

Las políticas públicas de empleo para jóvenes

Alejandro Cercas Alonso

Presidente del Consejo Extremeño del Movimiento Europeo

La problemática juvenil tiene muchos componentes, pero hay uno fundamental: el trato que reciben los jóvenes en su incorporación al mercado laboral. De este depende en gran manera su paso a la edad adulta y a la autonomía personal. Nunca se ponderará suficientemente el daño que produce la falta de expectativas laborales decentes para la generación joven.

Las bajas tasas de actividad, las escandalosas cifras de desempleo y las precarias condiciones de los empleos balizan el recorrido de una generación que se siente condenada a no adquirir experiencia laboral, o hacerlo de forma irregular o incluso a caer en la marginalidad social e impedida para la plena autonomía personal y un futuro fuera del paraguas familiar.

Es obvio que no es solo su problema: cuando no hay futuro para la juventud la sociedad entera camina hacia la decadencia. No quedará impune marginar a tantas personas, de tanta valía y con tanto futuro por delante. En paralelo a las afecciones económicas, múltiples estudios y las encuestas de Eurostat y del CIS muestran cómo crece el pesimismo sobre su futuro, el riesgo de volverse euroescépticos y nutriendo los partidos extremistas y nacionalistas.

1. La importancia

Quiero empezar argumentando la importancia de la cuestión del empleo exponiendo lo que piensan los jóvenes europeos y el lugar que ocupan las cuestiones sociales en su vida y entre sus preocupaciones.



En febrero de este año, con motivo del Año Internacional, la Comisión ha realizado un euro barómetro en todos los EEMM con una amplia muestra representativa, sobre las opiniones y demandas de los jóvenes.

La primera preocupación que manifestaron (era el momento álgido del inicio de la guerra en Ucrania) fue mantener la paz, la seguridad y la cooperación internacional, y la segunda, aumentar las oportunidades laborales. Los jóvenes españoles cambiaban el orden de preferencias: en primer lugar señalaban la problemática del empleo y en segundo lugar la lucha contra la pobreza y las desigualdades.

Se les preguntó también acerca de sus demandas prioritarias a la Unión. Los jóvenes europeos, en orden, piden que se escuche más sus demandas y que se realicen más esfuerzos para su integración en el mercado laboral, mientras que los españoles sitúan su primera demanda en mayores esfuerzos para su integración laboral.

En junio de 2021 el Parlamento Europeo hizo uno de sus euro barómetros dedicado a la juventud y sus problemas, con resultados muy similares: los jóvenes europeos tenían, en orden de prioridades, 1º la pobreza, 2º el clima, 3º el desempleo; y los españoles: 1º la pobreza, 2º el desempleo, 3º la salud , 4º el clima.

2. Los datos

Quiero referirles a continuación los datos que dibujan la evolución (2007-2022) de la actividad, el empleo y el paro de los jóvenes españoles (utilizo los datos de Datos INE y del Ministerio de Trabajo comparando la situación que tenían en 2007 y la que observamos en 2022, considerando los datos cuantitativos, es decir,

el número de personas, no solo los porcentajes, como usualmente se presentan las estadísticas). Comparar 2007 y 2022 (EPA T4 2021, población 16-29 años) tiene el interés añadido de ver cómo afectaron a la población joven la crisis financiera de 2008 y la del COVID de 2020.

A. Los datos cuantitativos más relevantes presentan:

1. Un gran declive demográfico: de 8,3 millones a 6,8 millones, una pérdida de 1,5 millones, casi una quinta parte de la población de ese tramo de edad.
2. Un acusado descenso en su tasa de actividad: eran 5,5 millones en 2007 y son 3,5 millones en 2022. Una pérdida espectacular de más de dos millones y el 35% de los que trabajan o buscan trabajo.
3. Dos millones menos trabajando.
4. Ochenta mil parados más.
5. Empeora la tasa de empleados: en 2007 trabajaban 6 de cada 10 jóvenes y hoy lo hacen solo 4 de cada diez.
6. Los NINIS (los que ni estudian ni trabajan) se mantienen en algo más de un millón. Este concepto suma los parados y los desanimados.

