y mediante el segundo Acuerdo Social en Defensa del Empleo (ASDE II), alcanzado el 25 de junio de 2020 por las mismas partes, que permitió prolongar la vigencia de los ERTE hasta el 30 de septiembre junto con las medidas extraordinarias de protección por desempleo y sobre exención de cotizaciones asociadas (Real Decreto-ley 24/2020, de 26 de junio).

163 Un reciente estudio cuantifica la importancia que ha revestido la protección de los ERTE para las personas jóvenes en el contexto de la pandemia, pero alerta de que un alto porcentaje de estas están en riesgo de caer en el desempleo tras su finalización. Véase Consejo de la Juventud de España (2020): “Juventud

**RECUADRO 3. IMPACTO DEL COVID-19 EN LA PROTECCIÓN DE LA POBLACIÓN JUVENIL:
PRINCIPALES MEDIDAS EXTRAORDINARIAS DE PROTECCIÓN POR DESEMPLEO**

<p>Medidas extraordinarias en materia de protección por desempleo en aplicación de ERTE Reconocimiento del derecho a la prestación contributiva por desempleo a las personas trabajadoras afectadas, aunque carezcan del periodo de ocupación cotizada mínimo necesario.</p> <p>Procedimiento y cumplimentación de solicitud colectiva de prestaciones por desempleo a presentar por la empresa que haya instado el procedimiento de suspensión de contratos y reducción de jornada.</p>	<p>RD-ley 8/2020, de 17 de marzo.</p> <p>RD-ley 10/2020, de 29 de marzo.</p>
<p>Compatibilidad de la prestación por desempleo o demás prestaciones de carácter social para personas en situación de desempleo o cese de actividad, o con contratos temporalmente suspendidos excepto por ERTE, migrantes cuyo permiso de trabajo concluya antes del 30 de junio de 2020 y nacionales de terceros países de 18 y 21 años en situación regular.</p>	<p>RD-ley 13/2020, de 7 de abril.</p>
<p>Extensión de la protección por desempleo Consideración de situación legal de desempleo para trabajadores con contratos extinguidos durante el periodo de prueba (extinguidos desde el 9 de marzo o voluntariamente desde el 1 de marzo por tener una oferta laboral en firme que no se ha materializado).</p> <p>Para trabajadores fijos discontinuos que no han podido reincorporarse en las fechas previstas o que no cumplen el requisito de situación legal de desempleo, o carecen del periodo de cotización.</p>	<p>RD-ley 15/2020, de 21 de abril.</p>
<p>Subsidio de desempleo excepcional por fin de contrato temporal Para contratos de al menos dos meses de duración cuando el trabajador no cuente con la cotización necesaria para acceder a otra prestación o subsidio, y careciera de rentas.</p>	<p>RD-ley 11/2020, de 31 de marzo.</p>
<p>Prestación extraordinaria por cese de actividad Trabajadores por cuenta propia o autónomos, cuyas actividades queden suspendidas o cuando su facturación en el mes anterior al que se solicita la prestación se vea reducida, al menos, en un 75 por 100 en relación con el promedio de facturación del semestre anterior.</p>	<p>RD-ley 8/2020, de 17 de marzo.</p>

Fuente: elaboración propia a partir de las normas citadas.

En todo caso, las medidas extraordinarias y urgentes de protección por desempleo adoptadas en el contexto de la actual crisis provocada por la pandemia, que pueden servir para amortiguar sus efectos a corto plazo en muchas personas trabajadoras jóvenes, tienen un alcance limitado en el tiempo. No debe, por ello, olvidarse la situación estructural de acceso más limitado de la población trabajadora joven a este pilar de la protección social, que se manifestará de nuevo más agudamente cuando tales medidas finalicen su vigencia, máxime si los efectos de la crisis en el mercado de trabajo perduran en el tiempo.

en riesgo: análisis de las consecuencias socioeconómicas del COVID-19 sobre la población joven en España (primer informe)". De ahí que sea relevante la firma del II ASDE, al que se hace mención en la nota anterior, que permite prolongar medidas que benefician también a personas trabajadoras jóvenes, e incluso reforzarlas.

Las rentas mínimas de inserción solo reducen las situaciones más severas y de manera limitada. La aprobación del ingreso mínimo vital (IMV)

El último eslabón en la cadena de la protección social, a la que se acude una vez finalizado el apoyo de otro tipo de prestaciones sociales y no se cuenta con respaldo familiar, lo conforman los programas de rentas mínimas de inserción (RMI) que, bajo distintas denominaciones, todas las comunidades autónomas han puesto en marcha para hacer frente a las situaciones de pobreza más extremas que no tienen cabida en el entramado estatal de protección social¹⁶⁴. Los grupos poblacionales que con mayor frecuencia recurren a este tipo de prestaciones suelen ser aquellos con menores niveles de ingresos y con tasas de pobreza y exclusión social más elevados.

Aun con dificultades¹⁶⁵, es posible reflejar un panorama general y aproximado sobre el papel que ha venido jugando el conjunto de las RMI de las Comunidades Autónomas para reducir las situaciones de vulnerabilidad de la población joven. A este respecto, el número de titulares perceptores de RMI es muy bajo entre la población menor de 25 años, puesto que en muchas comunidades establecen el acceso a las mismas a partir de esa edad. De esta manera, apenas un 3,5 por 100 de la población comprendida entre los 18 y 25 años es titular de este tipo de prestaciones. El porcentaje aumenta (hasta el 20 por 100) cuando se trata de la población joven mayor de 25 años.

Respecto al grado de cobertura de las RMI, si bien no existe un indicador específico, y en ausencia de información sobre el número de solicitantes, se puede hacer una aproximación a partir de la población en situación de pobreza monetaria (moderada y severa) y de los beneficiarios de RMI. A este respecto, los datos vienen a poner de manifiesto que este tipo de ayudas cubren a un porcentaje muy reducido de población en situación de pobreza, ya sea moderada o severa (3,5 por 100 y 6,7 por 100, respectivamente, en promedio para los últimos años). La protección es ínfima cuando se trata de la población más joven, pero asciende en el colectivo joven de mayor edad hasta alcanzar un promedio del 20 por 100 cuando se trata de las situaciones de pobreza más extrema (cuadro 18).

Por todo ello, en España se había planteado un debate y se habían dado algunos pasos, en forma de propuestas¹⁶⁶, encaminadas a garantizar ingresos mínimos de subsistencia

164 Para un análisis detallado de las RMI véase Memoria CES varios años.

165 Es difícil poder reflejar la importancia que puedan estar teniendo estos instrumentos en tanto que los datos existentes, calculados a partir de la información que aportan las comunidades autónomas al Ministerio encargado de su recopilación, suelen estar incompletos por la ausencia de información de algunas de ellas (no siendo siempre las mismas). Asimismo, la concesión de las RMI está sujeta a las disponibilidades presupuestarias de cada año (salvo escasas excepciones, entre las que destaca el País Vasco, donde tiene carácter de derecho subjetivo) y no existe información disponible relativa al número de solicitantes.

166 Entre estas propuestas cabe destacar la iniciativa legislativa popular presentada en el Congreso por parte de las organizaciones sindicales UGT y CCOO para establecer una prestación de ingresos mínimos con carácter de derecho subjetivo que se enmarcaría en el ámbito de protección de la Seguridad Social (Proposición de Ley sobre establecimiento de una prestación de ingresos mínimos en el ámbito de protección de la Seguridad Social, presentada el 19 de julio de 2016), o la realizada por la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (*Los programas de rentas mínimas en España*, 2019).

CUADRO 18. PERCEPTORES DE RMI Y TASA DE COBERTURA*

Año	Total titulares y beneficiarios RMI	Titulares y beneficiarios RMI (18-25 años)	Titulares y beneficiarios RMI (25-34 años)
2014	258.780	8.879	56.992
2015	323.138	11.578	68.478
2016	291.744	13.901	54.903
2017	448.011	14.514	81.320
2018	289.375	8.365	45.572

Tasa de cobertura RMI (Personas en situación de pobreza moderada)			
Año	Tasa cobertura total	Tasa cobertura (18-25 años)	Tasa cobertura (25-34 años)
2014	2,5	0,9	9,3
2015	3,2	1,1	12,9
2016	2,8	1,4	9,5
2017	4,5	1,7	12,3
2018	2,9	0,9	7,5

Tasa de cobertura RMI (Personas en situación de pobreza severa)			
Año	Tasa cobertura total	Tasa cobertura (18-25 años)	Tasa cobertura (25-34 años)
2014	5,3	1,8	18,3
2015	6,3	2,0	24,1
2016	5,9	2,8	19,4
2017	9,3	3,6	26,1
2018	6,8	2,0	16,9

*La tasa de cobertura se ha calculado de manera aproximada a partir del total de beneficiarios titulares de las RMI respecto a la población en riesgo de pobreza (moderada y severa) para el total de la población y para los grupos de edad jóvenes.

Fuentes: Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social, *Informe de Rentas Mínimas de Inserción*, varios años y elaboración propia a partir de los datos sobre población en situación de pobreza monetaria aportados por Eurostat, *Income and Living Conditions Survey*.

en todos los supuestos de necesidad, habida cuenta de los problemas que presentan los programas de RMI, como son la fragmentación, desigualdad de cobertura, bajas cuantías y lagunas de protección que dejan fuera a colectivos poblacionales¹⁶⁷.

En este contexto cabe enmarcar la reciente aprobación del derecho a un ingreso mínimo vital (IMV)¹⁶⁸, con el que se pretende dotar a las políticas de lucha contra las situaciones de pobreza y exclusión social con un instrumento de cierre o último recurso de ámbito estatal.

Este nuevo instrumento se configura sobre un derecho subjetivo incardinado en el sistema de Seguridad Social, en el nivel no contributivo de protección, y está dirigido a garantizar un nivel mínimo de rentas a los hogares en situación de vulnerabilidad económica

167 Como puso de manifiesto el CES en su Informe 1/2017, *op. cit.*

168 Real Decreto-ley 20/2020, de 29 de mayo, por el que se establece el ingreso mínimo vital.

definida según determinados criterios. Su objeto radica en prevenir el riesgo de pobreza y de exclusión social de las personas que estén en la citada situación de vulnerabilidad por carecer de recursos económicos suficientes para cubrir sus necesidades básicas, riesgos que, precisamente y como se acaba de analizar, afectan intensa y mayoritariamente a la población joven, que es, al mismo tiempo, el colectivo menos beneficiado dentro del esquema de las políticas de protección, incluidos los programas de último recurso de ingresos mínimos de las comunidades autónomas.

Cabe pensar, pues, que las políticas sociales para combatir la vulnerabilidad de la población joven, a cuya debilidad se ha hecho mención, pueden verse reforzadas con la puesta en práctica de este nuevo derecho, que contribuiría así a la reducción de dicha vulnerabilidad dentro de los fines más amplios de erradicación de la pobreza extrema, y de atenuación de la pobreza alta o muy alta, que persigue, y a la inclusión social de las personas jóvenes.

Al mismo tiempo, el diseño del IMV se asienta en la conexión entre las políticas de protección y las políticas activas de empleo, buscando promover la participación laboral de las personas beneficiarias, entre ellas de las personas jóvenes, a partir de la compatibilidad de la percepción del IMV con las rentas del trabajo o la actividad económica por cuenta propia, y de la exención transitoria de parte de su salario en el cálculo de la prestación cuando encuentren ocupación, además de porque deberán, si no trabajan, inscribirse como demandantes de empleo y ser tenidas en cuenta en el esquema de incentivos a la contratación como objetivo prioritario. Dicha compatibilidad entre ingresos salariales, o de actividades por cuenta propia, y la prestación económica del IMV puede contribuir a atenuar determinadas situaciones de riesgo de pobreza laboral en algunas personas jóvenes.

Esta conexión con las políticas activas, así como las previsiones del Real Decreto-ley sobre participación de los beneficiarios en estrategias de inclusión como obligación de los mismos (apoyo social y laboral para evitar las trampas de pobreza, todo lo cual sustenta la concepción de este instrumento no como una prestación al uso sino como un conjunto de políticas articuladas en torno a una prestación), deberán apoyarse en una intensa cooperación y colaboración con las Administraciones territoriales y locales, las organizaciones sindicales y empresariales más representativas, y entidades sociales. Y, en relación con algunas de las medidas proyectadas, deberán ser objeto del imprescindible desarrollo reglamentario y de la no menos necesaria iniciativa de las Administraciones competentes que permita su implementación y su operatividad real. Por otro lado, una pieza fundamental del modelo son los mecanismos de evaluación antes, durante y después de su aplicación, que deben permitir una gestión ordenada y eficaz del IMV, y que deberán suministrar la información necesaria para conocer el cumplimiento de los objetivos de reducción de la pobreza que tiene asignados, para el conjunto de la población y, dentro de ella, de no pocas personas jóvenes.

Por último, la garantía de un nivel económico mínimo de carácter básico o vital es susceptible de beneficiar a personas jóvenes que sean integrantes de una unidad de convivencia definida legalmente, de la que pueden ser sustentadoras principales y por tanto probables titulares de la prestación (por ejemplo, hogares monoparentales encabezados por una mujer joven)¹⁶⁹, o a las personas jóvenes de 23 años y más que vivan solas, y que cumplan los requisitos de acceso establecidos. Ello, indirectamente, contribuiría también a apoyar proyectos de vida emancipada e independiente por parte de algunas personas jóvenes.

Como se ha visto, la pobreza en España, indicador más extremo de la desigualdad social, viene recayendo de manera intensa en el colectivo de jóvenes, en especial los que viven en los hogares con menor intensidad laboral y con cargas aparejadas al pago de la vivienda. Una vulnerabilidad que es mayor en el grupo de jóvenes de menor edad (18-24 años), cuando apenas se han incorporado al mercado laboral. Pero también es elevada en el colectivo de jóvenes mayores de 25 años, lo que sería indicativo de que su mayor acceso al mercado laboral no está siendo suficiente para mitigar las situaciones de pobreza y exclusión social, como se ha visto también en el apartado anterior, en el que se muestra el aumento de los trabajadores jóvenes en riesgo de pobreza en el contexto de la anterior crisis económica.

La protección social dirigida a la población joven: cuestiones a tener en cuenta

Estamos ante un problema de gran trascendencia si tenemos en cuenta que un porcentaje elevado de la juventud actual, heredera de dicha crisis, ha vivido en situaciones de vulnerabilidad social buena parte de su vida. Y es que, como señalan muchos estudios, la pobreza se arrastra en muchos casos desde la infancia y pervive a lo largo de su ciclo vital. Es decir, el riesgo de pobreza y exclusión social ha marcado las etapas de crecimiento y desarrollo personal y profesional de buena parte de la población joven y es probable que deje cicatrices en su desarrollo profesional futuro, al igual que en otros ámbitos clave de la vida, como la salud física y mental, y su bienestar económico y social en general¹⁷⁰. Y parte de esta situación se debe a que la débil capacidad protectora del sistema de protección social se acentúa cuando se trata de la población joven. Esta tiene niveles de acceso menores que otros grupos de población a la protección por desempleo y a las RMI, como se ha visto.

En cualquier caso, estos mecanismos de protección social han tenido efectos limitados para reducir los niveles de pobreza, a salvo de las situaciones más severas, debido a que

169 Pueden ser titulares, cumpliendo los requisitos de renta, patrimonio, etc., establecidos, las personas con una edad mínima de 23 años (y menores de 65), cuando estén integradas en una unidad de convivencia, o los mayores de edad, o menores emancipados, con hijos o menores en régimen de guarda. Las mujeres víctimas de violencia de género o víctimas de trata de seres humanos y explotación sexual no integradas en una unidad de convivencia pueden ser titulares de la prestación con la mayoría de edad.

170 Para más detalle sobre los efectos del desempleo joven en su vida laboral véase “Desempleo juvenil en España: situación, consecuencias e impacto sobre la vida laboral de los adultos”, *Papeles de Economía Española*, núm. 156, 2018.

las cuantías de prestación son bajas (situadas por debajo de los umbrales de pobreza). Es necesario, pues, el desarrollo de medidas más amplias y ambiciosas para combatir la pobreza y la desigualdad, como viene señalando la Comisión reiteradamente en sus recomendaciones para España en el marco del Semestre europeo.

En marzo de 2019 se aprobó en España la Estrategia Nacional de Prevención y Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social 2019-2023¹⁷¹. Con ella se pretende dar una cobertura más visible, integrada y coordinada a las necesidades de los colectivos vulnerables en situación de pobreza o exclusión e impulsar los principios del Pilar Europeo de Derechos Sociales (recuadro 4).

Esta Estrategia supone un paso importante para combatir las situaciones de vulnerabilidad social y de desigualdad en España. Un punto de partida positivo pero cuyo escenario de base no se puede obviar que ha cambiado en el contexto de la nueva crisis provocada por el COVID-19, que puede profundizar el riesgo de pobreza y exclusión social en toda la población, y en la joven en particular, y que acentúa la necesidad de contar con políticas robustas que afronten los déficits en las oportunidades y en las condiciones de vida de numerosas personas. Hay que recordar que esta Estrategia preveía, entre las medidas de reducción de la pobreza, la creación de un sistema de ingresos mínimos garantizados, ámbito en el que se encuadra la reciente creación del IMV a la que se ha hecho mención.

En todo caso, la efectividad de la Estrategia dependerá del desarrollo de políticas que incorporen de manera específica las necesidades que afectan a la población joven, atendiendo igualmente a las diferentes situaciones de vulnerabilidad de los distintos grupos que lo conforman. Para ello, se debería tratar de lograr un adecuado engranaje de las medidas sociales que puedan desarrollarse con las del ámbito del mercado de trabajo, la política de rentas, las educativas o las sanitarias, entre otras. En este sentido, el IMV recientemente puesto en funcionamiento contiene en su diseño, como se ha mencionado, elementos que vinculan funcionalmente la garantía de recursos vitales con las políticas de fomento de la participación laboral y con las políticas de inclusión de las personas en situación de pobreza beneficiarias, lo que parece un paso en la buena dirección de reforzar la integración de las políticas sociales y laborales tanto en términos sustantivos como en el terreno de la cooperación y la colaboración entre las Administraciones con competencias en esos ámbitos.

Pero, además, conviene seguir avanzando en la línea ya iniciada en el ámbito comunitario (en el marco del Pilar Europeo de Derechos Sociales) de garantizar un nivel de suficiencia de las transferencias económicas como herramienta de lucha contra la pobreza.

171 El CES, en su Informe 1/2017, *Políticas públicas para combatir la pobreza en España*, ya daba cuenta de la necesidad de fortalecer las iniciativas de lucha contra la pobreza mediante la adopción de una estrategia nacional que implicara a todos los departamentos y niveles administrativos.

RECUADRO 4. ESTRATEGIA NACIONAL DE PREVENCIÓN Y LUCHA CONTRA LA POBREZA Y LA EXCLUSIÓN SOCIAL 2019-2023

Primera meta: combatir la pobreza

Para ello tiene como objetivo crear un sistema de ingresos mínimos que permita vivir con dignidad y favorecer el incremento de la renta neta disponible de los hogares.

Segunda meta: inversión social en las personas

Se articula en dos objetivos: 1) educación equitativa e inclusiva y 2) atención prioritaria en formación y empleo a grupos vulnerables.

Tercera meta: consolidar un sistema de servicios públicos

Servicios sanitarios, educativos y sociales, universales y de calidad, que acompañen y protejan a las personas a lo largo de su ciclo vital y profundicen en combatir las desigualdades. En particular, uno de los objetivos de la Estrategia es que las personas puedan hacer frente al coste de la vivienda sin que este condicione su vida y la satisfacción de sus necesidades más básicas.

Se contribuirá a mejorar la situación de familias como las monomarentales, las personas que hayan sufrido una ejecución hipotecaria, que estén en situación de desempleo o que hayan agotado todas las prestaciones, así como las personas sin hogar.

Cuarta meta: eficacia y eficiencia de las políticas

Establece los siguientes objetivos: 1) ordenación del sistema y la coordinación de los servicios, políticas y prestaciones, en favor de personas en situación de pobreza y exclusión social. 2) Coordinación y cooperación territorial y eficiencia del conjunto del sistema, así como con la Unión Europea. 3) Colaboración y participación de todos los actores implicados en las políticas de prevención y lucha contra la pobreza y la exclusión social. 4) Crear sistemas coordinados y transparentes de gestión de la información y el conocimiento, que den respuestas innovadoras a las necesidades sociales.

Fuente: resumen elaborado a partir de la Estrategia nacional de prevención y lucha contra la pobreza y la exclusión social 2019-2023.

En definitiva, sería necesario avanzar hacia el desarrollo de medidas que traten de superar las limitaciones de las políticas de protección social en general, y las dirigidas a la población joven (e infantil), en particular. A corto plazo, es urgente hacer frente a las consecuencias más graves de las crisis económicas, como la provocada por la pandemia de COVID-19 que está marcando un profundo y negativo cambio de coyuntura. Pero, a largo plazo, dichas medidas deberán ir dirigidas a garantizar la cohesión social de manera más estable y estructural.

3. Las personas jóvenes y las nuevas formas de empleo

Las nuevas formas de empleo que están impulsando los cambios tecnológicos, y fundamentalmente la digitalización de los procesos productivos, presentan efectos transformadores de las condiciones de trabajo y de las relaciones laborales¹⁷². Basados en la amplia conectividad que permite disponer de internet móvil, las diversas formas identificadas de prestación de trabajo diferentes de la convencional¹⁷³, basada en las regularidades de lugar y de tiempo de dicha prestación, amplían la disponibilidad de la persona trabajadora

172 Véanse Informe CES 3/2017, *La digitalización de la economía*, e Informe 3/2018, *El futuro del trabajo*.

173 El primer y más sistemático intento de identificar y caracterizar esas nuevas formas de empleo lo realizó Eurofound: *New forms of employment*, Publications Office of the European Union, Luxemburgo 2015, que señalaba nueve tipos o modelos nuevos de relaciones de empleo entre un empleador y un trabajador.

respecto de la empresa pero también la autonomía organizativa de aquélla, entre otros efectos tanto de signo positivo como negativo¹⁷⁴.

Dentro de esas nuevas realidades organizativas, la expansión de nuevos modelos de negocio consistentes en conectar a demandantes y oferentes de bienes y servicios a través de plataformas y aplicaciones digitales es un factor fuertemente impulsor, a su vez, de nuevas formas de empleo con elementos y características propios marcados por la innovación tecnológica¹⁷⁵.

Se han señalado las ventajas y las oportunidades que pueden aportar los nuevos modelos de negocio y las nuevas formas de empleo impulsados por la digitalización. Entre ellas, la mayor accesibilidad al empleo de personas y colectivos con dificultades de empleabilidad, como personas jóvenes y paradas de larga duración, o residentes en territorios de escasa actividad o en declive económico, así como en coyunturas de crisis. Se apunta asimismo a la innovación empresarial que suponen y a su capacidad generadora de nuevas actividades económicas y de empleos que, de otra forma, tal vez no se habrían creado.

Pero también se han puesto de manifiesto los riesgos y los problemas que comportan para que los prestadores de servicios a través de aquellas puedan ver garantizadas determinadas condiciones, entre otras la regularidad, previsibilidad y suficiencia de trabajo y de ingresos (salario mínimo), la protección de la seguridad y la salud en el trabajo (formación preventiva, descansos), y el acceso a un nivel suficiente de protección social (protección por desempleo, incapacidad, generación de derechos de pensión, etc.).

La reciente Directiva 2019/1152, de 20 de junio, relativa a unas condiciones laborales transparentes y previsibles en la Unión Europea, ha entrado en este ámbito con el objetivo de adaptar determinadas previsiones de garantía de derechos, cuya regulación databa de principios de los años Noventa, a los profundos cambios habidos en los mercados de trabajo en las últimas décadas. De esa manera, la norma comunitaria pretende modernizar y ampliar aquellas previsiones en línea con las demandas de las nuevas formas de empleo y los déficits de protección detectados¹⁷⁶. Para ello, además de las reglas sobre información

174 Véase, en este sentido, el informe conjunto de la Oficina Internacional del Trabajo de la OIT y Eurofound, *Working anytime, anywhere: The effects on the world of work*. Luxemburgo y Ginebra, 2017.

175 La naturaleza de nueva forma de empleo del trabajo prestado a través de plataformas digitales no viene dada por características que, en realidad, estaban ya presentes en empleos tradicionales, como conectar y organizar a una multitud de trabajadores (*crowd*) que realizan pequeñas tareas (*microtasks*) o partes de una producción más amplia. Lo diferente es el uso de una nueva herramienta tecnológica para coordinar esos procesos productivos sustituyendo aspectos de la organización productiva mediante una plataforma de software. J. Berg *et al.*, *Digital labour platforms and the future of work. Towards decent work in the online world*, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra 2018, pág. 6.

176 La Directiva, impulsada en el marco de la implementación del Pilar Europeo de Derechos Sociales, recoge entre sus considerandos que, “A fin de enmarcar adecuadamente el desarrollo de nuevas formas de empleo, también deben otorgarse a los trabajadores de la Unión ciertos derechos mínimos nuevos destinados a promover la seguridad y la previsibilidad de las relaciones laborales, a la vez que a lograr una convergencia creciente entre los distintos Estados miembros y a preservar la flexibilidad del mercado laboral” (Cdo. 4 y 5).

acerca de las condiciones de trabajo, ha incorporado determinadas previsiones materiales tales como, entre otras, el carácter previsible del trabajo, las posibles limitaciones en la utilización del trabajo a demanda, con el fin de evitar prácticas abusivas, o la formación a recibir por la persona trabajadora.

Otra importante cuestión radica en la dificultad de conocer en qué medida los nuevos modelos de negocio digitales tienen como efecto ampliar la cantidad de empleos disponibles o, por el contrario, tienden a desplazar relaciones de trabajo convencionales dificultando el disfrute de derechos laborales y de protección social. Es importante tener presente la multiplicidad y diversidad de la tipología existente en la economía de plataformas¹⁷⁷, que responde a la propia complejidad de las actividades económicas que realizan y que condiciona diferentes modos de la prestación de los servicios (entre ellos, con o sin presencia física del prestador en el lugar donde el cliente demanda dicha prestación), pero lo que parece fuera de duda es su impacto, real y sobre todo potencial, en el mercado de trabajo y en las condiciones de trabajo y de empleo¹⁷⁸.

Los estudios cuantitativos disponibles acerca de la dimensión y características del empleo en las plataformas digitales¹⁷⁹ indican que el mismo reviste una entidad relativamente limitada todavía, especialmente si se considera aquel que supone una actividad frecuente (intensidad) y/o del que se obtiene la mayor parte de los ingresos de las personas que realizan esas actividades (dependencia económica del trabajo en plataformas). Pero, al mismo tiempo, se muestra su rápido crecimiento en los últimos años y, por tanto, su tendencia expansiva.

Dichos estudios señalan unánimemente la prevalencia en estos empleos de personas jóvenes. Aunque hay también una presencia importante de personas de edades mayores, el trabajo que se presta a través de plataformas digitales presenta una media de edad más baja, al concentrarse la distribución por edades en mayor medida en personas jóvenes, estructura que ha tendido, además, a hacerse más joven¹⁸⁰. Y, al mismo tiempo, estas formas de empleo tienen un mayor peso relativo en el conjunto de la ocupación entre las personas jóvenes que entre la población de más edad.

*Los jóvenes en
el empleo en
plataformas*

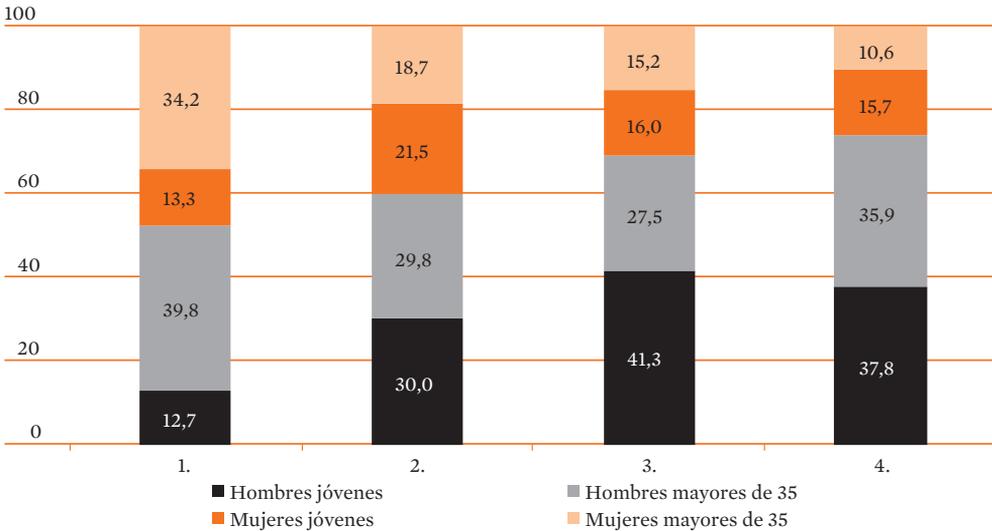
177 Una caracterización del modelo de negocio de las plataformas digitales en J. M. Martín Carretero, “Las plataformas digitales como modelo de negocio”, en AA.VV., *Plataformas digitales y mercado de trabajo*, MITRAMISS, Madrid, 2019.

178 Una síntesis de esos efectos en A. Suso Araico, “El impacto de las plataformas digitales sobre el mercado de trabajo”, en AA.VV., *Plataformas digitales y mercado de trabajo*, cit.

179 Los trabajos más recientes utilizados son: J. Berg *et al.*, *Digital labour platforms and the future of work. Towards decent work in the online world*, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra 2018. A. Pesole *et al.*, *Platform workers in Europe (Evidence from the COLLEEM survey)*, Comisión Europea, Joint Research Centre, Luxemburgo, 2018. U. Huws *et al.*, *Work in the European Gig Economy*, Universidad de Hertfordshire, FEPS, UNI Europa, 2017. Para España existe un informe específico, realizado con el marco metodológico del anterior por la U. de Hertfordshire, “Huella digital: la platformización del trabajo en Europa. Ficha informativa de España”, 2019.

180 Según lo observado a nivel mundial por J. Berg *et al.*, *Digital labour platforms and the future of work*, cit., págs. 33 a 35 (con datos de encuestas de OIT a “microtrabajadores” en 2015 y 2017).

GRÁFICO 54. EMPLEO EN PLATAFORMAS DIGITALES POR EDAD Y SEXO, 2017
(14 Estados miembros UE*. En porcentaje sobre el total en cada categoría)



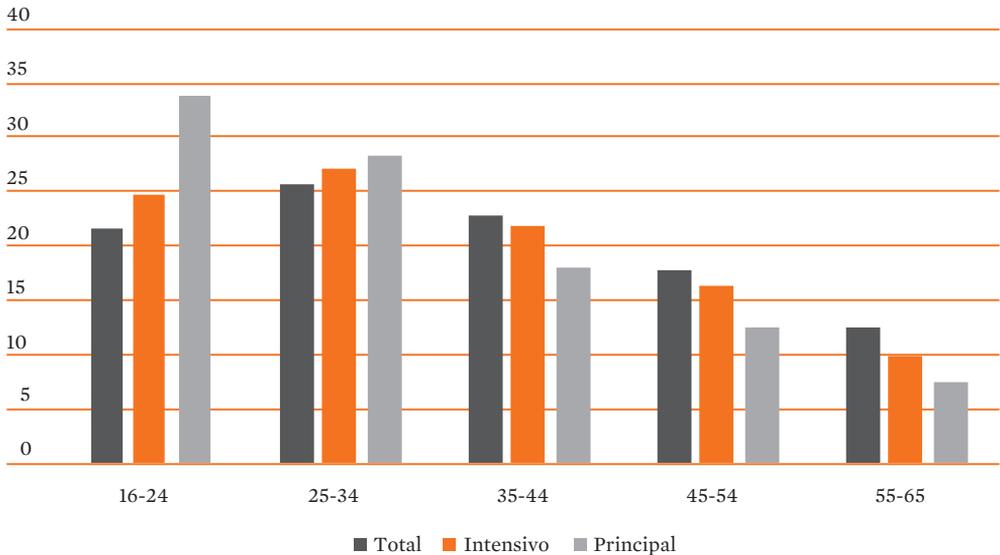
*Alemania, Países Bajos, España, Finlandia, Eslovaquia, Hungría, Suecia, Reino Unido, Croacia, Francia, Rumanía, Lituania, Italia y Portugal. Nota: las categorías son: 1. Trabajadores convencionales u *offline*, 2. Empleo en plataformas no significativo (menos de 10 horas/semana y menos del 25 por 100 de sus ingresos a través de plataformas digitales); 3. Empleo en plataformas significativo pero no principal (al menos 10 horas/semana y/o perciben al menos el 25 por 100 de sus ingresos y menos del 50 por 100); 4. Empleo en plataformas como principal (obtienen el 50 por 100 o más de sus ingresos y/o trabajan más de 20 horas/semana).

Fuente: tomado de Pesole *et al.*, *Platform workers in Europe (Evidence from the COLLEEM survey)*, Comisión Europea, Joint Research Centre, 2018.

La mayor presencia de las personas jóvenes en la prestación de servicios en las plataformas digitales se observa tanto a nivel mundial, si bien con diferencias entre regiones, como en el conjunto de los países de nuestro entorno. Y, dentro del mismo, se da una mayor proporción de empleo masculino joven que se acentúa con la intensidad y la importancia económica que reviste dicha actividad para las personas prestadoras. Los hombres jóvenes (hasta 34 años en los estudios disponibles) concentran así el mayor peso relativo en el empleo en plataformas tanto de alcance significativo como principal en un conjunto de catorce países europeos (gráfico 54).

En España, la situación de las personas jóvenes como prestadoras de servicios a través de las plataformas digitales (no se dispone de datos desagregado por género) presenta un perfil muy similar al del conjunto de países europeos. El grupo de edad de 16 a 24 años reúne la segunda mayor proporción de trabajo considerado intensivo (al menos una vez por semana) y la mayor en cuanto a trabajo considerado principal (más de la mitad de los ingresos proceden del trabajo en plataformas digitales). Por su parte, el grupo entre 25 y 34 años concentra la mayor proporción de trabajo total e intensivo en plataformas, y la segunda mayor de trabajo principal (gráfico 55).

GRÁFICO 55. TRABAJADORES EN PLATAFORMAS DIGITALES EN ESPAÑA, POR EDAD, 2018
(En porcentaje)



Nota: el total se refiere al conjunto de trabajos, cualquiera que sea su entidad, prestados a través de plataformas digitales; como intensivo se considera el trabajo en plataformas que se realiza al menos una vez por semana; como principal se considera el trabajo en plataformas cuando de este proviene más de la mitad de los ingresos. Fuente: Universidad de Hertfordshire, FEPS, UNI Europa y Fundación Felipe González: “Huella digital: la plataformización del trabajo en Europa. Ficha informativa de España”, 2019.

En síntesis, si bien el trabajo prestado a través de plataformas digitales no alcanza aun una gran dimensión en los países europeos y en España, sobre todo el trabajo que presenta una cierta entidad significativa en intensidad y relevancia económica para quien lo realiza, y aunque todo apunta a que su dimensión está creciendo rápidamente, hay datos que avalan que es una importante fuente de actividad para una proporción amplia, y también creciente, de las personas jóvenes, tendencias que se observan también en España.

La aparición de estos modelos de negocio ha generado una disrupción en el tipo de empleo, entre otras razones, porque han llevado a cuestionar la aplicación de la relación de trabajo por cuenta ajena a estos empleos, y con ello la frontera misma de delimitación del trabajo subordinado y del trabajo autónomo, basándose precisamente dichos modelos liderados por las plataformas en el carácter autónomo de los prestadores de servicios como parte de las características en las que se fundamentan aquellos.

El estatus jurídico del trabajo en plataformas

En la actualidad se asiste a un debate intenso, fuera y dentro España, sobre la calificación jurídica de estas formas de prestación de trabajo porque de su incardinación en el estatuto jurídico del trabajo por cuenta ajena o del trabajo autónomo derivan efectos diferentes, y muy relevantes, para los trabajadores y para las propias empresas del sector, como es bien sabido. En el fondo late la necesidad de conjugar las condiciones de flexi-

bilidad que faciliten el desarrollo de este sector de actividad con la garantía de un nivel de derechos, condiciones de trabajo y de protección social, a las personas que prestan servicios a través de las plataformas.

El eje clásico de solución se sitúa en la obligada aplicación del marco jurídico vigente conforme a los elementos definitorios que aporta el mismo, y por tanto que las relaciones de prestación de servicios en el sector se califiquen según la naturaleza real del trabajo prestado y no conforme a la calificación que a las mismas le den las partes, fundamentalmente las denominaciones empleadas por las propias plataformas. Ello lleva, consecuentemente, a analizar caso por caso, ante los correspondientes conflictos ante los tribunales, pronunciándose acerca de la concurrencia o no de las notas que definen la laboralidad.

En España, como en otros países, se ha producido ya un cierto número de resoluciones de la Jurisdicción social en relación con determinadas plataformas y sus prestadores de servicios, fundamentalmente en el ámbito de la actividad de los repartidores a domicilio. Las resoluciones de instancia han venido aplicando soluciones no unívocas en relación con supuestos muy similares, cuando no equivalentes, pronunciándose en buena parte de los supuestos por la laboralidad de la relación y en algunos otros por el carácter autónomo de la misma. Algunos de estos casos han sido conocidos y resueltos en vía de recurso ante los correspondientes Tribunales Superiores de Justicia (TSJ). En estos órganos jurisdiccionales, aunque en algún supuesto la solución ha sido entender que no concurren dichas notas definitorias de la laboralidad y que, por el contrario, las características de la prestación de la actividad entran dentro de la figura del trabajador autónomo económicamente dependiente (TRADE)¹⁸¹, la mayoría de las sentencias más recientes de suplicación han fallado a favor de reconocer la existencia de una relación laboral común por cuenta ajena al entender que las características de la organización del servicio por las plataformas y su prestación por los repartidores, en los supuestos enjuiciados, presentan elementos que integran las notas de dependencia y ajenidad definitorias del contrato de trabajo¹⁸².

Ahora bien, aunque la jurisprudencia de suplicación parece estar decantando en el sentido de apreciar el carácter laboral de estas relaciones jurídicas en el ámbito de la actividad de reparto a domicilio vía plataformas, es quizá pronto para entender completamente zanjada esta problemática jurídica, porque la propia dinámica jurisprudencial, teniendo en cuenta el sistema de recursos vigente en el ordenamiento español, lo impide.

Pero, además, porque el universo de actividades consistentes en la prestación de servicios organizados a través de plataformas digitales es considerablemente más amplio y diverso que los solos servicios de reparto de recados, pedidos o microtarefas a domicilio. La heterogeneidad de estas prestaciones de servicios, que responde a la propia diversidad

181 STSJ de Madrid de 19-09-2019 (rec. 195/2019).

182 Véanse, entre otras, STSJ de Asturias de 25-07-2019 (rec. 1143/2019), STSJ de Madrid de 27-11-2019 (rec. 588/2019), STSJ de Madrid de 18-12-2019, STSJ de Madrid de 17-01-2020, STSJ de Madrid de 3-02-2020, todas las cuales se apoyan en la primera citada de este tribunal, y STSJ de Cataluña de 21-02-2020. La sala de lo social del TSJ de Madrid, en la mencionada sentencia de 3-02-2020, ha afirmado expresamente que esta orientación doctrinal, adoptada por el pleno de dicho tribunal, pretende “dejar patente un criterio unitario que deje sentado un pronunciamiento con la misma orientación y resultado” (FJ tercero).

y complejidad de las plataformas digitales y de sus modelos organizativos en relación con nuevas formas de producción, de consumo y de demanda, convierte en muy difícil aplicar una solución uniforme, y mucho menos única, en términos abstractos. Por ello se vienen formulando otras propuestas que, señalando la falta de certidumbre y la inseguridad jurídica que esta situación ocasiona para la actividad y el empleo en el sector, apuestan por una solución regulatoria propia, *ad hoc*, adaptada para el mismo que supere lo que se califica como un esquema insuficiente para dar respuesta a estas nuevas realidades organizativas empresariales, a la par que garantice un núcleo mínimo y común de derechos laborales y de protección social¹⁸³.

El anterior es un debate profundo y complejo que será prolongado en la medida en que no es susceptible de soluciones fáciles e inmediatas, y que en todo caso mantiene una dinámica propia en el plano de la aplicación jurisprudencial. Las propias resoluciones judiciales y buena parte de la doctrina científica reconocen lo compleja y problemática que resulta la calificación jurídica de la relación contractual en estos casos, complejidad derivada de la configuración de estos modelos de negocio y de la propia definición de la regulación legal y la evolución de su interpretación mediante la aplicación del método de indicios a lo largo de un amplio periodo de tiempo. Y no es, desde luego, el objeto ni el propósito del presente informe ahondar en el mismo o formular propuestas para una cuestión que excede de su planteamiento y ámbito material. Pero sí parece necesario señalar que de su encauzamiento y posibles soluciones¹⁸⁴ se derivarán efectos muy relevantes para el empleo y la protección social de las personas jóvenes dada su amplia participación en las actividades de prestación de servicios a través de plataformas digitales. Los estudios anteriormente mencionados coinciden en señalar la necesidad de mejora de las condiciones de empleo, de trabajo y de acceso a la protección social en estas nuevas formas de empleo¹⁸⁵. Las mismas no deberían ser una fuente de deterioro de las condiciones laborales y de desprotección social de las personas jóvenes con el efecto de profundizar la vulnerabilidad socioeconómica que experimentan muchas de estas¹⁸⁶. Por el contrario, en dichas

183 La Directiva 2019/1152, de 20 de junio, relativa a unas condiciones laborales transparentes y previsibles, antes citada, no cabe entender que resuelva la problemática de fondo en el sentido de garantizar un núcleo mínimo y común de condiciones, toda vez que su ámbito de aplicación se ciñe a las relaciones de trabajo subordinado, por tanto regidas por el contrato de trabajo.

184 Al margen de otras iniciativas del tipo de estrategias de organización de los propios prestadores o de autorregulación de las plataformas mediante códigos de conducta.

