

# EL PLAN DE GARANTÍA JUVENIL PLUS O SOBRE LA COMPLEJIDAD DE LAS POLÍTICAS DE EMPLEO PARA JÓVENES

JUAN CARLOS ÁLVAREZ CORTÉS

---

NET21 NÚMERO 5, JULIO 2021

La efectividad del derecho a trabajar requiere de la comunión de diversas variables que permitan una oferta adecuada de puestos de trabajo para ser cubiertos. El mercado laboral, tan influenciado por la economía, exige de forma casi constante la adopción de políticas económicas que promuevan condiciones favorables para conseguir la quimera del “pleno empleo”. Para ello, en el caso de nuestro país, creemos, haría falta un cambio de concepción en el sistema productivo que permitiera crear empresas de más alto valor añadido que permitan generar empleo de calidad y no precario como el que ahora se está produciendo y que nos permitan ser más competitivos en sectores distintos de la hostelería, comercio o servicios, sobre esto volveremos luego.

Resulta un diagnóstico común entre los estudiosos sobre el empleo juvenil que las personas jóvenes han mostrado tradicionalmente mayores dificultades laborales que otros grupos de edad en el acceso o mantenimiento del empleo. A los jóvenes, en España, tradicionalmente les ha sido complicado y largo el proceso de inserción laboral y cuando han podido acceder al mercado de trabajo lo han hecho, en un importante número, a través de un trabajo precario. Ello ha supuesto una de las principales disfunciones del mercado de trabajo (especialmente, para un colectivo especial dentro de los jóvenes: los que se caracterizan por no estudiar, formarse ni trabajar), convirtiéndose no en una mera cuestión coyuntural sino estructural de nuestro mercado de trabajo.

Este problema no tiene una única causa pues es la conjunción de varios factores: el abandono escolar prematuro sin cualificaciones suficientes; la falta de capacidades pertinentes, así como de experiencia laboral; el empleo precario seguido por períodos de desempleo; oportunidades de formación limitadas; programas activos del mercado laboral insuficientes o inadecuados.

En cualquier caso, deficiencias tanto del sistema educativo como del mercado de trabajo, ámbitos en los que se requiere actuar de forma conjunta.

Para dar cumplimiento a ese derecho al empleo ha de ofrecerse a los desempleados, en especial, a los colectivos más castigados, como los jóvenes, los medios y oportunidades para poder integrarse en el mercado de trabajo, eliminando las barreras que pudieran dificultar ese acceso y permanencia y permitiendo una promoción profesional que les permita conformar su futuro como ciudadanos. Y es que las personas jóvenes desempleadas, desgraciadamente, son las que más sufren las consecuencias de las crisis económicas. Los efectos de la rotación y de la precarización, que imponen sistemas de relaciones laborales tan flexibles como desregulados, los llevan a excluirlos del mercado laboral. E incluso puede hacerse una diferencia dentro del colectivo de jóvenes, pues los grupos más perjudicados han sido los carentes de formación o con bajos niveles formativos y los que se encuentran en situación de exclusión social, afectando más a mujeres que a hombres.

Desde 2010 se comenzó a trabajar por parte de la Unión Europea en programas para que los jóvenes, el colectivo más castigado en el empleo por la crisis, pudieran tener derecho a una propuesta de trabajo, un periodo de prácticas, formación adicional o un periodo combinado de trabajo y formación, esto es, la "Garantía Juvenil Europea", como aconsejaba la Comisión en la COM(2010) 477 final; también en la Decisión 2010/707/UE del Consejo en las orientaciones a las políticas de empleo se hizo un llamamiento para que se promoviera la integración de los jóvenes en el mercado laboral especialmente los NEET (Ni-Ni). Durante 2011 y 2012 todas las altas instituciones de la UE continuaban muy preocupadas por el problema del desempleo juvenil, de ahí la multitud de Conclusiones, Recomendaciones, Comunicaciones o Resoluciones. Todo ello sirvió de terreno abonado para que el Consejo Europeo de 8 de febrero de 2013 creara la Iniciativa de Empleo Juvenil 2014-2020, adoptándose el 22 de abril de 2013 la Recomendación del Consejo sobre el establecimiento de una Garantía Juvenil.

Evidentemente, España, como país con mayor número de desempleados jóvenes de la Unión Europea, tenía que mover ficha si quería recibir una porción de esos 6.000 millones de euros que tenía como fondos de financiación el programa europeo. Primero lo hizo a través de la Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven 2013-2016 (que era impulsada por el Plan de implantación de la Garantía Juvenil en España) y luego con la implantación del Sistema Nacional de Garantía Juvenil a través del RD-ley 8/2014, de 4 de

julio, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, competitividad y eficiencia.

Todos estos planes o estrategias seguían a pies juntillas, como no podía ser de otro modo, la Recomendación del Consejo de 22 de abril de 2013. Por ello no puede decirse que la implantación del Sistema Nacional de Garantía Juvenil en España había llevado consigo alguna medida “revolucionaria” o “innovadora” para luchar contra el desempleo juvenil. De hecho, las diferentes medidas que se propusieron ya habían sido puestas en práctica con mayor o menor fortuna por Gobiernos anteriores: medidas para prevenir abandono escolar temprano, mejorar la transición de la escuela al trabajo, fomento del emprendimiento joven, apoyo a los jóvenes en riesgo de exclusión social o incentivos a la contratación, entre otras.