B. Los datos cualitativos muestran con total nitidez que el problema del empleo juvenil en España en comparación con los países centrales de Europa no es solo cuantitativo por la pequeña cifra de activos o la peor tasa de parados, sino por la peor calidad. El problema es mayor en España por cuatro razones fundamentales:

1. Más de la mitad de los contratos indefinidos son de naturaleza temporal (aunque a algunos se les denominen estadísticamente de otra forma).
2. La cuarta parte de todos los contratos son a tiempo parcial, mayormente involuntario.
3. De manera que solo cuatro de cada diez jóvenes que trabajan lo hacen indefinidamente a tiempo completo.
4. Las mujeres tienen peores tasas que los hombres.

3. La autonomía personal

Este somero recorrido por las malas condiciones de trabajo explica en gran manera, aunque no solamente, el retraso de su autonomía y las dificultades para desarrollar sus proyectos de vida adulta.

Acaba de publicarse un estudio del Banco de España sobre el impacto de la crisis en las condiciones de vida de la nueva generación y sus conclusiones no pueden ser más preocupantes. Dos ejemplos muy ilustrativos de las crecientes dificultades y las diferencias con la media de los jóvenes europeos de edad:

1. Las jóvenes españolas retrasan su maternidad. Las mujeres en España, en solo dos décadas, han pasado de tener su primer hijo de los 27 a los 34 años, y casi el 70 % tienen su primer hijo con más de treinta años, en una clara disimilitud con lo que ocurre en la media europea donde la mitad de las mujeres tienen su primer hijo antes de cumplir treinta años
2. La mayoría de los jóvenes siguen viviendo con sus padres. En España, el número de jóvenes con 30 años que aún está en el nido familiar es del 70%. Correlacionada con esta cifra aparece el retraso progresivo de acceder a una vivienda en propiedad: los nacidos en 1976 la adquirirían en un 26% antes de los 30 años; ese porcentaje se ha reducido a solo el 7% a los nacidos diez años después. Cifras escandalosas, inverosímiles para los europeos de su generación del centro y norte de Europa.

4. Consecuencias

Las singulares dificultades de la mayoría de los jóvenes al entrar en el mercado de trabajo balizan el recorrido de una generación que se siente condenada a no adquirir experiencia laboral, o hacerlo de forma irregular, o incluso a caer en la marginalidad social e impedida para la plena autonomía personal y un futuro fuera del paraguas familiar.

Es obvio que no es solo su problema. Cuando no hay futuro para la juventud la sociedad entera camina hacia la decadencia. No quedará impune marginar a tantas personas, de tanta valía y con tanto futuro por delante.

La sociedad europea ya sufre graves deterioros en su capacidad de crecimiento y para su bienestar: solo computando las consecuencias del desempleo de los definidos como jóvenes ninis, los menores de 25 años que ni estudian ni trabajan, según investigaciones de la UE (Eurofound 2012), su desempleo supuso una pérdida anual de 153.000 millones de euros, equivalentes a 1,2 % del PIB de Europa. En un documento de trabajo de 2020, la Comisión cita estudios que elevan la cifra a 279.000 millones de 2016.

En paralelo a las afecciones económicas, múltiples estudios y las encuestas de Eurostat y del CIS muestran cómo crece el pesimismo sobre su futuro, el riesgo de volverse euroescépticos y nutriendo los partidos extremistas y nacionalistas.

Afecta a la calidad de la democracia, que sufre en el clima de desesperanza tan extendido en buena parte de la juventud y sus familias: basta considerar en España el gap que existe en la participación electoral según franjas de edad en clara desventaja entre los más jóvenes.

También la desafección hacia Europa. Ya pasó cuando la gran crisis de 2008 y la pésima gestión que se hizo de la misma en términos sociales, en un grado tal que las valoraciones positivas sobre la UE descendieron hasta igualar a las negativas.

5. El problema en Europa. Garantía juvenil y los NINIS entre 16 y 25 años

La UE empezó a adquirir plenamente conciencia sobre este problema a partir del lanzamiento de la Iniciativa Europa 2000. Se iniciaron los primeros programas y proyectos pilotos, muy modestos, simples recomendaciones, en el convencional sistema del FSE, con escasos recursos finalistas y una orientación focalizada en los targets económicos.