185 Algún estudio menciona “una situación de precariedad generalizada” y de “desprotección” social en los trabajos prestados en plataformas digitales. AA.VV. (dir. S. Del Rey Guanter), *Proyecto Technos. Economía de plataformas, Blockchain y su impacto en los recursos humanos y en el marco regulatorio de las relaciones laborales*, Wolters Kluwer, Madrid, 2019, págs. 109-117.

186 Las mayores dificultades de acceso a la protección social frente a contingencias comunes y profesionales en el contexto de las nuevas formas de empleo ligadas a la economía digital, y en particular del trabajo en plataformas, derivarían de una combinación de factores identificables en la irregularidad y la insuficiencia de los ingresos de quienes, a su vez, tienen que financiarse la protección social dado el carácter de autónomos preponderantemente asignado a estos en dichos modelos de negocio. Las instituciones comunitarias, Parlamento y Comisión, entre otras, han puesto de manifiesto las oportunidades que representan estas formas de empleo pero también los retos e incertidumbres que presentan para el trabajo y el acceso a la protección social. Véase Informe CES 3/2018, *El futuro del trabajo*, págs. 92 y ss. y 131 y ss.

formas de empleo, como en las de carácter más convencional o tradicional, los esfuerzos de todos los actores y los objetivos de las políticas deben encaminarse a conseguir que sean fuentes de creación de riqueza y de empleos con las deseables garantías¹⁸⁷. En este sentido, el CES se ha pronunciado sobre la necesidad de equilibrar las oportunidades y los riesgos que convergen en las nuevas formas de empleo a través de los instrumentos de gobernanza de las relaciones de trabajo, dentro de un análisis de conjunto de los cambios en el mundo del trabajo¹⁸⁸.

187 O empleo decente según la terminología de la Organización Internacional del Trabajo. J. Berg *et al.*, *Digital labour platforms and the future of work. Towards decent work in the online world*, Oficina Internacional del Trabajo, cit.

188 Informe CES 3/2018, *El futuro del trabajo*, cit.

CAPÍTULO VI
POLÍTICAS PARA EL EMPLEO DE
LA POBLACIÓN JOVEN

La situación de la población joven expuesta en los capítulos anteriores pone de manifiesto la importancia de articular una política de empleo en sentido amplio, capaz de responder a los problemas y necesidades de la juventud en su acceso al mercado de trabajo, el ajuste con la demanda de trabajo existente, la mejora de la empleabilidad, la estabilidad laboral y la adaptación a los cambios a los que se enfrenta hoy en día el mercado de trabajo ante desafíos como la globalización, los cambios demográficos, climático y tecnológico y la creciente digitalización. A estas transformaciones señaladas por el CES en informes recientes¹⁸⁹ como los principales retos a los que se enfrentan los mercados laborales hoy en día, se suman las necesidades específicas de la población joven en su transición del mundo educativo al laboral y el acceso a un primer empleo, máxime en un contexto en el que son los jóvenes los que han sufrido las mayores consecuencias de la crisis económica y se enfrentan a importantes incertidumbres y desafíos.

Esta situación cobra aún mayor relevancia en las circunstancias actuales y las que puedan concurrir en un futuro próximo ante la nueva crisis económica y social como consecuencia del COVID-19, que hará necesario articular una nueva batería de medidas para enfrentar la situación de desempleo de muchas personas trabajadoras y nuevamente, en particular, de la población juvenil que será una vez más uno de los grupos de población más afectados por la pérdida del empleo o la mayor dificultad para acceder al mercado de trabajo sin obviar, en el más corto plazo, los problemas de capacidad de los sistemas de protección social para atenderles, de los que se ha dado cuenta anteriormente.

En todo caso, y más allá de la situación actual, articular una política de empleo orientada específicamente a las personas jóvenes debe formar parte del conjunto más amplio de políticas de juventud, con el objetivo de favorecer su desarrollo personal (formación o emancipación, entre otras) y su integración social, laboral y participativa en el conjunto de la sociedad. Ello implica articular desde las instituciones y los poderes públicos estrategias integrales orientadas a lograr que la sociedad y el mercado laboral, en particular, sean capaces de dar respuesta a estos desafíos, lo que se plasmará también en una mejor situación personal y laboral de la población joven.

Asimismo, cualquier enfoque para una política de empleo debe insertarse en una política económica capaz de garantizar un marco de estabilidad para lograr un crecimiento

¹⁸⁹ Véase entre los más recientes el Informe CES 3/2018, *El futuro del trabajo*, cit., y el Informe 3/2017, *La digitalización de la economía*.

duradero, sostenible e inclusivo, en todas sus dimensiones —económica, de capital humano y de I+D+i—, favorable al desarrollo de la actividad empresarial promoviendo la mejora de la productividad y la competitividad de la economía, lo que sentará las bases para una dinámica de creación de empleo de calidad, de la cual se beneficiaran también los trabajadores jóvenes.

Todo ello supone combinar actuaciones de carácter macroeconómico por el lado de la demanda, orientadas al impulso de la actividad, el crecimiento y la creación de empleo —políticas que fomenten el acceso a las tecnologías, la innovación y su difusión, la promoción de la iniciativa empresarial, la dotación de infraestructuras y el potencial del sector industrial, un funcionamiento eficiente del sistema financiero y crediticio—, con actuaciones por el lado de la oferta, dirigidas específicamente a los problemas que enfrentan los jóvenes en el ámbito del mercado de trabajo. En esta vertiente se sitúan las políticas de educación y formación como base previa para proveer de las cualificaciones y competencias necesarias para su trayectoria profesional y la política de empleo, además de aquellas dirigidas a garantizar la cohesión social, la igualdad de oportunidades y la equidad.

A este respecto, cabe recordar también que la política de empleo engloba el conjunto de actuaciones públicas dirigidas a favorecer un funcionamiento eficiente del mercado de trabajo, a garantizar el nivel de rentas de los desempleados mediante las políticas de protección al desempleo y a mejorar la empleabilidad de la población e inserción laboral de los desempleados mediante las políticas activas de empleo. La importancia de la población joven, los impactos diferenciales sufridos por ella a raíz de la crisis de 2008 y la envergadura de los problemas asociados a las dificultades de inserción laboral y social de los jóvenes, deberían llevar a su consideración como un colectivo de importancia estratégica en las políticas activas. Y ello máxime en el contexto de esta nueva situación en la que una vez superada la pandemia, se deberá articular una estrategia de recuperación de la actividad y el empleo en el que los jóvenes tengan cabida de forma destacada en la línea de las actuaciones actualmente vigentes, principalmente, el Plan de Choque por el Empleo Joven.

Tomando en consideración todo lo anterior, el análisis de la política de empleo para la población joven se centrará de forma específica en las medidas activas de empleo, que destinan una parte importante de su diseño y recursos a atender las necesidades de este grupo poblacional.

1. Marco europeo de la política de empleo juvenil

Impulso de iniciativas europeas en el contexto de la crisis económica

La política europea de empleo ha mostrado un interés creciente por la situación laboral de la población joven, en especial, por combatir el desempleo juvenil, habiendo constituido una de sus principales preocupaciones y eje prioritario de atención, en especial, en el contexto de la crisis económica. A este respecto, y aun cuando las competencias en las políticas de empleo recaen en los Estados miembros,

RECUADRO 5. INICIATIVAS Y PROPUESTAS EUROPEAS CONTRA EL DESEMPLEO JUVENIL EN EL CONTEXTO DE LA ANTERIOR CRISIS ECONÓMICA

Juventud en Movimiento (2010)

Identificar las medidas de apoyo a la creación de empleo más eficaces para los jóvenes.
Realizar un seguimiento sistemático de la situación de los jóvenes que ni estudian ni trabajan.
Crear un nuevo Programa de Aprendizaje Mutuo para los Servicios Públicos de Empleo de Europa.
Reforzar el diálogo político bilateral y regional sobre empleo juvenil.
Fomentar el Instrumento Europeo de Microfinanciación Progress para jóvenes empresarios.
Garantizar un equilibrio adecuado entre prestaciones y medidas de activación.
Introducir un “contrato único” indefinido para todos los empleados.

Iniciativa de Oportunidades para la Juventud (2011)

Movilizar el FSE.
Apoyar la transición de la educación al trabajo.
Fomento de los contratos de aprendizaje.
Apoyo a la movilidad de los estudiantes de enseñanza superior y de formación profesional.
Redoblar esfuerzos para aplicar la Garantía Juvenil.
Puesta en marcha de servicios de contratación de EURES.

Paquete de Empleo Juvenil (2012)

Consulta a los interlocutores sociales sobre un marco de calidad para los periodos de prácticas.
Anuncio de la creación de una Alianza Europea para la Formación de Aprendices.

Consejo de Ministros de Empleo y Asuntos Sociales del 28 de febrero de 2013

Establecimiento de una Garantía Juvenil.
Aprobación de la Iniciativa de Empleo juvenil, que da soporte financiero a la Garantía Juvenil para los países con mayores tasas de desempleo.

Fuente: elaboración propia.

la Unión Europea ha jugado un papel muy importante en la labor de orientación, coordinación y financiación de las políticas nacionales (recuadro 5).

El antecedente de la política europea dirigida a la población joven en el contexto más reciente tuvo lugar con la aprobación de la iniciativa emblemática “Juventud en movimiento”¹⁹⁰, en el marco de la puesta en marcha de la Estrategia Europa 2020, en la que se establecía un marco específico para promover el empleo de los jóvenes ampliando las oportunidades de movilidad en la formación. Esta primera iniciativa, sin embargo, pronto se mostró insuficiente ante la intensidad y celeridad del aumento del desempleo juvenil, especialmente en algunos Estados miembros, como España, Grecia o Italia, cuyas tasas superaban el 40 por 100. Además, el porcentaje de jóvenes desempleados que ni estudiaban ni trabajaban pasó en el mismo periodo del 10,8 al 12,8 por 100, aunque había países, entre los que se encontraba España, donde superaba el 14 por 100.

En respuesta a esta situación, la política europea de empleo puso en marcha a finales de 2011 la Iniciativa de Oportunidades para la Juventud (IOJ) con el objetivo de fomentar una acción concertada entre la Unión Europea, los Estados miembros y los interlocutores sociales en cuatro ámbitos: 1) prevención del abandono escolar prematuro; 2) desarrollo de competencias; 3) ayuda para la primera experiencia profesional; y 4) facilitar el acceso al primer empleo. La Comisión Europea, por su parte, se comprometía a proporcionar

190 Comisión Europea, *Juventud en movimiento*, COM (2010) 477 final.

ayuda financiera para acciones nacionales mediante el Fondo Social Europeo (FSE), así como a revisar las políticas nacionales y a proponer líneas de actuación.

El paquete de medidas sobre empleo juvenil presentado a finales de 2012¹⁹¹, precisamente, evaluaba las medidas que se estaban llevando a cabo en el marco de la IOJ. En él la Comisión valoraba positivamente que casi todos los Estados miembros hubieran emprendido medidas dirigidas a fomentar el empleo juvenil (recuadro 6), así como el uso de la ayuda económica comunitaria que realizaron los ocho Estados miembros con las tasas de desempleo juvenil más altas. Hay que decir, sin embargo, que las cantidades

RECUADRO 6. EJEMPLOS DE MEDIDAS NACIONALES PARA FOMENTAR EL EMPLEO JUVENIL

Combatir el abandono escolar y garantizar una formación básica

En Francia el Plan de Emergencia para el Empleo Juvenil incluía medidas para prevenir el abandono escolar de los jóvenes (nuevas plazas en escuelas de “segunda oportunidad” para formación de jóvenes de difícil inserción).

En Irlanda los Community Educational Centres tenían planes de aprendizaje personalizados para la obtención de un certificado oficial a jóvenes (16 y 21 años). También se ampliaba la oferta de oportunidades de educación continua y enseñanza superior, permitiendo a los participantes conservar sus prestaciones por desempleo.

En Países Bajos y Finlandia se potenció el reconocimiento del aprendizaje informal de los jóvenes que abandonaron los estudios.

En Alemania se emprendieron nuevas iniciativas de apoyo a jóvenes desfavorecidos para la puesta al día de sus estudios secundarios.

Favorecer el acceso al empleo

En Francia, se implantó el Plan de Emergencia para Jóvenes Desempleados que combinaba formación, pasantías y contratos bonificados, y el programa “Ningún aprendiz sin empleo” que coordinaba centros de formación y de empleo para reforzar la oferta de aprendizaje para la formación. El Contrato de Inserción en la Sociedad, dirigido a jóvenes entre 16 y 26 años con dificultades de inserción, ponía a disposición un orientador local y ayudas públicas hasta que consiga un trabajo estable.

En Reino Unido se creó un Servicio Nacional de Aprendizaje cuyo objetivo era que en 2020 uno de cada cinco jóvenes entre 16 y 17 años tuviese un contrato de aprendizaje. Asimismo, el programa “Work Programme” ofrecía asesoramiento laboral a los jóvenes desempleados.

En Bélgica se ofrecía la posibilidad de realizar la enseñanza secundaria a tiempo parcial para facilitar el acceso al empleo a tiempo parcial. El programa “Start-up bonus” otorgaba incentivos a menores de 18 años para que adquiriesen experiencia profesional durante 3 años.

Promover el autoempleo de jóvenes

Portugal desarrolló un Programa de Apoyo al Empresariado con líneas de crédito para que demandantes de empleo entre 18 y 35 años (con al menos estudios secundarios) pudiesen crear su propia empresa. Un programa adicional reforzaba la financiación y la consultoría técnica.

Promover la movilidad

Países Bajos mantenía las ayudas de estudios a los estudiantes en el extranjero, y estableció un programa para el reconocimiento del CV internacional de los estudiantes.

Garantías para jóvenes

En Reino Unido el programa “Job Guarantee”, garantizaba un empleo a los jóvenes transcurridos seis meses en situación de desempleo. También allí se creó el programa “Future Jobs Fund” para paliar el paro juvenil de larga duración, ofreciendo un puesto de trabajo durante 6 meses remunerado con el salario mínimo.

En Francia el Acta de la Juventud reconocía el derecho a recibir formación o un empleo al dejar la escuela.

En Austria el programa “Supra-business” garantizaba un contrato en prácticas a los jóvenes que quisieran ser aprendices y no encontrasen una oferta.

Fuente: elaboración propia a partir de Comisión Europea, *Youth Employment Measures 2010*.

191 Comisión Europea, *Moving youth into Employment*, COM (2012) 727 final.

aportadas, provenientes de los Fondos Estructurales (FE), fueron insuficientes en relación al elevado volumen de desempleados jóvenes a los que iban dirigidas. Por otra parte, esta financiación europea no supuso una asignación nueva, sino que provenía de los importes de los FE no asignados o comprometidos aún por los Estados miembros, lo que les permitía reprogramarlos y destinarlos para el desempleo juvenil. En el caso concreto de España se tradujo en la reasignación de 294,2 millones de euros a actividades de apoyo a la empleabilidad de los jóvenes, ayuda a los servicios públicos y refuerzo de las medidas para combatir el abandono escolar y promover la formación profesional.

Con todo, de todas las medidas propuestas a lo largo de estas iniciativas, la más importante es la relativa al establecimiento de una Garantía Juvenil (GJ), consistente en asegurar que todos los jóvenes que no trabajen, ni estudien, ni sigan una formación (NEET, por sus siglas en inglés), reciban una oferta de empleo de calidad, educación continua, formación como aprendices o periodo de prácticas en un plazo de cuatro meses tras acabar la educación formal o quedar desempleados¹⁹².

*La Garantía Juvenil,
buque insignia de la
política europea de
empleo juvenil*

Asimismo, se aprobó la Iniciativa sobre Empleo Juvenil (IEJ)¹⁹³ con el propósito de dar soporte financiero a la aplicación de la GJ en los Estados miembros y regiones con altos niveles de desempleo juvenil, concretamente, aquellos que superasen el 25 por 100 entre la población joven de hasta 24 años de edad, pudiéndose ampliar en algunos casos este límite hasta los 29 años. La IEJ, además, es aplicable para financiar la creación directa de puestos de trabajo, la formación de aprendices, contratos en prácticas o formación permanente, y su intervención no tiene una duración predefinida, frente a los cuatro meses de plazo para la realización de una oferta que exige la Garantía Juvenil.

Esta Iniciativa estaba dotada inicialmente con un presupuesto de 6.400 millones de euros para el periodo 2014-2020 y financiada con cargo a la subrúbrica de la política de cohesión, con 3.000 millones de euros procedentes de inversiones específicas del FSE y otros 3.000 millones de euros procedentes de una línea presupuestaria específica. Estos criterios de aplicación iniciales, sin embargo, fueron modificados con el fin de dar un impulso más decidido y urgente a la lucha contra el desempleo juvenil¹⁹⁴.

Los interlocutores sociales europeos, en su Marco de acciones para el empleo juvenil¹⁹⁵, mostraron su apoyo y respaldo a la GJ como mecanismo para hacer frente al reto

192 Consejo de la Unión Europea, *Recomendación sobre el establecimiento de la Garantía Juvenil*, 22 de abril de 2013.

193 Consejo de la Unión Europea, *op cit*.

194 En el Consejo Europeo de junio de 2013 se acordó que el presupuesto destinado a la IEJ pudiera ser ejecutado por los Estados miembros destinatarios en los dos primeros años del Marco Financiero Plurianual de la Unión Europea, en lugar de en los seis en los que estaba previsto. Además, se estableció que la dotación asignada para los años 2014-2017 que no hubiera sido ejecutada, pudiera ser incorporada a un Marco Global de Compromisos destinado a financiar medidas concretas dirigidas a combatir el desempleo juvenil. Asimismo, se concedió a los Estados miembros una financiación importante en forma de prefinanciación.

195 BusinessEurope, CES, CEEP, UEAPME, *Framework of Actions on Youth Employment*, junio 2013.

del desempleo juvenil, si bien señalaron que, en todo caso, debía realizarse de acuerdo a la situación específica de cada Estado miembro. En dicho acuerdo conjunto, además, fijaron las acciones que se comprometían a emprender para fomentar el empleo juvenil en cuatro ámbitos de actuación prioritarios: formación y aprendizaje, transición al mercado laboral, creación de empleo de calidad y emprendimiento.

En estrecha relación con la GJ, la Comisión también aprobó en 2013 la Alianza Europea para la Formación de Aprendices dirigida a mejorar la calidad y la oferta de formación de aprendices a través de una amplia colaboración de los actores clave en los terrenos del empleo y la educación, así como mediante el intercambio de información y buenas prácticas. La Alianza está respaldada por una declaración conjunta firmada por la Comisión Europea, la Presidencia del Consejo de la Unión Europea y las confederaciones europeas de sindicatos y de empresarios más representativas financiada, entre otros, con el apoyo del FSE y la Iniciativa sobre Empleo Juvenil¹⁹⁶.

En marzo de 2014, además, el Consejo adoptó una Recomendación sobre un marco de calidad para los periodos de prácticas¹⁹⁷ destinado a posibilitar que los trabajadores en prácticas adquieran una experiencia laboral de gran calidad en condiciones seguras y equitativas y aumenten sus oportunidades de encontrar un empleo de buena calidad. La Recomendación establecía un conjunto común de directrices dirigidas a mejorar la transparencia y calidad de los periodos de prácticas¹⁹⁸.

En paralelo, además, desde la Unión Europea se han emprendido iniciativas destinadas a fomentar la movilidad transfronteriza de los jóvenes, tanto con carácter formativo, siendo el programa Erasmus+ y el programa Leonardo da Vinci sus mayores exponentes, como laboral, con la creación del programa EURES¹⁹⁹.

Este conjunto de orientaciones e iniciativas dirigidas a los Estados miembros desde el ámbito comunitario, además de contar con la financiación, principalmente, del FSE²⁰⁰, están sujetas a un mecanismo de seguimiento y coordinación por parte de la Unión Europea a través del Semestre Europeo. A partir de la evaluación de los Programas Nacionales de

196 Con la firma de la declaración conjunta se han adquirido una serie de compromisos a desarrollar en los ámbitos competentes de cada organización o institución integrante del acuerdo. Por parte de las organizaciones sindicales y empresariales europeas más representativas, se comprometieron a: sensibilizar a las empresas y a los jóvenes sobre los beneficios de la formación de aprendices, difundir experiencias y buenas prácticas en sus propias organizaciones, motivar y asesorar a sus organizaciones miembros en el desarrollo de formaciones de aprendices de calidad que se adecúen a las necesidades de capacidades profesionales del mercado de trabajo, o aumentar la oferta y la calidad de la formación de aprendices.

197 Consejo de la Unión Europea, *Recomendación sobre un marco de calidad para los periodos de prácticas*, de 10 de marzo de 2014, 2014/C 88/01.

198 1) Que se realicen con el amparo de un contrato por escrito; 2) que garantizasen los derechos y las condiciones laborales de los trabajadores en prácticas; 3) que tuviesen una duración razonable y un reconocimiento adecuado; y 4) que pudieran realizarse en otro Estado miembro, facilitándose la movilidad transfronteriza de los trabajadores en prácticas.

199 Se trata de una red de cooperación creada para facilitar la libre circulación de trabajadores entre los Estados miembros, así como Suiza, Islandia, Liechtenstein y Noruega.

200 Conviene recordar que los Estados miembros también cuentan con financiación para fomentar la empleabilidad de la población joven proveniente del Fondo Europeo de Desarrollo Regional y el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural.

Reforma presentados por los distintos Estados miembros, la Comisión ha ido planteando orientaciones específicas a cada uno de ellos, en las que ha hecho especial énfasis en la aplicación de las políticas de empleo, en general, y las dirigidas a la población joven mediante la aplicación de la GJ, en particular.

Con carácter más reciente, y en el contexto de la recuperación económica, la Unión Europea ha seguido impulsando medidas para favorecer la empleabilidad de la población joven (recuadro 7). Y es que, como manifestaba la Comisión en su Comunicación *Invertir en la juventud de Europa*²⁰¹, seguía siendo necesario trabajar para mejorar la empleabilidad de los jóvenes puesto que, a pesar de que su situación laboral ha mejorado en el nuevo ciclo económico, y de que ha descendido la población NEET, los niveles de desempleo juvenil seguían siendo elevados. Se apuntaba así la necesidad de proseguir con la aplicación de la GJ, especialmente en aquéllos países en los que su grado de desarrollo e implantación había sido más limitado, entre los que se encontraba España²⁰².

Para ello, en 2017 se amplió la dotación financiera disponible para la IEJ, alcanzando los 8.800 millones de euros hasta 2020 (frente a los 6.400 millones de euros previstos inicialmente). Además, el Pilar Europeo de Derechos Sociales, aprobado en la Cumbre de Goteburgo en octubre de 2017, incorporó entre sus veinte principios, el compromiso de mantener la GJ²⁰³.

*Otras iniciativas
adoptadas en el contexto
de la recuperación*

RECUADRO 7. OTRAS INICIATIVAS COMUNITARIAS PARA COMBATIR EL DESEMPLEO JUVENIL

Acceso al empleo

Ampliación de la financiación de la Iniciativa Juvenil hasta el año 2020.

Compromiso con la GJ en el Pilar Europeo de Derechos Sociales.

Educación y Formación

Nueva Agenda de Capacidades para Europa.

Marco Europeo para una formación de Aprendices de Calidad y Eficaz.

Movilidad

Creación del programa Erasmus Pro.

Fuente: elaboración propia.

201 Comisión Europea, *Invertir en la Juventud de Europa*, COM (2016) 940 final.

202 Comisión Europea, *The Youth Guarantee and the Youth Employment Initiative three years on*, COM (2016) 646 final.

203 Además, tal y como declara el Parlamento Europeo, la GJ y la IEJ resultan fundamentales para la aplicación eficaz de los principios básicos del pilar europeo de derechos sociales, en particular los principios núm. 1, relativo a la educación, la formación y el aprendizaje permanente, núm. 4, sobre apoyo activo para el empleo, núm. 5, relativo a un empleo seguro y adaptable, núm. 6, sobre salarios, núm. 8, sobre diálogo social y participación de los trabajadores, núm. 10, relativo a un entorno de trabajo saludable, seguro y adaptado y la protección de datos, núm. 12, sobre protección social, núm. 13, relativo a las prestaciones por desempleo y núm. 14, sobre la renta mínima. Para más detalle, véase Parlamento Europeo, *Informe sobre la aplicación de la Iniciativa de Empleo Juvenil en los Estados miembros, 2017/2019* (INI), 21 de diciembre de 2017.

Asimismo, y en aras de mejorar las oportunidades de empleo a través de la educación y la formación, junto con el fomento de la movilidad transfronteriza, se aprobó la nueva Agenda de capacidades para Europa, con la que se pretende reforzar y simplificar las iniciativas ya existentes en el ámbito comunitario dirigidas a mejorar la calidad de las capacidades y cualificaciones así como facilitar su visibilidad²⁰⁴.

También se creó el Marco Europeo para una Formación de Aprendices de Calidad y Eficaz, con el propósito de proporcionar un marco coherente para la formación de aprendices, basado en un entendimiento común de lo que significan calidad y eficacia, teniendo en cuenta la diversidad y las tradiciones de los sistemas de educación y formación profesionales y las prioridades de actuación de los distintos Estados miembros.

Asimismo, se trató de fomentar la movilidad transfronteriza con la creación de una nueva modalidad dentro del programa Erasmus, llamada Erasmus Pro, orientada a la realización de prácticas profesionales en cualquier Estado miembro a los estudiantes de formación profesional.

La política europea de empleo dirigida a la población joven: avances y retos pendientes

Combatir el desempleo juvenil ha constituido, pues, uno de los ejes principales de la política europea de empleo en los últimos años, como se desprende de las iniciativas y medidas adoptadas a tal efecto y que han estado dirigidas a completar, impulsar, coordinar y financiar las políticas nacionales, sobre las que recae, en

última instancia, la competencia en materia de empleo.

La GJ ha sido la iniciativa de mayor relevancia, habiendo logrado su implantación, con mayor o menor celeridad, dependiendo de los casos, en todos los Estados miembros. Según los datos disponibles más recientes (hasta 2019), más de 20 millones de jóvenes se han acogido a sistemas de GJ desde su implantación; de ellos, cada año 3,5 millones aceptaron una oferta de empleo, de educación continua, un periodo de prácticas o una formación de aprendiz. La IEJ, por su parte, ha proporcionado ayuda directa a más de 2,4 millones de jóvenes de los Estados miembros o regiones con las tasas de desempleo juvenil más altas²⁰⁵.

Sin embargo, algunos informes²⁰⁶ ponen de manifiesto que la GJ no ha logrado los resultados esperados y no ha contado con una financiación suficiente para garantizar que el programa alcance sus objetivos. No en vano, la OIT estimó en 2015 que el coste de aplicar la GJ en la Unión Europea sería de 45.000 millones de euros, muy lejos del presu-

204 Comisión Europea, *Una nueva agenda de capacidades para Europa. Trabajar juntos para reforzar el capital humano, la empleabilidad y la competitividad*, COM (2016) 381 final.

205 Comisión Europea, *Data collection for monitoring of Youth Guarantee Schemes: 2017*, diciembre de 2018.

206 Fuente: Tribunal de Cuentas Europeo, *Garantía juvenil de la UE: Se han dado los primeros pasos pero la aplicación del programa presenta riesgos*, 2015, y el Informe Especial núm. 5/2017, *¿Han sido determinantes las políticas de la UE en cuanto al desempleo juvenil?*; Comisión Europea, *The Youth Guarantee and Youth Employment Initiative three years on, 2016*, COM(2016) 646 final y *Data collection for monitoring of Youth Guarantee Schemes: 2017*, diciembre de 2018. Parlamento Europeo, *Informe sobre la aplicación de la Iniciativa de Empleo Juvenil en los Estados miembros, 2017/2019 (INI)*, 21 de diciembre de 2017.

puesto comunitario. Con todo, tal y como señalan esos mismos informes, el presupuesto comunitario está destinado a complementar la financiación nacional, y no a sustituir las políticas de los Estados miembros ni sus presupuestos para combatir el desempleo juvenil, poniendo de manifiesto la necesidad de un mayor compromiso de los Estados miembros.

Además, a pesar de que un buen número de jóvenes ha podido inscribirse a los programas de Garantía Juvenil, lo cierto es que su cobertura ha sido baja, habiéndose alcanzado una media del 42 por 100 sobre el total de población potencialmente beneficiaria (NEET) y en algunos Estados miembros la cobertura no ha llegado a 20 por 100. Los últimos informes de evaluación elaborados por la propia Comisión han señalado que, durante la primera fase de su aplicación, la IEJ no atendió de manera suficiente a los jóvenes en situación de mayor vulnerabilidad, habiéndose centrado, principalmente, en los jóvenes con mayor nivel educativo.

En todo caso, los jóvenes adscritos al sistema y que habían superado el plazo establecido (cuatro meses) para recibir una oferta, de empleo o formativa, se mantienen en un nivel elevado (por encima del 60 por 100).

Así, a pesar de las iniciativas emprendidas para mejorar la calidad formativa de los empleos, la GJ y la IEJ están aún lejos de proporcionar una oferta de calidad a los jóvenes. Se pone de manifiesto la falta de regulación de las ofertas de prácticas en el mercado por lo que respecta a la transparencia en la contratación, la duración y el reconocimiento, siendo solo algunos Estados miembros los que han establecido unos criterios mínimos de calidad, también con fines de seguimiento de la GJ y la IEJ. De hecho, muy pocos Estados miembros han aportado datos y evaluaciones completas sobre las directrices de aplicación de los sistemas de GJ²⁰⁷.

A pesar de ello, la Garantía Juvenil constituye una medida muy positiva, habiendo resultado un motor para las políticas nacionales dirigidas a combatir el desempleo juvenil. No en vano, los informes del Tribunal de Cuentas europeo, así como del Parlamento Europeo, la valoran positivamente, y este último, por su parte, considera que debe constituir un primer paso hacia un enfoque basado en los derechos con respecto a las necesidades de empleo de los jóvenes. Asimismo, el Parlamento Europeo considera necesario transformar este instrumento, coyuntural en sus inicios, en uno de carácter permanente, que permita combatir el desempleo juvenil después de 2020.

El futuro de la política de empleo europea dirigida a la población joven es aún incierta, máxime en la situación actual de incertidumbre ante la pandemia, y requerirá que se sigan destinando fondos a la IEJ en el próximo marco financiero plurianual si se quiere seguir combatiendo el desempleo juvenil, en especial, en aquellos Estados miembros y regiones donde es y seguirá siendo elevado y hay que evitar el riesgo de que los colectivos más vulnerables se alejen del sistema formativo y del mercado laboral. Para ello,

207 Las directrices de aplicación de la GJ son: adopción de enfoques basados en la asociación; intervención y activación tempranas; medidas de apoyo para la integración en el mercado laboral; uso de los Fondos de la Unión Europea; evaluación y mejora continua del sistema; y ejecución rápida del mismo.

además de mejorar los problemas de aplicación que se han detectado, y cualesquiera otros que se puedan detectar a partir de los resultados de la consulta lanzada por la Comisión Europea sobre la aplicación de la IEJ en marzo de 2019, es necesario que los Estados miembros sigan emprendiendo medidas y destinando recursos a las políticas de empleo juvenil. A este respecto, la Comisión presentó en julio de 2020 un paquete de apoyo al empleo juvenil²⁰⁸, consciente de que la pandemia ha acentuado su difícil situación en el mercado de trabajo y es necesario articular medidas de apoyo al empleo para la próxima generación. Este paquete incluye una Propuesta de Recomendación sobre la necesidad de una Garantía Juvenil reforzada, en la línea de lo señalado anteriormente, y otra sobre Educación y Formación profesionales²⁰⁹.

Al margen de la valoración general de las iniciativas comunitarias en materia de empleo juvenil, es necesario hacer un balance de su aplicación (IEJ y GJ) en el nivel nacional, así como una valoración de conjunto de la política de empleo dirigida a la población joven que, en el caso concreto de España, se realiza con detalle en el siguiente apartado.

2. La política de empleo juvenil en España: marco general

La situación de la población joven en el mercado de trabajo español viene siendo objeto de atención específica desde hace más de dos décadas, conscientes de las dificultades a las que se enfrenta este grupo en su transición entre la etapa educativa y formativa y la laboral, siendo de hecho uno de los colectivos prioritarios de atención en las actuaciones desarrolladas en el ámbito de la política de empleo. La mayor vulnerabilidad de las personas jóvenes en el mercado de trabajo y el hecho de que el desempleo juvenil se haya convertido en un problema estructural ha hecho necesario prestar atención especial a este colectivo y articular políticas y medidas para favorecer su inserción laboral y social, tanto en el ámbito de la educación y formación como en el de las políticas activas de empleo.

Esta desfavorable situación de la población joven en el mercado de trabajo se vio agudizada con la crisis económica a partir de 2008, siendo este grupo el que acusó las peores consecuencias de esta, con tasas de desempleo muy elevadas, precariedad y falta de perspectiva laboral próxima, exigiendo un mayor esfuerzo de los poderes públicos para tratar de revertir dicha situación.

Hasta entonces, las medidas articuladas para las personas jóvenes en el ámbito de la política de empleo en España tenían carácter general y se enmarcaban en los compromisos establecidos por la Unión Europea a través de las directrices y orientaciones comunitarias, y la disponibilidad de recursos comunitarios a través de la cofinanciación procedentes del Fondo Social Europeo (FSE). Los efectos más negativos de la crisis sobre este colectivo

208 Comisión Europea, *Apoyo al empleo juvenil: un puente hacia el empleo para la próxima generación*, COM (2020) 276 final, de 1 de julio de 2020.

209 Comisión Europea, *Propuesta de Recomendación del Consejo sobre Un puente hacia el empleo: refuerzo de la Garantía Juvenil*, COM (2020) 277 final y *Propuesta de Recomendación del Consejo sobre la educación y formación profesionales (EFP) para la competitividad sostenible, la equidad social y la resiliencia*, COM (2020) 275 final, de 1 de julio de 2020.

y la necesidad de priorizar medidas para enfrentarlos se plasmó de forma explícita en el contenido de la Estrategia Europea 2020 con el desarrollo de un marco específico para promover el empleo de los jóvenes y, de forma decisiva, con la puesta en marcha de la Garantía Juvenil en 2013 y la aprobación de la Iniciativa de Empleo Juvenil, que han sido el marco europeo de referencia para una actuación más decidida por parte del Gobierno.

En todo caso, los objetivos de las políticas activas de empleo destinadas a los jóvenes deben ser: facilitar una transición exitosa entre la etapa educativa y el empleo, favorecer la inserción laboral y el ajuste entre los requerimientos de la demanda de trabajo y las capacidades de la oferta de trabajo de los jóvenes y fomentar la estabilidad laboral necesaria para iniciar su ciclo de vida adulta y su participación en el mercado laboral y en el sistema productivo.

A este respecto, cabe tener en cuenta que la población desempleada joven es beneficiaria en función de su situación, por un lado, de medidas orientadas en general al conjunto de desempleados e incluso desempleados de larga duración y, por otro, más allá de su condición de edad, a medidas dirigidas a otros colectivos prioritarios de atención como las personas con discapacidad o los colectivos en riesgo de exclusión, entre otros. Junto a ellas coexisten actuaciones específicas dirigidas al colectivo de jóvenes menores de 30 años.

Estas últimas se han adoptado en algunos casos de forma aislada o vinculadas a otras medidas de empleo de carácter más general y en otros como parte de iniciativas más globales destacando tres momentos que han configurado la atención a la población joven y de los que se dará cuenta con mayor detalle posteriormente: la aprobación de la Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven en 2013, que supuso un primer paso para concretar un conjunto de actuaciones en favor del empleo juvenil; la puesta en marcha en España de la Garantía Juvenil, que concentró la atención en los jóvenes no ocupados ni integrados en el sistema educativo que estuvieran en desempleo o hubieran acabado su periodo de educación formal y, finalmente, la aprobación y puesta en marcha en 2019 del Plan de Choque por el Empleo Joven, que ha supuesto por primera vez contar con una estrategia integral y coherente destinada a la población juvenil con una batería de medidas en muy diversos ámbitos.

Así, el colectivo de jóvenes ha sido objeto de numerosas actuaciones en el ámbito de las políticas activas de empleo conscientes del carácter estructural del desempleo juvenil, junto a otras medidas que buscan un mayor impacto coyuntural para paliar las consecuencias de la crisis y atender la difícil situación de este colectivo.

2.1. LOS JÓVENES EN EL MARCO DE LAS POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO

La actual configuración, estructura y objetivos de las políticas activas de empleo se apoya en el nuevo modelo de financiación y gestión implantado desde 2015, orientado a la evaluación y logro de resultados y acorde, en el marco de la unidad de mercado, con las competencias en políticas activas de empleo que ostentan las comunidades autónomas. A este respecto, cabe recordar que las competencias de la política de empleo correspon-

den en su diseño al Estado, que ostenta también la coordinación con las comunidades autónomas, asumiendo estas, en virtud de las transferencias recibidas, las competencias relativas al desarrollo, gestión y ejecución en su territorio de los programas y medidas de políticas activas de empleo.

*Estrategia Española
de Activación para el
Empleo y Planes Anuales
de Política de Empleo*

El nuevo enfoque para la política de empleo se plasma en la Estrategia Española de Activación para el Empleo (EEAE) que constituye el marco normativo plurianual para la planificación, programación, ejecución y evaluación de las políticas activas de empleo en todo el territorio, con una orientación clara al logro de los resultados

y la evaluación, vertebrando las actuaciones de los servicios públicos de empleo de las comunidades autónomas bajo un paraguas de objetivos y principios de actuación comunes.

La primera Estrategia aprobada, correspondiente al periodo 2014-2016²¹⁰, ya incluía la atención específica a la población joven al recoger entre sus objetivos estratégicos “la mejora de la empleabilidad de los jóvenes y el cumplimiento de lo previsto en la Garantía Juvenil”. La Estrategia planteaba 29 objetivos estructurados en los seis ejes de actuación definidos para las políticas activas²¹¹: orientación, formación, oportunidades de empleo, igualdad de oportunidades en el acceso al empleo, emprendimiento y mejora del marco institucional del Sistema Nacional de Empleo (SNE), muchos de los cuales tenían como beneficiaria a la población juvenil. En todo caso, la referencia a una atención preferente a la población juvenil entroncaba directamente con la implantación de la Garantía Juvenil.

La aprobación de la Estrategia actualmente vigente, EEAE 2017-2020²¹² supuso un paso más allá, al incluir nuevamente un objetivo, entre los cinco objetivos estratégicos definidos, dirigido de forma explícita a la población juvenil pero detallando de forma aún más clara la orientación de las actuaciones ante las debilidades existentes. Así, el objetivo se concreta en “promover la activación y mejora de la empleabilidad de los jóvenes, con especial atención a los que presentan mayores deficiencias de formación y riesgo de precariedad laboral, mediante instrumentos como la GJ y la coordinación con el sistema educativo”. El énfasis no solo se pone en la necesaria mejora de la empleabilidad de la población joven sino también en la necesidad de vincular las políticas activas de empleo y el sistema educativo, contribuyendo a una mejor transición a la vida laboral y evitando situaciones de precariedad laboral que se dan, con mayor frecuencia, en este colectivo.

La concreción práctica de la Estrategia se proyecta con periodicidad anual en el Plan Anual de Política de Empleo (PAPE), que incluye las medidas a desarrollar por los servicios públicos de empleo, estatal y autonómico, así como los indicadores para poder evaluar el grado de cumplimiento alcanzado en relación a los objetivos definidos. Las medidas,

210 Real Decreto 751/2014, de 5 de septiembre, por el que se aprueba la Estrategia Española de Activación para el Empleo 2014-2016. Véase, para un mayor detalle, Memoria CES 2014, págs. 286-290.

211 Ejes de actuación definidos en la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, de Empleo.

212 Real Decreto 1032/2017, de 15 de diciembre, por el que se aprueba la Estrategia Española de Activación para el Empleo 2017-2020. Véase, para un mayor detalle, Memoria CES 2017, págs. 376-380.

actualmente más de 600, se estructuran en servicios y programas, que pueden ser comunes a todo el territorio o propios para las distintas comunidades autónomas, agrupándose en los seis ejes de actuación de las políticas activas de empleo.

Por lo que concierne a las actuaciones destinadas a la población juvenil, el PAPE 2019 hace referencia a la novedad que supuso en diciembre de 2018 la aprobación del Plan de Choque por el Empleo Joven²¹³, del que se da cuenta posteriormente. Así lo señala al incluir este Plan, junto con la GJ y la coordinación con el sistema educativo, entre los instrumentos que colaboran al cumplimiento del objetivo estratégico referido a los jóvenes.

Para medir el cumplimiento de este objetivo, se ha definido como indicador la cobertura, en términos de atención, y el resultado, en términos de eficacia en la inserción laboral, prestada al colectivo. Para ello se evalúa, por un lado, el número de demandantes jóvenes menores de 30 años a quienes se les hubiera proporcionado alguna atención respecto del total de demandantes de dicho colectivo y, por otro, los que se emplearon habiéndoseles proporcionado atención en los doce meses previos a la obtención del empleo, respecto del total del colectivo que recibió alguna atención.

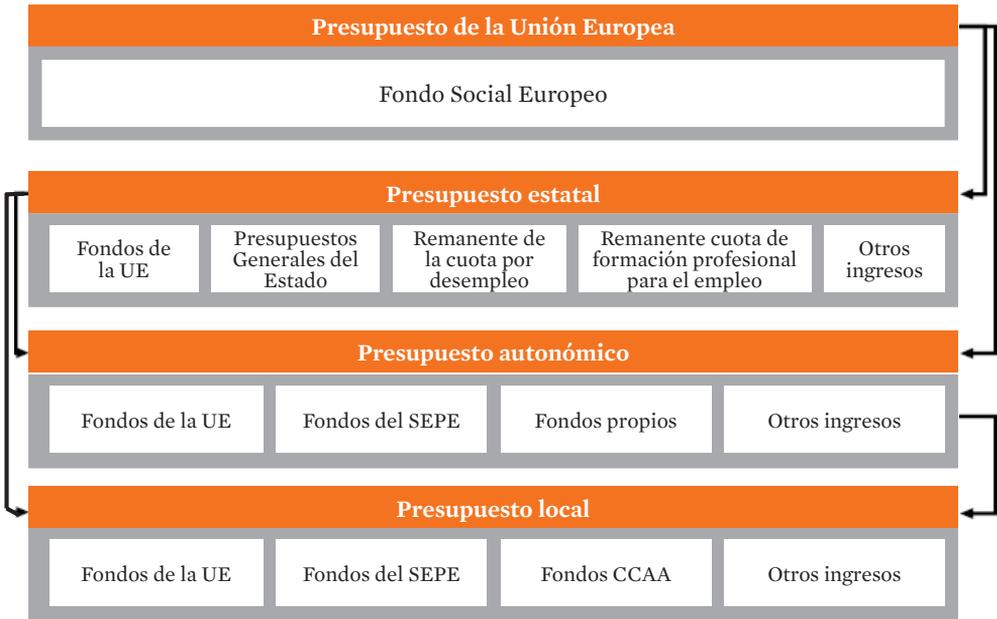
En todo caso, entre los servicios y programas incluidos en el PAPE, se incluyen algunos dirigidos de forma específica a la población joven. Por lo que se refiere a los programas comunes seleccionados por el SEPE y las comunidades autónomas, se dirigen a este colectivo el Programa Orientajoven (Orientación), la formación en alternancia con el empleo, las prácticas no laborales en empresas y la actividad formativa del contrato para la formación y el aprendizaje (Formación), el apoyo a *startups* o proyectos de base tecnológica para mujeres jóvenes (Igualdad de oportunidades) y la mejora del sistema de gestión y soporte del SNGJ (Mejora del marco institucional del SNE). Asimismo, las comunidades autónomas, dentro de sus programas y servicios propios, también incluyen algunos dirigidos a este colectivo.

Para poder valorar adecuadamente la actuación en el ámbito de las políticas activas de empleo es necesario analizar el esfuerzo realizado en términos de gasto. No obstante, resulta difícil identificar en su totalidad el volumen de recursos dedicado a políticas activas de empleo para jóvenes. Cabe recordar, a este respecto, que en la financiación de las políticas activas intervienen una pluralidad de agentes, en el que cada uno de ellos desempeña un papel diferente como financiador, gestor o ejecutor, resultando un mapa complejo de financiación (gráfico 56). Los recursos mayoritariamente proceden de la aportación estatal, dos terceras partes, y de las cotizaciones por formación profesional, así como de la aportación del Fondo Social Europeo, pero también de las comunidades autónomas e incluso las entidades locales que destinan una parte de sus recursos a políticas de promoción del empleo mediante el desarrollo de programas propios en el ámbito de su territorio.

*Gasto en PAE
para jóvenes*

213 Resolución de 7 de diciembre de 2018, de la Secretaría de Estado de Empleo por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 7 de diciembre por el que se aprueba el Plan de Choque por el Empleo Joven 2019-2021.

GRÁFICO 56. ESQUEMA SIMPLIFICADO DE FINANCIACIÓN DEL SISTEMA NACIONAL DE EMPLEO



Nota: la Unión Europea ejerce un papel relevante como financiador de las PAE a través del FSE (programas operativos regionales y plurirregionales) y la Iniciativa de Empleo Juvenil.

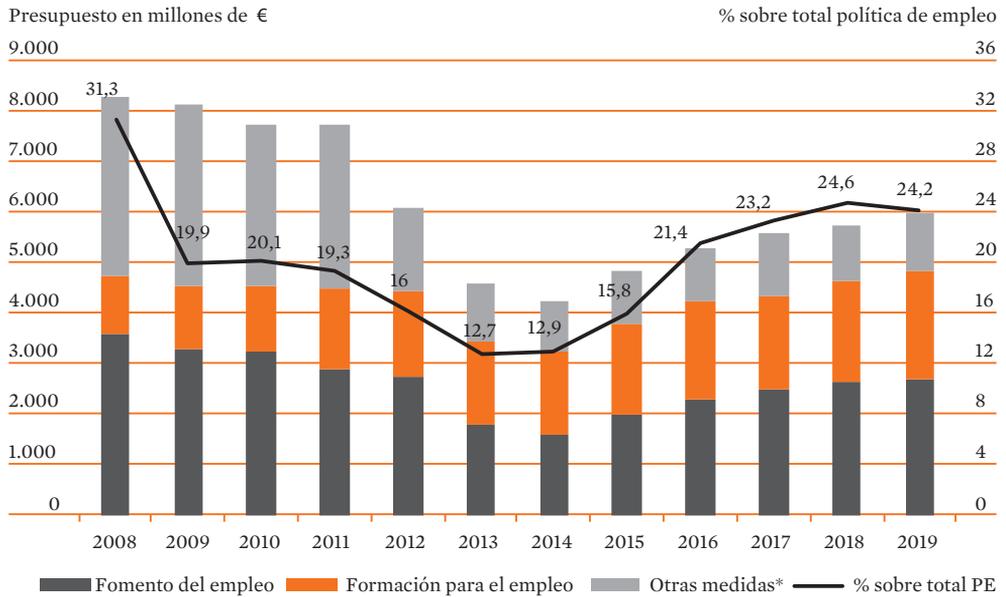
Fuente: AIREF, Evaluación del Gasto Público 2018. Estudio Programa Políticas activas de empleo.

Pero además, resulta difícil identificar los recursos destinados a políticas activas de empleo para la población juvenil, porque en general las asignaciones presupuestarias se realizan en función de los ejes de actuación (solo en el caso de medidas incluidas en el PAPE) y no en términos de colectivos beneficiarios, y tan solo de forma específica en función de los beneficiarios como ocurre en algunos planes o programas específicos –GJ o Plan de choque por el empleo joven–, de forma que el grueso de las actuaciones pueden beneficiar a un grupo amplio de población, entre los que se encuentran los jóvenes. Además, se constata la existencia de criterios heterogéneos en la gestión de las distintas comunidades autónomas para asignar colectivos a actuaciones concretas²¹⁴. Sería necesario, por tanto, contar con información consolidada y agregada suficiente para poder valorar adecuadamente la cobertura y efectividad de las medidas adoptadas para atender las necesidades en el mercado laboral de la población joven.

En todo caso, se puede realizar una aproximación a partir del análisis de los recursos destinados al conjunto de políticas activas de empleo, que viene representando en los últimos años casi una cuarta parte del total del gasto en política de empleo, si bien no ha recuperado todavía los niveles previos a la crisis, estando más de cinco puntos por debajo (gráfico 57). Precisamente, la crisis económica y de empleo supuso la mayor caída de recursos destinados a políticas activas de empleo, en coherencia con el mayor gasto relativo dedicado a protección por desempleo.

214 Véase AIREF, *Evaluación del Gasto Público 2018. Estudio Programa Políticas activas de empleo*.

GRÁFICO 57. GASTO EN POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO DEL SEPE, 2008-2019
(Gasto corriente, millones de euros y porcentaje sobre el total)



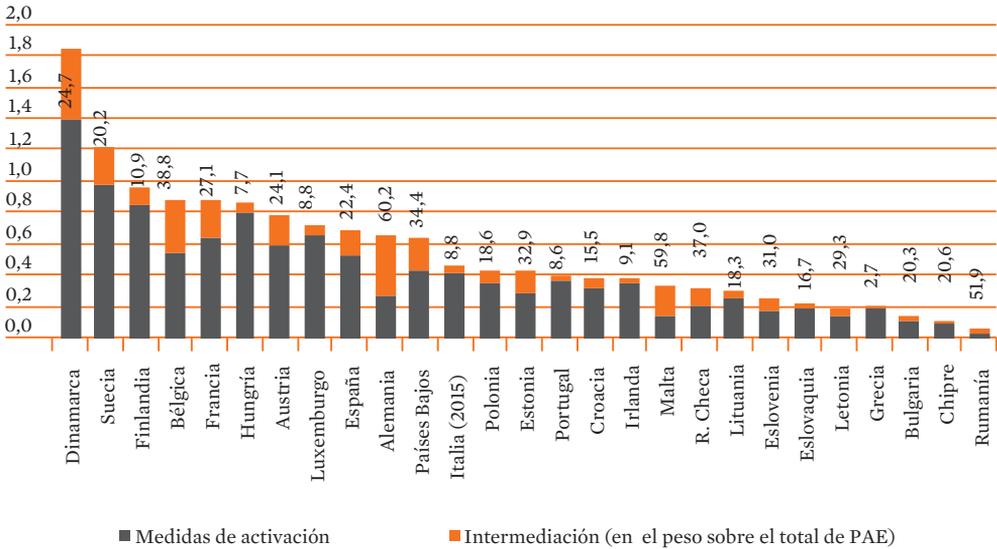
* En otras medidas se incluye la orientación profesional, el fomento de la igualdad de oportunidades, las oportunidades de empleo y formación, el emprendimiento, la modernización de los SPE y planes y medidas en varios ámbitos.

Fuente: SEPE, Liquidación del Presupuesto de Gasto 2008-2019.

De forma complementaria, el estudio comparado del gasto en España respecto a la Unión Europea, en términos SEEPROS²¹⁵, permite valorar el gasto consolidado en política de empleo (gráfico 58). Considerando el conjunto de políticas activas de empleo, España dedica, en porcentaje del PIB, más recursos a políticas activas de empleo respecto a otros Estados miembros, (0,6 por 100 incluyendo intermediación), situándose ligeramente por encima de la media comunitaria, si bien muy alejado de Dinamarca, país de referencia en políticas activas de empleo, que dedica casi el 2 por 100 del PIB a estas. Por otro lado, esta dotación de recursos superior a más de la mitad de los Estados miembros no se corresponde en términos de alcance, debido a las mayores tasas de desempleo existentes en España, en relación a estos.

215 Los datos de política de empleo en términos comparados en la Unión Europea se apoyan en el Sistema Europeo de Estadísticas Integradas de Protección Social (SEEPROS), que constituye un marco metodológico basado en normativas, definiciones, clasificaciones y normas contables comunes, no necesariamente coincidentes con el tratamiento de los datos a nivel nacional, pero que es el único que garantiza que se trata de presupuesto consolidado y de conceptos de gasto e ingresos plenamente comparables por funciones.

GRÁFICO 58. GASTO EN POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO EN LA UNIÓN EUROPEA, 2017
(En porcentaje del PIB)



Fuente: Comisión Europea, DG Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión.

Este análisis, si bien no permite delimitar dicho gasto en términos de actuaciones dirigidas a la población joven, sí permite aproximarse a los resultados en términos del número de beneficiarios, identificando aquellos menores de 25 años (cuadro 19). El hecho de que un mismo individuo pueda ser beneficiario de distintas acciones junto con las carencias en algunos de los datos y el retardo temporal en otros limita la posibilidad de realizar un análisis comparado de la situación en España con otros Estados miembros. En todo caso, con los datos disponibles, y partiendo de que los desempleados menores de 25 años en España representan en torno al 15 por 100 del total de desempleados, se constata una mayor participación de estos en acciones formativas (1 de cada 4 beneficiarios) y la menor presencia en acciones de intermediación y emprendimiento a través de incentivos al autoempleo.

Asimismo, en términos de activación de los desempleados, y según datos de la Comisión Europea, del total de desempleados demandantes de empleo registrados menores de 25 años (279.462 jóvenes), el 43,4 por 100 recibieron en 2017 algún tipo de atención por parte de las políticas activas de empleo, casi dos terceras partes de ellos en forma de incentivos al empleo y una cuarta parte a través de acciones formativas.

CUADRO 19. MENORES DE 25 AÑOS PARTICIPANTES EN POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO, 2017
(Porcentaje sobre el total de participantes)

Países	Servicios de mercado de trabajo	Formación	Incentivos al empleo	Empleo con apoyo	Creación directa de empleo	Incentivos a la actividad emprendedora	PAE sin intermediación
Bélgica	23,1	30,3	3,9		7,8	6,8	11,3
Bulgaria	25,0	40,7	21,0		3,6		19,0
R. Checa		12,8	25,8		7,2	10,3	
Dinamarca		17,7	8,9	2,4			8,1
Alemania	22,1	57,3	8,4	56,1	4,7	2,8	43,6
Estonia	5,8	9,2	14,3	2,9	11,2	5,4	4,6
Irlanda		35,3	1,3		6,1		17,2
Grecia		38,8	16,6		1,1	2,6	7,9
España		27,5	11,3	6,0		0,7	
Francia	12,8	53,2	66,7		25,8	15,4	42,5
Croacia		53,5	42,6	4,4	11,0	7,7	39,7
Italia				1,6			
Chipre		26,5	37,2	17,6			30,2
Letonia	0,6	9,6	48,3		6,3	1,9	23,4
Lituania	10,7	23,5		8,0	1,5	10,5	
Luxemburgo		18,3	3,5		4,3		5,2
Hungría		20,8	37,3		7,2	8,0	11,8
Malta		24,8	13,2	48,3	6,6		16,5
Países Bajos	8,8			8,5			
Austria	29,6	48,8	9,8	6,1	10,0	5,0	36,0
Polonia		24,1	26,1	2,2	5,0	17,7	10,2
Portugal		39,1	28,9	20,0	6,1	1,5	28,7
Rumanía		37,6	12,8		78,4		16,8
Eslovenia	9,8	19,9	11,7		3,1	0,5	10,7
Eslovaquia	24,5	22,3	28,2	2,1	9,6	14,1	21,9
Finlandia	18,4	12,7	16,7	32,2	13,9	8,0	14,9
Suecia	21,2	23,7	10,5	3,0		3,9	10,6

Fuente: Comisión Europea, DG Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión.

2.2. ESTRATEGIAS Y PROGRAMAS ESPECÍFICOS

En 2012 se aprobó la Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven (EEEJ) 2013-2016 que integraba un conjunto de 100 medidas en dos bloques: el primero agrupaba quince medidas “de choque” orientadas a los menores de 30 años²¹⁶ con atención especial para determinados perfiles de jóvenes —sin formación, sin experiencia o recualificación, cualificados y beneficiarios de prestaciones— y el segundo, con un enfoque de más largo plazo, incluía el resto de medidas dirigidas con carácter general a mejorar las oportunidades de acceso y permanencia de los jóvenes en el empleo.

Los objetivos marcados por la Estrategia, en un contexto de elevados niveles de desempleo, eran la mejora de la empleabilidad de los jóvenes, el aumento de la calidad y esta-

*Estrategia de
Emprendimiento
y Empleo Joven*

216 Véase Memoria CES 2013, págs. 369-370.

bilidad del empleo, la promoción de la igualdad de oportunidades en el acceso al mercado laboral y el fomento del espíritu emprendedor y el autoempleo. Para ello se movilizaron 3.485 millones de euros, de los que más de dos tercios eran recursos estatales y el resto provenía del Fondo Social Europeo. Del total, el 80 por 100 de los recursos se concentró en los objetivos de emprendimiento y estímulos a la contratación, a partes iguales, destinando el 20 por 100 restante a formación, empleabilidad y mejora de la intermediación.

La EEEJ finalizó en 2016 y desde entonces está pendiente su renovación para el periodo 2017-2020, si bien en 2017 se alcanzó un compromiso explícito para hacerlo habiéndose desarrollado, además, trabajo previo en el marco del diálogo social. En todo caso, como ejercicio previo, no se ha realizado una evaluación de la Estrategia en el periodo precedente con el objetivo de detectar las carencias y valorar los resultados alcanzados de cara a su renovación. Entre algunas de las medidas más destacadas de la misma se puede señalar la puesta en marcha en 2014 del Portal Único de Empleo “Empléate”. Precisamente, en 2018 se eliminaron algunas figuras contractuales y algunos incentivos al empleo juvenil que habían sido aprobados por distintas disposiciones normativas en el contexto de esta Estrategia²¹⁷, y que afectaban a los contratos a tiempo parcial con vinculación formativa, la contratación indefinida de un joven por microempresas y empresarios autónomos, la contratación en nuevos proyectos de emprendimiento joven o el contrato de primer empleo joven.

España inició en 2013 los pasos para aprobar la implantación de la Garantía Juvenil, establecida a nivel europeo para atender la situación específica de la población joven, que había sido una de las Recomendaciones a España por parte del Consejo de la Unión Europea ante las altas tasas de desempleo juvenil registradas. En 2014 se aprobó el régimen de implantación del Sistema Nacional de Garantía Juvenil (SNGJ), cuyo objetivo era la integración coherente de todas las políticas dirigidas a mejorar la empleabilidad y favorecer la inserción en el mundo laboral de los beneficiarios del Sistema.

La finalidad última era que el colectivo de jóvenes no ocupados ni integrados en los sistemas de educación y formación, mayores de 16 años y menores de 30 años²¹⁸, pudieran recibir una oferta de empleo, educación continua, formación de aprendiz o periodo de prácticas, en un plazo máximo de cuatro meses, tras acabar la educación formal o quedar desempleadas.

Para su instrumentación se creó un fichero en el que debían estar inscritos todos los beneficiarios del SNGJ con el objetivo de formar una lista única de demanda que sería la

217 A través del Real Decreto-ley 28/2018, de 28 de diciembre, para la revalorización de las pensiones públicas y otras medidas urgentes en materia social, laboral y de empleo, posteriormente convalidado y tramitado como Proyecto de Ley.

218 Inicialmente, la medida se diseñó para abarcar a los jóvenes menores de 25 años, y menores de 30 en caso de discapacidad. En 2015 se aprobó la ampliación, hasta 29 años, de la edad máxima para poder acceder al Sistema, condicionado a la evolución de la tasa de desempleo. En 2018, la reducción de la tasa de desempleo hizo necesario precisar la edad para ser beneficiario, mayores de 16 y menores de 30 años, sin condicionarla a la evolución de la tasa de desempleo del colectivo.

base de todas las actuaciones. La información recogida permitiría elaborar un perfil completo de cada beneficiario con el objetivo de proporcionarle una atención adecuada pero también realizar el seguimiento y la evaluación de las actuaciones. Las comunidades autónomas podían además generar ficheros adicionales, compatibles con el fichero central.

Las medidas y programas a desarrollar en el marco del Sistema debían enfocarse a cuatro grandes objetivos: la mejora de la empleabilidad, la mejora de la intermediación, el fomento de la contratación y el fomento del emprendimiento. En todo caso no se especificaban actuaciones concretas, tan solo algunas en el ámbito del fomento de la contratación vinculadas al programa de fomento de empleo.

Además de la insuficiente dotación presupuestaria con que contaba la Garantía Juvenil a nivel comunitario²¹⁹, las principales críticas en España hacían referencia a la falta de detalle sobre las actuaciones a realizar para la activación de este colectivo, quizás por la falta de definición y precipitación inicial en la puesta en marcha ante las exigencias de la Unión Europea, pero también a las dificultades de gestión del fichero y la exigencia de requisitos para poder ser beneficiario.

Aunque se constataba una mejora de los datos sobre desempleo juvenil, la tasa de paro juvenil española seguía siendo de las más elevadas de la Unión Europea por lo que era necesario reforzar la Garantía Juvenil. Es más, la Comisión Europea, en su balance de 2016 sobre la Garantía Juvenil en España señaló que no había conseguido alcanzar los resultados previstos y desplegar todo su potencial²²⁰. Entre los principales factores, señalaba la escasa eficacia, el desconocimiento del programa por parte de los potenciales beneficiarios, debido a una insuficiente difusión del mismo o a la dificultad para cumplir los requisitos, (especialmente los periodos sin formación o empleo para poder participar en el programa) y la complejidad del registro.

De ahí que a finales de 2016 se aprobase una reforma del SNGJ, que modificaba algunas medidas existentes en la línea de simplificar los requisitos para ser beneficiario y mejorar la gestión del mismo, e incluía nuevas medidas —conversión de las reducciones existentes vinculadas al SNGJ en bonificaciones a las cotizaciones a la Seguridad Social²²¹ y participación activa de los interlocutores sociales en el procedimiento de inscripción de los jóvenes y en la Comisión Delegada de Seguimiento y Evaluación del SNGJ—. Todo ello para que el Sistema pudiera proyectar toda su efectividad y atender a todos los beneficiarios potenciales.

Con el fin de mejorar la gestión, colaboración, coordinación y comunicación dentro del SNE de las acciones dirigidas a los jóvenes²²², el Real Decreto-ley 8/2019, de 8 de marzo,

219 Tribunal de Cuentas Europeo, Informe Especial núm. 5/2017 *¿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.*

220 Comisión Europea, *Youth Guarantee country by country. Spain*, marzo de 2016.

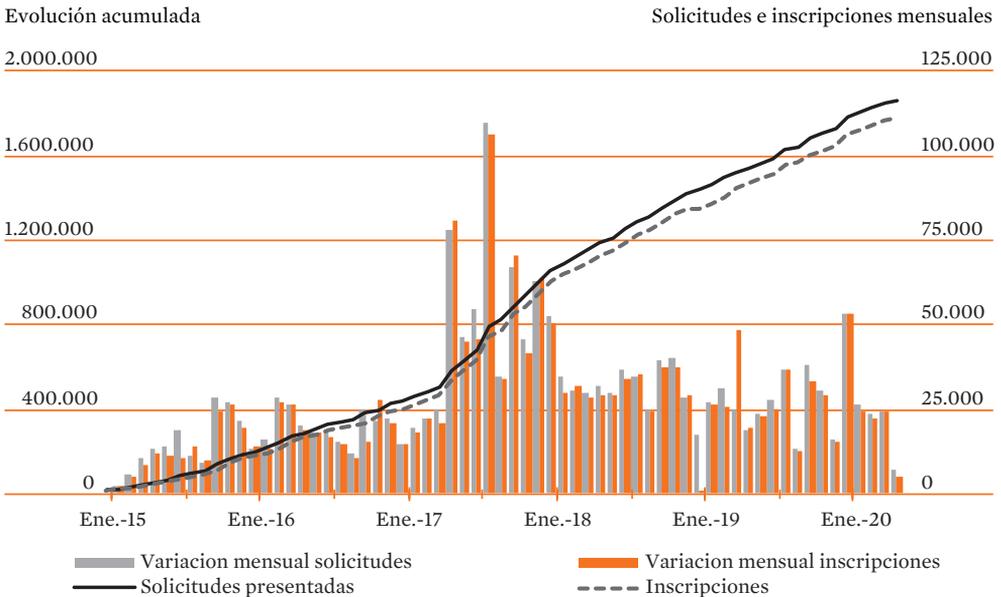
221 El objetivo era que estos incentivos como medida de fomento a la contratación fuesen con cargo al presupuesto del Servicio Público de Empleo Estatal y no al de la Seguridad Social con el fin de contribuir a la sostenibilidad del sistema de protección social.

222 Tal y como se recoge entre los objetivos del Plan de Choque por el Empleo Joven, del que se da cuenta en un apartado posterior.

atribuyó la coordinación y seguimiento del SNGJ al Consejo General del SNE. El objetivo, en todo caso, es que este órgano consultivo y de participación institucional en materia de política de empleo asumiese la coordinación y soporte para el control de las actividades desarrolladas en el marco de la Garantía Juvenil. Asimismo, esta disposición simplificaba nuevamente los requisitos para la inscripción, dando flexibilidad a los SPE para gestionar la fecha de la misma y la baja del sistema.

Desde el primer momento España ha sido uno de los principales países beneficiarios de esta iniciativa, al registrar tasas de desempleo juvenil superiores al 25 por 100. La dotación financiera para la Garantía Juvenil desde su puesta en marcha ha sido de 2.360 millones de euros (1.887 asignados inicialmente procedentes del FSE²²³ y de la Iniciativa de Empleo Juvenil, creada para dar soporte financiero a la aplicación de dicha Garantía, y una dotación específica de 473 millones de euros por parte de la Administración central). A esta cuantía se añade la dotación adicional resultado de la revisión del Marco Financiero Plurianual en 2016 que otorgaba a España un incremento de recursos financieros (en torno a 900 millones) en el marco de la política de cohesión que, prioritariamente, debían ser utilizados en el ámbito del empleo juvenil.

GRÁFICO 59. EL SISTEMA NACIONAL DE GARANTÍA JUVENIL



Fuente: SEPE.

223 La programación del FSE en España se articula a través de tres Programas Operativos: Empleo joven; Empleo, Formación y Educación; e Inclusión social y economía social, aunque solo el primero es un instrumento dirigido específicamente a la financiación del Sistema de Garantía Juvenil.

Desde la puesta en marcha del programa y hasta abril de 2020, último dato disponible, se ha presentado un total de 1.861.862 solicitudes de inscripción al registro²²⁴, de las que se resolvieron casi el 99 por 100. De ellas se han aprobado el 96,6 por 100, resultando un total de 1.774.915 inscripciones en el registro (gráfico 59). Igualmente, se constata que el impulso que se dio a la Garantía Juvenil a finales de 2016 tuvo impacto, como refleja una inscripción creciente en 2017 (con más de 50.000 nuevas inscripciones en media mensual), que se estabilizó desde entonces en torno a 30.000 nuevas inscripciones en media mensual.

Los datos sobre inscripción en el Registro se completan con el Informe de resultados de la Garantía Juvenil²²⁵, publicado por primera vez en 2019 con datos correspondientes a 2017 y 2018. Según este informe, la lista de espera para recibir atención una vez inscrito en el Sistema se redujo a la mitad entre esos dos años y, además, se redujo también el tiempo de espera para recibir atención, que era una de las recomendaciones que la Comisión Europea venía haciendo a España de manera continuada: en 2017 el 47 por 100 de los inscritos recibía atención después de un año y, ya en 2018, el 40 por 100 la recibía antes de 4 meses, el 20 por 100 entre 4 y 5 meses, y el 37 por 100 antes de un año. Se constata, asimismo, un incremento en el número de atenciones que parece responder al mejor funcionamiento del sistema y a la mejora en la recogida de los datos relativos a dicha atención. Las atenciones se concentran en más del 94 por 100 en empleo, frente al 5 por 100 en educación, siendo residuales las de aprendizaje o prácticas. El informe también recoge el seguimiento a los seis, doce y dieciocho meses de las personas jóvenes después de recibir atención, constatándose que permanecen ocupados en torno al 60 por 100 de los que reciben una atención de empleo.

En diciembre de 2018, el Gobierno aprobó el Plan de Choque por el Empleo Joven²²⁶, como estrategia integral que pretendía abordar la especial situación de la población joven en el mercado de trabajo, tanto en las mayores dificultades que encuentra para acceder al empleo como para alcanzar la estabilidad en el mismo.

*Plan de Choque
por el Empleo
Joven*

El Plan, de carácter plurianual para el periodo 2019-2021, tiene como objetivo establecer un marco laboral de calidad en el empleo y la dignidad en el trabajo haciendo protagonistas a los jóvenes de su inserción laboral y cualificación. Era el resultado, asimismo, del trabajo desarrollado entre el Gobierno y las comunidades autónomas, por un lado, y del diálogo con las organizaciones sindicales y empresariales más representativas, por otro, además de contar con la participación de las entidades locales, otras organizaciones sindicales y empresariales, y responsables de juventud, educación y servicios sociales.

224 No obstante, hay que considerar que los datos están sobredimensionados, dado que proceden de un fichero histórico en el que no se articulan las bajas, como por ejemplo en el caso de los mayores de 30 años.

225 Ministerio de Trabajo, Migraciones y Seguridad Social, *Informe de resultados de Garantía Juvenil*, octubre de 2019.

226 Resolución de 7 de diciembre de 2018, de la Secretaría de Estado de Empleo por la que se publica el Acuerdo del Consejo de Ministros de 7 de diciembre por el que se aprueba el Plan de Choque por el Empleo Joven 2019-2021.

RECUADRO 8. METAS CUANTIFICADAS DEL PLAN DE CHOQUE POR EL EMPLEO JOVEN 2019-2021

1. Reducir la tasa de paro juvenil (menores de 25 años) hasta el 23,5 por 100, en hombres y mujeres, disminuyendo en 168.000 el número de personas jóvenes menores de 25 años en paro.
2. Incrementar la tasa de actividad de las personas jóvenes entre 20 y 29 años hasta el 73,5 por 100, aumentando en, al menos, un punto la tasa de hombres y tres puntos la de mujeres.
3. Reducir en un 20 por 100 la brecha de género entre hombres y mujeres jóvenes (menores de 30 años) en las cifras de paro registrado.
4. Incrementar cada año un 15 por 100 las contrataciones indefinidas de personas jóvenes, logrando 2.900.000 contrataciones indefinidas durante los tres años de vigencia del Plan.
5. Conseguir que, al menos, un 43 por 100 (100.000) de las personas jóvenes desempleadas inscritas sin titulación en ESO adquieran mediante formación competencias clave en Lengua y Matemáticas.
6. Formar, al menos, un 30 por 100 (80.000) de personas jóvenes en competencias lingüísticas.
7. Lograr que, al menos, 225.000 de las personas jóvenes se formen en competencias digitales, el 75 por 100 en competencias básicas y el 25% en competencias superiores.
8. Formar a un 25 por 100 (40.000) de las personas jóvenes en competencias de sectores estratégicos (un 25 por 100 del colectivo de personas jóvenes con estudios superiores y de FP).

Fuente: Plan de Choque por el Empleo Joven.

Este Plan persigue enfrentar el reto, vigente, de reducción del desempleo juvenil, pero buscando abordar todos los problemas a los que se enfrenta la población joven, en un contexto de cambios demográficos, económicos y sociales; problemas que se concretan en una baja tasa de participación laboral, elevado desempleo, brecha de género, temporalidad en el empleo e insuficiencia de competencias en relación a los requerimientos del sistema productivo, a los que se unen situaciones especiales de algunos colectivos en riesgo de exclusión. De ahí que se definieran metas concretas cuantificadas (recuadro 8), para cuyo logro se plantearon un total de 50 medidas orientadas a este colectivo, de por sí heterogéneo.

Las medidas se diseñaron con un carácter integral permitiendo su combinación en función del colectivo específico de jóvenes según perfil, características formativas y laborales (recuadro 9). Se agrupan en los seis ejes de actuación definidos en la Ley de Empleo y recogidos en la EEAE: orientación, formación, oportunidades de empleo, igualdad de oportunidades en el acceso al empleo, emprendimiento y mejora del marco institucional.

Entre ellas destacan las medidas contenidas en el Eje 1 de Orientación, entre las que destaca el Programa Orientajoven (incluido también en el PAPE) con 3.000 nuevos orientadores. Conjuntamente todas las medidas de este Eje (1-12) persiguen proporcionar una orientación profesional integrada a los jóvenes, a través de una red amplia en la que participan todas las entidades vinculadas al empleo juvenil que constituirán una suerte de “ventanilla única para jóvenes”, actuando coordinadamente y bajo criterios de racionalidad para evitar solapamientos y duplicidades en la atención integral a las personas jóvenes.

Las medidas incluidas en el Eje 2 de Formación, a priori, se enmarcan en el conjunto de la formación para el empleo existente, además de algunas actuaciones de carácter más específico cuyo recorrido habrá que valorar, al igual que ocurre en los Ejes 3 y 5 de Oportunidades de Empleo y de Emprendimiento.

RECUADRO 9. MEDIDAS CONTENIDAS EN EL PLAN DE CHOQUE POR EL EMPLEO JOVEN

Eje/Objetivos/Medidas	Avance de actuaciones
EJE 1: ORIENTACIÓN	
Objetivo 1: Orientación profesional y atención especializada	
Medida 1: Programa Orientajoven dotado de una red de 3.000 personas técnicas responsables de la orientación.	Aprobada OM de distribución de fondos a CCAA para reforzar la red de orientadores. Convocatoria plazas de orientadores en el ámbito de gestión del SEPE (Ceuta, Melilla y SEPE).
Medida 2: Diagnóstico e itinerarios personalizados de inserción.	
Medida 3: Programa Red SIJ-INJUVE de atención a jóvenes vulnerables.	Propuesta de convenio entre SEPE e INJUVE pendiente de aprobación.
Medida 4: Apoyo a la Red SIJ-INJUVE con 110 mediadores juveniles.	Aprobación RD de concesión de subvenciones, entre otros, al INJUVE para contratación de mediadores.
Medida 5: Apoyo en prospectores.	
Medida 6: Orientación integral para personas jóvenes migrantes.	
Medida 7: Atención integral en materia de inserción laboral a personas jóvenes menores migrantes no acompañados.	Cataluña y Navarra ya disponen de un plan de atención. Aragón, Cantabria y Comunidad Valenciana están trabajando en ello.
Medida 8: Colaboración con Federación Española de Municipios y Provincias.	Aprobado el Convenio con la FEMP con una duración de 3 años.
Objetivo 2: Relación con agentes del mercado de trabajo	
Medida 9: Colaboración con las universidades y centros de información y promoción de empleo (CIPES).	
Medida 10: Participación y colaboración con los servicios sociales de cada comunidad autónoma.	
Medida 11: Lanzaderas de empleo.	
Medida 12: Participación de las entidades locales en programas de orientación y atención personalizada.	En desarrollo una vez aprobado el Convenio con la FEMP.
Objetivo 3: Gobernanza de las medidas de orientación: ventanilla única para jóvenes	
EJE 2: FORMACIÓN	
Objetivo 1: Mejorar la competitividad de las empresas a través de la cualificación de las personas, ajustando las competencias de los trabajadores a los requerimientos actuales y futuros del mercado de trabajo	
Objetivo 2: Mejorar la empleabilidad de los trabajadores con objeto de facilitar sus transiciones desde y hacia el empleo, su desarrollo personal y su promoción profesional	
Medida 13: Programas de formación en competencias clave.	
Medida 14: Programas de formación en competencias digitales.	Colaboración del SEPE y FUNDAE con grandes empresas tecnológicas para proveer de competencias tecnológicas a desempleados. Resolución de convocatoria de subvenciones para formación destinando 50 millones de euros a formación en competencias digitales.
Medida 15: Programas de formación en competencias en lengua extranjera y movilidades de estudio y trabajo.	
Medida 16: Programas de formación orientada a la cualificación en sectores estratégicos.	Presentación en el Congreso Nacional de Clusters del potencial que supone el Plan de Choque y la Garantía Juvenil para incorporar talento.
Medida 17: Programas de formación orientados a la cualificación agraria y del desarrollo local.	
Medida 18: Programas de formación con compromiso de contratación.	
Medida 19: Programas de segunda oportunidad con becas.	

Eje/Objetivos/Medidas	Avance de actuaciones
Medida 20: Modelos innovadores en formación y empleo. Escuelas de segunda oportunidad.	
Medida 21: Cadena formativa intergeneraciones.	
Medida 22: Formación personal de oficinas de empleo y oficinas de prestaciones para atender a migrantes.	
EJE 3: OPORTUNIDADES DE EMPLEO	
Objetivo 1: Marco de contratación laboral para dotar de mayor calidad las relaciones laborales	
Medida 23: Programas mixtos de empleo y formación.	
Medida 24: Impulso de convenios de formación en distintas pymes y micropymes.	
Medida 25: Impulso programas de formación y transmisión de conocimiento a través del contrato de relevo.	
Medida 26: Potenciar la formación profesional dual por medio del contrato para la formación y el aprendizaje.	
Medida 27: Portal de empleo para los contratos formativos.	
Medida 28: Reforzar la causalidad de la contratación temporal y del contrato a tiempo parcial.	Aprobación del Plan Director por un Trabajo Digno.
Medida 29: Oportunidades de contratación y emprendimiento para jóvenes	Asunción de la AIREF de la evaluación y revisión del marco de incentivos a la contratación existente (<i>Spending Review</i> fase 2).
Medida 30: Programas piloto para favorecer el partenariado en la inserción laboral y la constitución de redes de apoyo y acompañamiento en el proceso de búsqueda de empleo de las personas jóvenes.	
Medida 31: Estatuto de las prácticas no laborales.	Creación de un grupo de trabajo con IISS, MEFP y Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades para elaboración de un Estatuto.
Medida 32: Atención reforzada y especializada para personas jóvenes especialmente vulnerables.	
Medida 33: Programas de economía circular.	
Medida 34: Programas de primera experiencia profesional.	
Medida 35: Programas de retorno de talento y de apoyo a la movilidad.	Aprobación del Plan de Retorno. Enlace a planes de las diferentes comunidades autónomas.
Medida 36: Medidas contempladas en Programas Integrales de Empleo aprobados para territorios en los que las especiales condiciones sociolaborales, económicas o geográficas no permitan una efectiva integración social de los jóvenes.	Aprobación Planes Integrales de Empleo en Ceuta y Melilla. Pendiente la aprobación de un Plan Integral de Empleo de las Islas (Canarias).
EJE 4: IGUALDAD DE OPORTUNIDADES EN EL ACCESO AL EMPLEO	
Medida 37: Impulso de la colaboración con agentes de igualdad.	Hasta la fecha solo ha reportado información Extremadura.
Medida 38: Apoyo Startup o proyectos de base tecnológica para mujeres jóvenes.	
Medida 39: Apoyo a la mujer joven en el entorno rural.	

Eje/Objetivos/Medidas	Avance de actuaciones
EJE 5: EMPRENDIMIENTO	
Objetivo 1: Fomentar la iniciativa empresarial, el trabajo autónomo y la economía social de las personas jóvenes	
Medida 40: Impulso a los programas de economía social.	
Objetivo 2: Promover dentro de las políticas de activación e inserción, el emprendimiento, el empleo autónomo y las nuevas oportunidades laborales que ofrecen la economía digital y las distintas fórmulas de la economía social y de la economía de las plataformas digitales	
Medida 41: Startup con incubadoras de empresa.	Hasta la fecha solo Castilla-la Mancha ha implementado programas de este tipo.
Objetivo 3: Formación y asesoramiento a emprendedoras/es en el objeto del negocio y en técnicas de gestión de la microempresa	
Objetivo 4: Fomentar medidas encaminadas a la generación de empleo, actividad empresarial y dinamización e impulso del desarrollo económico local	
Objetivo 5: Establecer marcos de colaboración con sectores productivos y entidades territoriales que faciliten un enfoque integral de las políticas de empleo y detecciones formativas, así como las organizaciones representativas del trabajo autónomo y de la economía social	
Medida 42: Convenios de colaboración con organizaciones intersectoriales de autónomos.	
EJE 6: MEJORA DEL MARCO INSTITUCIONAL	
Objetivo 1: Mejora de la Gobernanza del Sistema Nacional de Garantía Juvenil	
Medida 43: Simplificación del Registro Centralizado del SNGJ.	Revisión del formulario de inscripción, reducción del papel y agilidad del proceso.
Medida 44: Participación en la Gobernanza del SNGJ a través de la Comisión Tripartita.	Constitución y reuniones de la Comisión Tripartita de la Garantía Juvenil.
Medida 45: Reforzar las actuaciones de seguimiento, control y evaluación a través de la Comisión Delegada de Seguimiento y Evaluación del SNGJ con evaluaciones periódicas.	Reuniones de la Comisión Delegada de Seguimiento y Evaluación del SNGJ.
Medida 46: Reforzar la coordinación interinstitucional, especialmente con servicios sociales y educación.	Desarrollo de reuniones a nivel institucional y con asociaciones empresariales.
Medida 47: Mejorar la calidad de los datos de las medidas y/o atenciones del sistema a través de la obligatoria participación de todos los actores implicados, en la puesta en común de la información.	Requerimiento de atenciones prestadas a jóvenes. Mejora de la carga y grabación de datos. Difusión de la información. Previsión de una herramienta de gestión de datos.
Medida 48: Facilitar el intercambio de formación e información entre las entidades participantes en Garantía Juvenil, especialmente en lo referido a convocatorias vigentes.	Ficha tipo para conocimiento y difusión de las actuaciones de Garantía Juvenil.
Medida 49: Fomentar la creación de proyectos piloto sobre la integración, servicios prestados a los jóvenes a través de partenariados en el ámbito local auspiciados por la Comisión Europea en el marco del Proyecto "Peer Support" del que forma parte España.	Reunión de conclusiones con comunidades autónomas participantes (Cataluña y Murcia). Prevista presentación al resto.
Medida 50: Promover la igualdad efectiva de mujeres y hombres y la igualdad de trato y oportunidades por cualquier circunstancia personal y/o social.	Desglose de resultados de Garantía Juvenil diferenciada entre hombres y mujeres.

Fuente: elaboración propia a partir del Plan de Choque por el Empleo Joven y el Informe trimestral de seguimiento del mismo.

Finalmente, las medidas contenidas en el Eje 6, de mejora del marco institucional, están directamente vinculadas con la Garantía Juvenil, concentrando gran parte de las mismas en la mejora, funcionamiento y resultados del SNGJ.

El Plan tiene una dotación estimada de 2.000 millones de euros, de los cuales 670 millones corresponden a los presupuestos de 2019. No obstante, queda condicionado a las disponibilidades presupuestarias en cada año, de acuerdo a la senda de consolidación fiscal fijada por el Gobierno. Ante la pandemia, esta previsión queda sujeta a una elevada incertidumbre, sin que ello sea óbice para que el Plan mantenga toda su vigencia y se refuerce de cara a abordar también las consecuencias sobre la población joven de la crisis actual.

En noviembre de 2019, además, quedó constituida la Comisión de Seguimiento del Plan, con el objetivo de realizar un seguimiento semestral del mismo y una evaluación a los 18 meses desde la aprobación, analizando la eficacia, eficiencia, pertinencia, cobertura y satisfacción de los usuarios, lo que proporcionará información relevante sobre los resultados de cada medida considerada de forma individualizada, conociendo el número de beneficiarios pero también los resultados en términos de inserción estable en el empleo²²⁷. En todo caso, está pendiente el establecimiento de un sistema de indicadores del Plan que permita contar con la información necesaria para realizar los ajustes oportunos para favorecer el cumplimiento de los objetivos. Ello supondría incluir tanto indicadores de procesos como de resultados para poder evaluar en términos de eficacia y eficiencia el alcance del Plan y la consecución de los objetivos concretos.

3. Actuaciones orientadas al empleo de la población joven

La cartera común de servicios del SNE señala de forma explícita las medidas que deben realizarse con las personas jóvenes estructuradas en cuatro líneas de actuación: orientación profesional, colocación e intermediación, formación y cualificación para el empleo y asesoramiento para el autoempleo y el emprendimiento.