Personalmente, como coordinador del Grupo S&D del PE en esa primera década del nuevo siglo, me tocó estar en primera fila en las peripecias que hubo que sortear desde el PE, que siempre fue el motor para despertar de su sopor a la Comisión y de confrontar las resistencias del Consejo.

Desde el 2000 el problema del desempleo juvenil se había cronificado en unas tasas vecinas al 18 %, frente al 8 % general, con tasas que en España duplicaban a las europeas. Teníamos una abundantísima documentación y estudios, de la Comisión, sus Agencias y una miríada de trabajos académicos que mostraban que el mercado de trabajo dejado a su aire iba empeorando progresivamente las posibilidades de empleos y de empleos dignos para la población juvenil.

La crisis bancaria del 2008, con su inevitable secuela de cierre del crédito, actividades y empleo, y de la crisis de deuda, agravada por las políticas de ajustes presupuestarios, supusieron una aceleración del problema de desempleo juvenil y situaron a muchos países en la imposibilidad material de abordarle con sus propios medios en medio de una crisis fiscal severa.

En 2010 la Comisión y en 2011 el Consejo realizaron varias comunicaciones y recomendaciones en el marco de la estrategia Europa 2020, y más concretamente la iniciativa *Youth on the move* estaba muy lejos de lo que en el Parlamento había aprobado en Julio de 2010 en un informe de iniciativa que recayó en el Grupo Verde (Informe Turunem, julio 2010), donde se habló por primera vez de abordar la urgente necesidad de un programa europeo de garantía dirigido a los jóvenes que ni trabajaban ni estudiaban.

Los datos fueron empeorando a medida que la crisis terminó mutando en una crisis social y de empleo y el desempleo juvenil dibujó una curva fuertemente ascendiente para llegando en su pico, el primer trimestre de 2013, al 23,9 %, con una dinámica mucho peor que la general.

Países como Grecia y España duplicaban ampliamente los registros europeos en todos los momentos. A las preocupantes cifras cuantitativas se unía el de la precaria situación y los limitados derechos con los que penaban los jóvenes que conseguían empleos, con tasas de temporalidad y precariedad inauditas en los países centrales.

Poco a poco se fue afirmando la convicción, primero en el Parlamento y luego en la Comisión, de que por razones no solo virtuosas, sino políticas y económicas, Europa debía salir de las rutinas y meros ejercicios diagnósticos hasta entonces seguidos para tomar iniciativas más comprometidas.

Finalmente la Comisión del 2013 presentó una comunicación con una recomendación al Consejo para el establecimiento de la Garantía Juvenil Europea y este lo aprobó con su Decisión del 22 de Abril de 2013.

Aunque bastante más descafeinada y menos potente que la pedida por el Parlamento y las fuerzas sociales y juveniles, hubo, al fin, un proyecto y un instrumento financieros europeos para garantizar que los menores de 25 años recibieran una oferta de empleo, educación continua, formación de aprendiz o prácticas en un plazo de cuatro meses tras acabar la formación formal o quedar desempleados.

La Garantía salió adelante pero con evidentes insuficiencias: estaba solo dirigida a los NEETs de menos de 25 años, no era una legislación europea obligatoria, sino una simple recomendación del Consejo, en el terreno de la cooperación intergubernamental, y con una dotación presupuestaria más bien modesta (6000 millones de euros, incrementados a 8.800 en 2016) con el nuevo instrumento insertado en las convencionales fórmulas del Fondo Social Europeo.

6. Los impedimentos

Las impedimentos para que fuera plenamente un programa de garantía europeo y con recursos suficientes fueron importantes y de variada índole:

1. Por una parte, *de lege data*, el Art. 6 del TFUE, la Unión solamente puede intervenir para apoyar o coordinar o complementar la acción de los EEMM en el ámbito de la educación, la formación profesional y la juventud. Igualmente el Tratado, en su título sobre el empleo, limita la capacidad de la Unión a la mera coordinación de las políticas de países a escala de la UE. Este principio o barrera de la atribución de títulos jurídico para actuar resulta además encorsetado por la obligación de la Unión de respetar los principios de subsidiariedad y proporcionalidad.