Partiendo de este conjunto de actuaciones, y con el objeto de atender al fin último perseguido es posible también diferenciar dentro de las medidas de mejora de la empleabilidad aquellas orientadas a facilitar una inserción laboral temprana del resto. De ahí que se haya optado por esta posibilidad, diferenciando cinco ámbitos distintos de actuación dirigidos a: impulsar la inserción laboral temprana, favorecer el empleo de los jóvenes a través de la intermediación y la orientación laboral, mejorar la empleabilidad a través de la formación profesional para el empleo, fomentar la contratación estable a través de incentivos y asesoramiento y apoyar el emprendimiento y autoempleo (cuadro 20). El análisis de este conjunto de actuaciones y la valoración, a partir de los resultados disponibles, de su impacto sobre la situación laboral de las personas jóvenes se detalla a continuación.

²²⁷ A este respecto, el Gobierno solicitó una asistencia técnica a la Comisión Europea en el marco del Programa de Apoyo a las Reformas Estructurales, que desde junio de 2019 es realizada por el Banco Mundial durante un periodo de 24 meses.

CUADRO 20. MEDIDAS E INICIATIVAS ORIENTADAS A LAS PERSONAS JÓVENES

Objetivos	Actuaciones	Garantía Juvenil	Plan de Choque
Inserción laboral temprana	Formación profesional dual vinculada a la contratación.	x	x
	Contrato para la formación y el aprendizaje.	x	x
	Contrato de prácticas.	x	x
	Programas Escuelas Taller y Casas de Oficios.	x	x
	Prácticas no laborales.		x
Mejora de la intermediación	Contratación vinculada a la formación.	x	x
	Orientación profesional, información laboral y acompañamiento en la búsqueda de empleo.	x	x
	Itinerarios personalizados de inserción.	x	x
	Portal Único de Empleo y Autoempleo.	x	x
	Ventanilla única para jóvenes.		x
Mejora de la empleabilidad	Refuerzo de los Servicios Públicos de Empleo.	x	x
	Actuaciones con agencias de colocación.	x	
	Programas de movilidad nacional y trasnacional.		x
	Programas de segunda oportunidad.	x	x
	Formación con compromiso de contratación.	x	x
Favorecer la contratación	Formación en idiomas y TIC.	x	x
	Formación para la obtención certificados de profesionalidad.	x	x
	Formación programada por las empresas para trabajadores.	x	x
	Incentivos a la contratación bajo modalidades que propician una inserción laboral temprana.	x	x
	Incentivos a la contratación vinculada a formación.	x	x
Favorecer el emprendimiento	Incentivos por conversiones a contrato indefinido.	x	
	Incentivos al empleo para jóvenes investigadores.	x	
	Programas de retorno del talento.		x
	Medidas coyunturales en situaciones de crisis.	x	
	Orientación y acompañamiento para el desarrollo de iniciativas de autoempleo y emprendedoras.	x	x
Favorecer el emprendimiento	Incentivos económicos para autónomos o socios en cooperativas o entidades de economía social.	x	x
	Incentivos para el desarrollo de iniciativas emprendedoras en sectores de futuro.		x
	Compatibilización prestación por desempleo con el inicio de actividad emprendedora.	x	
	Capitalización de la prestación por desempleo.	x	
	Segunda oportunidad para emprendedores.	x	
	Formación gerencial.		x
	Difusión y promoción de la cultura emprendedora.	x	x

Fuente: elaboración propia.

El Plan de Implantación de la Garantía Juvenil recogió gran parte de las actuaciones señaladas orientadas a atender la situación y las necesidades particulares de los diferentes perfiles de jóvenes, en función de sus características particulares —nivel de formación, experiencia previa o derecho a prestación por desempleo—. No obstante, muchas de las medidas incluidas en la Garantía Juvenil no resultaban novedosas, y ya se habían venido aplicando anteriormente, si bien la diferencia, en un contexto de elevado desempleo juvenil, residía en la mayor dotación de recursos para abordarlas y la definición de actuaciones concretas para colectivos prioritarios de actuación dentro del grupo de jóvenes.

CUADRO 21. INDICADORES DE SEGUIMIENTO DE LA GARANTÍA JUVENIL

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	I. Trim.
Ninis 16-24 años (miles)	617,7	726,5	901,3	863,6	863,4	862	845,4	767,7	699,9	652,9	598,3	568,5	548,2	
Índice NEET (s/ población 15-24 años)	12,0	14,3	18,1	17,8	18,2	18,6	18,6	17,1	15,6	14,6	13,3	12,4	11,8	
Ninis 16-29 años (miles)	1.125,40	1.330,03	1.682,48	1.628,75	1.621,08	1.687,05	1.648,93	1.482,58	1.373,23	1.262,28	1.148,18	1.083,30	1.056,30	
Índice NEET (s/ población 15-29 años)	12,8	15,3	19,9	20,0	20,6	22,2	22,5	20,7	19,4	18,1	16,4	15,3	14,8	
Tasa de NEET (16-24) por situación laboral	5,7	8,2	12,2	12,2	12,8	13,2	13,3	12,0	10,6	9,4	8,1	7,2	7,4	
(desempleado en %) s/ población 15-24	6,3	6,0	5,9	5,6	5,4	5,3	5,4	5,2	5,1	5,2	5,2	5,2	4,4	
Tasa de NEET (16-24) por situación laboral														
(inactivo en %) s/ población 15-24	39,2	36,0	28,0	25,0	22,0	18,4	16,8	16,7	17,9	18,4	20,5	21,7	20,4	
Tasa de empleo jóvenes 16-24 años (%)														
Personas con empleo 16-24 años / Personas 15-24 años	8,7	11,2	17,0	17,7	18,9	20,6	21,0	19,0	16,8	14,7	12,9	11,3	11,0	
Ratio de desempleo juvenil 16-24 años														
Desempleados 16-24 años / Personas 15-24 años	2,1	1,9	1,8	1,6	1,6	1,5	1,4	1,4	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	
Ratio de desempleo juvenil 16-24 años respecto ratio de desempleo adulto (> 25 años) %														
Razón entre (Desempleados 16-24 años / Personas 15-24 años) / (Desempleados > 25 años / Personas > 25 años)	61,4	60,4	60,3	61,5	62,0	63,0	63,9	65,8	68,5	70,9	71,7	72,8	73,5	
Nivel educativo juvenil 20-24 (%)														
Personas 20-24 años con ESO (CINE3) / Personas 20-24 años	78,6	75,2	68,0	65,6	63,9	59,8	58,1	60,5	60,9	63,3	65,4	67,0	66,8	
Tasa de empleo jóvenes 25-29 años (%)														
Personas con empleo 25-29 años / Personas 25-29 años	84,6	82,1	73,0	70,6	67,1	63,6	59,9	65,1	65,2	68,0	71,9			
Tasa de empleo de recién titulados (20-34 años con nivel educativo medio y superior) que dejaron la enseñanza y formación un máximo de tres años antes del año de referencia (%)														
Ocupados 20-34 años que dejaron la enseñanza y formación no hace más de 3 años / Personas de 20-34 años que han dejado la educación y formación en los tres últimos años	36,1	36,4	37,4	37,1	37,3	36,6	36,4	35,0	33,1	31,7	30,6	28,6	27,3	
Personas con bajo nivel educativo de 20-29 años (%)														
Personas 20-29 años con bajo nivel educativo (CINE 0-2) / Personas 20-29 años	40,4	40,8	40,3	41,4	41,3	41,0	41,8	42,3	40,9	40,1	41,2	42,4	43,8	
Personas con nivel educativo terciario 30-34 (%)														
Personas 30-34 años con educación terciaria (CINE 5-6) / Personas 30-34 años	27,0	31,7	30,9	28,2	26,3	24,7	23,6	21,9	20,0	19,0	18,3	17,9		
Tasa de abandono escolar temprano 18-24 (%)														
Personas 18-24 años con educación secundaria baja que no reciben enseñanza o formación / Personas de 18-24 años														

Fuente: Ministerio de Trabajo y Economía Social, *Informe Jóvenes y Mercado de Trabajo*, junio 2019.

A este respecto, los indicadores más recientes utilizados en el seguimiento de la Garantía Juvenil (cuadro 21), reflejan una clara mejora en la situación de las personas jóvenes en el mercado de trabajo, que si bien responde en conjunto a las actuaciones llevadas a cabo bajo esta iniciativa, no se puede deslindar de los efectos derivados de la propia mejora del ciclo económico.

Por su parte, el Plan de Choque por el Empleo Joven, entre sus 50 actuaciones, recoge igualmente muchas de las actuaciones planteadas, aunque también incorpora algunas más novedosas en el marco de la política de empleo en España como la creación de una ventanilla única para la atención a la población juvenil o programas piloto de carácter más experimental basados en la colaboración entre todos los agentes involucrados en la situación de la juventud en el mercado de trabajo.

En todo caso, y más allá de este Plan de Choque, puede afirmarse que las políticas activas de empleo dirigidas a la población joven desempeñan un papel destacado en la política de empleo, habiendo adquirido con el tiempo una configuración más estable y sistemática, en la que se han identificado los principales problemas a los que se enfrentan los menores de 30 años en el mercado de trabajo y se han articulado medidas concretas para abordarlos²²⁸.

3.1. MEDIDAS PARA FAVORECER LA INSERCIÓN LABORAL TEMPRANA

La incorporación de las personas jóvenes al mercado de trabajo requiere que la transición entre el sistema educativo y el mercado laboral sea ágil y cuente con mecanismos adecuados para favorecer la inserción de aquellas que se incorporan por primera vez. La experiencia laboral es un elemento clave que condiciona en gran medida esta incorporación inicial, y su carencia se convierte en una barrera para el acceso al mercado laboral. Por ello, entre el conjunto de políticas activas de empleo cabe señalar aquellas medidas orientadas a proveer de dicha experiencia práctica en el puesto de trabajo y favorecer la inserción laboral inicial.

Los mecanismos que posibilitan esta transición de la población joven a la vida profesional se engloban en lo que la Comisión Europea denomina el “aprendizaje basado en el trabajo”, cuya finalidad es la adquisición de conocimientos técnicos pero también la transición de los jóvenes al mercado laboral, el aprendizaje de hábitos laborales, la adquisición de competencias para desempeñar las actividades comunes y específicas en la empresa así como la formación de grupos de referencia y redes de conexión con el mercado de trabajo²²⁹, y que engloba instrumentos de formación-empleo como la formación dual, los contratos de aprendizaje, el contrato en prácticas o las becas.

228 Precisamente, el Informe CES 6/2005, *El papel de la juventud en el sistema productivo español* señalaba la escasez de medidas y programas específicos orientados a mejorar la inserción laboral de los jóvenes y su adecuación a los problemas a los que se enfrentan en el mercado laboral.

229 Véase A. Martín, A. Lope, P. Carrasquer, y O. Molina, “Aprendizaje basado en el trabajo: trayectorias laborales discontinuas”, *Cuadernos de Relaciones Laborales* 37(1), 2019, págs. 203-229.

Sistemas de formación profesional dual

La formación profesional dual combina la alternancia de periodos de formación de contenido estrictamente educativo con periodos de aprendizaje en el lugar de trabajo, permitiendo la adquisición de conocimientos teóricos y prácticos para el acceso al mercado de trabajo. En el sistema de formación dual los alumnos aprenden de los profesores en los centros de formación y de los instructores que trabajan en las empresas, alternando las horas de formación entre el lugar de trabajo y el centro educativo y adquiriendo tanto las habilidades necesarias para desarrollar una categoría específica de ocupación como también las competencias y aptitudes esenciales para la vida laboral.

El sistema dual permite un mejor ajuste del mercado laboral, en la medida en que facilita que coincidan los objetivos de las empresas y de los centros de formación. De hecho, desde las instancias europeas e internacionales se ha venido señalando el importante papel que los programas que combinan formación y empleo y, especialmente, la formación dual pueden desempeñar para facilitar la inserción laboral, promover una mejor transición de la escuela al trabajo y contribuir, junto con otras políticas, a la creación de empleo, por lo que resultan un instrumento fundamental para facilitar el empleo juvenil²³⁰.

En este contexto, a finales de 2012 se sentaron las bases para el desarrollo de la formación dual en España, con dos líneas distintas de actuación: la primera, mediante su incorporación como parte del sistema educativo reglado y la segunda mediante el impulso, en el marco de las políticas activas de empleo, del contrato para la formación y el aprendizaje, que se configuraba como la herramienta para articular la adquisición del aprendizaje en el puesto de trabajo vinculada a la actividad formativa.

La evidencia existente sobre los beneficios de la formación dual en la inserción laboral es limitada²³¹, si bien se constata que los estudiantes de estos programas realizan un mayor periodo de aprendizaje en el puesto de trabajo —un tercio de las actividades de formación— respecto a los ciclos de formación profesional no dual. Sería necesario profundizar en la evaluación de estos programas para la población joven, contrastando la formación impartida bajo este esquema y su efectividad para la mejora de la empleabilidad, la inserción laboral y el ajuste en las competencias y cualificaciones entre trabajadores y empresas.

En todo caso, apostar decididamente por la formación dual requiere superar algunos obstáculos que están limitando su implantación, asegurando un marco legal claro, coherente y consistente que permita actuar con eficacia, garantizando derechos y responsabilidades mutuas²³². Es preciso coordinar la diversidad territorial existente en su implantación y reforzar la financiación que limita tanto las acciones de sensibilización y

230 Véase Informe CES 3/2015, *Competencias profesionales y empleabilidad*.

231 Véase S. Bentolila, A. Cabrales y M. Jansen, *El impacto de la FP dual sobre la inserción laboral de los jóvenes: evidencia para la Comunidad de Madrid*, FEDEA, Estudios sobre la Economía Española, 2018/20, 2018.

232 B. Echeverría y P. Martínez, “Estrategias de mejora en la implantación de la formación profesional dual en España”, *Ekonómiaz, La formación profesional y las estrategias de especialización inteligente*, núm. 94, 2018.

difusión del modelo entre nuevas empresas como la puesta en marcha de estímulos para impulsar una mayor participación de todo el tejido empresarial, sobre todo de las pymes, e implantar una evaluación sistemática de estas acciones que ponga de manifiesto el potencial de estas medidas para la población más joven.

El contrato para la formación y el aprendizaje es el instrumento fundamental para proveer de formación teórica y práctica a los trabajadores que carecen de una cualificación profesional reconocida, en un régimen de alternancia de una actividad laboral retribuida con una actividad formativa recibida en el marco del sistema de formación profesional para el empleo o del sistema educativo. De ahí que sea un instrumento fundamental para favorecer la inserción laboral de la población joven sin cualificación, mayores de 16 años y menores de 25 años, que obtiene una cualificación reconocida a través del certificado de profesionalidad o título de formación profesional.

*Contrato para la
formación y el
aprendizaje*

Las elevadas tasas de desempleo juvenil registradas a raíz de la crisis introdujeron, con carácter temporal, algunas modificaciones en las características y requisitos de este contrato referidas a los criterios de acceso —ampliando el límite de edad a los menores de 30 años mientras la tasa de desempleo no se situase por debajo del 15 por 100, ampliación que se suprimió por ello en diciembre de 2018—, o el acceso a personas ya tituladas y la derogación de la exigencia de certificar la formación hasta el fin de 2015.

Asimismo, parte del contenido formativo inherente a este contrato se ha venido desarrollando desde 2012 en el marco de la formación profesional dual, en sus dos vertientes, tanto en el marco del sistema de formación profesional para el empleo como del sistema educativo.

En 2015 se regularon los aspectos formativos del contrato, se delimitaron las funciones de tutorización en la empresa, se aumentaron las cuantías máximas de las bonificaciones para la financiación de los costes de formación para beneficiarios del SNGJ y se estableció la posibilidad de bonificaciones para financiar la tutorización en la empresa.

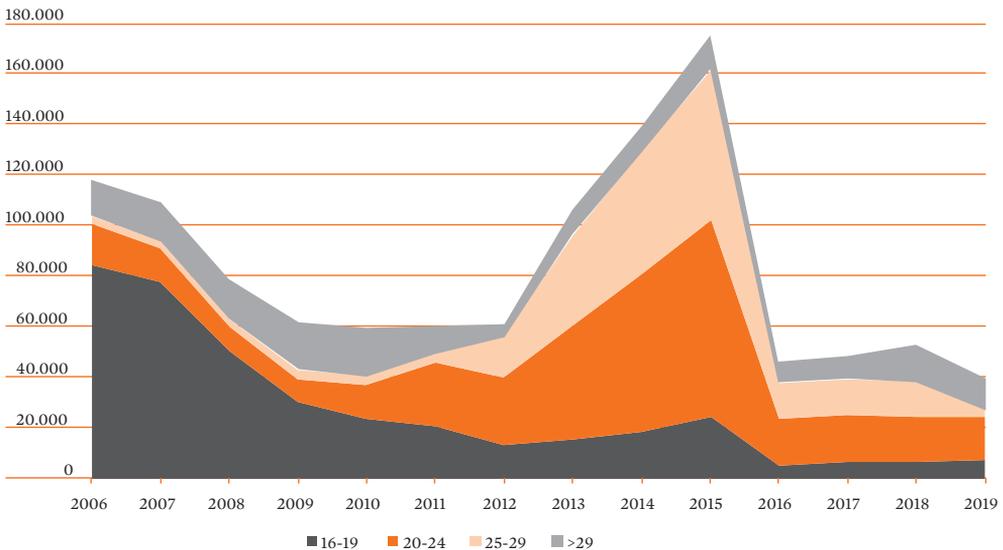
En el ámbito de las políticas activas de empleo, la regulación del contrato para la formación y el aprendizaje se completa con el establecimiento de incentivos en forma de reducciones en la cuota a la Seguridad Social para la contratación bajo esta modalidad de personas trabajadoras jóvenes, y también para su conversión en indefinidos.

A pesar de todo ello, este contrato no se ha convertido en un elemento determinante para propiciar la inserción temprana de la población joven como sería deseable, siendo su papel marginal como vía de acceso de la juventud al mercado laboral respecto a lo que se esperaría atendiendo a la población potencialmente beneficiaria.

El recurso a este contrato, reflejado en el gráfico 60, muestra una evolución muy condicionada por las distintas reformas realizadas en el mismo, principalmente, en la duración del contrato y en el requisito de edad establecido. Desde 2012 se constata

un aumento en el volumen de contratos registrados, llegando a superar los 160.000 contratos en 2015. Sin embargo, desde entonces, el número de contratos se redujo de forma importante (más de un 70 por 100 en solo un año), manteniéndose en torno a 40.000 contratos anuales. Dicha caída se asocia a algunos obstáculos surgidos en su aplicación, tanto de carácter administrativo como relacionados con los requisitos establecidos o con las dificultades para su implantación en casos de tele formación y registro de las acciones formativas de forma adecuada. Además, dado que este contrato resulta un instrumento fundamental para la transición entre la etapa educativa y la laboral, se pensaría a priori que el mayor volumen de contratos se concentraría en los más jóvenes, dentro del colectivo 16-19 años, como ocurrió en los años previos a la crisis; sin embargo, las reformas realizadas y la situación laboral de la población menor de 30 años en su conjunto, ha derivado en que el volumen de contratos en los últimos años se haya concentrado en los otros grupos de edad. Para 2019, se constata el impacto de la supresión de la ampliación del límite de edad a menores de 30 años, concentrándose el grueso de la contratación bajo esta modalidad en el grupo de 20 a 24 años (42,9 por 100). Cabe señalar, además, la diferencia que se observa atendiendo al género, ya que el volumen total de contratos realizados es ligeramente superior en el caso de las mujeres, a excepción de los contratos realizados con los más jóvenes (16-19 años) donde los hombres concentran dos terceras partes del total.

GRÁFICO 60. CONTRATO PARA LA FORMACIÓN Y APRENDIZAJE POR GRUPOS DE EDAD, 2006-2019



Nota: el grupo de mayores de 29 años incluye a personas con discapacidad, colectivos en riesgo de exclusión social en empresas de inserción, alumnos de escuelas taller y casas de oficios y de talleres de empleo y programas de formación-empleo.

Fuente: SEPE, Estadística de Contratos.

Dos evaluaciones recientes sobre el funcionamiento de este contrato permiten extraer algunas conclusiones sobre el mismo en relación a los contratos temporales²³³. La primera centra el análisis en los efectos según la duración del contrato y, aunque constata que el inicio de la carrera profesional mediante un contrato de este tipo otorga cierta estabilidad laboral frente a la elevada rotación asociada a la contratación temporal, concluye que no hay efectos diferenciales positivos en términos de acceso a un empleo posterior o mayor continuidad laboral de estos contratos respecto a otros contratos temporales. Atendiendo a la duración del contrato, sí se detecta que los contratos para la formación y el aprendizaje de mayor duración, entre dos y tres años, mejoran, con independencia del nivel educativo previo, el acceso al empleo indefinido de sus beneficiarios. Por su parte, el segundo estudio analiza los efectos de este contrato considerando un mayor número de variables e interrelaciones (nivel educativo, salario medio recibido, duración del contrato, sector de actividad), y de los resultados obtenidos concluye que este contrato no contribuye a la mejora de la empleabilidad de los jóvenes en relación a un contrato temporal y, por tanto, no atiende de forma adecuada al objetivo principal de inserción laboral y provisión de la formación necesaria para las personas jóvenes con baja cualificación.

De ahí que sea necesario realizar un mayor esfuerzo para lograr que este tipo de contrato se convierta en una vía real y efectiva de acceso al mercado laboral de las personas jóvenes no cualificadas, con un desarrollo transparente y evaluable del contenido formativo y un marco regulatorio capaz de adaptarse, sin perder calidad en la formación, a las necesidades de los aprendices y de las empresas, con una adecuación del catálogo de especialidades formativas a los cambios en la estructura de las profesiones y cualificaciones demandadas a raíz de los cambios en el mercado de trabajo²³⁴.

Esta modalidad contractual permite el acceso al mercado laboral con el objetivo de lograr experiencia en el puesto de trabajo adquiriendo competencias y habilidades profesionales adecuadas a su nivel educativo. Está dirigido a aquellos trabajadores que posean un título universitario o de formación profesional de grado medio o superior, un título reconocido oficialmente como equivalente o un certificado de profesionalidad que habiliten para el ejercicio profesional con el objeto de lograr una práctica profesional acorde al nivel de estudios cursados. Además de obtener competencias prácticas como resultado de la correspondencia entre la prestación laboral y el contenido de los estudios realizados, se logra una primera experiencia laboral. De ahí que este contrato sea un elemento fundamental para la inserción laboral de aquellas personas jóvenes que, aun teniendo una formación académica o profesional acreditada, carecen de experiencia laboral.

*El contrato en
prácticas*

233 M. Jansen y D. Troncoso-Ponce, *El impacto de los contratos para la formación y el aprendizaje en la inserción laboral de los jóvenes*, FEDEA, Estudios sobre la Economía Española, 2018/27, 2018. B. Cueto y F. López, "The apprenticeship contract: an evaluation" en *Hacienda Pública Española*, núm. 231 (4/2019), 2019.

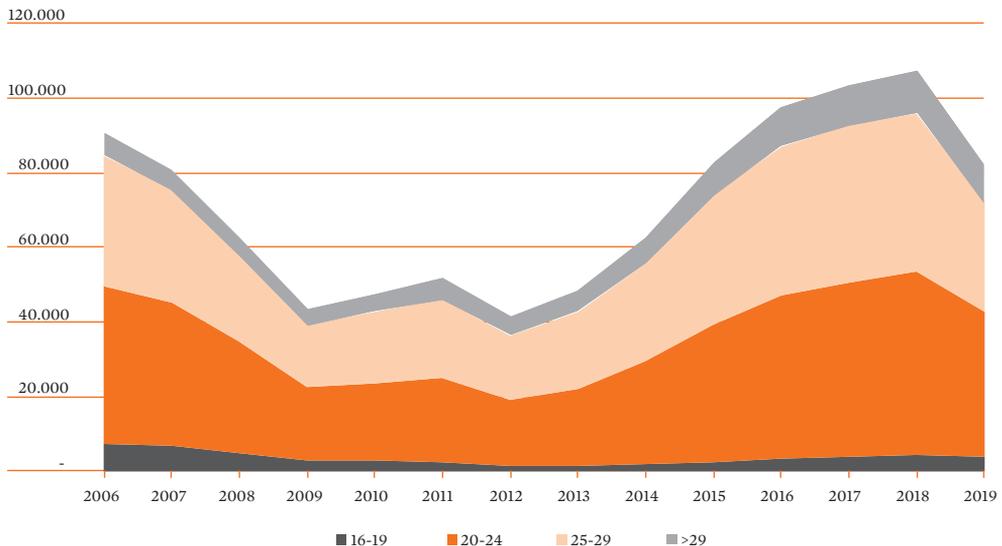
234 Véase Informe CES 3/2018, *El futuro del trabajo*.

Por ello, junto al componente formativo, este contrato se convierte en una medida de inserción laboral temprana para aquellos que han finalizado una formación teórica, permitiendo mejorar su empleabilidad al adquirir una experiencia profesional adecuada a los requerimientos del mercado de trabajo que se complementa con la cualificación profesional adquirida.

En todo caso, este contrato no está destinado de forma específica a las personas menores de 30 años ya que no se define un rango de edad para su realización. Sin embargo, otros requisitos como la existencia de un límite temporal no excesivamente alejado de la obtención de la titulación —5 años, o 7 en caso de personas con discapacidad— y la carencia de conocimientos prácticos previos, implican en la práctica que este contrato encaje en gran medida con la situación de las personas jóvenes.

El impulso a esta modalidad contractual en los últimos años se ha realizado a través de incentivos en forma de bonificaciones a las cotizaciones a la Seguridad Social. De ahí que, como refleja el gráfico 61, el volumen de contratos en prácticas realizados haya mantenido una tendencia creciente desde 2012, alcanzando un máximo de más de cien mil contratos en 2018 que confirma el potencial de esta modalidad contractual. Como es lógico, atendiendo a los requisitos de este contrato, el grueso del colectivo (85 por 100) son jóvenes entre 20 y 29 años. Algo más de la mitad de los contratos en prácticas se realizan con hombres destacando que, al igual que ocurría con los contratos para la formación y el aprendizaje, esta participación llega a dos terceras partes en el caso de los más jóvenes.

GRÁFICO 61. CONTRATO EN PRÁCTICAS POR GRUPOS DE EDAD, 2006-2019



Fuente: SEPE, Estadística de Contratos.

No obstante, la supresión de los incentivos vinculados a esta modalidad contractual²³⁵, como consecuencia de que la tasa de desempleo se situó por debajo del 15 por 100 a partir del tercer trimestre de 2018, se ha reflejado en una menor utilización de este contrato en 2019 volviendo a los datos de contratación previos a la crisis.

En todo caso, esta modalidad sigue teniendo recorrido, atendiendo a las cifras de desempleo de las personas jóvenes con la titulación requerida, lo que lleva a aconsejar la necesidad de acometer medidas que vuelvan a impulsarla.

En el marco de los programas de formación-empleo, se encuentran los programas de escuelas taller y casas de oficios, que son proyectos de carácter temporal en los que el aprendizaje y la cualificación se desarrollan en alternancia con un trabajo en actividades relacionadas con la recuperación o promoción del patrimonio artístico, histórico, cultural o natural en las escuelas taller, o el mantenimiento y cuidado de entornos urbanos, rurales o del medio ambiente y la mejora de las condiciones de vida de pueblos y ciudades en las casas de oficios, así como con cualquier otra actividad de utilidad pública o social que permita la inserción laboral —mediante un contrato para la formación y el aprendizaje— a través de la profesionalización y adquisición de experiencia de los participantes. Está orientado a menores de 25 años, desempleados no ocupados, registrados en los servicios públicos de empleo y disponibles para el empleo.

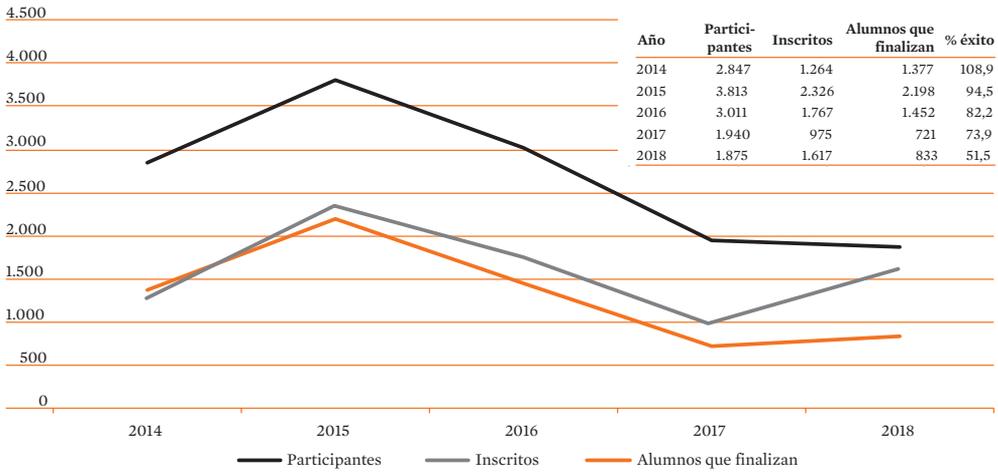
Programas de formación-empleo: escuelas taller y casas de oficios y talleres de empleo

Estos programas se desarrollan en dos etapas: una exclusivamente formativa y otra de formación en alternancia con la práctica profesional. Precisamente, uno de los elementos centrales para el funcionamiento de estos programas es la baja ratio profesor-alumno que favorece la dinámica de aprendizaje pero que también limita el alcance del programa en términos de beneficiarios atendidos. Además, dado que las actividades realizadas están orientadas, en muchos casos, al cuidado y mantenimiento del entorno y el medio ambiente, así como del patrimonio histórico, cultural y natural, este tipo de programas resultan acordes con los objetivos de potenciar el empleo en el marco del desarrollo sostenible, lo que haría aconsejable extender estos programas a un mayor número de personas, dando prioridad a proyectos relacionados con sectores y actividades en las que se compruebe que existen necesidades no cubiertas, relacionadas con el medioambiente, pero también con los servicios a la comunidad o las nuevas tecnologías.

Por otro lado, durante el proceso formativo, los alumnos también reciben orientación, asesoramiento, información profesional y formación empresarial, y una vez finalizado el proyecto se presta ayuda para la búsqueda de empleo por cuenta ajena o para el establecimiento por cuenta propia.

235 Tan solo permanecen los incentivos, para empresas de menos de 50 trabajadores, por conversión de este contrato en indefinido, así como en el caso de trabajadores contratados en prácticas por ETT y puestos a disposición de empresas usuarias que concierten otro indefinido.

GRÁFICO 62. ALUMNOS PARTICIPANTES EN PROGRAMAS DE ESCUELAS TALLER, 2014-2018



Fuente: Ministerio de Trabajo y Economía Social, Anuario Estadístico.

A pesar de que el grado de éxito de estos programas en términos del número de alumnos que finalizan la acción formativa es elevado, el número de participantes se ha venido reduciendo de forma importante desde 2015 (gráfico 62). No obstante, cabe señalar el potencial de estos programas para la inserción de jóvenes menores de 25 años, de los que más de dos terceras partes son hombres, que adquieren una experiencia laboral básica para la realización de trabajos específicos, además de contribuir a la reinserción en el sistema educativo de aquellos que abandonaron prematuramente los estudios.

Para mayores de 25 años existen también los talleres de empleo, que son programas mixtos que combinan acciones de formación-empleo en actividades relacionadas con nuevos yacimientos de empleo de interés general y social, mediante la participación en obras o servicios de utilidad pública o interés social, con un trabajo efectivo y recibiendo, a su vez, formación profesional ocupacional relacionada con su trabajo, que procure su cualificación profesional y favorezca su inserción laboral.

En conjunto, la participación de las personas jóvenes en los programas de formación en alternancia con el empleo es importante (cuadro 22), si bien se ha venido reduciendo en los últimos años, pasando de representar más de la mitad a tan solo una tercera parte en 2018; en escuelas taller dos terceras partes de los participantes son menores de 20 años, en talleres de empleo los jóvenes menores de 29 años suponen algo más del 10 por 100 del total y en otros programas de formación y empleo distintos de los anteriores los jóvenes de 16 a 29 años suponen más del 40 por 100. En todo caso, la participación en este tipo de programas de colectivos con mayores dificultades de inserción laboral como los jóvenes con menor cualificación hace necesario continuar el esfuerzo en el desarrollo y resultados del programa.

CUADRO 22. ALUMNADO PARTICIPANTE QUE FINALIZA ACCIONES DE FORMACIÓN EN ALTERNANCIA CON EL EMPLEO, 2014-2018

Años	Edad	Participantes				Alumnos que finalizan			
		Total	Escuelas taller	Talleres de empleo	Formación y empleo	Total	Escuelas taller	Talleres de empleo	Formación y empleo
2014	Total	14.628	2.847	6.078	5.703	7.874	1.377	4.082	2.415
	De 16 a 29 años	8.130	2.847	1.075	4.208	3.838	1.377	765	1.696
	% sobre total	55,6	100,0	17,7	73,8	48,7	100,0	18,7	70,2
2015	Total	21.902	3.813	6.887	10.162	12.446	2.198	5.307	4.400
	De 16 a 29 años	9.914	2.343	880	5.669	4.876	990	608	2.755
	% sobre total	45,3	61,4	12,8	55,8	39,2	45,0	11,5	62,6
2016	Total	20.703	3.011	8.203	9.489	11.546	1.452	5.445	4.649
	De 16 a 29 años	7.960	2.615	1.060	4.285	3.935	1.128	698	2.109
	% sobre total	38,4	86,8	12,9	45,2	34,1	77,7	12,8	45,4
2017	Total	16.775	1.940	5.529	7.996	9.650	721	3.653	4.223
	De 16 a 29 años	6.177	1.940	767	3.470	2.957	721	497	1.739
	% sobre total	36,8	100,0	13,9	43,4	30,6	100,0	13,6	41,2
2018	Total	17.173	1.875	6.288	7.945	9.015	833	3.670	3.944
	De 16 a 29 años	5.925	1.733	754	3.438	2.972	762	463	1.747
	% sobre total	34,5	92,4	12,0	43,3	33,0	91,5	12,6	44,3

Nota: no se han incluido los datos de alumnos participantes en proyectos de casas de oficios por homogeneidad, dado que solo se dispone de información para el año 2015.

Fuente: Ministerio de Trabajo y Economía Social, Anuario Estadístico.

En el marco de la colaboración con las corporaciones locales existe una línea de subvenciones del SEPE para la contratación de trabajadores desempleados jóvenes, que busca fomentar su primera inserción laboral, en la realización de obras y servicios de interés general y social por parte de entidades locales o entidades dependientes o vinculadas a la Administración local. La subvención se dirige a financiar el coste salarial del trabajador contratado. Durante la ejecución se debe favorecer la formación y adquisición de experiencia.

Colaboración con las corporaciones locales

Aunque esta medida tiene carácter general y se dirige al conjunto de desempleados, los jóvenes inscritos en el SNGJ forman parte prioritaria del colectivo de atención al que se dirigen estas contrataciones.

Las becas y prácticas no laborales constituyen también un instrumento dirigido a la adquisición de capacidades prácticas que faciliten el primer acceso de la población juvenil al empleo. Las prácticas no laborales están dirigidas a personas jóvenes, de entre 18 y 25 años, que posean una titulación oficial universitaria o de formación profesional, o bien un certificado de profesionalidad, pero que carecen de experiencia laboral y, debido a ello, tienen una baja empleabilidad. Estas prácticas tienen una duración establecida entre tres y nueve meses, se desarrollan en los centros de trabajo bajo la dirección y supervisión de un tutor y, en ocasiones, pueden incorporar un incentivo para financiar parcialmente la beca²³⁶.

Prácticas no laborales

236 Real Decreto 1543/2011, de 31 de octubre, por el que se regulan las prácticas no laborales en empresas.

Las prácticas no laborales abarcan tanto las prácticas realizadas en empresas como aquellas curriculares en el marco de programas educativos y formativos (formación profesional, universidades y formación para el empleo) y las prácticas extracurriculares que se realizan habitualmente en el marco de programas y convocatorias de becas en instituciones públicas y privadas, y que se orientan principalmente a los estudiantes y titulados universitarios.

Como se ha señalado en el apartado relativo a la transición de la educación al empleo, las becas y prácticas deben tener una orientación claramente formativa, que requiere definir los objetivos formativos de la misma, establecer mecanismos de seguimiento y control así como evaluar las actuaciones para contrastar el logro de estos objetivos. Para poder reconocer el valor formativo de los periodos de prácticas e impulsar esta opción en un contexto en el que la experiencia laboral se ha convertido en un requerimiento fundamental para acceder al mercado de trabajo, sería necesario simplificar su regulación bajo un marco de calidad de las prácticas como establece la Recomendación del Consejo de la Unión Europea²³⁷ y conocer los resultados obtenidos por esta vía en términos tanto de la propia adquisición de competencias profesionales como en términos de inserción laboral y mejora de la empleabilidad.

Precisamente, abordar este nuevo marco de calidad de las prácticas no laborales formaría parte del conjunto de actuaciones a articular desde las políticas activas de empleo para impulsar esta figura como elemento fundamental de transición entre la etapa educativa y la laboral, pudiendo incluir también el establecimiento de algún tipo de incentivos. En este sentido, el Plan de Choque por el empleo joven recoge en su medida 31 la elaboración de un Estatuto de prácticas no laborales, con el fin de integrar y regular los derechos de las personas en esta situación, garantizando el carácter formativo de las prácticas, la protección social adecuada y el apoyo económico durante su realización²³⁸.

3.2. ORIENTACIÓN E INTERMEDIACIÓN LABORAL

Las acciones de orientación profesional, información y acompañamiento en la búsqueda de empleo son actuaciones clave para el acceso al mercado de trabajo de las personas jóvenes. Una atención personalizada puede ayudar a estas a tomar mejores decisiones en relación a sus aspiraciones profesionales a partir de las oportunidades de empleo y formación existentes.

Sin embargo, uno de los principales problemas de las políticas activas en este grupo es precisamente cómo acceder a los mismos, y, en consecuencia, diseñar actuaciones de apoyo y orientación efectiva en la búsqueda de empleo. Con datos de la EPA se constata que los desempleados jóvenes en situación de búsqueda activa de empleo utilizan con carácter general métodos informales de búsqueda, como consultar a familia, amigos, o

²³⁷ Recomendación del Consejo de 15 de marzo de 2018, relativa al Marco Europeo para una formación de Aprendizices de Calidad y Eficaz.

²³⁸ A la fecha de cierre de este informe, había un grupo de trabajo constituido para su elaboración.

CUADRO 23. MÉTODOS DE BÚSQUEDA DE EMPLEO

(Porcentaje, Segundo trimestre 2019)

Métodos de búsqueda de empleo	16-24	25-34	35-44	45-54	55+	Total
Oficina de empleo de la administración	39,2	49,6	55,6	55,5	62,1	52,9
Inscripción en oficina de empleo privada	29,3	32,6	34,0	32,3	28,2	31,6
Establecer contacto con empresarios	75,9	75,4	71,9	72,7	66,0	72,5
Consultar familia, amigos, sindicato	84,0	84,4	85,8	86,4	86,3	85,5
Ha puesto o contestado un anuncio	47,3	46,4	43,4	39,9	34,8	42,4
Ha realizado examen o entrevista	18,2	18,8	14,9	11,4	8,9	14,5
Ha buscado medios para establecerse por su cuenta	0,4	1,2	1,6	1,0	0,5	1,0
Ha buscado financiación para establecerse por cuenta propia	0,5	0,7	0,9	0,9	0,3	0,7
Consulta de ofertas de prensa, radio, tv., tablones, etc.	0,5	0,7	0,9	0,9	0,3	0,7
Espera llamada oficina empleo pública	22,9	31,0	29,6	30,1	34,2	29,8
Espera resultado de solicitudes anteriores	27,2	26,0	24,1	23,4	21,2	24,3
Está preparando oposiciones	1,2	1,4	1,3	1,3	0,4	1,2

Fuente: INE, Encuesta de Población Activa.

sindicatos (84 por 100), así como establecer contacto directo con empresas (75 por 100), seguido a distancia de la opción de poner o contestar anuncios (47 por 100), y en mucha menor medida recurren a una oficina de empleo pública o agencia de colocación, que es una opción más utilizada en otros grupos de edad (cuadro 23).

En este sentido, el hecho de que los jóvenes no acudan a los servicios públicos de empleo tiene mucho que ver con que difícilmente acceden a prestaciones por desempleo, situación que podría cambiar con la reciente aprobación del IMV y su vertiente de activación²³⁹. En la medida en que esta prestación suponga un atractivo, los jóvenes podrían acceder con mayor frecuencia a los SPE para buscar empleo.

Una vez que han accedido a los servicios públicos de empleo, es necesario conocer sus necesidades y aspiraciones para poder ofrecer la atención más adecuada que, en cada caso, podría ir desde el apoyo en la búsqueda de empleo a la mejora de la empleabilidad y de la estabilidad laboral o el desarrollo de una iniciativa emprendedora. En este sentido, cabe señalar también el papel que desempeñan las agencias privadas de colocación, que en el marco de la colaboración público-privada también realizan esta labor de intermediación y orientación en el mercado de trabajo, con el objetivo de facilitar el ajuste entre la oferta y la demanda. No obstante, la ausencia de información al respecto de la intermediación laboral privada impide dimensionar adecuadamente su alcance²⁴⁰.

El apoyo en la búsqueda de empleo debe partir de una orientación individualizada que permita identificar las habilidades y competencias que posee el trabajador, así como aquéllas de las que carece y serían necesarias para acceder a un empleo futuro. El objetivo debe ser ofrecer una propuesta personalizada de actuaciones y formación específica, adecuada para facilitar su encaje en el mercado de trabajo. Para ello se están empezando

239 Véase para un mayor detalle sobre el ingreso mínimo vital el apartado 2 del capítulo V.

240 Véase Memoria CES 2018, págs. 383-384.

a aplicar técnicas de evaluación del perfil de los solicitantes de empleo²⁴¹ —perfilado—, con el fin de detectar aquellos que requieren una atención más específica e intensiva, a través de un diagnóstico personalizado y una formación adecuada, o simplemente apoyo en la búsqueda de empleo.

Además, para colectivos específicos de jóvenes con mayores dificultades en el acceso al empleo, es necesario recurrir a la utilización de los itinerarios personalizados de inserción que, más allá de la orientación y apoyo inicial, incluyen el diseño de un plan de actuaciones orientado a la inserción y un seguimiento individualizado del mismo, con el objetivo de atender esas mayores desventajas.

Los datos relativos al apoyo proporcionado a las personas jóvenes tanto por oficinas públicas de empleo como por otras instituciones reflejan que existe un elevado margen de mejora en este tipo de actuaciones (cuadro 24). De hecho, en torno al 90 por 100 de los jóvenes —incluyendo hasta 34 años— señalan no haber recibido apoyo en la búsqueda de empleo y tan solo menos del 5 por 100 reconoce haber recibido información sobre ofertas, asesoramiento en la búsqueda de empleo o sobre programas formativos para la mejora de su empleabilidad.

En cualquier caso, realizar una atención personalizada y seguimiento de las personas desempleadas requiere de una financiación adecuada y una utilización eficiente de dichos recursos, así como una dotación suficiente de profesionales orientadores en las oficinas de empleo, capaces de priorizar la colocación en coherencia con el perfil de cada demandante. A este objetivo se dirige de forma específica la contratación de orientadores, en

CUADRO 24. APOYO A PERSONAS JÓVENES ENTRE 16 Y 34 AÑOS POR TIPO DE APOYO¹

Apoyo a personas 16-34 años según tipo de apoyo	Total			Empezó a trabajar hace menos de 1 año			Está parado		
	Total Miles	Mujeres %	Peso %	Total Miles	Mujeres %	Peso %	Total Miles	Mujeres %	Peso %
Total	3.205,8	49,0	100,0	1.481,4	48,4	100,0	1.724,3	49,5	100,0
No ha recibido apoyo ²	2.837,9	49,3	88,5	1.346,4	48,8	90,9	1.491,5	49,8	86,5
Sí ha recibido información de ofertas de empleo	85,2	37,7	2,7	37,9	34,3	2,6	47,3	40,2	2,7
Sí ha recibido asesoramiento sobre cómo buscar empleo	118,8	53,4	3,7	30,4	65,5	2,1	88,3	49,3	5,1
Ha recibido otro tipo de apoyos ³	64,3	49,0	2,0	26,3	43,3	1,8	38,0	52,9	2,2
No sabe/No contesta	99,6	44,8	3,1	40,5	40,5	2,7	59,1	47,9	3,4

¹ Apoyo recibido en los últimos 12 meses y procedente de la oficina pública de empleo o de cualquier otra institución para encontrar trabajo.

² Un pequeño porcentaje corresponde a tipos de apoyo que no han resultado útiles.

³ Incluye asesoramiento sobre cursos de capacitación y educación e inclusión en programas de empleo o educativos o de formación.

Fuente: INE, EPA, *Módulo año 2016, Los jóvenes en el mercado laboral*.

241 Véase Informe CES 3/2018, *El futuro del trabajo*, cit.

proceso de implantación²⁴², y la puesta en marcha del programa Orientajoven en el marco del Plan de Choque por el empleo, del que aún no se dispone de información sobre resultados para valorar su impacto.

El acceso a la información se proporciona a través de un portal único de empleo y autoempleo, que aloja toda la información de utilidad para orientar a las personas jóvenes y poner a su alcance todas las herramientas que faciliten la búsqueda de empleo o el inicio de una actividad emprendedora. Así, en un mismo espacio web, y con la colaboración de las comunidades autónomas y de los interlocutores sociales, se muestran las vacantes de empleo de las bases de datos públicas y privadas que se incorporen al mismo. Además, se incluye información sobre los principales yacimientos de empleo para este grupo de población que se encuentra estudiando, con el fin de ayudarles a elegir su itinerario formativo. Se busca también hacer el portal compatible con los canales más habituales de búsqueda de información por parte de los jóvenes —redes sociales, blogs, foros— y con la herramienta telemática para el acceso al SNGJ.

En este contexto se sitúan también las acciones de difusión de programas que fomentan la movilidad laboral, especialmente en el caso de las personas jóvenes, a través de programas nacionales y europeos que incluyen ofertas de trabajo, prácticas y formación de aprendices, dirigidos prioritariamente a beneficiarios de la Garantía Juvenil, aprovechando las sinergias de los instrumentos implementados en el marco de la Unión Europea, principalmente del sistema EURES.

Asimismo, es necesario propiciar desde las políticas activas de empleo una mayor coordinación y colaboración entre todas las entidades implicadas en los ámbitos juveniles, desde los servicios de empleo, los proveedores de orientación profesional, los centros educativos y universidades, las entidades municipales y las oficinas o servicios de apoyo a la juventud, habida cuenta de que tienen una mayor proximidad y conocimiento sobre su realidad laboral y sus necesidades específicas en el mercado de trabajo. En esta línea, destaca la iniciativa de puesta en marcha de una ventanilla única destinada a este colectivo incluida en el Plan de Choque. El objetivo es asegurar que la población juvenil esté informada de los servicios y apoyo que tienen a su disposición en coordinación también con los servicios sociales y educativos.

3.3. FOMENTO DE LA CONTRATACIÓN ESTABLE

Los incentivos al empleo, en forma de reducciones o bonificaciones de las cotizaciones a la Seguridad Social, son un instrumento habitual para favorecer la contratación de determinados colectivos, como las personas jóvenes, que se encuentran en situación de desventaja en su acceso al mercado laboral.

²⁴² La Orden TMS/941/2019, de 6 de septiembre, recogía la distribución territorial por comunidades autónomas de subvenciones adicionales en el ámbito de las políticas activas de empleo financiadas con cargo a los Presupuestos Generales del Estado, para, entre otras actuaciones, contratar orientadores por parte de las comunidades autónomas. Asimismo, el SEPE convocó un proceso selectivo para la cobertura de plazas de orientadores en su ámbito de sus competencias.

Previamente se ha señalado la existencia de incentivos vinculados a actuaciones de carácter formativo —el contrato para la formación y el aprendizaje y el contrato en prácticas— pero existe también la posibilidad de implantar otros incentivos especialmente diseñados para favorecer la inserción y estabilidad laboral de la población joven, más allá de los que, con carácter general y por otras circunstancias, puedan corresponderles en el marco del Programa de Fomento de Empleo.

También se incluyen aquí los incentivos para la conversión en indefinidos de algunos de los contratos realizados mayoritariamente con personas jóvenes, como los contratos para la formación y el aprendizaje y los contratos en prácticas antes señalados, así como aquellos incentivos para la contratación indefinida o a tiempo parcial, por parte de cooperativas o sociedades laborales, o de demandantes de empleo inscritos menores de 30 años que se incorporen como socios trabajadores o de trabajo.

Además, en circunstancias excepcionales como las derivadas de la crisis, con tasas de desempleo elevadas, aún más en este colectivo, se articularon otras medidas específicamente diseñadas para impulsar el empleo juvenil, cuyos resultados se observan en el cuadro 25. Entre ellas el contrato de primer empleo joven realizado con personas jóvenes menores de 30 años sin experiencia o con experiencia inferior a tres meses con el fin de adquirir la primera experiencia profesional, el contrato a tiempo parcial con vinculación formativa, que buscaba fomentar la contratación a tiempo parcial y la inserción laboral de jóvenes

CUADRO 25. CONTRATOS BONIFICADOS REALIZADOS CON PERSONAS ENTRE 16 Y 30 AÑOS POR TIPO DE CONTRATO, 2014-2019

Contratación bonificada		2014	2015	2016	2017	2018	2019
Jóvenes 16-30 años empresas hasta 50 trabajadores	Indefinido	11.478	10.457	16.737	27.556	26.078	465
Mujeres 16-30 subrepresentadas empresas < 50 trabajadores		42	56	71	86	105	3
Incorporaciones <30 años a cooperativas y SAL			32	49	81	68	17
Indef. primer empleo joven empresas trabajo temporal		82	35	56	66	60	9
Incorporaciones <30 años exclusión social empresas inserción	Indefinido	4	4	5	8	2	4
	Temporal	225	247	179	231	289	214
Formación SNGJ RDL 6/2016	Indefinido	96	764	1.362			
	Temporal	319	3.053	3.926	1.267	3.182	1.587
Jóvenes 16-30 años	Indefinido	11.764	11.348	18.280	27.797	26.313	498
	Temporal	544	3.300	4.105	1.498	3.471	1.801
Total	Indefinido*	25.311	26.540	39.090	58.810	61.682	9.135
	(% jóvenes)	46,5	42,8	46,8	47,3	42,7	5,5
	Temporal	172.759	195.667	198.643	208.604	209.920	210.911
	(% jóvenes)	0,3	1,7	2,1	0,7	1,7	0,9

Nota: solo se dispone de información sobre contratación bonificada por tipo de contrato, sin desagregación por edad. De ahí que en otros contratos sujetos a bonificación puedan aparecer personas entre 16 y 30 años, cuya causa de contratación responda a otro supuesto distinto al de la edad.

* Para relativizar de forma adecuada se ha optado por no considerar en el total de contratos indefinidos aquellos realizados con personas con discapacidad acotados a dicho supuesto ni las conversiones en indefinido, dado que no cuentan con diferenciación por edad.

Fuente: SEPE, Estadística de Contratos.

que realizasen al mismo tiempo formación, o la contratación de trabajadores jóvenes por microempresas y empresarios autónomos. Todas estas medidas fueron derogadas a finales de 2018, una vez que la tasa de desempleo se situó por debajo del 15 por 100, sin que se haya realizado un balance de los resultados de estas medidas en términos de impacto sobre la contratación juvenil y reducción de su tasa de desempleo. En todo caso, los datos de contratación bonificada en 2019 reflejan la fuerte caída en la contratación juvenil asociada a estas figuras.

3.4. MEJORA DE LA EMPLEABILIDAD A TRAVÉS DE LA FORMACIÓN PROFESIONAL PARA EL EMPLEO

La necesidad de asegurar el mejor encaje entre la demanda y la oferta de trabajo requiere contar con las competencias y cualificaciones necesarias demandadas por el sistema productivo. A este objetivo se debe orientar la formación profesional para el empleo, como instrumento que contribuye con mayor eficacia a la mejora de la empleabilidad. El sistema de formación profesional para el empleo se estructura en una doble vertiente: la formación programada por las empresas, que es una herramienta clave para permitir a empresas y a trabajadores la adaptación continua de sus conocimientos a los requerimientos productivos y organizativos, y la formación de oferta que permite la actualización permanente de las cualificaciones y competencias tanto de ocupados como de desempleados, facilitando al mismo tiempo que las empresas puedan encontrar los perfiles que necesitan, y que se desarrolla a través de los planes de formación dirigida a desempleados y ocupados, pero también a través de otras iniciativa formativa dirigida a la adquisición, mejora y actualización permanente de las competencias y cualificaciones profesionales.

La formación es un instrumento estratégico para favorecer la productividad y la competitividad de las empresas y para potenciar la empleabilidad, en este caso, de los trabajadores jóvenes. Ello requiere tener en cuenta la adecuación formativa a las necesidades del sistema productivo, más que el acceso a más y más formación sea cual sea su contenido. Resulta fundamental que las personas jóvenes adquieran las competencias y habilidades profesionales necesarias y suficientes y dotarse de una formación competitiva con el fin de mejorar sus posibilidades de inserción en el mercado de trabajo.

Para ello, es necesario contar con un sistema de formación profesional para el empleo diseñado sobre la base de un mayor protagonismo y autonomía de las empresas y de los interlocutores sociales, que conocen directamente las necesidades de cualificaciones y competencias profesionales, y de ahí que puedan inferir la formación adecuada en función de las características de los sectores y las empresas afrontando, además, los cambios que se están produciendo en el mercado de trabajo. El papel del diálogo social y la participación de los interlocutores sociales en el diseño del sistema resultan, por ello, esencial para lograr un modelo de formación profesional para el empleo que mejore la capacitación de los trabajadores y contribuya a la competitividad de las empresas.

Además, un diseño actual de la formación profesional para el empleo debe garantizar que las competencias estén continuamente actualizadas ante los cambios

en el empleo. No cabe duda de que el aprendizaje deberá ser adaptativo y accesible de forma fácil y flexible, lo que requerirá complementar en el diseño de la formación profesional la formación presencial con la tendencia creciente en favor de la formación en línea.

En este sentido, algunos países con políticas activas más avanzadas han desarrollado modalidades crecientes de formación en línea, aprovechando las ventajas derivadas de las nuevas tecnologías, con resultados positivos, que pueden ser tomados como referencia de buenas prácticas. En todo caso, en el marco de un nuevo diseño de la formación profesional para el empleo con la participación del diálogo social, es necesario un mayor esfuerzo para favorecer el acceso a la formación digital y en línea como herramienta complementaria en la mejora de cualificaciones y competencias, dado que estas se revelan como un instrumento más ágil, flexible y rápido para acceder a la formación y de ahí que deba integrarse de forma equilibrada con la formación presencial en el conjunto de la formación para el empleo.

En cuanto a los contenidos, en un contexto de rápida digitalización, hay que potenciar la formación en competencias digitales, con el objetivo de proveer de las competencias y cualificación necesarias que demanda el sector productivo pero también de mejorar las capacidades digitales de los jóvenes, favoreciendo su adecuación a nuevos puestos de trabajo que cada vez demandan más este tipo de competencias.

Además, considerando que parte de la formación se obtiene por cauces no formales, como la experiencia en el puesto de trabajo²⁴³, sobre todo en el caso de los trabajadores con menor nivel de formación, esta debe incorporarse en el diseño de la formación profesional. De ahí que, sobre todo en el caso de trabajadores con menor nivel de formación, los programas o cursos de formación profesional se vinculen a posibilidades de experiencia práctica que permitan adquirir parte de las competencias en el puesto de trabajo.

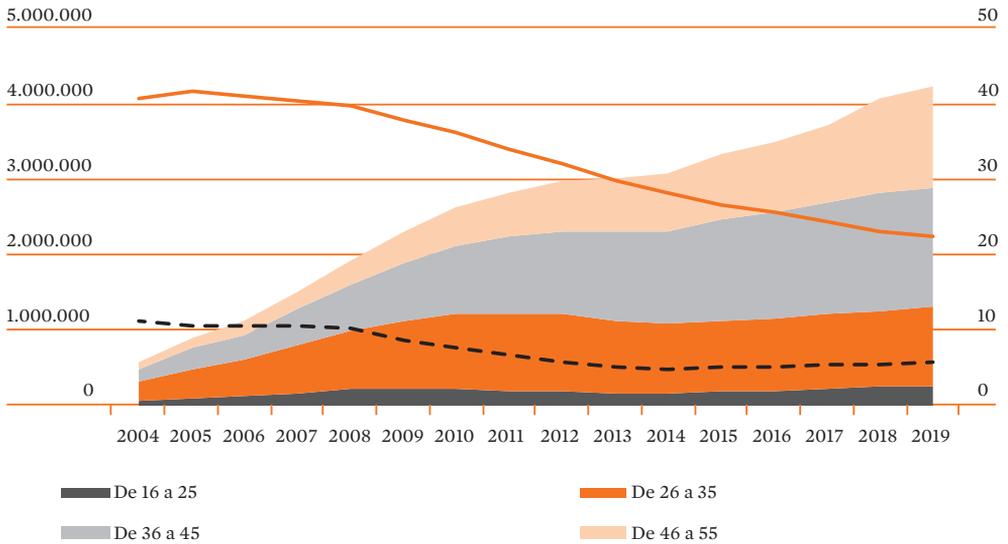
La formación para el empleo en el caso de las personas jóvenes refleja una participación menor en relación al empleo en la formación programada por las empresas, como ya se ha señalado²⁴⁴, si bien esta participación crece conforme aumenta la edad —pasando del 5 por 100 en las personas de 16 a 25 años a ratios superiores al 25 por 100 para edades entre 26 y 35 años— (gráfico 63). Aunque desde la crisis el volumen de participantes jóvenes en acciones formativas se ha mantenido bastante estable, su peso respecto al total se ha reducido a casi la mitad, principalmente por el aumento constante de participantes en términos absolutos, a lo que se une la continua caída en el número de horas totales de formación desde 2013, no superior actualmente a 20 horas. La participación femenina se sitúa en torno al 45 por 100.

243 Capacidades analíticas en el caso de las tareas básicas desempeñadas en el puesto de trabajo y capacidades de cálculo y comprensión lectora en el caso de realizar habitualmente tareas numéricas o lectoras.

J. Jimeno y otros, “La formación del capital humano en el mercado de trabajo” en *Boletín Económico* 4/2017, Banco de España, 2017.

244 Véase el apartado 1 del capítulo V, relativo a las condiciones de trabajo.

GRÁFICO 63. PARTICIPANTES EN FORMACIÓN PROGRAMADA POR LAS EMPRESAS, 2004-2019 (Número y variación en porcentaje)



Fuente: Fundación Estatal para la Formación en el Empleo (Fundae).

En el caso de la formación de ámbito estatal dirigida a desempleados, de los 175.000 participantes que han terminado las acciones formativas en los tres últimos años, en torno al 30 por 100 son menores de 30 años. La participación femenina se sitúa por debajo de la registrada considerando el total de participantes (44 frente al 53 por 100), si bien se constata que esta participación aumenta conforme aumenta la edad.

Por su parte, la oferta formativa estatal dirigida a ocupados se ha concentrado en los últimos años en los programas orientados específicamente a los jóvenes ante la insuficiencia de convocatorias de planes de formación sectoriales o transversales²⁴⁵ (cuadro 26): por un lado, el programa específico para jóvenes menores de 30 años y, por otro, el programa con compromiso de contratación para jóvenes inscritos en el SNGJ²⁴⁶, ambos con duraciones superiores a 300 horas. En todo caso, la participación en estos programas específicos se ha venido reduciendo desde 2012, donde participaban más de 30.000 jóvenes a menos de 10.000 en los últimos años (gráfico 64).

245 Véase para un mayor detalle Memoria CES 2018, págs. 395-397.

246 Programa específico de ámbito estatal de la empleabilidad, la cualificación y la inserción profesional de jóvenes inscritos en el Fichero Nacional de Garantía Juvenil.

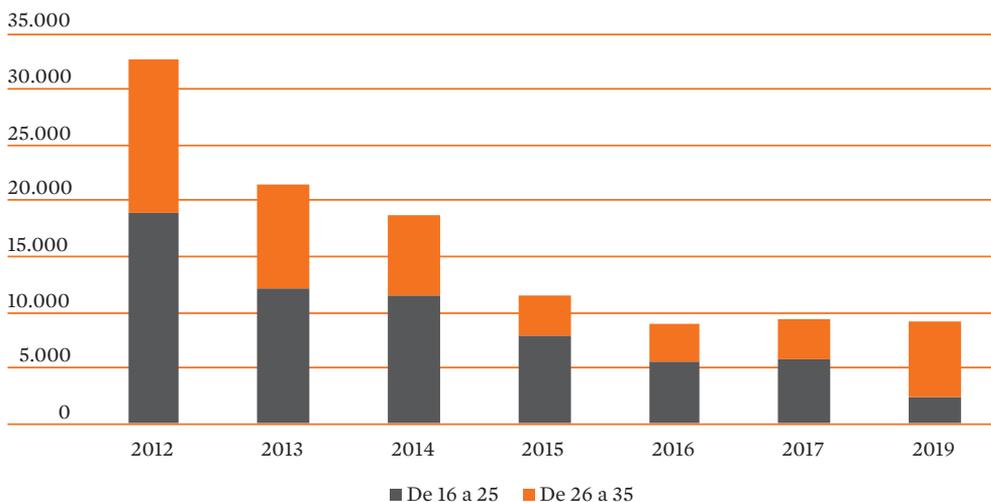
CUADRO 26. PARTICIPANTES JÓVENES EN FORMACIÓN DE OFERTA A OCUPADOS, 2016-2018

Participantes	2016		2017		2018	
	Programa específico jóvenes < 30 años	Programas con compromiso contratación SNGJ	Programa específico jóvenes < 30 años	Programas con compromiso contratación SNGJ	Planes formación	Planes formación ¹
Total (nº)	6.032	2.879	6.606	2.730	3.624	134.711
% mujeres	49,2	32,1	51,9	42,2	58,6	62,5
De 16 a 25 años (nº)	3.782	1.804	3.999	1.711	218	12.348
% total	62,7	62,7	60,5	62,7	6,0	9,2
% mujeres	47,1	31,5	48,9	42,8	73,4	66,7
De 26 a 35 años (nº)	2.250	1.075	2.606	1.019	1.030	37.501
% total	37,3	37,3	39,4	37,3	28,4	27,8
% mujeres	52,9	32,9	56,6	41,3	67,1	70,0

¹ Los datos anuales hacen referencia al año de ejecución de la formación que se corresponde con el año de finalización de la formación independientemente de la convocatoria. De ahí que los datos correspondientes a 2018 son provisionales como avance de resultados de las convocatorias en proceso de gestión, con un plazo previsto de finalización en el tercer trimestre de 2020.

Fuente: Ministerio de Trabajo y Economía Social.

GRÁFICO 64. PARTICIPANTES JÓVENES EN PROGRAMAS ESPECÍFICOS DE FORMACIÓN DE OFERTA, 2012-2019



Para 2018 los datos no reflejan participantes.

Fuente: Fundación Estatal para la Formación en el Empleo (Fundae).

3.5. ASESORAMIENTO Y APOYO PARA EL EMPRENDIMIENTO Y AUTOEMPLEO

Otro eje de actuación en el marco de las políticas activas de empleo se orienta al apoyo e impulso del autoempleo y la iniciativa emprendedora para las personas jóvenes, opción que ha adquirido relevancia en los últimos años ante las elevadas tasas de desempleo. Aunque este eje de políticas adquiere una nueva dimensión en momentos coyunturales

de crisis del empleo, no debe ser accesorio sino gozar de autonomía y entidad propias con carácter general.

El emprendimiento juvenil es una opción para la población joven que es, en general, más propensos a contratar compañeros jóvenes, más receptivos a nuevas oportunidades y tendencias económicas y más activos en sectores de alto crecimiento e innovadores²⁴⁷. De ahí que sería conveniente impulsar el desarrollo de nuevas iniciativas empresariales por parte de los jóvenes, pero enmarcado en procesos más amplios de estrategias integrales que abarquen también la simplificación administrativa, el apoyo financiero o la existencia de redes de colaboración, siendo este último esencial en el caso de las personas jóvenes. Las actuaciones específicas para fomentar el emprendimiento entre los jóvenes se encuadran en tres grupos²⁴⁸: formación orientada a instaurar una “nueva cultura emprendedora” en todas las etapas educativas para favorecer la transición de la formación a la actividad laboral; medidas orientadas a favorecer la internacionalización de empresas creadas por jóvenes emprendedores; y medidas financieras, promoviendo el acceso a fuentes de financiación.

Por lo que se refiere de forma específica a las políticas activas de empleo, las actuaciones están dirigidas a eliminar algunas de las barreras que dificultan el acceso al trabajo por cuenta propia, que pasan por la orientación y asesoramiento para abordar la iniciativa empresarial, priorizando determinados sectores de futuro o nuevos yacimientos de empleo, al desarrollo de acciones formativas específicas con el fin de mejorar la viabilidad del proyecto y garantizar la supervivencia. De hecho, el emprendimiento como decisión está indudablemente ligado con el nivel educativo de los individuos y su actitud hacia la asunción del riesgo que implica el desarrollo de una iniciativa emprendedora. El índice de actividad emprendedora²⁴⁹ en las personas entre 18 y 24 años en España es más bajo que el índice general, 3,3 frente al 6,4 por 100, pero, en cambio, llama la atención que en las personas entre 25 y 34 años este índice aumenta hasta el 7,5 por 100.

Asimismo, la formación desempeña un papel fundamental para promover el emprendimiento, condicionando el grado de éxito del proyecto y su consolidación a medio y largo plazo. De ahí que haya que prestar especial atención a la provisión de las competencias necesarias para iniciar y desarrollar este tipo de proyectos proporcionando formación específica de carácter gerencial en el marco de las políticas activas de empleo. Cabe señalar, en este sentido, el papel que desempeña la Universidad para promover la iniciativa emprendedora en los jóvenes universitarios²⁵⁰, no solo con formación específica sino también favoreciendo la creación de redes que permitan el acceso a información sobre oportunidades y recursos para desarrollar un proyecto o negocio, o el acceso a empresa-

247 A. Blanco, C. Castillo y G. Cachón, G., “En qué emprende la juventud española”, *Revista de Estudios de Juventud* núm. 118: *Juventud: nuevos empleos emergentes*, 2017.

248 M. C. Aguilar, “Políticas de fomento del autoempleo por colectivos: jóvenes, mujeres y personas con discapacidad”, *El trabajo autónomo en España tras la crisis. Perspectivas y propuestas*.

249 *Global Entrepreneurship Monitor 2018/2019*.

250 J. C. Álvarez, “La participación de las universidades como plataforma para el emprendimiento joven”, en F. Vila (dir.), *El empleo en el ámbito local*, 2017.

rios que actúen como mentores y generen confianza para implantar un proyecto de emprendimiento. Este es el objetivo de varios proyectos desarrollados en algunas universidades españolas en forma de cátedras de emprendimiento, concursos de emprendimiento, incubadoras de ideas de negocio, programas para emprendedores o plataformas o redes virtuales de emprendimiento.

Por otro lado, están las actuaciones dirigidas a fomentar, a través de incentivos, el autoempleo y la iniciativa emprendedora en la población juvenil. El ejemplo más reciente en este sentido es la tarifa plana, en forma de bonificaciones para trabajadores por cuenta propia menores de 30 años —35 en el caso de mujeres—, que posteriormente se amplió a los mayores de 30 años pero que, en un primer momento, tuvo un efecto importante en forma de nuevas altas de afiliación por cuenta propia. O algunas medidas ya derogadas, por haberse situado la tasa de paro por debajo del 15 por 100, como los incentivos a la contratación por emprendedores, siendo una tercer parte de los contratados desde su puesta en marcha jóvenes menores de 30 años, o a la contratación en nuevos proyectos de emprendimiento joven, que beneficiaban a empresarios menores de 30 años.

Además, entre las medidas dirigidas al fomento de la actividad emprendedora, se incluye la posibilidad de compatibilizar la percepción de la prestación por desempleo con el trabajo por cuenta propia en determinadas circunstancias, la capitalización de la prestación por desempleo o la ampliación del periodo de suspensión antes de reanudar el cobro de la prestación tras realizar una actividad por cuenta propia.

Finalmente, hay que señalar también el conjunto de actuaciones de difusión y promoción de la iniciativa emprendedora desarrolladas en todos los ámbitos territoriales, que contribuyen a la creación de una cultura favorable al emprendimiento y el trabajo por cuenta propia, así como a la constitución de cooperativas, sociedades laborales y otras entidades de la economía social.

En todo caso, no se dispone de una evaluación de resultados a medio plazo de este conjunto de medidas, sobre todo, en términos de supervivencia empresarial, que permitiría valorar adecuadamente estas medidas y su impulso como opción realmente viable al empleo por cuenta ajena²⁵¹.

La evidencia disponible al respecto del empleo por cuenta propia, como se ha señalado en un apartado previo, refleja que los autónomos menores de 30 años han reducido su peso en el total de autónomos en los últimos diez años²⁵². La aprobación de la tarifa plana en 2013²⁵³, inicialmente destinada a los menores de 30 años, tuvo un impacto inicial que se reflejó con nuevas altas en los dos primeros años pero, a partir de ahí, se han venido reduciendo de forma continuada, coincidiendo también con la recuperación económica y las mayores posibilidades de encontrar un empleo por cuenta ajena. Asimismo, los cambios

251 Véase al respecto Informe CES 3/2016, *La creación de empresas en España y su impacto en el empleo*.

252 Véase el apartado 2 del capítulo III.

253 Real Decreto-ley 4/2013, de 22 de febrero, de medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento y la creación de empleo.

CUADRO 27. BENEFICIARIOS DE AYUDAS DESDE LA ADMINISTRACIÓN CENTRAL PARA LA PROMOCIÓN DE EMPLEO AUTÓNOMO, 2012-2018

Año	Total		De 16 a 24 años			De 25 a 44 años			De 45 y más años		
	Total	% mujeres	Total	% total	% mujeres	Total	% total	% mujeres	Total	% total	% mujeres
2012	11.560	48,7	989	8,6	52,2	8.100	70,1	49,7	2.306	19,9	47,3
2013	10.986	45,5	915	8,3	48,0	7.825	71,2	47,1	2.027	18,5	43,0
2014	4.757	47,8	376	7,9	43,9	2.907	61,1	51,6	773	16,2	45,9
2015	2.061	46,6	110	5,3	38,2	1.286	62,4	53,0	472	22,9	49,8
2016	4.212	46,4	75	1,8	48,0	1.207	28,7	56,1	513	12,2	51,5
2017	3.588	54,0	198	5,5	53,5	2.381	66,4	57,2	1.009	28,1	46,5
2018	7.629	50,2	468	6,1	44,0	4.859	63,7	51,9	2.143	28,1	48,4

Fuente: Ministerio de Trabajo y Economía Social, Anuario de Estadísticas.

introducidos en 2017 en la regulación de la tarifa plana²⁵⁴ generaron un nuevo incremento en las altas iniciales de los más jóvenes.

Por su parte, las ayudas específicas de la Administración central a la promoción del empleo autónomo alcanzaba en los años finales de la crisis un mayor número de beneficiarios menores de 25 años, cerca de 1.000, mientras que durante la recuperación el número de beneficiarios cayó, en consonancia con la caída en las altas registradas en este grupo y en el total. Igualmente, se constata el repunte en el número de beneficiarios de ayudas en 2018 que explicarían parte del aumento en las altas de autónomos en dicho año.

Esto permite valorar la utilidad de contar con algún tipo de política de estímulos que, en determinadas circunstancias, puede ser decisiva para el inicio de una actividad emprendedora. En todo caso, para dimensionar adecuadamente el alcance de este tipo de actuaciones en el marco de las políticas activas de empleo, sería conveniente contar con un mapa detallado de todas las ayudas articuladas con este fin en otros ámbitos de la Administración territorial, comunidades autónomas y entidades locales con el fin de evitar solapamientos, así como información sobre los resultados obtenidos principalmente, en términos de supervivencia empresarial de los proyectos iniciados por la población juvenil.

4. Perspectiva territorial de las PAE para las personas jóvenes

La configuración del Sistema Nacional de Empleo (SNE), como el marco en el que se estructura y desarrolla la política de empleo hace necesario abordar la dimensión territorial de las políticas activas de empleo. La competencia de la política de empleo corresponde al Gobierno, siendo el SEPE el organismo encargado de promover y diseñar el conjunto de actuaciones de políticas activas de empleo, cuya ejecución está descentralizada en las comunidades autónomas, siendo los servicios públicos de empleo regionales los encargados de la misma.

De forma complementaria, las comunidades autónomas realizan actuaciones específicas en el marco de sus programas propios que, en muchos casos, están cofinanciadas por el

²⁵⁴ Ley 6/2017, de 24 de octubre, de Reformas urgentes del trabajo autónomo.

Fondo Social Europeo (FSE). Además, las entidades locales también realizan actuaciones propias que favorecen y apoyan las iniciativas de generación de empleo en el ámbito local, respondiendo al objetivo de tener en cuenta la dimensión local y ajustar las políticas a las necesidades del territorio. Según una estimación de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF), el gasto propio realizado tanto por las comunidades autónomas como por los entes locales supone, cada uno de ellos, un 13 por 100 del gasto total realizado en políticas activas de empleo²⁵⁵.

La política de empleo a nivel regional o local se sustenta sobre las diferencias territoriales en materia económica y social. En cada territorio se dan unas circunstancias específicas, derivadas de sus estructuras sociales, económicas, políticas y culturales, que condicionan el diseño y aplicación de políticas de empleo específicas. Estas circunstancias, además, son muy desiguales, incluso en áreas relativamente cercanas, lo que justifica la necesidad de adoptar actuaciones concretas en ámbitos territoriales más limitados, como las diputaciones provinciales y los municipios. En este contexto, tienen cabida los pactos territoriales por el empleo que, con un enfoque integrado, abordan los problemas de oferta y demanda de empleo en el territorio, vinculando las políticas al entorno más inmediato al ciudadano y contando con la participación de todos los actores implicados —interlocutores sociales, asociaciones, cámaras de comercio, organizaciones educativas y formativas, entre otros—.

Así, se configura un mapa diverso y amplio de actuaciones en el ámbito de las políticas de empleo, específicamente dirigidas a la población juvenil, que busca responder a las necesidades del territorio y que es desarrollado por un conjunto diverso de actores implicados. Sin embargo, resulta difícil aproximarse al conjunto de actuaciones desarrolladas y, sobre todo, a los resultados logrados con ellas, dado que la información existente en muchas ocasiones está dispersa y no suficientemente homogeneizada.

4.1. PROGRAMAS PROPIOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS ORIENTADOS AL EMPLEO JUVENIL.

PRIORIDADES Y ATENCIÓN REALIZADA

Las comunidades autónomas, además de asumir las competencias en la gestión y ejecución de las políticas activas emanadas del SEPE en sus territorios, también desarrollan actuaciones orientadas a la población juvenil financiadas con recursos propios y, en muchas ocasiones, cofinanciadas con fondos europeos.

Estas actuaciones se incorporan en la Cartera de Servicios contenida en el PAPE bajo la denominación de servicios y programas propios y se suman a aquellas actuaciones comunes de las que se ha dado cuenta anteriormente²⁵⁶. El objetivo es que cada comunidad autónoma, atendiendo a la situación específica de la población juvenil en su mercado de trabajo, identifique actuaciones a realizar para atender las necesidades de este grupo. A

²⁵⁵ Véase AIReF, *Evaluación del Gasto Público 2018. Proyecto 3: Estudio Programa Políticas activas de empleo*, 2019.

²⁵⁶ Véase apartado 2.1 de este capítulo para un mayor detalle sobre el Plan Anual de Política de Empleo.

su vez, la gran mayoría de estas están vinculadas a la Garantía Juvenil al definir como beneficiarios directos de muchas medidas a las personas inscritas en el SNGJ.

Además, todas las comunidades autónomas participan, más allá de los recursos de la Garantía Juvenil, en el Programa Operativo Plurirregional de Empleo Juvenil²⁵⁷ (POEJ) que es el instrumento fundamental para canalizar los recursos europeos en el conjunto del territorio hacia actuaciones dirigidas a las personas jóvenes no ocupadas ni integradas en los sistemas de educación o formación, contribuyendo así a la aplicación de la Garantía Juvenil y a la reducción del desempleo juvenil (recuadro 10). La atención al resto de población no incluida en este grupo se encuadra en los Programas Operativos del Fondo Social Europeo (FSE) de cada comunidad autónoma. Todo ello se complementa, además, con dos programas operativos de carácter estatal, el Programa Operativo de Empleo, Formación y Educación, y el de Inclusión Social y de Economía Social, en los que se incluyen también actuaciones dirigidas a la población juvenil.

RECUADRO 10. BALANCE DEL PROGRAMA OPERATIVO DE EMPLEO JUVENIL

La asignación de recursos del PO Empleo Juvenil para España en el periodo 2014-2020 asciende a 3.208,87 millones de euros, a los que se unen 435,03 millones en cofinanciación, lo que hace un total de 3.643,8 millones de euros que se puede ejecutar hasta finales de 2023. Hasta diciembre de 2018 se han ejecutado actuaciones por valor de 1.496,3 millones de euros.

Las principales líneas de actividad desarrolladas con los mayores de 16 años y menores de 30, son: formación profesional para el empleo y especialmente formación dual, obtención de certificados de profesionalidad, acciones de formación-empleo, programas de segunda oportunidad, ayudas para el fomento de la contratación, apoyo al espíritu emprendedor, movilidades nacionales y transnacionales, bonificaciones e iniciativas locales de empleo y ayudas en el ámbito local.

El balance de participantes, hasta finales de 2018, ascendía a más de 765.000 jóvenes, destacando que: más de 74.000 participantes eran migrantes, más de 79.000 jóvenes con discapacidad, más de 102.000 pertenecientes a colectivos desfavorecidos y casi 142.000 participantes procedían de zonas rurales.

Los resultados muestran que el 60 por 100 de los participantes (446.000) completaron hasta 2018 alguna actuación con resultado positivo: 62.500 participantes obtuvieron cualificación, 150.000 jóvenes accedieron a un empleo, y más de 25.000 jóvenes se activaron tras participar en las actuaciones inscribiéndose como demandantes de empleo en búsqueda de empleo.

Entre las recomendaciones de la evaluación intermedia del Programa realizada en 2018 se señalaba la necesidad de aumentar los recursos para difundir las actuaciones y resultados del programa entre la población juvenil, con el fin de lograr una mayor participación. Asimismo, se recomendaba el incremento del número de estudios y evaluaciones sobre la inserción laboral de las personas jóvenes para disponer de más evidencia con la que mejorar el diseño y la implementación de las medidas. En relación con la coordinación, se señalaba la necesidad de contar con un mecanismo efectivo de coordinación de las actuaciones en cada región, para evitar solapamientos y lograr las máximas sinergias y, finalmente, en cuanto a las actuaciones, se recomendaba dirigir más fondos a operaciones de autoempleo y prácticas en empresas, por su mayor impacto en la inserción laboral de las personas jóvenes, y prestar mayor atención a las actuaciones dirigidas a colectivos especialmente vulnerables y en riesgo de exclusión social, para mejorar las posibilidades de inserción de las personas jóvenes con más dificultades para conseguir un empleo.

Fuente: Unidad Administradora del Fondo Social Europeo (UAFSE), Informe de Ejecución 2018 del PO de Empleo Juvenil y Evaluación Intermedia del PO de Empleo Juvenil 2018, junio de 2019.

257 El PO de Empleo Juvenil 2014-2020 fue aprobado por Decisión de Ejecución de la Comisión Europea el 18 de junio del 2016, recogiendo los objetivos, las prioridades y las medidas a llevar a cabo en el marco de actuación del FSE dirigido a las personas jóvenes menores de 25 años no ocupadas ni integradas en los sistemas de educación o formación. Esta Decisión fue modificada en algunos aspectos en diciembre de 2018, entre otros, ampliando la edad de los beneficiarios a los menores de 30 años.

Así, se cuenta con una diversidad de servicios y programas propios en cada comunidad autónoma, financiadas con recursos de dicha Administración recogidos en sus presupuestos y, en muchos casos, con recursos europeos bajo el procedimiento de cofinanciación, recogidos bien en los PO del FSE de cada comunidad autónoma o en el POEJ, según corresponda.

Todas las comunidades autónomas están implicadas en la atención a los problemas a los que se enfrenta la población juvenil en el mercado de trabajo. Este hecho no es novedoso, dado que ya durante la crisis se constató que los jóvenes eran uno de los grupos más afectados por esta con altas tasas de desempleo y mayores dificultades para reinsertarse en el mercado de trabajo durante la recuperación. De ahí que muchas comunidades autónomas hayan venido planteando, ya desde 2014, políticas activas específicas para los jóvenes que se suman a las estrategias y planes europeos y estatales.

En la actualidad, algunas comunidades autónomas (Aragón, Baleares, Comunidad Valenciana y Extremadura) tienen, o están desarrollando (Cantabria), planes o estrategias específicas orientadas a los problemas de empleo de los jóvenes, que incluyen una batería de medidas en distintos ejes de actuación y se desarrollan de forma coordinada, o cuentan con una línea de actuación específica para el empleo de los jóvenes en estrategias más amplias de Empleo (Castilla-La Mancha y Madrid) o para la Juventud (Murcia y País Vasco).

En su mayor parte, las actuaciones propias de las comunidades autónomas dirigidas a las personas jóvenes (cuadro 28) se concentran en dos ejes de actuación: formación y empleo. En el primero se desarrolla toda una batería de acciones de apoyo a la formación establecida en programas y servicios comunes definidos por la AGE: apoyo a la formación profesional dual y a la formación en alternancia con el empleo, además de acciones formativas específicas (idiomas, TIC, sectores estratégicos, nuevas oportunidades de empleo), así como becas y prácticas no laborales. Respecto a las actuaciones de empleo, predomina el apoyo mediante subvenciones directas a empresas por la realización de contratos en prácticas, para la formación y el aprendizaje o contratación indefinida, actuaciones de mejora de la empleabilidad vinculada al empleo y primeras experiencias laborales, así como programas con entidades locales y otras entidades regionales para la contratación de jóvenes.

Por su parte, las acciones de orientación juvenil se incluyen en las establecidas con carácter general en el territorio para el conjunto de la población, a excepción de algunas realizadas con universidades y dirigidas a personas jóvenes universitarias. En este sentido cabe destacar, además, que todas las comunidades y ciudades autónomas participan en el programa común Orientajoven. Respecto al eje 5 de emprendimiento, salvo algún caso excepcional, no se desarrollan actuaciones propias con la población juvenil, ni de forma previa con acciones formativas, ni posteriores de apoyo, enmarcándose las actuaciones de este tipo en los programas de apoyo al emprendimiento que, con carácter general, se destinan al conjunto de la población. El eje 4, de igualdad de oportunidades, recoge en algunas comunidades autónomas (País Vasco, Cataluña y Extremadura), acciones en favor de las mujeres jóvenes vinculadas a programas de movilidad transnacional y al retorno, mientras que el eje 6, de mejora institucional del Sistema, no recoge actuaciones propias

específicas para la población juvenil, y sí programas comunes vinculados a la mejora de funcionamiento del Sistema de Garantía Juvenil.