Este marco limitativo para las actuaciones de la Unión ilumina cómo los Estados no han querido renunciar a la plena soberanía sobre los programas del bienestar ni sobre la política juvenil, la educación o la cultura, entre

otros, por la simple razón de que tocan el núcleo duro de la legitimación de los propios Estados.

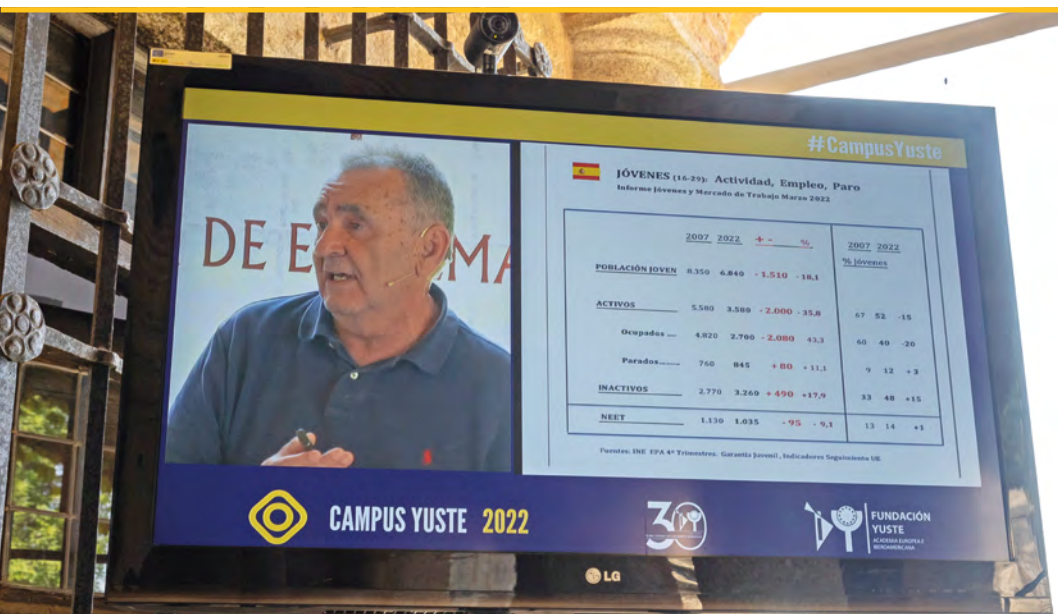
Ni quisieron, ni quieren, ni soltarán estas políticas más que obligados por las circunstancias y cuando, como está pasando ahora con la salud, la exigencia de una capacidad comunitaria se haga tan evidente que la opinión pública deje de estar prisionera con los falsos relatos de la irrestricta soberanía nacional.

2. En segundo lugar, la disparidad de situaciones nacionales que implica que los países que observan los problemas desde la distancia, cuando no desde la incomprensión, se resisten a poner recursos y asumir una inevitable redistribución a favor de los países y regiones con mayores dificultades. Es por ello que una gran parte del Consejo prioriza las vías intergubernamentales y frena las iniciativas que impliquen la comunitarización, el incremento de los recursos fiscales o debilitar las reglas de la unanimidad que les ofrecen la posibilidad de vetar todo lo que crean que supone una carga para sus intereses.

A la postre, el club comunitario sigue encorsetado por los intereses y las soluciones nacionales mientras los problemas no adquieren naturaleza y afectan gravemente al conjunto de la Unión.

Paradójicamente, los gobiernos de los países más azotados por la pandemia del desempleo juvenil no mostraron gran activismo para que Bruselas entrara en la solución de su problema y, menos aún, que fueran objeto de revisión inter pares o sujetos a condicionalidades, posiblemente por el resabio de no dar a conocer datos poco presentables a sus pares, a los servicios de la Comisión y al PE.