CUADRO 28. PROGRAMAS Y SERVICIOS PROPIOS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS INCLUIDOS EN EL PAPE ORIENTADOS A LA POBLACIÓN JUVENIL

Cartera de servicios y programas específicamente dirigidos a la población juvenil		Andalucía	Aragón	Asturias	Baleares	Canarias	Cantabria	Castilla-La Mancha	Castilla y León	Cataluña	C. Valenciana	Extremadura	Galicia	Madrid	Murcia	Navarra	País Vasco	La Rioja
Plan Integral para el Empleo Joven			x	x	x						x	x						
Eje 1 Orientación	Orientación universitaria.		x		x					x		x	x		x			x
	Orientación vinculada a GJ.							x			x	x						
	Itinerarios integrados de inserción.					x	x				x	x						
	Orientación para empleo y autoempleo.										x	x				x		
	Acciones de mejora de la empleabilidad.							x										
	Experiencias profesionales para el empleo.	x	x															
Programas experimentales de empleo.				x														
Eje 2 Formación	Ayudas becas y prácticas no laborales.	x	x	x	x	x		x	x		x		x	x	x			
	Programas mixtos formación en alternancia con el empleo.										x	x	x	x	x			x
	Formación en emprendimiento.															x		
	Ayudas a formación dual con compromiso de contratación.		x		x			x	x		x	x	x		x			x
	Programas experimentales de formación.							x										
	Programas formativos para jóvenes de todo tipo (idiomas, tecnológicos...).		x	x		x	x	x	x		x	x	x	x	x			x
Eje 3 Oportunidades de empleo	Subvenciones a contratación temporal e indefinida.	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
	Impulso al primer empleo en jóvenes cualificados.							x						x	x			
	Actuaciones para la mejora de la empleabilidad.	x	x					x	x		x	x	x	x	x	x	x	x
	Retorno del talento.	x						x										
	Prácticas laborales en empresas, fundaciones y otras entidades del s. público CCAA.							x										
	Colaboración con CCLL, entidades sin ánimo de lucro y otras entidades regionales.	x						x	x		x		x		x			
Eje 4 Igualdad de oportunidades	Ayudas al retorno juvenil.																	x
	Intercambios internacionales.									x		x						
Eje 5 Emprendimiento	Apoyo a emprendimiento.									x					x	x		
	Cátedras de emprendimiento.	x																
	Proyectos de Erasmus jóvenes emprendedores.	x																
	Retorno del talento favoreciendo el emprendimiento.							x										
Eje 6 Mejora marco institucional SNE	Impulso economía social.		x															x

Fuente: elaboración propia a partir del Plan Anual de Política de Empleo para 2019.

Además, hay que tener en cuenta que dada la situación actual ante la crisis del COVID-19 se están adoptando nuevas medidas activas de empleo en el marco de los pactos autonómicos, que tratan de dar respuesta al impacto de la misma y que también afectan a la población juvenil, pero de las que no se va a dar cuenta, ya que a la fecha de cierre de este informe resultaría prematuro realizar un análisis detenido de estas, muchas de las cuales están aún en fase de elaboración y definición.

Esta gran diversidad de actuaciones refleja, en algunos casos, solapamientos con algunas de las actuaciones comunes desarrolladas en el marco del PAPE como los programas de formación en alternancia con el empleo, de apoyo a la formación dual o el fomento de empleo mediante la contratación por entidades locales. Una definición previa más detenida de las necesidades del mercado de trabajo y de las actuaciones posibles permitiría buscar la complementariedad entre las acciones orientadas a un mismo fin. A ello se une que algunas acciones comunes y propias vinculadas podrían articularse de forma conjunta para incrementar su eficiencia como ocurre, a modo de ejemplo, con el fomento de la contratación juvenil (a través del contrato en prácticas, para la formación y el aprendizaje o de forma indefinida) que cuenta con incentivos en forma de bonificaciones de las cuotas a la Seguridad Social y, además, en muchas comunidades autónomas cuenta con ayudas en forma de subvenciones directas a las empresas contratantes.

A la vista de lo anterior, es necesario clarificar las actuaciones desarrolladas en el ámbito territorial, procedentes tanto de la financiación estatal como de los fondos propios de las comunidades autónomas para evitar duplicidades y lograr la máxima sinergia y eficacia en la utilización de los recursos públicos.

Además, es necesario contar con la experiencia de otras comunidades autónomas que presentan problemas similares y de ahí la necesidad de intercambiar buenas prácticas de servicios y programas que están ofreciendo buenos resultados para el empleo juvenil. A modo de ejemplo, el recuadro 11 recoge ejemplos de estas buenas prácticas en todas las comunidades autónomas.

RECUADRO 11. BUENAS PRÁCTICAS EN POLÍTICAS ACTIVAS PARA JÓVENES

Planes o estrategias integrales para el empleo joven

Aragón: Plan Aragonés para la Mejora de la Empleabilidad Joven 2018-2020

Plan general para la mejora de la empleabilidad, el refuerzo de competencias, el fomento de la contratación y el emprendimiento. Incluye 35 medidas en tres ejes: mejora de la empleabilidad, acompañamiento y oportunidades de contratación y emprendimiento.

Baleares: SOIB Jove

Programa SOIB JOVE, que agrupa todos los servicios, programas y acciones dirigidas a las personas jóvenes en materia de orientación, intermediación laboral, formación profesional, educación continua, empleo y emprendimiento.

Comunidad Valenciana: Plan integral de formación y empleo para jóvenes 2016-2020

Programa integral que busca mejorar la empleabilidad de las personas jóvenes. Se desarrolla mediante acciones directas de carácter transversal en materia de orientación, formación y empleo que fomentan la contratación de los menores de 30 años.

Extremadura: Plan de Empleo joven

Plan integral para menores de 30 años, con diversidad de acciones según la identificación de los jóvenes en tres

grupos distintos: aquellos con baja cualificación y necesidad de refuerzo formativo, los que tienen formación no adecuada a las necesidades del mercado de trabajo y los que tienen formación superior pero sin oportunidades laborales, a los que se ofrece orientación y/o experiencia laboral a través de prácticas laborales y contratación.

Atención especial a los jóvenes en Planes o Estrategias generales en la comunidad autónoma

Castilla-La Mancha: Plan Regional de Empleo y Garantía de Rentas de Castilla-La Mancha (2018-2020). Incluye programas de contratación temporal de personas desempleadas por entidades locales, entidades vinculadas o dependientes de las mismas y agrupaciones de municipios, así como las entidades sin ánimo de lucro. Una de las líneas de actuación se dirige directamente a la contratación de la población juvenil.

Madrid: Estrategia Madrid por el Empleo, que incluye una línea específica de actuaciones dirigidas a los jóvenes con acciones formativas y de cualificación profesional, y especialmente para jóvenes desempleados de larga duración acciones formativas con compromiso de contratación y ayudas directas a la contratación de jóvenes.

Murcia: Plan de Juventud de la Región de Murcia 2019-2023, que incluye más de 100 medidas estructuradas en 7 ejes de actuación, estando uno de ellos dedicado al empleo y espíritu empresarial, que incluye actuaciones formativas, programas mixtos de formación y empleo, subvenciones a la contratación a través del contrato de prácticas, contratación indefinida o de titulados sin experiencia y fomento del autoempleo.

País Vasco: IV Plan Joven hasta 2021. Plan dirigido a la población juvenil que incluye 5 ejes estratégicos, uno de los cuales se refiere al empleo. También la Estrategia Vasca de Empleo 2020 define una directriz de actuación específicamente dirigida a las personas jóvenes “desarrollar plenamente el impulso al empleo juvenil, ofreciendo oportunidades de desarrollo laboral y personal a nuestras y nuestros jóvenes”.

Orientación

Aragón: Programas experimentales para la financiación de proyectos abiertos e innovadores aplicando metodologías novedosas, destinados a personas jóvenes menores de 30 años desempleados beneficiarios del SNGJ con el fin de proporcionar una oportunidad laboral, prácticas, retorno a formación reglada o mejora y adquisición de habilidades.

Extremadura: Programa de *mentoring*, consistente en que una persona con experiencia y habilidades y competencias profesionales aconseja, informa o guía a una persona sin experiencia que quiere iniciarse o ha iniciado una actividad laboral o inicia un proyecto de emprendimiento.

Formación

Asturias: Programa Joven Ocupate. Programa mixto que combina formación y empleo (mediante contrato para la formación y el aprendizaje) destinado a los menores de 30 años beneficiarios de la GJ para facilitar su inserción laboral y mejorar su empleabilidad obteniendo una formación básica de nivel 1. Al finalizar, cuentan con un servicio de apoyo y acompañamiento a la inserción laboral durante 6 meses.

Canarias: Proyecto Cataliza que busca dar la oportunidad a un número determinado de jóvenes entre 18 y 29 años titulados, desempleados y beneficiarios de la GJ para poder realizar prácticas no laborales en empresas privadas y acreditar su primera experiencia laboral.

Galicia: Plan de segunda oportunidad para jóvenes que abandonaron el sistema educativo y están en situación de desempleo.

País Vasco: Programa Hezibi de ayudas a empresas y entidades de formación para financiar las actividades de intermediación, gestión y tutorías vinculadas a la actividad formativa en el marco del contrato para la formación y el aprendizaje, con alumnos de formación dual y los que estén en un proyecto formativo en alternancia con el empleo para obtener un certificado de profesionalidad.

Empleo

Andalucía: iniciativa Bono de Empleo joven que fomenta la contratación temporal o indefinida de jóvenes entre 18 y 29 años, desempleados beneficiarios de la GJ, con titulación universitaria, de FP, ESO o bachiller. Las empresas reciben una subvención por la contratación, durante un mínimo de 12 meses o de 18 en caso de contratación indefinida. Es compatible con los beneficios del contrato para la formación y el aprendizaje.

Baleares: SOIB Jove Cualificados que busca incentivar la contratación en prácticas de personas jóvenes desempleadas beneficiarias de la GJ, con formación académica o profesional de grado superior acreditada, por parte de entidades locales para ejecutar obras o servicios de interés social o entidades que conforman el sector público regional.

Castilla y León: contratación temporal de jóvenes menores de 30 años beneficiarios de la GJ. Consiste en conceder subvenciones destinadas a la contratación temporal por entidades sin ánimo de lucro para la realización de obras y servicios de interés general y social.

Castilla-La Mancha: subvenciones a entidades locales, empresas e instituciones sin ánimo de lucro para financiar proyectos para el empleo de personas jóvenes menores de 30 años, cualificadas e inscritas en el SNGJ mediante su contratación a tiempo completo por un periodo no inferior a 12 meses.

Cataluña: programa referente de empleo juvenil, por el que se contrata a tiempo completo y durante 12 meses a personas que formen unidades de atención juvenil cuyo objetivo sea facilitar y acompañar la transición de las personas jóvenes desde el sistema educativo al sistema laboral y/o ocupacional, a través del trabajo en red y transversal con todas las herramientas disponibles.

Comunidad Valenciana: Programa Avalem Joves y Joves Plus: subvenciones para la contratación de personas jóvenes, cualificadas y no cualificadas por empresas y también por entidades locales mediante contratos indefinidos y contratos en prácticas.

Madrid: Programa Mi primer empleo, por el que se otorgan ayudas para facilitar el acceso al mercado laboral (primer empleo) a personas jóvenes beneficiarias de la GJ que carezcan de experiencia laboral o sean personas jóvenes desempleadas de larga duración.

Navarra: programa de subvenciones dirigidas al fomento de la contratación de jóvenes en empresas pertenecientes a sectores prioritarios de la región.

La Rioja: Programa Cheque Joven, para jóvenes menores de 30 años que no estén cursando formación reglada y estén inactivos o desempleados. Las empresas podrán acceder a ayudas por su contratación a tiempo completo o parcial durante un mínimo de doce meses y un máximo de veinticuatro.

Emprendimiento

Cantabria: ayudas complementarias a la movilidad de retorno para impulsar el emprendimiento en el marco del programa “Tu primer trabajo EURES” de la Iniciativa de empleo juvenil europea.

Murcia: programa cuota cero para favorecer el autoempleo de las personas jóvenes, asumiendo íntegramente los costes sociales del autónomo de su primer año de actividad, y estableciendo para una “tarifa plana” de 50 euros al mes durante el segundo año del alta de autónomo y una ayuda única al inicio de actividad.

Fuente: elaboración propia.

4.2. LA DIMENSIÓN LOCAL DE LAS POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPLEO

La Ley de Empleo²⁵⁸, en su artículo 4, señala de forma explícita que en el diseño y gestión de la política de empleo se deberá tener en cuenta la dimensión local con el fin de ajustarla a las necesidades del territorio, favoreciendo y apoyando las iniciativas de creación de empleo en el ámbito local. Esta realidad es indudable desde el momento en que las entidades locales, por su cercanía al ciudadano, son las Administraciones públicas más directamente conectoras de las necesidades laborales de estos pero, en cambio, no cuentan con las competencias para abordarlas, estando el protagonismo respecto al empleo reservado al Gobierno central y las comunidades autónomas²⁵⁹.

En todo caso, las entidades locales desarrollan actuaciones en este ámbito puesto que son las instituciones más próximas a la ciudadanía y se ven directamente interpeladas por esta, pero también por el impacto del desempleo en el territorio; de ahí que la promoción del empleo y de la actividad empresarial creadora de empleo ocupen un papel destacado entre sus actuaciones²⁶⁰.

La contribución de las entidades locales a las políticas activas de empleo se enmarca en la colaboración con los servicios de empleo de las comunidades autónomas, que deben

258 Real Decreto legislativo 3/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Empleo.

259 F. Vila (dir.), *El empleo en el ámbito local*, Ed. Comares, 2017.

260 La Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y sostenibilidad de la Administración local, diferencia entre las competencias municipales “propias específicas” acotadas y atribuidas por ley, y las “propias generales” articuladas según las necesidades locales y en las que se engloban las políticas municipales de empleo.

establecer los mecanismos de coordinación oportunos para la ejecución de los programas y medidas de políticas activas de empleo en el territorio, con el objetivo de prevenir la segmentación de los mercados de trabajo locales. De hecho, el grueso de los recursos destinados a la población juvenil en el ámbito local proceden en su mayoría del Fondo de Garantía Juvenil del FSE, bien a través de programas gestionados por los servicios públicos de empleo de las comunidades autónomas y del Gobierno central, bien por las entidades locales que también dedican recursos propios con este fin.

RECUADRO 12. ESTRUCTURAS E INSTRUMENTOS LOCALES PARA EL FOMENTO DEL EMPLEO ENTRE LOS JÓVENES

Instrumento	Características	Atención a las personas jóvenes
Planes locales de empleo	Planes de acción concebidos para conseguir el cumplimiento de objetivos vinculados con el empleo y la mejora de la economía local.	Acciones personalizadas vinculadas a la participación juvenil y la integración de los jóvenes como miembros activos de la realidad territorial.
Agencias de empleo y desarrollo económico local	Organismos autónomos municipales creados para el cumplimiento de los objetivos de mejora económica y social del municipio, ofreciendo asistencia y atención personalizada sobre empleo, formación y actividad empresarial.	Ofrecer información a los jóvenes sobre el mercado de trabajo y contrataciones, orientación y búsqueda de empleo, formación y asesoramiento empresarial.
Foro de ciudades por el empleo	"Los participantes representan el 33% de las entidades locales de más de 100.000 habitantes y según los datos del INE (2017) suman más de 10 millones de habitantes, el 22% de la población".	El foro destaca la importancia de la juventud en el desarrollo presente y futuro de los territorios y la necesidad de generar oportunidades para este colectivo a nivel local.
Observatorios locales de empleo	Unidades técnicas al servicio de las CCLL para la investigación, análisis y observación estratégica del mercado de trabajo a nivel territorial que proporcionan la información necesaria para la orientación adecuada de las actuaciones.	Análisis de la realidad de los jóvenes en el mercado de trabajo local.
Iniciativas locales empleo	Acciones basadas en la comunidad local cuya finalidad es la generación de empleos nuevos, útiles, viables y duraderos en pequeñas empresas creadas a tales efectos.	Acciones que tienen a los jóvenes como protagonistas.
Iniciativas de empleo rural	Iniciativas innovadoras apoyadas por las administraciones locales que pretenden la creación de más y mejores puestos de trabajo en los territorios rurales, incrementando así las posibilidades que ofrece el mercado laboral, tanto por cuenta ajena como propia.	Protagonismo especial a la población joven en el desarrollo de estas iniciativas.
Observatorios de desarrollo local y rural	Instrumentos para el conocimiento pleno de la realidad social y territorial de la zona o territorio donde estén ubicados con el objetivo de crear un forma de análisis y reflexión sobre la realidad socioeconómica y sus tendencias.	Análisis de la realidad de los jóvenes en el mercado de trabajo local.
Pactos locales por el empleo	Creados en 1996 por la Comisión Europea para contribuir a la difusión de buenas prácticas a favor del empleo estable y cualificado.	Buenas prácticas en el mercado de trabajo local para los jóvenes.
Institutos municipales para la formación y el empleo	Organismos autónomos locales cuyas actuaciones se dirigen a la creación de empleo y al desarrollo social y económico.	Atención especial a orientación y formación dirigida a los jóvenes.

Fuente: elaboración propia a partir de M. A. Gómez, "El empleo de los jóvenes: un análisis de las políticas de empleo juvenil en el ámbito local", *Revista Española de Derecho del Trabajo*, núm. 206/2018.

La intervención de las Administraciones locales ha ido configurando una diversidad de estructuras de empleo y desarrollo local (recuadro 12), uno de cuyos ejes de actuación son las políticas activas de empleo y, dentro de ellas, la atención a las personas jóvenes²⁶¹. Por ello, en la práctica, aunque no está definida expresamente la figura de los “servicios locales de empleo”, sí se desarrolla una política local de empleo.

Todos los municipios y mancomunidades de municipios cuentan con servicios de asesoramiento, orientación y formación para la búsqueda de empleo y mejora de la empleabilidad, y, con carácter general, todos incluyen dentro de estas actuaciones una atención prioritaria a los jóvenes por su situación de vulnerabilidad en el acceso al empleo. En su mayor parte, estos programas están financiados por los servicios públicos de empleo de las comunidades autónomas respectivas en el marco de la colaboración con las Administraciones locales. Pero, además, los municipios destinan recursos propios a las políticas activas de empleo, en función de sus disponibilidades presupuestarias y sin que necesariamente exista una correlación directa con el volumen de desempleo existente.

En todo caso, se pone de manifiesto la existencia de un problema de encaje tanto competencial como de financiación. En este sentido, la AIREF señala en su Evaluación sobre las políticas activas de empleo²⁶² que las entidades locales tienen autonomía para diseñar sus propios programas y servicios ya que son los niveles administrativos más cercanos al ciudadano, y de ahí que deberían ser la base en la definición de la estrategia de actuación, que se escalaría sucesivamente al resto de órganos con competencias, las comunidades autónomas y la Administración central. Esto supondría un cambio del modelo actual a otro de doble dirección: de abajo a arriba, para garantizar la implicación de los agentes con conocimiento a nivel territorial, y de arriba a abajo para asegurar que la estrategia esté alineada entre todos los órganos competentes.

Actuaciones realizadas por las entidades locales

Con carácter general, todas las entidades locales y corporaciones provinciales desarrollan actuaciones orientadas al empleo de las personas jóvenes financiadas con recursos propios, como parte de la atención a colectivos con mayores dificultades de acceso al mercado laboral. Estas actuaciones se suelen centrar en tres ejes básicos: la intermediación y orientación sociolaboral, al ser las personas jóvenes uno de los grupos con mayores dificultades de inserción laboral, la formación para el empleo con una participación directa en los programas de formación en alternancia y el impulso del emprendimiento juvenil como alternativa al empleo por cuenta ajena en el marco del apoyo al tejido empresarial y a la innovación. En todo caso, cada entidad local adecúa su estrategia de políticas de empleo y desarrollo a las particularidades del mercado laboral y del tejido empresarial en su territorio.

261 M. R. Vallecillo, “Estructuras e instrumentos locales de promoción del empleo”, en F. Vila (dir.), *El empleo en el ámbito local*, 2017.

262 Véase AIREF, *Evaluación...*, *op. cit.*

Además, algunos municipios con mayores tasas de desempleo juvenil o problemas específicos en su incorporación al mercado laboral, han adoptado medidas concretas para este grupo, como parte de una estrategia o plan más amplio en favor del empleo juvenil, e incluso algunos cuentan con un pacto local por el empleo joven.

Por su parte, la Administración central desarrolla, mediante convenios de colaboración con las entidades locales, actuaciones dirigidas al fomento del desarrollo local y a la generación de empleo con carácter general y no solo con personas jóvenes, si bien estas también se ven beneficiadas, como el impulso de proyectos calificados como I+E u otras iniciativas locales de empleo, o la contratación de trabajadores desempleados para la realización de obras y servicios de interés general en el municipio, con especial atención a los desempleados inscritos en el Sistema Nacional de Garantía Juvenil, o el desarrollo de acciones de orientación, inserción, formación y apoyo al autoempleo en el marco de convenios amplios de colaboración.

Cabe destacar también el protagonismo de los agentes locales en la gestión de la formación para el empleo y, en particular, en los programas de escuelas-taller y casas de oficios, así como en los programas vinculados a la Garantía Juvenil, que se ha constatado que logran buenos resultados, en gran medida, por la proximidad al beneficiario último y una gestión cercana a la realidad local.

De forma conjunta, en el marco del Plan de Choque por el Empleo Joven, se firmó un Convenio entre la Administración central y la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP)²⁶³, con el fin de establecer un marco general de coordinación y colaboración en el desarrollo de las medidas dirigidas a las entidades locales contenidas en dicho Plan. Entre las actuaciones incluidas en dicho convenio está el facilitar el acceso de las personas jóvenes a las instalaciones de los servicios locales de empleo con el fin de realizar las acciones de atención personalizada recogidas en el Plan, la incorporación del Programa Orientajoven en el paquete de acciones de la FEMP dirigidas a la juventud, el impulso de una guía de actuación sobre el Plan específica para las entidades locales, así como la colaboración en la realización y difusión de jornadas, acciones formativas y encuentros dirigidos a las personas jóvenes.

Actuaciones promovidas por otras entidades

Ahora bien, en el ámbito local se desarrollan también otras actuaciones promovidas por diversas entidades que se orientan directamente a la promoción del empleo en este grupo y que, por su configuración, pueden incluso abarcar todo el territorio.

En particular, cabe señalar el papel del Consejo de la Juventud, como plataforma de entidades juveniles formada por los Consejos de la Juventud de las comunidades autónomas y otros organismos juveniles de ámbito estatal, que participa en el desarrollo

²⁶³ Véase Resolución de 22 de mayo de 2019, de la Secretaría General Técnica, por la que se publica el convenio con la Federación Española de Municipios y Provincias, para el impulso de actuaciones dirigidas a entidades locales en el marco del Plan de Choque por el Empleo Joven 2019-2021.

de actuaciones específicas orientadas a los jóvenes en su territorio, principalmente de sensibilización y difusión del conjunto de acciones para favorecer el empleo de las personas jóvenes. Actualmente, se está abordando un mapa de recursos para el empleo de las personas jóvenes que busca integrar de forma conjunta toda la información existente al respecto, que resulta dispersa y en ocasiones poco accesible.

Asimismo, otro tipo de entidades desarrollan también proyectos de apoyo al empleo juvenil, mediante acciones de difusión y promoción de las posibilidades de empleo en el territorio, formativas y de orientación e incentivos a la contratación. Estas acciones se enmarcan con carácter general en el POEJ y en los Programas Operativos del FSE en cada comunidad autónoma. La organización de todas estas acciones por parte de las Administraciones regionales competentes incluye la participación de las autoridades locales, los interlocutores sociales y distintos actores de la sociedad civil entre las que se incluyen entidades sin ánimo de lucro y fundaciones que buscan contribuir a la mejora de la situación de los jóvenes en el mercado de trabajo.

5. Evaluación de las políticas de empleo para jóvenes

La articulación del conjunto de políticas activas de empleo dirigidas a la población juvenil señaladas en este capítulo requiere prestar atención a la evaluación como un elemento fundamental para determinar la idoneidad de las actuaciones realizadas y poder valorar si los recursos se han orientado adecuadamente a las necesidades existentes y se han conseguido los objetivos pretendidos en su diseño. Se convierte, así, no solo en un instrumento de rendición de cuentas ante la ciudadanía sino en un elemento de gestión determinante para los decisores de las políticas públicas.

De ahí que, si bien en los últimos años parece existir una opinión unánime sobre la necesidad de instaurar una cultura de evaluación sistemática y pormenorizada de las políticas activas de empleo, no es menos cierto que todos los programas cofinanciados por fondos europeos ya venían siendo objeto de distintas evaluaciones para contrastar la efectividad de los recursos utilizados y el logro de los objetivos planteados. En este sentido, la evaluación ha formado parte esencial de la propia dinámica de funcionamiento de los fondos europeos y así lo reflejan las evaluaciones disponibles sobre la Garantía Juvenil o el POEJ.

En el caso español, el Plan de Choque por el Empleo Joven, recoge de forma explícita la realización de una evaluación a los 18 meses de funcionamiento que se apoyará en los informes semestrales de seguimiento y que contendrá información relevante sobre los resultados de cada medida individualizada, así como sobre la eficacia del Plan, su eficiencia, pertinencia, cobertura y satisfacción de los usuarios.

Pero, más allá de estos programas o planes concretos que incluyen la evaluación como parte de su desarrollo, es necesario disponer de evaluaciones detalladas del conjunto de actuaciones realizadas, no solo en términos de realización, gestión y recursos utilizados, sino también en términos del perfil de beneficiarios, atendiendo a las necesidades de los

distintos colectivos dentro del conjunto de la población juvenil o del impacto a medio plazo de las medidas llevadas a cabo, principalmente en términos de inserción laboral, mejora de la empleabilidad y estabilidad en el empleo. El objetivo debe ser contrastar la adecuación de las acciones desarrolladas a las necesidades planteadas y, en caso necesario, poder realizar los cambios y mejoras oportunos para reorientar las medidas e incrementar su efectividad.

A este respecto, en los últimos años se han introducido nuevos mecanismos de evaluación y seguimiento tanto en las actuaciones de políticas activas de empleo, a través de las comisiones de agentes involucrados o el establecimiento de protocolos y sistemas de indicadores precisos, como en el desempeño de los servicios públicos de empleo en las distintas comunidades autónomas a través del programa EVADES. Además, se ha intensificado la comunicación y colaboración entre los servicios públicos de empleo regionales, necesaria para aumentar la efectividad de las políticas, compartiendo los desafíos que enfrentan y cómo abordarlos a través de procesos y herramientas que pueden mejorar la efectividad en las medidas implementadas. De forma periódica y siguiendo una metodología de aprendizaje comparativo, vienen realizando un intercambio de buenas prácticas que contribuye a una mejor planificación estratégica anual y asignación de los recursos.

Por otro lado, en 2019, la AIREF realizó una evaluación del conjunto de políticas activas de empleo²⁶⁴, en el marco de la revisión del gasto público Spending Review que, si bien no era una evaluación detallada de todas y cada una de las actuaciones²⁶⁵, sí ofrecía algunas consideraciones que se deberían tener en cuenta, más allá de las que se refieren al conjunto de políticas activas, a la hora de plantear medidas específicas orientadas a la población juvenil.

En este sentido, la principal conclusión del estudio atendiendo a los beneficiarios, señalaba que no existe una vinculación entre el presupuesto asignado y grupos o colectivos concretos de beneficiarios, por lo que resulta complejo identificar las acciones que específicamente están dirigidas a la población juvenil. De hecho, muchas actuaciones de las comunidades autónomas se plantean con carácter general sin dirigirse de forma explícita a los jóvenes, cuyos programas además no destacan en el total, sino más bien atendiendo a otras condiciones como el sexo o el tiempo en desempleo. Además, se identificaban criterios heterogéneos entre comunidades autónomas en la gestión de la asignación de colectivos a programas, detectándose también una falta de especialización de los programas y servicios para dar respuesta a colectivos específicos. En este sentido, el estudio planteaba la necesidad de establecer un catálogo de servicios comunes para atender las necesidades de cada grupo, en este caso de los jóvenes, pero a su vez flexible y dinámico con el fin de adaptarse en función de las necesidades del

²⁶⁴ AIREF, Evaluación del Gasto Público 2018, *Proyecto 3. Estudio Políticas activas de empleo*.

²⁶⁵ Solo analizaba detalladamente el Programa Prepara y el programa Diagnóstico individualizado de Aragón.

territorio concreto y de los distintos colectivos dentro de la población juvenil. En términos amplios, el Plan de Choque por el Empleo Joven como estrategia general se sitúa en línea con estos objetivos.

De ahí que sea aún más necesario contar con una base de datos completa y sistemática, así como con sistemas de información homogéneos en todo el territorio, que permitan abordar la evaluación del conjunto de actuaciones, en este caso sobre los jóvenes, de forma exhaustiva con evaluaciones en distintos momentos del proceso, a fin de poder valorar la adecuación de las medidas y la necesidad de reorientarlas, en su caso, así como la eficiencia en la utilización de los recursos públicos destinados a ellas.

CAPÍTULO VII
CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

La integración social plena de la población joven y sus posibilidades de transición a una vida autónoma que les permitan alcanzar hitos emancipatorios básicos son claves de su bienestar y, al mismo tiempo, suponen condiciones fundamentales de la propia sostenibilidad de las sociedades, con consecuencias colectivas a largo plazo. En dicha integración como adultos independientes, y en el sentimiento de pertenencia al conjunto social que permite, juega un papel central la participación laboral de las personas jóvenes, la disponibilidad y las características de los empleos.

La crisis financiera y económica iniciada en 2008 supuso un importante freno en las expectativas de prosperidad para el conjunto de la población y para las personas jóvenes en particular, acarreando al mismo tiempo importantes costes y riesgos de carácter social y colectivo. Tras los años de recuperación que siguieron a dicha crisis, las perspectivas creadas por el impacto de la pandemia de COVID-19 son de nuevo muy preocupantes para muchas personas jóvenes. El intenso y rápido deterioro de su posición en el mercado de trabajo, y sus efectos a medio y largo plazo, elevan el riesgo de agravar en aquéllas una situación de precariedad social. Las actuales generaciones del grupo de población joven, y particularmente los de más edad, han vivido entre dos devastadoras crisis prácticamente sucesivas que lastran sus expectativas y sus opciones reales de lograr una transición plena a la vida adulta independiente.

Ahora bien, los problemas a los que se enfrenta la población joven no son un mero efecto de las citadas crisis, que ciertamente los han agravado, sino que han tenido su gestación en las últimas décadas como indica la constatación de un retraso ya asentado en su calendario emancipatorio. Todo ello apuntaría a causas más estructurales de la posición de las personas jóvenes en el mercado de trabajo, y, como consecuencia, de sus posibilidades reales de acceso a bienes básicos duraderos.

Son, precisamente, esas tendencias de fondo que se han ido asentando, y las causas de naturaleza estructural que están detrás de las dificultades de muchas personas jóvenes en su transición a la vida adulta, lo que debe ser objeto de un conjunto de políticas económicas, educativas, laborales y sociales dirigidas a la población joven en los próximos años.

Resulta prioritario, en el actual contexto, reforzar las políticas económicas, educativas, laborales y sociales dirigidas a la población joven. Unas políticas que deben consagrarse a evitar que los negativos efectos que se están produciendo, alterando de raíz las perspectivas

económicas a corto y medio plazo, impacten de nuevo de manera más profunda en las personas jóvenes, y ello cuando aún no se han disipado los efectos producidos en este colectivo por la gran recesión, comprometiendo su futuro y sus posibilidades de transición satisfactoria hacia la vida adulta y de inserción social plena y equitativa.

Para ello es importante tener en cuenta, dentro de una visión amplia e integrada, el conjunto de factores que entrañan debilidades y amenazas para la población juvenil, pero no perder de vista que, asimismo, en la actualidad las personas jóvenes tienen a su favor fortalezas y oportunidades, que se manifiestan en el plano educativo y en el mercado de trabajo, y que deben ser puestas en valor, potenciándolas.

Características demográficas y actitudes de la población joven en España

El patrón evolutivo seguido por la población en España no es muy distinto del de su entorno, sino que forma parte de una tendencia sociodemográfica compartida con la mayoría de los países de la Unión Europea. La pérdida de importancia de la población joven, como corolario del proceso de envejecimiento, constituye uno de los aspectos más destacables de ese patrón y, precisamente, España es el país en el que el declive de la población joven está siendo más rápido.

Ese segmento (entre 15 y 29 años) supone en la actualidad un 15 por 100 de la población en España y alcanza un volumen total de 7.145.673 personas, habiéndose reducido tanto en su volumen (cerca de 2 millones) como en su peso sobre el conjunto de la población (siete puntos porcentuales) desde 2002. Desde 2010 los jóvenes europeos han perdido un punto y medio de representatividad demográfica, pero los españoles han perdido el doble, pasando del 18 al 15 por 100.

Desigual distribución territorial

La complejidad demográfica en España se hace visible, entre otros aspectos, en la desigual distribución territorial de la población juvenil, existiendo diferencias notables entre las comunidades autónomas, pero también, y, sobre todo, entre los entornos rural y urbano. Así, las comunidades del sur de la península y las regiones insulares cuentan con proporciones de jóvenes superiores a la media, mientras que casi todas las situadas en el norte presentan ratios de juventud inferiores.

Esta heterogeneidad se plasma de manera muy visible en los ámbitos rural y urbano, mostrando un claro desequilibrio entre las grandes ciudades y las zonas rurales, en las que únicamente reside el 12 por 100 de la población joven, proporción inferior a la del conjunto de la Unión Europea (23 por 100), con casi el 90 por 100 de aquélla distribuida en grandes núcleos urbanos y áreas intermedias.

Estas diferencias se explican, entre otras causas, por la escasez de la oferta educativa en niveles postobligatorios, así como por las menores oportunidades para acceder al mercado de trabajo local con buenas condiciones laborales y/o acordes con los niveles y características formativas de los jóvenes. Pero también responde a la escasez de servicios públicos y a la menor dotación de infraestructuras, incluyendo la *banda ancha*, en las

poblaciones pequeñas. La falta de inversión pública en las zonas poco pobladas las hace menos atractivas como entornos vitales para los jóvenes, de forma que se multiplica el impacto de la despoblación.

Esta circunstancia aconseja revitalizar los entornos rurales en la línea de lo sugerido en el Informe del CES 1/2018, El medio rural y su vertebración social y territorial, incluyendo la realización de un mayor esfuerzo de la inversión pública en infraestructuras, entre otros. En este sentido, en el ámbito educativo y formativo se deberían realizar diagnósticos sobre necesidades formativas a nivel local, promover centros comarcales de atención a la juventud rural que provean una orientación profesional y ocupacional capaz de favorecer las posibilidades de empleo y desarrollo. Además, sería necesario adaptar las medidas educativas y formativas del Plan de Garantía Juvenil a la realidad rural.

El peso de los extranjeros en la población joven ha estado muy vinculado al ciclo económico, con un fuerte incremento en la fase expansiva y una pérdida no desdeñable durante la última crisis. En 2019, el 14 por 100 de la población con edades comprendidas entre los 15 y los 29 años tenían nacionalidades distintas de la española, mientras que en 2009 alcanzaba al 18 por 100.

Los extranjeros como parte integrante de la población joven

La declaración del estado de alarma y el cierre de fronteras en la Unión Europea en marzo de 2020 provocó una drástica reducción temporal de las entradas de extranjeros a España. Pero la información procedente de la Oficina de asilo de la Unión Europea (EASO) revela un incremento del volumen de solicitudes de asilo que, en el contexto de la desfavorable evolución de la pandemia en buena parte de los países de origen, puede ser el anuncio de un repunte de las entradas, lo que a medio plazo reforzaría el peso de la población extranjera en el conjunto de la población joven.

Por ello parece necesario fortalecer las medidas de integración de este colectivo, en sí mismo heterogéneo, que, formando ya parte estructural de la sociedad española, encuentra dificultades añadidas en el proceso de adquisición de los elementos necesarios para el pleno desarrollo de la vida independiente, desde todos los ángulos de la vida social. En este sentido, desde el punto de vista de la formación, sería conveniente reforzar la perspectiva de la diversidad de orígenes en las políticas que afrontan la desigualdad en los distintos ámbitos de la realidad social, a fin de aprovechar el potencial de las segundas generaciones y evitar las brechas educativas. En lo concerniente al empleo, sería aconsejable que a través de las políticas activas se contribuyera a superar la excesiva concentración en algunas ocupaciones sin cualificación y mejorar su empleabilidad.

Las posibilidades de formación de hogares nuevos por parte de las personas jóvenes, que constituye un hito en la transición hacia la vida adulta, dependen en gran medida de

Emancipación tardía y pocos hijos

su relación con el mercado de trabajo. La edad media de emancipación de los jóvenes en España (29,5 años) es más tardía que en el conjunto de la Unión Europea, donde se sitúa en los 26 años. En nuestro país se ha retrasado en más de un año a lo largo de la última década, siendo esperable, en el actual contexto de crisis originado por la pandemia, si no un nuevo retraso, al menos un estancamiento.

De la misma manera, el continuo aumento de la edad en la que se tiene el primer hijo, que en la actualidad supera los 31 años, tiene su reflejo en la menor fecundidad de las jóvenes, cuya pauta reproductiva hace que cada vez tengan menos peso en la natalidad en España. Por otro lado, si la crisis desencadenada por la irrupción de la pandemia se prolonga, podría tener también efectos sobre la natalidad en los próximos años por el deterioro de la posición de los jóvenes en el mercado de trabajo.

La crisis financiera y económica que se inició en 2008, con graves consecuencias laborales, cambió de forma negativa la posición de los jóvenes en el mercado de trabajo en España, lo que ha tenido efectos en el trazado de las percepciones y las actitudes de estos en todo lo relativo a la economía, al propio trabajo e incluso al papel de los poderes públicos y otros actores. Buena parte de esos efectos están teniendo un recorrido más largo, visible en los años de recuperación, dejando su huella en el plano de la subjetividad en las cohortes más afectadas.

La crisis de origen sanitario iniciada en marzo de 2020 probablemente reforzará las actitudes que emergieron durante el anterior periodo de declive económico, pudiendo llevar a un enconamiento de las más pesimistas. Así, dependiendo de cómo se perciba la realidad que ha sobrevenido con la llegada de la pandemia, y de la duración de la crisis económica y de empleo, las actitudes podrían tomar orientaciones más o menos negativas.

Durante la juventud las principales fuentes de bienestar están constituidas por el control sobre la propia vida y la autonomía en la toma de decisiones. Por eso, el deterioro de las condiciones que favorecen esos aspectos se traduce en percepciones de la realidad menos optimistas. No es de extrañar, en ese sentido, que el trabajo y la situación económica sean los elementos vitales que más insatisfacción procuran a los jóvenes en España, siendo el paro el problema que más les preocupa.

La confianza en el futuro, la posibilidad de alcanzar metas y realizar planes, así como la situación económica, se han visto notablemente afectadas según los propios implicados, lo que significa que ya en los años que duró la anterior crisis quedó fijado en el plano subjetivo como una impronta vital en el segmento social de los jóvenes en España. Tanto es así, que la mayor parte de la población joven se considera a sí misma como la principal perjudicada por aquella crisis, no siendo casual una actitud favorable a los cambios de gran calado en la sociedad, defendiendo mayoritariamente la necesidad de reformas profundas o radicales, con independencia de las posiciones sociales, económicas e ideológicas de los jóvenes.

Posiblemente la percepción del trabajo como un bien escaso ha favorecido su consideración como un fin en sí mismo en la población joven, disipando en gran medida su carácter instrumental como medio para acceder a otros fines que dependen de los ingresos procedentes de aquél. Pero eso no significa que esta dimensión de su vida quede desprovista de los elementos básicos de su naturaleza en el imaginario de los jóvenes. No en vano, los datos del CIS permiten vislumbrar una mayor importancia del salario, porque la mitad de los jóvenes menores de 25 años estarían dispuestos a trabajar más horas para ganar más dinero, preferencia que se disuelve en otros tramos de edad.

Disposiciones de la conducta laboral

Entre esos elementos destaca la preocupación por la seguridad, que parece ser así primordial: el 97 por 100 de la población juzga la “seguridad en el empleo” como un elemento muy importante, siendo una consideración común a todos los grupos de edad, incluidos los más jóvenes.

Lo mismo ocurre con otros como el salario, las oportunidades de ascenso, o el interés del contenido, que muestran una relevancia notable en toda la sociedad. En cambio, algunas cuestiones bastante valoradas, como la flexibilidad en los horarios laborales, parecen menos importantes a la hora de considerar un puesto de trabajo por parte de los jóvenes, lo que se explica, probablemente, por constituir un elemento más secundario en un entorno en el que, como se ha visto, el trabajo tiene la consideración de bien escaso.

La gran mayoría de los jóvenes (85 por 100) defiende una posición activa de los poderes públicos con el fin de reducir las desigualdades sociales, que perciben como injustas. Tratándose de una demanda de intervención institucional visiblemente elevada, llama la atención la diferencia con los jóvenes de otros países del entorno como Francia (63 por 100), o Reino Unido (66 por 100), fenómeno que podría explicarse, entre otros factores, por el aumento de la desafección hacia las instituciones en España, en un contexto en el que el gobierno es considerado por los jóvenes como protagonista en la gestión de las crisis. Quizá por eso atribuyen al Gobierno la responsabilidad de crear puestos de trabajo para todo el que lo demanda.

El papel de las instituciones en el imaginario juvenil

Educación y formación

En España persiste una importante polarización del nivel educativo de la población joven, de modo que, si bien la proporción de titulados superiores es algo superior a la media de la Unión Europea, todavía es muy elevado el peso de la población joven con nivel educativo bajo. Esta concentración en los extremos refleja el escaso pe-

Persiste una polarización del nivel educativo y menores niveles de competencias de los jóvenes

so comparado de la población con niveles formativos intermedios, por la elevada frecuencia del abandono escolar temprano (AET), que era del 17,2 por 100 en 2019.

Además, España muestra unos menores niveles de competencias básicas de los jóvenes independientemente del nivel educativo alcanzado por los mismos, y las perspectivas de progreso tampoco son buenas, pues el nivel de sus competencias en el momento de terminar la enseñanza obligatoria ofrece una imagen muy similar. Estos bajos niveles de competencias durante la enseñanza obligatoria tienen continuación en los niveles postobligatorios, tanto en la secundaria (bachillerato y FP), como en el caso de los estudios universitarios.