3. Por último, las modestísimas cifras disponibles en los presupuestos y la permanente queja de los contribuyentes netos hacían inviable un proyecto europeo de la magnitud que desde el Parlamento, los sindicatos y las redes



juveniles demandábamos y que no era sino situar la respuesta a la medida del reto que sufrían muchos de nuestros países.

El Consejo fue muy claro con que la única Garantía que contaría con su insustituible acuerdo seguiría con el nombre, pero sería bajo la competencia de los Estados y en las fórmulas que estos entendieran más oportunas, limitándose la Unión a establecer las ayudas pertinentes en forma de recomendaciones, indicadores de objetivos y resultados y apoyo financiero.

Solo así fue posible construir las mayorías necesarias en el Parlamento, la Comisión y el Consejo, mediante las inevitables concesiones y transacciones, mostrando, una vez más, que el que la Unión actúe en las materias más sensibles de la soberanía como algo parecido a un Estado, tanto federal como confederal, tiene aún por delante un largo camino por recorrer frente a concepciones nacionalistas muy coriáceas y resistentes en muchos ciudadanos y en todos los gobiernos.

Pese a las insuficiencias, la Garantía abrió un tiempo nuevo y ha hecho aportaciones fundamentales que, si se profundizan y amplían, pueden ayudar en mucho a que el desempleo juvenil tenga el tratamiento que este problema y esta generación merecen.

Sobre los resultados a escala europea, la Comisión viene realizando una presentación ciertamente muy triunfal: 24 millones de jóvenes han pasado por el programa, el número de NEETs había descendido en 1,7 millones hasta el momento de la pandemia, la tasa de paro juvenil había descendido al 14,7 % y ha inspirado soluciones parecidas en otras partes del mundo. En un gesto de humildad, la Comisión reconoce que los resultados no tienen el mismo éxito en todos los países y que posiblemente la mejora del contexto socioeconómico también debió jugar un papel en esta mejoría.

7. El inicial Programa de Garantía Juvenil en España

En nuestro país resulta complicado analizar los resultados atribuibles a la Garantía, puesto que la ausencia de información es sistemática y sintomática. La explicación de las casillas vacías en el documento de trabajo de la Comisión que acompaña, por ejemplo, a la propuesta de reforzamiento de la que más tarde hablaremos, o la sorpresa de que solo hay una treintena de personas que se ocupan de la Garantía en el Servicio Público del Empleo del Estado, deriva básicamente porque la gestión, y a lo que se ve la información, está en el ámbito de las CC.AA.

El informe del Ministerio de Trabajo *Jóvenes y mercado de trabajo*, de junio de 2020, dedica unos escuetos párrafos a la cumplimentación de los indicadores exigidos por la UE: no extraña, por ello, que el cuadro de resultados del informe conjunto de empleo de ese año España aparece sometida a observación, que es el escalafón de los cuatro países a los que se evalúa críticamente. De manera que de España lo prudente es reservarse el juicio hasta que presenten cuadros rigurosos y fiables.

8. El reforzamiento de la Garantía Juvenil y el futuro del plan español GJ Plus (2021-2027)

En 2020, teniendo ya a la vista los desastres de la pandemia, la Comisión y el Consejo han reforzado la Garantía Juvenil a través de una nueva recomendación del Consejo intitulada *Un puente para los trabajos*.

Entre las novedades más significativas es su ampliación a los NEET, entre 25 y 30 años, aunque algunos países, y entre ellos España, ya venían gestionando con esta ampliación. La nueva Garantía se anuncia con el concreto deseo de que se dote a estos jóvenes de trabajos y habilidades en la transición actual hacia la nueva economía verde y digital.

La gran pregunta es la forma en la que se pasará de la literatura a las matemáticas. Por lo pronto, en la recomendación del Consejo solo hay una promesa, sin cuantificar, de que la Unión va a intensificar los recursos utilizando las potencialidades existentes en los programas para abordar las consecuencias del Covid, como REAC y el Plan de Recuperación.

Si de verdad quieren dar un salto deberán tomar en consideración lo que expresan sus documentos de trabajo respecto a las consignaciones, que serían precisas para que verdaderamente la garantía llegara a todos y abordara la recuperación post covid. Y cito textualmente lo que dice el documento de trabajo que acompaña a la propuesta de la Comisión: “Las evaluaciones muestran gran variación en el coste entre los EE.MM. El promedio de las cifras muestran que el coste para la integración de jóvenes en el mercado de trabajo se estima en 4.157 euros. Considerando que hay aproximadamente 9,4 millones de 14 a 29 años que no están en la educación, el aprendizaje en el empleo (NEET), antes de que golpeará la pandemia, sugiere un coste de 38.900 millones para sacarlos del desempleo o de la inactividad. Asumiendo que haya un incremento en la tasa de NEETs como se vio en la anterior recesión, el coste puede elevarse a 49.600 millones. Ese es el salto que habría que dar: multiplicar por más de 5 veces las actuales previsiones

La solución a un problema que es estructural no se encontrará con medidas parciales y menos cosméticas. Tampoco que se limiten a las poblaciones de menos de 30 y no tome en consideración otras variables como la situación de los graduados y posgraduados mayores de esa edad.

La primera lección de nuestra reciente historia es que poco se conseguirá si la economía no retoma la senda de un crecimiento intenso y orientado al empleo. La experiencia nos muestra que cada vez que la economía se contrae un punto la tasa el desempleo juvenil se dispara punto y medio. También sabemos que el crecimiento no bastará si no va acompañado de políticas activas de empleo que aseguren, desde la legislación y el diálogo social, un apoyo intenso a la cantidad y calidad del empleo ofrecido a los jóvenes.

La segunda terapia pasa por arreglar el marco de relaciones laborales hoy existente y la regulación de las diversas modalidades de la transición hasta el empleo, los contratos de prácticas y formativos, el estatus de becarios e interinos y la insuficiente cobertura y burocrática gestión de la Garantía Joven. Es una evidencia que hay que apoyar la formación profesional, generalizando la educación en la alternancia, y ha de terminarse con los abusos de la temporalidad y la parcialidad no deseada que sufren con especial intensidad la población joven.

No puede olvidarse que los jóvenes, cuando finalmente acceden a una experiencia laboral, están tan precariamente cubiertos por una legislación y una presencia sindical tan débil que son objeto de todo tipo de abusos, también en el sector público, pues parece que con ellos solo se busca mano de obra fungible y al menor coste posible.

Por último, no lo quiero dejar en el tintero, todos los expertos coinciden en que la raíz de las asimetrías y los peores datos observables en España tienen que ver con la inadecuación de nuestro sistema educativo a las necesidades y demandas del mundo productivo.

La exigencia de una revisión a fondo del sistema de enseñanzas regladas y no regladas, la orientación hacia una formación en contacto con el mundo de la producción de bienes y servicios es hoy más preceptivo que nunca ante las exigencias que plantean la revolución digital y el cambio de paradigma productivo hacia una economía digital y descarbonatada.

Es obvio que la prioridad debe seguir siendo la situación de la miriada de jóvenes que ni estudian ni trabajan y evitar que se cronifiquen en la inactividad, a veces en edades tempranas, en un periodo tan determinante para su desarrollo personal y profesional.

Europa, con el programa SURE y con el anunciado reforzamiento del Programa de Garantía Joven, va en la buena dirección y aporta una ayuda impagable para que los jóvenes puedan incorporarse al mundo del trabajo. Pero es importante no olvidar que la realidad sigue siendo muy insatisfactoria y que ni Europa ni España pueden autosatisfacerse con lo hecho hasta el momento

España necesita que Europa provea de más fondos y mejor supervisión, pero también de unas mayores exigencia y coordinación para que se incrementen las ofertas y sobre todo la calidad de las mismas. Seguirán las fuertes asimetrías si el Servicio de Empleo del Estado sigue refugiado en que es asunto competencial de las comunidades autónomas y no se involucra con más voluntad y muchos más medios en la promoción e inspección de lo que hacen las administraciones territoriales. Parece también evidente que la condición necesaria y, esperemos, suficiente, es que las cámaras legislativas nacional y regionales y los interlocutores sociales y juveniles se involucren más activamente, pues su concurso es imprescindible. ■