Se plantea la necesidad de seguir profundizando en el análisis de los factores que inciden en estos problemas, y se requieren mayores esfuerzos y consensos en orden a mejorar la calidad del sistema educativo y de aprendizaje permanente.

Los principales retos para España consisten en aumentar el nivel de cualificación de su población joven menos formada y elevar sus competencias en todos los niveles educativos, así como reducir las altas tasas de AET.

El papel de las Administraciones educativas para reducir el AET y fomentar la educación postobligatoria es importante. Por un lado, se debe incentivar a todos aquellos que han obtenido la titulación en ESO a que continúen con los estudios. Y por otro lado, intentar orientar a todos aquellos que no consiguieron dicha titulación hacia los Ciclos de Formación Profesional Básica, pues la evolución del alumnado matriculado muestra la limitación de acogida de esta alternativa. En aquellos casos en que estas medidas fracasasen, sería necesario el desarrollo de una política educativa más accesible y eficaz que facilite reintegrar en el sistema educativo a todos aquellos jóvenes que en su momento decidieron abandonarlo, especialmente para los que tienen un menor nivel educativo.

Asimismo, un aumento en la tasa de participación en el aprendizaje a lo largo de la vida (ALV) de los adultos jóvenes puede servir para superar algunos de los problemas asociados con el abandono escolar, y con los bajos niveles educativos y de competencias.

Algunas herramientas clave para favorecer la participación en el aprendizaje permanente desde el sistema educativo son el aprendizaje a distancia, los programas modulares, las calificaciones basadas en créditos, las vías flexibles, y una mejora en la evaluación y el reconocimiento del aprendizaje anterior no formal e informal. Para alentar una mayor participación en el ALV la educación para adultos, incluida la formación para el empleo, debería ser más flexible, pudiéndose ofrecer fuera del sistema de educación formal, o en un formato compatible con horarios de trabajo.

En España, la formación profesional inicial se enfrenta a varios retos, de carácter cuantitativo y cualitativo, que presentan estrechos vínculos. Entre los primeros, destaca la menor proporción de personas en España en relación a la media europea que eligen y terminan estas enseñanzas, a pesar de la mejora registrada en los últimos años, y menos las mujeres que optan por ellas.

Los retos actuales de la formación profesional aconsejan una reactivación de las reformas pendientes

En este sentido, el reconocimiento social de los estudios profesionales ha mejorado, pero se sigue constatando, entre otros factores, una propensión a asociar la FP a estudiantes con menor rendimiento, así como a menores oportunidades socioeconómicas.

Resulta importante elevar el número de personas graduadas en FP, para lo cual es necesario tanto impulsar la elección educativa por estas enseñanzas como que una mayor proporción de alumnado finalice las mismas, fortaleciendo el aprendizaje de los estudios profesionales en aras de hacerlo más eficiente, de calidad y adaptado al entorno productivo.

Con ese objetivo, también resulta necesario mejorar el rendimiento en las etapas educativas previas a la FP, de manera que los alumnos de nuevo ingreso en ella dispongan de una mejor formación que les permita superar con éxito estos estudios.

Por otro lado, es asimismo aconsejable, entre otras medidas, profundizar en un enfoque de calidad integral que incluya indicadores de rendimiento claros, y reforzar la cooperación entre las Administraciones con competencias educativas, de empleo y sociales, a fin de prestar el necesario apoyo a los estudiantes y sus familias, a los centros de FP y a las empresas.

Para ayudar de forma más eficaz en la elección formativa, las propuestas de orientación deberían incidir más en los factores socio-culturales que intervienen en la toma de decisiones de los individuos, y reconocer la importancia del papel de los padres en el asesoramiento vocacional y profesional de los jóvenes. Asimismo, sería importante que los sistemas de orientación integren tanto la asesoría psicopedagógica como la profesional-ocupacional.

Un segundo reto estriba en la persistencia de una concentración significativa del alumnado en torno a determinadas familias profesionales que repercute en cierta falta de ajuste con las necesidades del tejido productivo.

La concentración de la demanda en determinadas familias profesionales, a pesar de haber mejorado, no siempre se corresponde con las oportunidades de empleo que ofrecen. La menor inclinación del alumnado hacia los estudios científicos y tecnológicos (STEM) se arrastra desde niveles educativos previos, pues los problemas relativos a bajos niveles de competencia en matemáticas y en ciencias, de la enseñanza obligatoria, tienen su continuación en los niveles postobligatorios y, por tanto, en la incidencia en la elección de los estudios profesionales y universitarios.

Así pues, es en los niveles educativos previos donde se debería indagar y actuar de manera más efectiva sobre las causas que inciden en la menor elección de determinados estudios, y sobre los factores que contribuyen a reproducir la segregación y segmentación por sexo tanto de los denominados estudios STEM, como de otras disciplinas.

En atención a todo ello, no se debe olvidar que, a pesar de la relevancia de las últimas medidas de modernización y mejora de la formación profesional, la situación parlamentaria de los últimos años ha supuesto la paralización de algunas reformas esenciales para hacer más atractiva esta opción formativa, reformas que deberían ser impulsadas.

Potenciar la formación profesional dual

La importancia y aceptación de la formación profesional dual en España no es óbice para que tanto desde el sistema educativo como del productivo se considere que el actual marco legal no aborda convenientemente el seguimiento y control de la implantación y desarrollo de la FP dual, ni la valoración de los planes formativos, ni los métodos e instrumentos de evaluación de los procesos de aprendizaje.

Por tanto, es necesario disponer de un marco de referencia estandarizado para implantar los proyectos de FP dual de calidad en empresas y centros educativos con criterios de funcionalidad, eficiencia y eficacia.

Aunque se apunta a la estructura del tejido empresarial en España, con predominio de pequeñas y microempresas, como uno de los principales factores que obstaculizan un mejor funcionamiento, en otros países con un tejido similar este sistema funciona mejor.

Entre otras medidas, debería prestarse apoyo financiero sobre la base de mecanismos de reparto de costes entre los empleadores, los aprendices y las autoridades públicas. En este sentido, la actuación de “estructuras intermedias” (como las organizaciones empresariales), y otras instituciones, puede contribuir a este objetivo, al igual que ocurre en los países en los que esta modalidad formativa está más y mejor implantada. Además, son necesarias medidas de apoyo no financiero, que pueden ayudar a las pymes en los procedimientos de implantación de este sistema, como por ejemplo el modelo colaborativo llevado a cabo por la Alianza por la formación profesional dual.

Mejorar la tasa de titulados en educación terciaria en línea con el objetivo de la Estrategia 2020

En 2018 la tasa de titulados en educación terciaria en España fue ligeramente más elevada que la media de la UE-28, pero a una cierta distancia del objetivo nacional de la Estrategia Europea de Formación y Educación 2020. El alumnado de Grado viene reduciéndose desde el curso 2012-13, un descenso que es parejo a la reducción de la población en la edad típica correspondiente a

esta etapa aunque también podrían estar influyendo, entre otros factores, la sobrecualificación, la baja rentabilidad financiera neta de estos estudios, y el cambio de condiciones para obtener y mantener una beca.

Una actuación más eficaz de las Administraciones educativas y laborales a este respecto sería necesaria para cambiar esta tendencia de descenso del alumnado. Asimismo, es necesario mejorar el rendimiento académico del alumnado universitario en todos los niveles, como muestran las diferencias entre el alumnado matriculado y graduado, y otros indicadores. Su mejora supondría alcanzar el objetivo de graduados en educación terciaria establecido en la Estrategia de Educación y Formación 2020, además de suponer una mejora de la eficiencia en el gasto público universitario.

Por otro lado, la escasa variabilidad en el tiempo de la distribución del alumnado por ramas de estudio, que viene mostrando una importante concentración y segmentación por género, dificulta la consecución del objetivo de aumentar la proporción de graduados en carreras científicas y tecnológicas (STEM), que en España es ligeramente inferior al promedio de la Unión Europea. Tampoco la oferta de plazas universitarias según rama de estudio se está utilizando de manera dinámica o en ocasiones correcta, pues estas no parecen guardar relación con la definición de sectores que el Ministerio de Economía fijó como prioritarios hasta el 2027, ni con las demandas del mercado laboral.

Como ya se ha mencionado, es importante actuar en las etapas previas del sistema educativo, que, al influir en la elección posterior del campo de estudios universitarios, condicionan las mencionadas concentración y segmentación.

La persistencia de determinados déficits en el proceso formativo universitario no se limita a la calidad y pertinencia de los conocimientos y las competencias profesionales adquiridas en los diferentes ámbitos de estudio y universidades, sino a las competencias transversales como elemento clave de la formación universitaria, dada su importancia para la empleabilidad. La reforma del Sistema Universitario Español para adaptarse al Espacio Europeo de Educación Superior supuso la admisión formal de la importancia de las competencias transversales, que, sin embargo, no han sido evaluadas de una manera sistemática para el conjunto del sistema.

Persistencia de determinados déficits en el proceso formativo universitario

Las Administraciones públicas tratan de fomentar la cooperación entre las universidades y las empresas para mejorar las competencias profesionales y la empleabilidad de los egresados universitarios, y, aunque dicha colaboración está mejorando, todavía es insuficiente.

Desde el ámbito académico como empresarial se considera que es preciso superar aún determinados retos de su relación cooperativa. Algunos de estos, que el CES comparte, han sido recientemente señalados por la Comisión Europea en el Monitor de la Educación y la Formación de 2019 de España.

En los niveles post-obligatorios no universitarios las becas no solo tienen la función de garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso, sino también de romper la relación entre abandono temprano de los estudios y el bajo nivel de renta, de compensar el coste de oportunidad de seguir escolarizado y trabajar, e incluso de estimular una mejora del rendimiento académico. Sin embargo, los importes medios por beca en todos los estudios considerados como enseñanzas postobligatorias no universitarias se mantienen constantes desde 2011-2012. Por otro lado, se observa una importante variedad territorial en las tasas de cobertura y la cuantía las becas.

Mejorar el sistema de becas y ayudas al estudio

Desde 2013, año en que se reformó el sistema de becas y ayudas al estudio, el Consejo Escolar del Estado ha venido realizando recomendaciones dirigidas a paliar algunos efectos de este importante cambio, que se recogen en el cuerpo de este informe.

Por otro lado, aunque el impacto de las becas universitarias para mejorar la igualdad de oportunidades es bastante alto, existen algunos factores que reducen esta influencia, como la insuficiencia de su cuantía y la no revisión y actualización de los umbrales de renta. Estas limitaciones, junto a la importante falta de información y orientación sobre las becas universitarias pueden condicionar negativamente la continuidad de los estudios universitarios por parte de los estudiantes más vulnerables económicamente.

Las repercusiones económicas que sobre las familias está teniendo la pandemia, junto con las anómalas circunstancias en que se ha desarrollado la segunda parte del curso 2019-2020, probablemente afecten también al volumen de solicitantes de becas y ayudas al estudio.

Es de esperar que los acuerdos que emanen del Observatorio de becas, ayudas al estudio y rendimiento académico ayuden a mitigar algunas de las deficiencias existentes. El real decreto anual para el curso 2020-2021 por el que se establecen los umbrales de renta y el importe de los diferentes componentes y cuantías de las becas y ayudas al estudio (Real Decreto 688/2020, de 21 de julio), ha ido acompañado de un aumento de la financiación y de una reforma parcial del modelo de becas vigente, que responde algunas de las propuestas de reforma como a la excepcionalidad de la situación académica, social y económica provocada por la pandemia. Por ello, pueden ser un paso en la buena dirección algunas de las medidas de refuerzo aprobadas. Sin embargo, una reforma más estructural y estable de las becas y ayudas al estudio, de manera consensuada con toda la comunidad educativa, no debería dilatarse más en el tiempo, máxime si se tienen en cuenta las graves consecuencias económicas, sociales y académicas del COVID-19 para muchas familias.

A los problemas de carácter más estructural que se han señalado hay que sumar los efectos provocados por la pandemia de COVID-19 y las medidas adoptadas para frenarla. Con el cierre de todos los centros docentes en la primera mitad del mes de marzo, mantener la enseñanza y garantizar su calidad ha supuesto un desafío enorme para los centros educativos, el alumnado y las familias, que han intentado afrontar, en apenas tres meses, el paso de la modalidad presencial a una a distancia y en línea. Esta disrupción ha visibilizado las importantes necesidades de mejora en la calidad y la equidad de la enseñanza existente antes de la irrupción de la pandemia y, ha mostrado otras nuevas que deberían abordarse para mejorar los resultados educativos y las competencias de todo el alumnado.

Por otra parte, sin embargo, la pandemia ha podido elevar el reconocimiento social del valor de la educación y la investigación, ha evidenciado la importancia de combatir las desigualdades sociales en el ámbito educativo, ha acelerado la digitalización y ha demostrado la relevancia de la colaboración entre los centros educativos y las familias.

Los departamentos ministeriales con competencias y las Administraciones educativas autonómicas han ido adoptando, si bien de manera poco coordinada y homogénea, numerosas medidas de carácter excepcional y temporal para tratar de adaptar las enseñanzas universitarias y no universitarias a este nuevo escenario, y atender al alumnado y a las familias.

El inicio y el desarrollo del próximo curso supondrá un nuevo reto para el conjunto del sistema educativo, que además de prepararse para la reapertura de los centros educativos en condiciones de seguridad, debe fortalecer los programas de refuerzo y de compensación de desigualdades educativas, reducir el currículum, potenciar la adquisición de competencias transversales y digitales de alumnado y profesorado, incrementar la autonomía de los centros educativos y hacer un mayor esfuerzo para dotar a los mismos de los recursos materiales, humanos y organizativos necesarios para afrontar con éxito el nuevo curso escolar.

No obstante, a pesar de las medidas y cautelas puestas en marcha, y de los esfuerzos de toda la comunidad educativa para facilitar el cambio desde un sistema presencial a un sistema a distancia, el confinamiento de los niños y jóvenes, y el cambio de los métodos de aprendizaje y enseñanza, previsiblemente han tenido un impacto directo en el rendimiento académico del alumnado, aunque tales efectos se verán más claramente en el próximo curso escolar.

Reviste gran importancia la necesaria evaluación que debe llevarse a cabo del impacto de esta situación sobrevenida en los resultados educativos y las competencias de la juventud para afrontar los déficits e inequidades educativas que este cambio tan rápido y radical de la enseñanza haya podido tener, articular las condiciones para la reapertura de los cen-

El COVID-19: una disrupción educativa sin precedentes y algunas oportunidades

tros educativos en condiciones de seguridad, y establecerse medidas dirigidas a mejorar la enseñanza a distancia, pues posiblemente en el próximo curso se va a tender a un sistema educativo bimodal.

Participación laboral

El paro es el principal problema de los jóvenes en el mercado de trabajo

El paro es el principal problema de los jóvenes en el mercado laboral español, con tasas que se situaban en 2019 todavía cerca del 25 por 100 en el grupo de menores de 30 años, frente a un 14 por 100 en el total de edades por debajo de los 65.

Aun con acercamientos en las etapas expansivas, siempre ha sido sustancialmente más alto en los jóvenes, lo que apunta a la presencia de algunos problemas específicos y de carácter estructural en la situación laboral de este grupo de edad.

La crisis desencadenada por la irrupción de la pandemia de COVID-19 está suponiendo ya en sus primeros momentos una fuerte elevación del paro joven. Aunque los datos sean aún muy parciales, y siendo difícil prever el posible efecto a medio plazo de una crisis que tiene alcance mundial pero cuya evolución es muy incierta, la repercusión inicial sobre los jóvenes ha sido elevada, con mayores efectos negativos que en el conjunto de la población laboral. En el segundo trimestre de 2020 la tasa de paro joven en la EPA había crecido 5,2 puntos respecto al año anterior y estaba otra vez por encima del 30 por 100, mientras que la correspondiente al total de edades había crecido 1,3 puntos y estaba en un 15,3 por 100. La razón es que el COVID-19 ha supuesto una rápida caída del empleo joven, asociada a la amplia frecuencia con que los jóvenes trabajan con contrato temporal, y la corta duración de una buena parte de estos, así como a una distribución sectorial y por ocupaciones más concentrada en algunas actividades muy golpeadas por la pandemia.

La creación de empleo, a partir de un crecimiento económico sostenible y con sólidas bases productivas, es el punto de partida indispensable para atajar el paro, y a ella deberán enfocarse los esfuerzos en la recuperación tras la pandemia. No obstante, y al margen de las medidas que se adopten a corto plazo para aliviar el impacto inmediato de la crisis del COVID-19, las políticas de reconstrucción deben tener muy en cuenta el fuerte impacto de esta en la situación laboral de los jóvenes, e identificar correctamente los factores subyacentes al mayor paro joven, que tiene en España un carácter estructural.

El análisis del paro joven permite identificar dos grandes características asociadas a este, que guardan además una estrecha relación con la importancia del nivel formativo como principal factor para una mayor o menor empleabilidad: la baja participación la-

Las grandes cuestiones tras el problema del paro joven

boral, en especial en los grupos más jóvenes, por un lado, y la presencia de periodos relativamente prolongados de paro, por otro, que indica dificultades para el acceso y el mantenimiento en el empleo.

La participación laboral de las personas jóvenes, medida en términos de tasas de actividad, es baja en España, como muestran los datos comparados con la UE-28 y con los correspondientes a las personas mayores de 30 años, con una evolución a largo plazo, por otro lado, decreciente, aunque muy concentrada en las edades de 16 a 24 años y menos en las de 25 a 29.

Esta circunstancia responde, en primer lugar (casi un 86 por 100 de los que se declaran inactivos desde el punto de vista laboral en los menores de 30 años), a la realización de estudios. Ello lleva a formular dos cuestiones: en los más jóvenes, por qué no compatibilizan estos con la participación laboral, como ocurre en varios países europeos entre los de mejores registros de empleo juvenil; y en el grupo más mayor, qué significado tiene esa prolongación de los estudios de manera tan exclusiva, es decir, si no es también una forma de tratar de superar dificultades de inserción en el empleo.

Pero la baja participación también responde a la presencia de un grupo no desdeñable de jóvenes (el 6 por 100 del total entre 16 y 29 años) que no estudian, tampoco trabajan y no buscan empleo de manera activa.

Las dos situaciones evidencian un alejamiento del mercado laboral que se añade al propio problema del paro en los jóvenes. Dentro de ellas, aunque su entidad sea menor (en torno a 20.000 personas en 2019), hay que destacar el denominado “desánimo”, es decir, quienes querrían y podrían incorporarse inmediatamente a un empleo (de ahí su denominación de “activos potenciales”), pero no lo buscan de manera activa porque creen que no lo encontrarán. Este desánimo, en buena medida presente en niveles formativos más bajos y probablemente generado tras periodos de búsqueda de empleo infructuosa más o menos prolongados, refleja una exclusión laboral que, en no pocos casos, puede cronificarse y desembocar en exclusión social.

La atención a las cifras de NEET hasta 2019, que recogen a quienes están fuera de la formación y del empleo, y que sustentan el diseño de las políticas de empleo joven en toda la Unión Europea, permiten subrayar que en España, en comparación con los promedios europeos, el problema hasta ahora no era un mayor alejamiento del mercado laboral, sino un paro más alto. Pero si se prolonga una situación de paro muy elevado o, más aún, masivo tras el COVID-19, es posible que aumente el riesgo de tener que asumir mayores problemas posteriores, no solo de más baja empleabilidad y menores oportunidades de empleo para los jóvenes, sino también, y sobre todo, de peor inserción social en el paso a la vida adulta, donde el trabajo es clave.

En la evolución del paro joven correspondiente al periodo más reciente de recuperación tras la crisis que se inició en 2008, y hasta la irrupción de la pandemia, se apreciaba una ralentización, hasta casi detenerse, en su proceso de descenso. Además del eventual efecto de un menor ritmo de crecimiento económico en la creación de empleo, esta detención en la bajada del paro reflejaría dos circunstancias. Por un lado, el progresivo incremento de la actividad como consecuencia del incremento en el flujo de inmigración laboral; y por otro, el aumento de la temporalidad, que, como luego se verá, tiene

*Paro y
temporalidad:
reducir la rotación*

relación con una elevada rotación empleo/paro. La incorporación de nuevas personas a la búsqueda de empleo que se produce por ambas vías eleva el paro friccional, es decir, el derivado del necesario plazo entre el inicio de la búsqueda y la obtención de un empleo.

Este dato es consistente con la propia evolución del paro por duraciones, donde ya en 2019 se dio un repunte en las inferiores a un año, y también con la correspondiente al desempleo joven con experiencia laboral, al alza desde 2015, con un peso mayoritario en el total desde los 20-24 años, y también elevado en el de los más jóvenes, lo que hablaría no solo de dificultades de acceso al empleo (que es lo que muestra el paro por tiempo de búsqueda), sino también de dificultades para mantenerse en el mismo.

De este modo, además de subrayar la necesaria recuperación del ritmo de creación de empleo, es preciso revisar la eficiencia de las vías de entrada al empleo y la capacidad de los mecanismos de mejora en el ajuste oferta-demanda en el mercado de trabajo para evitar, como otro efecto negativo de una temporalidad excesiva, que el paro joven sea más alto de manera estructural.

La evolución del empleo joven entre 2014 y 2019 sirvió para recuperar, tras la fuerte crisis anterior, una senda generalizada de crecimiento, aunque con importantes diferen-

La inmigración es el factor más novedoso en la evolución del empleo joven hasta 2019

cias, cuantitativas y cualitativas, en los diferentes grupos de edad menores de 30 años y, en general, con resultados relativos ligeramente mejores para los varones. Pero con una clave nueva para caracterizar la participación laboral de los jóvenes en España, la nacionalidad, por el mayor peso relativo que muestra la población activa de origen inmigrante en los menores de 30 años, y especialmente en los más jóvenes.

Así, el grupo más joven tiene una tasa de empleo muy baja, que se combina además con un nivel bajo de estudios terminados, tanto que quienes contaban con primaria o ESO eran un 55 por 100 de la población ocupada de 16 a 19 años en 2019; si se recuerda que es muy minoritaria en este grupo la presencia en el mercado de trabajo simultánea a la educación o formación, se colige que ese empleo de baja cualificación corresponde a quienes han abandonado el sistema educativo, lo que apunta a especificidades y problemas de inserción efectiva que habrá que estudiar y atender con especial cuidado.

Sobre estos datos de empleo influye el origen inmigrante, que cuenta con una presencia mayor que la de los autóctonos en el mercado de trabajo y con mejores resultados, en términos de paro, en ese mismo grupo de edad. Una cuarta parte de las personas con empleo de 16 a 19 años de edad correspondía en 2019 a las de origen inmigrante (de nacionalidad extranjera o doble nacionalidad) y la tasa de paro era sensiblemente más baja, cuando en el resto de grupos la ventaja era para la nacionalidad española.

Esto apunta a que en los más jóvenes la presencia de la nacionalidad española en el mercado de trabajo es escasa, pero que los que sí están en dicho mercado presentan, con mayor

frecuencia que en la nacionalidad extranjera, situaciones de fracaso escolar y abandono temprano del sistema educativo, que explican una peor posición en el empleo y frente al paro.

Convenría estudiar a fondo esta problemática, que trasluce especificidades y problemas en la inserción laboral de los más jóvenes con nacionalidad española que habría que atender con especial cuidado para evitar consecuencias indeseadas y de largo alcance social.

Es sobradamente conocida la relación que guarda el nivel educativo alcanzado con la posición en el mercado de trabajo, tanto para la población de cualquier edad como para la población joven. Los niveles bajos de estudios (hasta ESO) tienen sistemáticamente una tasa de empleo mucho menor que los altos (universitarios), y esto se ha hecho más evidente a raíz de la crisis iniciada en 2008 y tras los años de recuperación posterior. Lo mismo ocurre con las tasas de paro, que son en torno al doble en los niveles más bajos de estudios que en los más altos. No contar con, al menos, la secundaria obligatoria es el escalón más pronunciado, pero también hay una distancia considerable entre los niveles medios y los superiores. La diferencia, por otro lado, entre los resultados de los grupos de 20 a 24 y de 25 a 29 años apuntaría a lo prolongado del proceso de inserción laboral para la población joven. Y el detalle por sexo que permiten los datos muestra, por último, que solo en la educación superior las tasas de paro de las mujeres se pueden equiparar a las de los varones, mostrando los demás niveles una apreciable desventaja para el caso femenino.

Es importante subrayar que los estudios secundarios con contenido general presentan una ligera ventaja, al menos en los resultados de las tasas de paro, respecto a los de contenido profesional en ese mismo nivel. Se trata de una cuestión muy relevante, a estudiar junto con el tipo de especialización por familias profesionales de estos estudios, a cuya importancia como factor explicativo apunta la amplia diferencia por sexo que muestran las tasas de paro en ellos: es entre las mujeres, al menos en el momento actual, donde el paro es más alto en la secundaria profesional que en la general, mientras que entre los varones no se aprecia tal circunstancia. Los sesgos de género aún presentes en la elección de estudios profesionales siguen induciendo peores resultados en el paro femenino joven en las personas que cuentan con este tipo de formación.

La distribución del empleo joven por sectores de actividad y por tipo de ocupación, en muchos casos estrechamente interrelacionadas, muestra cambios significativos en los últimos 15 años, tanto a raíz de la crisis de 2008 como, los de mayor entidad, en consonancia con transformaciones de largo alcance en el sistema productivo, a su vez consecuencia de factores como la digitalización (y en general el cambio técnico acelerado), los cambios demográficos y sociales (que determinan nuevas necesidades y nuevas demandas), la progresiva integración en cadenas mundia-

La importancia de la formación

Sectores y ocupaciones en el empleo joven: cambios de largo alcance y problemas a corregir

les de valor de actividades clave en las economías desarrolladas, y la necesidad de adaptar procesos y productos a los requerimientos derivados de la lucha contra el cambio climático.

En términos generales, el empleo joven muestra, como el del total de edades, una progresiva terciarización, con una alta presencia del sector servicios, y con un peso similar de las grandes ramas de actividad que dominan el panorama de la producción en España.

Visto en el otro sentido, no obstante, el peso del grupo joven en el empleo se ha reducido en casi todas las actividades, tanto por la caída de este grupo en la población como por su menor participación en el mercado de trabajo y, desde luego, por el impacto diferencial de la crisis en el empleo de las personas jóvenes, pero bastante más en la industria manufacturera y en la construcción.

En la construcción, la caída asociada a la crisis de 2008, que se prolongó prácticamente hasta 2017, y la escasa generación de nuevos puestos en estos años, explicaría ese menor peso de los jóvenes. Pero en la industria manufacturera, donde en 2019 había ya un periodo significativo, en torno a cinco años, de creación de empleo, hay también otros factores, que tienen que ver con la más baja presencia de mujeres en este sector y su concentración en ocupaciones tradicionales y de menor cualificación que los varones. El cambio técnico y la digitalización en la industria estarían concentrando la creación de empleo en ocupaciones con mayores requerimientos de competencias generales de tipo técnico (asociadas a la aplicación de tecnologías digitales) y cualificaciones profesionales específicas de nueva aparición, y reduciendo los puestos en ocupaciones básicas, precisamente donde se concentraban las mujeres.

De manera más general, lo anterior se observa en el análisis de las ocupaciones, donde la polarización que están generando esas grandes transformaciones que se acaban de citar

Mayor polarización de ocupaciones en las mujeres

arrojaba en 2019 un perfil muy diferente por sexo, estando las mujeres, y sobre todo las de origen inmigrante, en una peor posición relativa.

En los varones jóvenes la evolución era hasta ese año convergente con la del resto de edades, con una distribución más equilibrada entre las grandes categorías (aunque las cualificaciones específicas asociadas a los sectores productivos se están sustituyendo por otras más generales, de tipo técnico, tanto superior o profesional como de apoyo). En las mujeres jóvenes también había convergencia con el resto de edades, lo cual no es plenamente positivo, porque dibujaba una estructura polarizada, con tres vértices: alta cualificación, donde hay que saludar su mayor importancia sobre el total y muy centrada en sanidad y educación; ocupaciones de servicios dominadas por hostelería y comercio; y ocupaciones que no requieren cualificación, con un menor peso que en las mujeres más mayores. El vértice de mayor peso en el total del empleo femenino era en 2019 el de esas ocupaciones intermedias, asociado a la presencia de mujeres de origen inmigrante, sobre todo en la hostelería, pero también, en las jóvenes autóctonas, a un fenómeno relacionado con su perfil formativo, que es el de la sobrecualificación.

El menor peso en el empleo joven de la industria, más entre las mujeres, así como la polarización de las ocupaciones, apuntan a la necesidad de incrementar su presencia en ámbitos educativo-formativos relacionados con las actividades industriales, desde las profesiones STEM en las categorías más cualificadas hasta las áreas de industria en la formación profesional.

Por otra parte, los primeros efectos del COVID-19 en descenso del empleo, muy pronunciados en actividades con mayor peso en el empleo femenino, más aún joven, refuerzan la importancia de esta idea para incrementar la posición femenina joven en empleos menos vulnerables. Es necesario, por tanto, impulsar una mayor diversificación y apertura a contenidos técnico-profesionales en las trayectorias formativas, en especial para las mujeres jóvenes, siguiendo algunas de las propuestas que se recogen en el apartado de educación y formación.

La mayoría de la población joven con empleo es asalariada, con un peso de esta situación profesional (93 por 100 en 2019) algo más alto que en el total de edades (84 por 100 en ese mismo año), y mayor entre las mujeres y en los grupos de edad menores. No son diferencias muy grandes, pero es evidente el menor peso en la población laboral joven del trabajo por cuenta propia, con una evolución ligeramente decreciente a medio plazo, que se traduce sobre todo en un perfil muy descendente entre 2008 y 2013, y de estancamiento desde entonces y hasta 2019, de las cifras de jóvenes autónomos afiliados al RETA, con una relación también relativamente escasa de nuevas altas de jóvenes en este régimen. El empleo autónomo no habría supuesto, para los jóvenes, una alternativa en la crisis ante la destrucción de empleo asalariado, y no sería perceptible en la afiliación de autónomos el incremento de nuevas formas de empleo joven, que en teoría tendrían que estar impulsando esta.

Mayor frecuencia de personas asalariadas, retroceso en autónomos

Deben realizarse estudios específicos para determinar si se está produciendo efectivamente una carencia de cobertura en la afiliación de los jóvenes en algunas de esas nuevas formas de empleo, y para formular en su caso las soluciones más eficaces, en coherencia con lo que se señala más adelante respecto de las condiciones de trabajo y de protección social en los nuevos empleos en el ámbito de las plataformas digitales.

Dentro del empleo por cuenta propia, aunque solo sea una parte minoritaria de este, la actividad emprendedora joven reviste especial interés para la creación de empleo, así como –sobre todo– para el dinamismo empresarial, puesto que se relaciona con iniciativas innovadoras en asociación frecuente con una base tecnológica. Pues bien, los datos internacionales de referencia muestran en el periodo más reciente cierto aumento en el caso del grupo joven en España, con datos ya superiores a los correspondientes a diez años atrás y con resultados por encima de los del total de edades, similares por lo demás a los que se recogen para algunos grandes países de la Unión Europea, aunque bastante por debajo de los mejores datos europeos.

Para seguir avanzando, sería conveniente realizar mayores esfuerzos en los ámbitos de la educación y la formación en lo relativo a integrar el emprendimiento dentro de las competencias básicas que debe asegurar el sistema. Por otro lado, habría que potenciar una mayor participación joven en el emprendimiento, en especial en el caso femenino, reforzando y desarrollando las medidas dirigidas específicamente a estos fines previstas en el Plan de Implantación de la Garantía Juvenil, así como en el Plan de Choque por el Empleo Joven: orientación y acompañamiento, incentivos económicos, formación gerencial, difusión y promoción de la cultura emprendedora, y programas de “segunda oportunidad” para emprendedores.

Una de las características más destacadas del trabajo asalariado joven es la mayor frecuencia con que se desarrolla a través de un empleo temporal. El perfil evolutivo de

Temporalidad elevada y persistente

esta situación, sobradamente conocida, muestra además una bajada pronunciada en la crisis de 2008, como consecuencia de la propia destrucción de empleo en ese momento, y una rápida recuperación posterior, superior en los años de mayor intensidad en la creación de empleo joven hasta 2019, que habría impulsado además la reapertura de una considerable diferencia por sexo, con mayor tasa de temporalidad femenina. En ese año, la tasa de temporalidad de los jóvenes menores de 30 años era del 55 por 100, con datos separados, por grupos quinquenales de edad, del 87 por 100 en el de 16 a 19 años, del 67 por 100 en el de 20 a 24 y del 47 por 100 en el de 25 a 29.

Esto fundamenta el mayor impacto inicial sobre los jóvenes, ya señalado, de la crisis del COVID-19, que irrumpió en un primer momento en el empleo asalariado temporal. Pero, por otro lado, la consecuencia de ello es una reducción de la temporalidad, de manera que las conclusiones hasta 2019 pueden verse muy afectadas por la nueva situación: habrá que esperar algunos meses para observar tendencias más sólidas, pues a corto plazo están siendo muy variables, como atestigua el repunte, ya en julio de 2020, de las personas jóvenes afiliadas al régimen general con contrato temporal.

En todo caso, los datos hasta ese momento señalaban una temporalidad del empleo asalariado joven menor que en su máximo histórico, alcanzado en torno a 1995. Considerando separadamente los tres grupos quinquenales de edad comprendidos en el total joven, tanto el grupo de 20 a 24 como el de 25 a 29 años están ahora en una situación mejor que entonces, pero el de 16 a 19 años mantiene una tasa igual de elevada. Y, lo que es probablemente lo más relevante, esta comparativa a largo plazo muestra que se habría perdido casi todo el descenso que se acumuló (en parte, probablemente, gracias al efecto del fomento de la contratación indefinida, sobre todo a través de conversiones) entre 1997 y 2007.

Ello apunta a una escasa eficacia a largo plazo de las medidas de fomento de la contratación indefinida, aunque los resultados de 2018 y 2019 son más positivos en este sentido, lo que quizá sugiere que sería necesario cierto periodo de creación sostenida de empleo para apreciar el despliegue, en momentos comparables de ciclo económico, de esas medidas y políticas encaminadas a reducir la temporalidad excesiva. Por otro lado, la lectura

longitudinal de las tasas de temporalidad de estos grupos jóvenes indica que, pese a su alta frecuencia y su carácter de problema estructural, asociado además a un elevado grado de involuntariedad (72 por 100 en los datos más recientes, menor que en los años de la crisis desde 2008, pero sin duda alto, y mayor que en la Unión Europea), no es un fenómeno más persistente ahora que hace treinta años, de manera que esas políticas sí mantienen cierto efecto a largo plazo.

Parte del mayor paro de los jóvenes obedece a que están en proceso de inserción en el mercado de trabajo y en un momento de progresión (o al menos movimientos) en su trayectoria profesional. De hecho, el mercado de trabajo para los jóvenes tiene siempre, en todas partes, indicadores de mayor movilidad que el de los adultos entre las posiciones básicas que lo componen (ocupación, desempleo e inactividad), dado que se trata de momentos marcados por su acceso y posterior desenvolvimiento inicial en ese mercado, transitando en el mejor de los casos entre empleos. Dicho de otra forma, hay una mayor movilidad condicionada por el acceso de nuevos grupos de jóvenes a la vida laboral, ya sea al empleo o al paro, y la entrada y salida a la inactividad por la mayor combinación de episodios laborales y formativos.

Temporalidad, rotación y contratos cortos: mayor paro friccional

Pero aquí juega también, en el caso español, un papel muy relevante la mayor temporalidad, y la escasa duración de los episodios de empleo que van acumulando sucesivamente los jóvenes, como indica la alta proporción de contratos muy cortos, de menos de una semana, que se celebran cada año en estos grupos de edad y el peso de los jóvenes en el total de contratos de corta duración.

La contratación muy corta induce una mayor fluctuación entre empleo y paro, o inactividad, tras cada episodio con contrato temporal de corta duración. Y más en momentos de cambio en el ciclo económico, donde el ajuste del empleo comporta mayores fluctuaciones a corto plazo, precisamente a través del de carácter temporal. De ahí que, en general, pueda pensarse en un paro sistemáticamente más alto en los jóvenes asociado a la temporalidad en el empleo en España en los últimos decenios.

En números redondos, en 2019 se registraron 5 millones de contratos de duración determinada, para un total de 1,4 millones de personas en la población asalariada joven con contrato temporal. El 31 por 100 de ellos tenía una vigencia de una semana o menos. En el otro extremo, los contratos indefinidos eran menos frecuentes entre los jóvenes, aunque es llamativo el mayor peso de ellos en el grupo de 25 a 29, donde la contratación indefinida está incluso por encima de la que muestra el total de edades, por el efecto de las conversiones. Esto subraya dos cuestiones centrales pero de signo bien distinto: una es la mayor entidad de la rotación en los jóvenes a la que se acaba de aludir; la otra es la importancia del paso entre contratos temporales e indefinidos a través de las conversiones.

Podría plantearse, como en los primeros años tras el Acuerdo Interconfederal para la Estabilidad en el Empleo de 1997, dos etapas de cara a la recuperación tras el efecto del COVID-19. En la primera se daría un incentivo mayor a la conversión de contratos temporales para los jóvenes, sometido a acuerdos sectoriales o en la propia negociación colectiva, de manera que se lograra una mayor estabilidad de partida de la población asalariada joven que la que había en 2019. En la segunda, incluso modulando los requisitos para el acceso a financiación o recursos procedentes de los fondos que se dispongan para la reconstrucción tras la pandemia, impulsando una contratación inicial más estable.

La evolución desde la crisis de 2008 del trabajo a tiempo parcial en los jóvenes, como en el total del empleo, ha sido creciente, aunque su progresión se ralentizó en los años más

Mayor peso del trabajo a tiempo parcial, pero frecuentemente involuntario

recientes. En todo caso, esa evolución ha significado que el peso de este tipo de jornada sea ahora más alto en los jóvenes (26 por 100), más del doble que en el ciclo expansivo anterior a la crisis de 2008, y claramente por encima que en el total de edades. Los datos del trabajo a tiempo parcial en los jóvenes se encuentran ya cercanos a los promedios

para la Unión Europea, y conviene subrayar que, entre las mujeres jóvenes, y en especial en el grupo menor de 25 años, la proporción de tiempo parcial es más alta en España.

La razón para subrayar esta circunstancia es que el grado de involuntariedad de este tipo de jornada en el empleo joven es cerca del doble en el caso español, y resulta ser incluso mayor que en el total de edades, mientras que en la UE-28, aunque también sea elevado, el grupo joven presenta un dato mejor que el total de edades. Aunque se ha reducido en los años de recuperación, esa involuntariedad es mayoritaria (58 por 100) para los jóvenes españoles, mientras que en los del conjunto UE-28 se sitúa en algo más de una cuarta parte del total, con datos concretos para varios países europeos, entre ellos algunos con los mejores registros de empleo joven, todavía más divergentes, siendo allí mayoritario el tiempo parcial voluntario. Es cierto que estas mismas diferencias comparadas se encuentran al recoger el total de la población en el empleo a cualquier edad, pero hay que recordar que, por una parte, son precisamente los grupos jóvenes los que más pesan en el tiempo parcial, y por otra parte, que este tipo de jornada, si fuese una opción, permitiría formas más flexibles de participación laboral en los años de inserción efectiva en el empleo.

Transiciones de la educación al empleo

Las diferentes posiciones adquiridas en la inserción laboral de los jóvenes, dada la importancia de un acceso al mercado de trabajo ajustado sobre la trayectoria laboral posterior, reflejan uno de los puntos más importantes de la transición a la vida adulta. La duración y la calidad de la enseñanza que las personas reciben, las competencias adquiridas, y las motivaciones personales y familiares, tienen un impacto importante en la transición desde la educación al trabajo. En un mundo globalizado, incierto y cambiante, las características

y condiciones del mercado laboral en el que se insertan, el contexto socioeconómico, las políticas institucionales y los recursos económicos empleados para ayudar a que este proceso sea exitoso, también son relevantes.

Es previsible que la irrupción del COVID-19 tenga, al menos a corto plazo, fuertes consecuencias sobre la inserción laboral inicial de los jóvenes graduados, en especial sobre el tiempo necesario para esa inserción, aunque todavía es pronto para determinar su alcance a medio y largo plazo.

En España, en los últimos años, la transición entre educación y empleo se ha vuelto más prolongada y cada vez más impredecible, ya que los jóvenes cambian de trabajo con más frecuencia y tardan más en establecerse en el mercado laboral, ya sea por elección o por necesidad. En términos generales, las mujeres se enfrentan a mayores dificultades de inserción que los hombres, y a medida que aumenta el nivel educativo de los individuos, también lo hace la facilidad que tienen para encontrar empleo. Otras características personales, como la nacionalidad extranjera o la situación laboral de los padres, especialmente el desempleo o los trabajos poco cualificados, también resultan significativos de cara a la inserción laboral.

Una transición educativo-laboral más prolongada en el tiempo

No cabe hablar de una transición única entre la escuela y el trabajo, pudiéndose identificar diversos itinerarios o trayectorias iniciales, pues estos itinerarios están estrechamente vinculados con las opciones formativas y el grado de éxito en las mismas, las oportunidades laborales existentes en función del contexto económico y territorial, la toma de decisiones dentro de la familia en relación al coste-oportunidad de acceso a diferentes formaciones, la continuidad o no en la formación escolar, las percepciones subjetivas y las expectativas acerca de los estudios, entre otros.

El impacto de la globalización, la digitalización, la robotización e incluso el envejecimiento de la población, están produciendo cambios en la demanda de trabajo, que provocan un mayor riesgo de desajuste entre las cualificaciones demandadas por las empresas y las adquiridas por los jóvenes a través de la educación formal. Además, la celeridad de los cambios está produciendo una transformación del tejido empresarial, que demandará nuevas competencias profesionales e incluso nuevas profesiones. Estos cambios suponen que los jóvenes deberán enfrentarse a la modificación de las transiciones entre la educación y el empleo, y posiblemente, a la pérdida de unos itinerarios laborales “tradicionales”.

El impacto, entre otros, del cambio tecnológico en los perfiles demandados

Para afrontar estos desafíos, y sus consecuentes repercusiones socioeconómicas y laborales, es necesario equipar a los jóvenes con mayores niveles de competencias básicas, pero también profesionales y transversales. En este contexto, las competencias lingüísticas, y las tecnológicas o digitales, adquieren una especial relevancia.

La adquisición de algunas de estas competencias está incluida formalmente en el currículo del sistema educativo, si bien no se cuenta con una evaluación sobre el grado de consecución de las mismas. Estas competencias son importantes para la empleabilidad, por lo que la adquisición de las mismas debería reforzarse a través de la formación para el empleo.

Asimismo, una adaptación ágil de los itinerarios de la formación reglada a las demandas profesionales presentes también es necesaria para reforzar la empleabilidad de las personas jóvenes y para dotarlas de las herramientas que les permitan desarrollar nuevas profesiones que no existen hoy en día.

Con las cautelas que aconseja el mayor impacto de la doble recesión del periodo 2008-2012 sobre el empleo en España, las tasas de empleo en 2018 de los jóvenes españoles

La incorporación de las personas jóvenes con estudios superiores y profesionales es peor en España

recién graduados eran especialmente bajas en todos los niveles educativos en comparación con la UE-28, sobre todo entre los jóvenes con estudios superiores, pero también en los profesionales. Estas menores tasas de empleo, especialmente las de los jóvenes más cualificados, implican una subutilización importante del capital humano que tiene efectos a corto y largo plazo, afectando a las trayectorias profesionales futuras, tanto por la depreciación de las cualificaciones adquiridas en el sistema educativo como por la menor adquisición de competencias profesionales y transversales que se obtienen en los procesos de aprendizaje en el puesto de trabajo.

Las situaciones de desempleo al inicio de la carrera laboral tienen importantes costes, pues cuando los jóvenes no tienen oportunidad de aplicar sus competencias relativamente

Y el desempleo de los recién graduados es mayor

pronto después de su graduación corren el riesgo de que dichas competencias disminuyan o se vuelvan obsoletas, lo que dificulta su empleabilidad a corto y medio plazo. Además, puede lastrar la productividad

del trabajador a lo largo de su carrera laboral y dificultar la recuperación de sus rentas. El desempleo después de graduarse no solo tiene consecuencias en las trayectorias laborales futuras, sino que el experimentar largos periodos en esa situación cuando se es joven propicia el desánimo, dificulta la empleabilidad, aumenta la probabilidad de estar desempleado en el futuro y reduce de forma importante las oportunidades laborales a lo largo de la vida.

La crisis económica iniciada en 2008 tuvo en España un impacto en el desempleo juvenil particularmente elevado que se extendió a todos los niveles, y, aunque en el periodo de recuperación este desempleo disminuyó más entre los graduados con estudios medios y superiores, actualmente la tasa de desempleo de los recién graduados en estas etapas sigue siendo alta.

Por otra parte, la duración del desempleo de las personas jóvenes que no estudian y buscan empleo de manera activa es superior a la media de la Unión Europea. Además, los

jóvenes españoles después de abandonar los centros educativos necesitan más tiempo para encontrar un trabajo estable, y una proporción importante de los mismos (20 por 100) no ha encontrado la estabilidad en el empleo transcurridos cuatro o cinco años.

Para una adecuada inserción laboral, el grado de ajuste entre las competencias y niveles educativos del trabajador y las requeridas por el puesto de trabajo resulta también fundamental. De ello dependen el adecuado aprovechamiento de la inversión realizada en capital humano, la productividad del trabajo, el salario y el grado de satisfacción laboral. Las características de la estructura productiva y el tejido empresarial son muy relevantes en esta cuestión pues condicionan el tipo de ocupaciones que se desempeñan, pero también lo son la estructura educativa y las opciones formativas de la población joven. En España, la proporción de jóvenes que trabajaba en 2018 en un ámbito distinto del de sus estudios era del 33,7 por 100.

Cuando las personas jóvenes encuentran trabajo, a menudo no se corresponde con sus competencias

Además de los problemas de desajuste horizontal y vertical estrictamente educativos, existen otros ligados a la insuficiencia de competencias efectivamente adquiridas por los graduados, que son percibidos desde ambos lados del proceso de inserción laboral: las empresas y los titulados.

En España no se dispone de análisis que tengan en cuenta el nivel de adquisición de competencias básicas en cada nivel educativo, ni del ajuste y uso en el puesto de trabajo de determinadas competencias profesionales (idiomas o competencias en TIC), o incluso de un análisis de las competencias transversales adquiridas por los jóvenes y su utilización según los diferentes niveles educativos. La importancia de todo ello en el análisis de dichas transiciones debería llevar a intentar resolver esta carencia para poder disponer de un diagnóstico que permita identificar los déficits existentes, y con ello un mejor ajuste a las necesidades del tejido productivo.

Pese a la ausencia de ese tipo de análisis específicos, del lado de la empresa existe una percepción mayoritaria de persistencia de un desajuste entre los conocimientos, competencias y actitudes que se demandan y las que la formación educativa aporta. Además, las empresas muestran una gran preocupación por el cambio de perfiles requeridos que supondrá la revolución digital entre los graduados universitarios y de formación profesional, así como por la necesidad de disponer de competencias transversales relacionadas con métodos de trabajo más colaborativos, o con determinadas actitudes personales como la adaptabilidad, la resiliencia, el compromiso y la capacidad de trabajar en entornos inciertos. La adquisición de determinadas competencias y actitudes personales valoradas por el sistema productivo no corresponde exclusivamente a la enseñanza formal, pues muchas de ellas se adquieren en los puestos de trabajo. La falta de experiencia es un factor importante, cuyo efecto negativo se acentúa en el caso de España por el retraso en la incorporación al trabajo de los jóvenes y las carencias en el ámbito de las prácticas en empresas.

El margen de mejora de las políticas de formación para el empleo en el ámbito de las competencias es amplio, como también lo es la necesidad de aumentar la cooperación entre el ámbito académico y la empresa. Además, sería necesario desarrollar una estrategia de orientación de ámbito estatal en este nivel, donde se unifiquen las informaciones existentes sobre las necesidades educativas y formativas, y mejorar el uso de los datos de las necesidades de competencias profesionales y transversales en la formulación de políticas.

Desajuste entre las titulaciones de los egresados en formación profesional y las necesidades del tejido productivo

La información disponible sobre la inserción en el mercado laboral de los titulados de formación profesional señala la existencia de desajustes entre las familias profesionales elegidas por el alumnado y las necesidades productivas, que son más significativos si se consideran las titulaciones alcanzadas. Así, se detecta la escasez de determinadas titulaciones o especialidades en la oferta de FP reglada (actividades industriales, instalaciones y mantenimiento, y logística) y la necesidad de actualización de las mismas.

Los jóvenes titulados en FP pueden padecer situaciones de sobrecualificación y de desajuste horizontal, pero la limitación de los datos no permite su análisis. Esta situación de falta de información debería solucionarse, pues ello permitiría saber el grado de ajuste y tomar las medidas necesarias para mejorarlo, pero también conocer los costes individuales, económicos y sociales que los posibles desajustes horizontales y verticales tienen en este nivel educativo.

En todo caso, es necesario desarrollar y priorizar acciones formativas en determinadas áreas que están dirigidas a anticipar las necesidades futuras del modelo productivo como por ejemplo la internacionalización de la empresa, el emprendimiento, la innovación, desarrollo tecnológico de procesos productivos, la digitalización, la eficiencia energética, la gestión medioambiental, la movilidad sostenible, profesiones y actividades reguladas, actividades relacionadas con la industria y actividades relacionadas con la logística.

En España existen problemas de inserción de las personas tituladas universitarias de carácter estructural, con unas tasas de desempleo y de sobrecualificación superiores a la

Transición de las personas tituladas universitarias y sobrecualificación

UE-28. La sobrecualificación está vinculada a múltiples factores, entre ellos el funcionamiento y resultados del sistema educativo, el mercado de trabajo, la estructura productiva de una economía y las coyunturas económicas. Pero el problema de la sobrecualificación en España también parece guardar relación con la falta de competencias efectivas de las personas graduadas universitarias, de manera que los porcentajes de estas que están sobrecualificadas varían ampliamente según su nivel de rendimiento respecto a las competencias básicas. La sobrecualificación tiene importantes costes individuales, sociales y económicos.

Los datos de los Ministerios competentes permiten observar la transición de las personas tituladas universitarias españolas al empleo, es decir en los cuatro años posteriores a la finalización de sus estudios, y en dos momentos económicos diferentes, (2009-10 y 2013-14) destacando que, en general, la tasa de afiliación aumenta con el transcurso de los años después de terminar los estudios para ambas cohortes de egresados. Esta información posibilita identificar el desajuste educativo entre quienes quieren trabajar y no pueden, y observar el riesgo de sobrecualificación en las etapas iniciales de la carrera laboral. Estar fuera del empleo unos años después de finalizar la titulación (4 años después de acabar la carrera) no resulta particularmente problemático si se trata de inactividad (voluntaria) y no de desempleo (involuntario). Sin embargo, la sobrecualificación persistente (4 años después de acabar la carrera) conlleva la obsolescencia de los conocimientos y competencias y puede dificultar la obtención de un empleo ajustado.

El tipo de formación elegida por el alumnado universitario afecta claramente a su inserción posterior, pues en ambas cohortes se aprecian diferencias de inserción y adecuación a la titulación cursada, pero la inserción no depende solo de la formación, sino también de factores de entorno y de la coyuntura económica. La calidad de la formación recibida, el diseño de los planes de formación y la organización de las universidades también influyen en la inserción. También otros aspectos ligados a la formación del individuo (estancias en el extranjero, la realización de prácticas en las empresas o el dominio de idiomas o el de las TIC) tienen efectos positivos sobre la inserción.

Como pauta general, los egresados en el curso 2013-14 por rama de estudio obtienen inserciones iniciales y finales (4 años después de titularse) mayores o similares que los egresados en 2009-10.

Los egresados en 2013-14 en Artes y humanidades, y Ciencias, presentan la tasa de afiliación más baja en todos los años, y Ciencias de la salud e Ingeniería y arquitectura las más altas. La distribución de las personas egresadas por rama de enseñanza, además de haber permanecido bastante constante en los últimos años, no se corresponde con los campos de estudio con mejores inserciones. Algo más de la mitad de los titulados en 2013-14 lo fue en la rama de Ciencias sociales y jurídicas, alrededor del 22 por 100 en Ingeniería y arquitectura, el 12 por 100 en Ciencias de la salud, en Artes y humanidades (6,7 y 8,4 por 100), y en Ciencias (5 por 100). La tasa de afiliación de las mujeres egresadas en 2013-14 supera a la de los hombres a lo largo de los cuatro años, a excepción de la rama de Ingeniería y Arquitectura, única en la que las mujeres egresadas son minoría.

Para ambas cohortes, la proporción de egresados con un empleo acorde a su titulación es superior, tanto en el primer como en el cuarto año, en las ramas de Ciencias de la salud e Ingeniería y arquitectura, mientras que las ramas de Ciencias sociales y jurídicas, y Artes y humanidades son las que presentan un menor ajuste. En todas las ramas de co-

La distribución de las personas egresadas por rama de enseñanza no se corresponde con los campos de estudio con mejores inserciones

nocimiento, menos mujeres trabajan como tituladas tanto en el primer como en el cuarto año tras graduarse, a excepción de la rama de Ciencias de la salud. Sin embargo, los datos de ambos informes no permiten conocer si los titulados trabajan en el campo de estudio en el que se han formado.

Esta heterogeneidad observada en las inserciones y la sobrecualificación por ramas de estudio se reproduce de forma parecida cuando se desciende en el análisis a los ámbitos de estudio de los graduados, que es una categoría más similar a las titulaciones.

Condiciones de trabajo y protección social

Reforzar la atención sobre la seguridad y la salud laboral de las personas trabajadoras jóvenes

Los resultados que se desprenden de las encuestas nacionales de condiciones de trabajo permiten observar determinadas diferencias por edades que, en algunos aspectos, reflejan condiciones menos favorables para las personas jóvenes. Estas presentan una mayor percepción de inseguridad en el empleo, una mayor incidencia de jornadas de muy corta o corta duración, en buena medida

involuntarias, una mayor frecuencia relativa de cambios en la organización de los horarios notificados con escasa antelación y de trabajo en horarios atípicos, y tasas más elevadas en determinados riesgos asociados a los ritmos de trabajo o a las exigencias emocionales del puesto. Algunas características de su participación laboral como la alta temporalidad, analizadas anteriormente, inciden en unas condiciones laborales menos favorables en determinados aspectos de los mencionados. Las personas trabajadoras jóvenes presentan, por el contrario, indicadores más positivos en algunos ámbitos, como en las condiciones personales de salud y bienestar, mientras que en otros no se aprecian diferencias significativas por edades.

Existe margen de mejora en las condiciones de seguridad y salud de las personas trabajadoras jóvenes, no solo en el grado de información que poseen acerca de los riesgos laborales, sino también porque siguen presentando una incidencia más elevada de accidentes de trabajo a pesar del descenso que se aprecia en la serie histórica en este indicador. Se observan diferencias por subgrupos de edad y por sexo, con tasas más elevadas en las personas más jóvenes (de 16 a 24 años), y especialmente en los varones más jóvenes, circunstancia asociada a una diferente estructura sectorial de ocupación en unas y otras.

Sería deseable que las actuaciones en el marco en la Estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo 2015-2020, que identifica a las personas jóvenes entre los colectivos necesitados de análisis y medidas específicas, y concretamente los informes previstos en el Plan de Acción 2019-2020, profundizasen en las posibles relaciones entre una mayor incidencia de temporalidad y rotación laboral, y unos índices de incidencia de siniestralidad comparativamente más elevados.

En el periodo 2008-2013, coincidiendo con la anterior crisis financiera y económica, los salarios medios de las personas trabajadoras jóvenes se redujeron y no se recuperaron en los años posteriores a la doble recesión, a diferencia del conjunto de edades. En 2017, el salario medio anual de los jóvenes era un 11,4 por 100 menor que diez años antes en el grupo de 20 a 24 años y un 5,7 por 100 menor en el de 25 a 29, ampliándose la diferencia con las personas trabajadoras de más edad. El saldo resultó aún peor en el caso de las mujeres trabajadoras más jóvenes, profundizando y prolongándose de esta forma las diferencias por sexo.

Los salarios de las personas jóvenes: mayor impacto negativo de la crisis 2008-2013 seguido de una insuficiente recuperación

Diversos indicadores, entre ellos una tendencia creciente de personas jóvenes con bajos salarios, permiten observar un panorama poco favorable en las condiciones salariales entre las personas jóvenes en España, que han empeorado progresivamente su posición en la distribución salarial, sin que los años de recuperación hayan supuesto una mejora sustancial. Al final del periodo de la anterior crisis, aquellas se concentraron en mayor medida en los deciles inferiores de la estructura, los que se corresponden con los ingresos más bajos, y disminuyeron su proporción en los niveles salariales superiores.

Todo ello ilustra que el impacto de la crisis financiera y económica del periodo 2008-2013 fue más profundo en los salarios de las personas jóvenes y que estos estaban tardando más en recuperarse. Y ese contexto ayuda a explicar la relativamente elevada proporción de trabajadores menores de 30 años en riesgo de pobreza. En esos años y en los primeros de la última recuperación, las personas jóvenes en España fueron quienes más vieron aumentar esta proporción, creciendo en 10,1 puntos y más que doblando la que había ocho años antes, hasta alcanzar el 19,2 por 100 en 2017 frente a una media del 8,8 por 100 en la UE-28.

Desde una perspectiva generacional, algunos estudios apuntan al progresivo empeoramiento de las condiciones salariales de las personas jóvenes en sucesivas cohortes de edad. Dichas fuentes señalan como punto de inflexión la anterior crisis financiera y económica, mostrando cómo, antes de esta, cada nueva generación alcanzaba, de media, ingresos laborales anuales superiores a los de la anterior, y ponen el acento en causas como la incidencia del desempleo y en la elevada tasa de temporalidad que aún presentan los actuales grupos de edad jóvenes, que en ambos casos conllevan pérdida o más difícil acumulación de experiencia y cualificaciones.

Este débil panorama salarial de las personas jóvenes se puede ver agravado ante la nueva crisis provocada por el COVID-19, que amenaza con deprimir todavía más sus niveles salariales por efecto de un nuevo empeoramiento de su posición en el mercado de trabajo.

Por ello, si antes de este nuevo contexto de crisis era clara la necesidad de fortalecer las políticas económicas, educativas y laborales hacia las personas jóvenes en España, ante las

perspectivas de una nueva recesión esto se hace aún más urgente, evitando que por el efecto acumulado de las dos crisis pueda llegar a cronificarse una realidad de bajos salarios que les afecta en mayor proporción.

Una herramienta que contribuye a reforzar las trayectorias laborales de las personas jóvenes pasa por la formación proporcionada por las propias empresas, ya que les aporta capacidades de adaptación necesarias en fases de menor experiencia laboral y en un contexto de rápidas transformaciones productivas. Las personas trabajadoras más jóvenes, entre 16 y 25 años, son uno de los colectivos con un nivel relativamente menor de participación en la formación programada por las empresas, en el que incidirían diversos factores, ocupacionales y de afectación mayoritaria de la temporalidad, entre otros.

Mejorar su participación en la formación programada por las empresas

Es deseable, por ello, prestar una atención específica que permita mejorar sus índices de participación formativa en este ámbito, a fin de fortalecer sus trayectorias laborales.

La pobreza en España, indicador más extremo de la desigualdad social, viene cayendo de manera intensa en el colectivo de jóvenes, en especial los que viven en los hogares con menor intensidad laboral y con cargas aparejadas al pago de la vivienda. Una vulnerabilidad que es mayor en el grupo de jóvenes de menor edad (18-24 años), cuando apenas se han incorporado al mercado laboral. Pero también es elevada en el colectivo de jóvenes mayores de 25 años, lo que sería indicativo de que su mayor acceso al mercado laboral no está siendo suficiente para mitigar las situaciones de pobreza y exclusión social, como se ha visto anteriormente.

Repensar la protección social dirigida a la población joven

Estamos ante un problema de gran trascendencia si tenemos en cuenta que un porcentaje elevado de la juventud actual, heredera de la anterior crisis, ha vivido en situaciones de vulnerabilidad social buena parte de su vida, y que ahora debe afrontar también las consecuencias en la economía y en el empleo de la situación generada por el COVID-19, unos efectos negativos que han comenzado por manifestarse otra vez en términos más agudos en su volumen de ocupación y de paro. De ahí que sean importantes las medidas extraordinarias de mantenimiento del empleo y de garantía de ingresos acometidas (entre otras, los ERTE por fuerza mayor temporal o la prestación por cese de actividad de los autónomos), de las que también son beneficiarias muchas personas jóvenes.

La pobreza se arrastra en muchos casos desde la infancia y pervive a lo largo de su ciclo vital. Es decir, el riesgo de pobreza y exclusión social ha marcado las etapas de crecimiento y desarrollo personal y profesional de una parte de la población joven, y es probable que deje cicatrices en su desarrollo profesional futuro, al igual que en otros ámbitos clave de

la vida. Parte de esta situación se debe a que la débil capacidad protectora del sistema de protección social se acentúa cuando se trata de la población joven. Estos tienen niveles de acceso menores que otros grupos de población a la protección por desempleo y a las rentas mínimas de inserción (RMI).

En cualquier caso, estos mecanismos de protección social han tenido efectos limitados para reducir los niveles de pobreza, a salvo de las situaciones más severas, debido a que las cuantías de prestación son bajas (situadas por debajo de los umbrales de pobreza).

Es necesario, pues, el desarrollo de medidas más amplias y ambiciosas para combatir la pobreza y la desigualdad, como viene señalando la Comisión Europea reiteradamente en sus recomendaciones para España en el marco del Semestre europeo.

En marzo de 2019 se aprobó la Estrategia Nacional de Prevención y Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social 2019-2023, un paso necesario para combatir las situaciones de vulnerabilidad social y desigualdad en España. Punto de partida positivo pero cuya efectividad dependerá del desarrollo de políticas que incorporen de manera específica las necesidades que afectan a la población joven.

Para ello, se debería tratar de lograr un adecuado engranaje de las medidas sociales que puedan desarrollarse con las del ámbito del mercado de trabajo, la política de rentas, las educativas o las sanitarias, entre otras. Además, conviene seguir avanzando en la línea ya iniciada en el ámbito comunitario (en el marco del Pilar Europeo de Derechos Sociales) de garantizar un nivel de suficiencia de las transferencias económicas como herramienta de lucha contra la pobreza.

En definitiva, sería necesario avanzar hacia el desarrollo de medidas que traten de superar las limitaciones de las políticas de protección social en general, y las dirigidas a la población joven (e infantil), en particular. Medidas que deben ir dirigidas a garantizar de manera más estable y estructural la cohesión social, y no únicamente de manera coyuntural para hacer frente a las crisis económicas más graves, con ser estas importantes.

En este sentido, las políticas sociales para combatir la vulnerabilidad de la población joven pueden verse reforzadas con la reciente puesta en práctica del nuevo instrumento de garantía de rentas que supone el ingreso mínimo vital (IMV). Este nuevo derecho subjetivo de protección (Real Decreto-ley 20/2020, de 29 de mayo) puede contribuir a la reducción de dicha vulnerabilidad dentro de los fines más amplios de erradicación y atenuación de la pobreza que persigue. Su diseño contempla la conexión entre las políticas de protección y las políticas activas de empleo, buscando promover la participación laboral de las personas beneficiarias, entre ellas de las personas jóvenes, a partir de determinadas compatibilidades y obligaciones, lo que puede contribuir a atenuar situaciones de riesgo de pobreza laboral en algunas personas jóvenes.

La vinculación de la garantía de recursos vitales con las políticas de fomento de la participación laboral y con las políticas de inclusión de las personas en situación de pobreza parece un paso en la buena dirección de integrar las políticas sociales y laborales tanto en términos sustantivos como en el terreno de la cooperación y la colaboración entre las Administraciones con competencias.

Para ello deberán apoyarse en una intensa cooperación y colaboración con las Administraciones territoriales y locales, las organizaciones sindicales y empresariales más representativas, y entidades sociales. Y, en relación con algunas de las medidas proyectadas, deberán ser objeto del imprescindible desarrollo reglamentario y de la no menos necesaria iniciativa de las Administraciones competentes que permita su implementación y su operatividad real.

Las nuevas formas de empleo impulsadas en el contexto de la digitalización, y en especial la prestación de servicios a través de plataformas digitales, son actividades en

Las nuevas formas de empleo y el trabajo en plataformas de las personas jóvenes

pleno proceso de expansión y, en consecuencia, se vienen señalando las ventajas y oportunidades que presentan, pero también los riesgos y problemas que plantean. Los estudios cuantitativos disponibles, que muestran un rápido crecimiento de los nuevos modelos en los últimos años, señalan unánimemente la prevalencia en estos empleos

de las personas jóvenes, tanto a nivel mundial como en el conjunto de los países de nuestro entorno. En España, los todavía escasos estudios disponibles dibujan un perfil muy similar al del conjunto de países europeos, de manera que las personas jóvenes concentrarían las mayores proporciones de trabajo en plataformas considerado intensivo (el que se realiza al menos una vez por semana) y de trabajo considerado principal (aquél en el que más de la mitad de los ingresos proceden del trabajo en plataformas digitales), y, como consecuencia, concentran el mayor peso en la estructura por edades de este tipo de trabajos.

Diversos estudios vienen señalando la necesidad de mejora de las condiciones de empleo, de trabajo y de acceso a la protección social en estas formas de empleo. Por ello, junto a la cuestión de su calificación jurídica como trabajo subordinado o por cuenta propia, las soluciones que se aporten a una realidad económica que es muy diversa y cambiante, y que plantea una problemática compleja, tendrán efectos relevantes para muchas personas jóvenes, ya que los datos avalan que es una importante fuente de actividad para una proporción creciente de personas jóvenes en España.

Por ello, sería deseable que, en dichas formas de empleo, como en las de carácter más convencional, los esfuerzos de todos los actores y los objetivos de las políticas se orienten a configurarlas como fuentes de creación de riqueza y de empleos con garantías, equilibrando

las oportunidades y los riesgos que convergen en ellas a través de los instrumentos de gobernanza de las relaciones de trabajo.

Políticas para el empleo de la población joven

Las políticas activas de empleo dirigidas a la población joven desempeñan un papel destacado en el conjunto de la política de empleo a nivel global, habiendo adquirido con el tiempo una configuración más estable y sistemática, que parte de identificar los problemas a los que se enfrentan los menores de 30 años en el mercado de trabajo y articular medidas concretas para abordarlos.

A los problemas y necesidades específicas de la población joven en su transición del mundo educativo al laboral y el acceso a un primer empleo, se suma que fueron las personas jóvenes, como ha señalado recientemente la OIT, quienes sufrieron en todas partes las mayores consecuencias de la anterior crisis económica como también lo están siendo ahora en la crisis por COVID-19. Ante el agravamiento del problema estructural de desempleo juvenil que supone la suma de los efectos de las dos últimas crisis, la población joven sigue enfrentándose a importantes incertidumbres y desafíos.

Todo ello se traduce en la necesidad de otorgar una importancia estratégica a las políticas activas para la población joven y de articular una política de empleo en sentido amplio capaz de responder a sus problemas y necesidades en el mercado de trabajo. Para ello debe desempeñar un papel protagonista el diálogo con los interlocutores sociales, marco necesario para la búsqueda de medidas eficaces y coherentes.

Esta política debería coordinarse con las políticas educativas y formativas y enmarcarse en el conjunto de política de juventud, y sobre la base de una política económica que impulse un marco de estabilidad y crecimiento sostenible y creador de empleo. Y ello, además, en el contexto de una estrategia de recuperación de la actividad y el empleo, tras la pandemia, en la que los jóvenes deberían recibir una atención reforzada.

Combatir el desempleo juvenil ha constituido uno de los ejes principales de la política europea de empleo durante la última década, que se ha plasmado en numerosas iniciativas y medidas dirigidas a orientar, impulsar, coordinar y financiar las políticas nacionales y entre las que destacan, sobremanera, la Garantía Juvenil o la Iniciativa de Empleo Juvenil puestas en marcha en 2013, pero también la recomendación para avanzar en un marco europeo para la formación de aprendices.

En particular, la implantación de la Garantía Juvenil en los Estados miembros ha resultado una medida importante para combatir el desempleo juvenil, aunque algunas

La necesidad de una política de empleo específica para la población joven

El marco europeo como referencia para una política de empleo juvenil

deficiencias, como su insuficiente financiación y la necesidad de adecuarse a las especificidades de cada Estado miembro, han impedido desplegar todo su potencial.

El hito que ha supuesto la Garantía Juvenil como respuesta decidida a las necesidades de empleo de los jóvenes hace necesario transformar este instrumento, coyuntural en sus inicios, en uno de carácter permanente y dotarlo de estabilidad, permitiendo combatir el desempleo juvenil estructural y que, en un contexto de nueva y profunda crisis como el actual, siga siendo capaz de ofrecer respuestas eficaces. La iniciativa de impulso al empleo juvenil lanzada recientemente por la Comisión Europea con la presentación de un nuevo paquete de medidas que incluye el refuerzo de la Garantía Juvenil está en línea con lo señalado anteriormente, siendo deseable un acuerdo del Consejo a la mayor brevedad para su concreción y desarrollo posterior. E igualmente, para poder aprovechar en su totalidad la oportunidad que supone este nuevo impulso es necesario su reflejo en las políticas de empleo juvenil de los distintos Estados miembros.

Al mismo tiempo, es necesario que se sigan destinando fondos a la Iniciativa de Empleo Juvenil en el próximo marco financiero plurianual, en especial, en aquellos Estados miembros donde el desempleo juvenil es y seguirá siendo elevado, evitando el riesgo de que colectivos vulnerables se alejen del sistema formativo y del mercado laboral.

A lo largo de la última década se han adoptado numerosas medidas dirigidas a las personas jóvenes, algunas más generalistas y otras diseñadas específicamente para los

Las personas jóvenes en la política de empleo española

menores de 30 años y, en algunos casos, en el marco de estrategias más amplias como la Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven o la implantación de la Garantía Juvenil. Aunque su diseño inicial no respondía exactamente a las necesidades de la población juvenil en España, ha sido uno de los principales países beneficiarios de esta. En todo caso, ha supuesto una clara mejora en su situación laboral que, no obstante, no se puede deslindar de la propia mejora del ciclo económico.

Los esfuerzos adicionales que se realicen en la implantación de la Garantía Juvenil en España deberían atender a las características específicas de la población juvenil y sus necesidades, impulsando, en mayor medida, actuaciones de formación y empleo, dado que hasta ahora se ha concentrado mayoritariamente en estas últimas.

A su vez, la Estrategia Española de Activación para el Empleo (EEAE) 2017-2020 recoge de forma explícita la necesaria mejora de la empleabilidad de la población joven pero también la importancia de vincular y coordinar las políticas activas de empleo y el sistema educativo, contribuyendo a una mejor transición a la vida laboral y evitando las situaciones de precariedad que se dan, con mayor frecuencia, en este grupo.

Pero, sin duda, el elemento más determinante fue la aprobación en 2019 del Plan de Choque por el Empleo Joven, que suponía contar por primera vez con una estrategia de empleo integral y coherente destinada a la población juvenil.

A este respecto, el CES considera necesario seguir desarrollando este Plan dirigido específicamente a la población joven, si bien la dotación financiera prevista para el periodo 2019-2021 puede quedar comprometida en la situación de incertidumbre actual por la pandemia. En todo caso, ello no debería evitar que el Plan mantenga toda su vigencia y se refuerce de cara a abordar también las consecuencias de la crisis actual sobre la población joven.

En cuanto a los recursos destinados a las políticas activas de empleo para la población joven, resulta difícil identificar la cuantía que se canaliza en actuaciones para este grupo ya que las asignaciones presupuestarias, más allá de algunos programas concretos, no se realizan en función de los beneficiarios. Además, no hay criterios homogéneos en la gestión de las comunidades autónomas para asignar colectivos a actuaciones concretas e incluso muchas actuaciones se plantean con carácter general sin dirigirse de forma explícita a los jóvenes, lo que refleja una falta de especialización de programas y servicios para dar respuesta a colectivos específicos.

Sería necesario, por ello, establecer un catálogo de servicios comunes para la población joven, pero a su vez flexible y dinámico, que permita adaptarse en función de las necesidades del territorio concreto y de los distintos colectivos dentro de la población juvenil.

Las distintas actuaciones en el ámbito de las políticas activas de empleo dirigidas a los jóvenes deben facilitar una transición exitosa entre la etapa educativa y el empleo, favorecer la inserción laboral y el ajuste entre los requerimientos de la demanda de trabajo y las capacidades de la oferta de trabajo de los jóvenes, y fomentar la estabilidad laboral necesaria para iniciar su ciclo de vida adulta, así como su participación en el mercado laboral y en el sistema productivo.

*Medidas para
favorecer una
inserción laboral
temprana*

En este sentido, la incorporación de las personas jóvenes al mercado de trabajo requiere que la transición entre el sistema educativo y el mercado laboral sea ágil y cuente con mecanismos adecuados para favorecer la inserción de las personas que se incorporan por primera vez. La experiencia laboral es un elemento clave que condiciona esta incorporación inicial siendo necesario contar con instrumentos que provean de dicha experiencia práctica en el puesto de trabajo y favorezcan la inserción laboral inicial.

Entre ellos, el CES considera necesaria una apuesta decidida por la formación profesional dual, en línea con lo mencionado anteriormente.

E igualmente, es necesario superar el papel marginal que tienen actualmente el contrato para la formación y el aprendizaje, y el contrato en prácticas, como instrumentos para facilitar la transición entre la etapa educativa y la laboral, convirtiéndose en una vía real y efectiva de acceso al mercado laboral de las personas jóvenes.

En este sentido, el contrato para la formación y el aprendizaje requiere un desarrollo transparente y evaluable del contenido formativo y un marco regulatorio capaz de adaptarse, sin perder calidad, a las necesidades de aprendices y empresas. Mientras que para impulsar el contrato en prácticas sería conveniente replantear nuevos estímulos, máxime ante las previsibles consecuencias de la pandemia para el empleo de los jóvenes.

Además, sería aconsejable continuar el esfuerzo en los programas de formación-empleo así como extenderlos a un mayor número de jóvenes dando prioridad a proyectos relacionados con sectores y actividades con necesidades no cubiertas, vinculados al desarrollo sostenible, los servicios a la comunidad o las nuevas tecnologías.

Por su parte, debe garantizarse que las becas y prácticas no laborales tienen una orientación claramente formativa estableciendo mecanismos de seguimiento y control. Asimismo, para poder reconocer el valor formativo de los periodos de prácticas sería necesario simplificar la regulación bajo un marco de calidad de las prácticas no laborales. En este sentido y dado que el Plan de Choque por el Empleo Joven recoge en su medida 31 la elaboración de un Estatuto de prácticas no laborales que garantice el carácter formativo de las prácticas, sería deseable agilizar los trabajos, en el marco del diálogo social, para contar en breve con una herramienta de esta naturaleza.

Otras medidas activas de empleo en favor de la población joven

Las acciones de orientación profesional, información y acompañamiento en la búsqueda de empleo resultan claves para el acceso al mercado de trabajo también de las personas jóvenes.

Realizar una atención personalizada y seguimiento de las personas desempleadas requiere una financiación adecuada y una utilización eficiente de dichos recursos, así como una dotación suficiente de profesionales orientadores en las oficinas de empleo, priorizando la colocación en coherencia con el perfil de cada demandante.

Asimismo, es necesario propiciar una mayor coordinación y colaboración entre todas las entidades implicadas en la situación de los jóvenes, desde los servicios de empleo, los proveedores de orientación profesional, los centros educativos y universidades, las entidades municipales y las oficinas o servicios de apoyo a la juventud, habida cuenta de la proximidad y conocimiento de su realidad laboral y necesidades específicas.

Los incentivos al empleo son un instrumento habitual para favorecer la contratación de determinados colectivos, también de las personas jóvenes, que se encuentran en situación de desventaja en su acceso al mercado laboral.

Dada la situación actual en el empleo sobrevenida por la crisis del COVID-19, sería conveniente articular nuevos incentivos al empleo de los jóvenes que han perdido su empleo o tienen más limitado el acceso a este a causa de la pandemia.

La formación profesional para el empleo es el instrumento que contribuye con mayor eficacia a la mejora de la empleabilidad, resultando de carácter estratégico para favorecer la productividad y la competitividad de las empresas y potenciar la empleabilidad, en este caso, de los trabajadores jóvenes.

Por ello, es necesario contar con un sistema de formación profesional para el empleo diseñado sobre la base de un mayor protagonismo y autonomía de las empresas y de los interlocutores sociales, que conocen directamente las necesidades de cualificaciones y competencias profesionales, y pueden inferir la formación adecuada en función de las características de los sectores y las empresas en el contexto de los cambios que se están produciendo en el mercado de trabajo.

El diálogo social y la participación de los interlocutores sociales, así como de las comunidades autónomas, en el diseño del sistema son esenciales para lograr un modelo de formación profesional para el empleo que mejore la capacitación de los trabajadores y contribuya a la competitividad de las empresas.

Finalmente, están también las actuaciones de apoyo e impulso del autoempleo y la iniciativa emprendedora dirigidas a las personas jóvenes, que incluye una diversidad de acciones que abarcan desde la orientación y el asesoramiento, la formación, la difusión y promoción o los incentivos al autoempleo y la iniciativa emprendedora que, en muchos casos, existen en los distintos ámbitos de las Administraciones central, regional y local.

Con el fin de evitar duplicidades sería conveniente contar con un mapa detallado de todas las ayudas articuladas con este fin en los distintos ámbitos territoriales. Además, es necesario valorar adecuadamente la eficacia de este conjunto de medidas para impulsar el empleo por cuenta propia y contribuir a su supervivencia.

De forma complementaria a las actuaciones realizadas desde la Administración central, las comunidades autónomas desarrollan medidas específicas dirigidas a la población joven en el marco de sus programas propios, en muchos casos cofinanciadas por el Fondo Social Europeo. También las entidades locales realizan actuaciones propias que favorecen y apoyan las iniciativas de generación de empleo en el ámbito local, ajustando las políticas a las diferentes circunstancias y necesidades del territorio.

Perspectiva territorial de las PAE para las personas jóvenes

Así, se configura un mapa heterogéneo y amplio de actuaciones orientadas a la población joven desarrolladas por un conjunto diverso de actores implicados, pero al que resulta difícil aproximarse dado que la información existente sobre medidas y resultados, en muchas ocasiones, está dispersa y no suficientemente homogeneizada.

De hecho, la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF) ha señalado que existe un problema de encaje territorial, tanto competencial como de financiación, en las políticas activas de empleo: el hecho de que las entidades locales tengan autonomía para diseñar sus propios programas y servicios por su cercanía al ciudadano debería ser la base para diseñar la estrategia de política de empleo y de ahí escalar sucesivamente al resto de órganos con competencias, comunidades autónomas y Administración central.

Dado que la diversidad de actuaciones existente refleja, en algunos casos, solapamientos y duplicidades, sería necesaria una definición previa más detenida de las necesidades del mercado de trabajo y de las medidas y agentes para llevarlas a cabo con el fin de buscar la máxima complementariedad, sinergia y eficacia en la utilización de los recursos públicos. Todo ello requiere contar con información consolidada y agregada suficiente para poder valorar adecuadamente la cobertura y efectividad del conjunto de medidas adoptadas.

Además, si bien en los últimos años se ha intensificado la comunicación y colaboración entre los servicios públicos de empleo regionales mediante el intercambio de buenas prácticas, compartiendo los desafíos que enfrentan y cómo abordarlos, es necesario un mayor esfuerzo de coordinación también con otras Administraciones y entidades específicas que desarrollan medidas orientadas a la población joven.

Importancia de la evaluación de las políticas de empleo para jóvenes

La necesidad de evaluar todas las medidas anteriores dirigidas a la población joven es un ejercicio imprescindible para determinar la idoneidad de las actuaciones realizadas y valorar si los recursos se han orientado adecuadamente a las necesidades existentes y se han conseguido los objetivos pretendidos en su diseño.

El CES ha reiterado en numerosas ocasiones la necesidad de instaurar una cultura de evaluación sistemática y pormenorizada de las políticas activas de empleo, más allá de los mecanismos de seguimiento y evaluación establecidos en programas o planes específicos. Ello supone disponer de evaluaciones detalladas del conjunto de actuaciones realizadas, en términos de realización, gestión y recursos utilizados, pero también del perfil de beneficiarios, atendiendo a las necesidades de los distintos colectivos dentro del conjunto de la población juvenil o del impacto a medio plazo de las medidas en términos de inserción laboral, mejora de la empleabilidad y estabilidad en el empleo.

Todo ello hace aún más necesario contar con una base de datos completa y sistemática, así como con sistemas de información homogéneos en todo el territorio que aseguren una comunicación fluida y transparente entre todos los agentes participantes en función de sus competencias y que permita abordar la evaluación de forma exhaustiva en distintos momentos del proceso, a fin de poder valorar la adecuación de las medidas y la necesidad de reorientarlas, en su caso, así como la eficiencia en la utilización de los recursos públicos destinados a ellas.

INFORME SOBRE JÓVENES Y MERCADO DE TRABAJO EN ESPAÑA

Composición de la comisión de trabajo encargada de la elaboración del informe (*)

Presidente:	Félix Peinado Castillo (grupo segundo, CEOE-CEPYME)
Vicepresidenta:	María Jesús Cedrún Gutiérrez (grupo primero, UGT)
Grupo primero:	Julián Ariza Rico (CCOO) Luis Burgos Díaz (CIG) Salce Elvira Gómez (CCOO) Héctor Maravall Gómez-Allende (CCOO) Cristóbal Molina Navarrete (UGT) Iñaki Zabaleta Aramendia (ELA-STV)
Grupo segundo:	Ana Esperanza Beltrán Blázquez (CEOE-CEPYME) Pedro C. Fernández Alén (CEOE-CEPYME) Jordi García Viña (CEOE-CEPYME) Juan María Gorostidi Pulgar (CEOE-CEPYME) Juan Jesús Vives Ruiz (CEOE-CEPYME)
Grupo tercero:	Juan José Álvarez Alcalde (ASAJA) Juan García Blasco (Expertos) Ana Matorras Díaz-Caneja (Expertos) Fernando Móner Romero (CECU) José Basilio Otero Rodríguez (FNCP) Juan Antonio Pedreño Frutos (CEPES)
Suplentes:	Jorge Aragón Medina (CCOO) Teresa Díaz de Terán López (CEOE-CEPYME) Juan Antonio Labat Arangüena (CEOE-CEPYME) Manuel Jesús Lagares Calvo (Expertos) Javier López Mora (CEOE-CEPYME) Félix Martín Galicia (HISPACOO) Domiciano Pastor Martínez (UPA) Elvira Ródenas Sancho (UGT) Cecilia Sanz Fernández (CCOO) José Antonio Suárez-Llanos Rodríguez (ARVI)
Coordinadores de los grupos:	Jorge Aragón Medina (grupo primero, CCOO) Ana Esperanza Beltrán Blázquez (grupo segundo, CEOE-CEPYME) Eduardo Navarro Villarreal (grupo tercero, COAG) Dionís Oña Martín (grupo primero, UGT)

Relación de comparecientes ante la comisión de trabajo:

Luis Enrique Alonso Benito (catedrático de Sociología de la Universidad Autónoma de Madrid)
Andreu Cuañas (presidente de ASEMPLEO)

(*) Composición de la comisión en la fecha de aprobación del informe.

Equipo técnico del área de estudios y análisis:

Fernando Martínez Rodríguez (coordinador)

Reyes de Blas Gómez

Emma Cerviño Cuerva

Natalia Fernández Durán

Marta Galiano Sevilla

Magdalena del Llano Señarís



CONSEJO
ECONÓMICO
Y SOCIAL
ESPAÑA



9 788481 88396 1