Si bien es cierto que el empleo juvenil ha ido creciendo lentamente desde la devastadora crisis de 2009, que dejó sin empleo a más del 50% de la población menor de 25 años en España, no lo ha sido de forma equiparable a otras capas de la población; parece que el desempleo juvenil se ha convertido en un problema endémico difícil de desarraigar.

Abundando en ello, dicen las estadísticas que desde 2013 en adelante se redujo la tasa de desempleo de los jóvenes en España, pero a nuestro juicio esa reducción, además de por el envejecimiento de la población, ha venido más de la mejora del sistema productivo y económico que por las medidas que fueron establecidas en el Sistema de Garantía Juvenil (aunque no negamos la utilidad de las mismas por el impulso del colectivo) ya que, si no se hubieran creado puestos de trabajo para cubrir, de poco iba a servir la experiencia y formación que habrían adquirido los jóvenes a través de los diversos programas o políticas del Sistema de Garantía Juvenil.

Además, la disminución de la tasa de desempleo de este colectivo se ha producido con una política que ha permitido (y en alguna ocasión fomentado) una contratación precaria (temporal, a dedicación parcial, en subempleo o con salarios mínimos). Como se recuerda, uno de los objetivos de la Recomendación de 2013 del Consejo era que los jóvenes recibieran “una buena oferta de empleo”, lo que el Gobierno de España en dicho momento rebajó a simple “oferta”. Ello llevó consigo un aumento en la precariedad en la contratación de los jóvenes pues, a pesar de que el RD-ley 8/2014 fomentó la contratación indefinida, la bonificación solo lo fue durante 6 meses, obligando a las empresas a mantener a dichos trabajadores exclusivamente durante 6 meses desde el inicio de la relación laboral, so pena de devolver las bonificaciones, lo que facilitaba, sin duda, la extinción de la relación laboral

tras dicho plazo como así parece que ocurrió en no pocos casos; en definitiva, un abaratamiento de los costes laborales que servían para cubrir el “expediente” y que los números satisficieran a la Unión Europea como financiadora final de todas estas políticas.

El 7 de diciembre de 2018 una Resolución de la Secretaría de Estado de Empleo vino a crear el Plan de Choque por el Empleo Joven 2019-2021. Plan que tenía como objetivo reducir las aún altas tasas de desempleo de los jóvenes y que actúa sobre seis ejes: la orientación, la formación, las oportunidades de empleo, la igualdad de oportunidad en el acceso al empleo, el emprendimiento y la mejora del marco institucional. A finales de 2019, el Consejo de la UE adoptó la Recomendación “Un puente hacia el empleo: refuerzo de la Garantía Juvenil”, que vino a reemplazar la Recomendación de 2013.

En pleno desarrollo de este plan nos encontramos con la crisis sanitaria del COVID19 que, según todos los datos publicados, ha supuesto un retroceso en las tasas de empleo del colectivo de personas jóvenes pues han sido especialmente afectados por la disminución de actividad económica durante el año 2020. Crisis sanitaria, pues, que ha afectado nuevamente sobremanera al colectivo de jóvenes. Tan es así que, en enero de 2021, España volvía a las andadas era, nuevamente, el país con la tasa de desempleo juvenil más elevada de toda la Unión Europea. Aproximadamente un 40% de las personas menores de 25 años en situación de trabajar no tenían la opción de integrarse en el mercado laboral, representando estos valores casi el doble de los registrados en los países de la Eurozona<sup>1</sup>.

Los problemas siguen siendo los mismos, no nos engañemos: la transición al mercado de trabajo y el incremento de la empleabilidad de los jóvenes. A éstos se les unen otros problemas conexos como son la precariedad laboral, la falta de formación, así como la necesidad de revitalizar la economía apoyando a nuevos sectores que puedan ofrecer a las personas jóvenes oportunidades de empleo estable y de calidad.

En este orden de cosas en que nos encontramos se adopta la Resolución de 24 de junio de 2021 de la Secretaría de Estado de Empleo y Economía Social que publica el acuerdo de aprobación del Plan Garantía Juvenil Plus 2021-2027 de trabajo digno para las personas jóvenes.

Un Plan necesario para reactivar las políticas de empleo para el colectivo de personas jóvenes que han sido, como siempre que ocurre una crisis, en este

---

<sup>1</sup> <https://es.statista.com/estadisticas/488897/tasa-de-paro-juvenil-en-los-paises-de-la-ue/>

caso sanitario-económica, nueva y especialmente afectadas en su acceso o mantenimiento en el mercado de trabajo.

Como no podía ser de otro modo, y por exigencia de las Recomendaciones de la Unión Europea, este Plan “plus” sigue al Plan de Garantía Juvenil anterior, aunque pretende, el tiempo lo dirá, incrementar su efectividad y adaptarlo a las nuevas circunstancias. Los ejes sobre los que se vertebra son los mismos que los establecidos en el Plan de Choque por el empleo joven y el diseño de las políticas de empleo para los jóvenes (recogidas en algo más de 90 páginas en el BOE) ofrece una serie de características generales, con 69 medidas que se agrupan en los 6 ejes mencionados más arriba.

Un Plan que se encuentra recorrido, de forma transversal, por la igualdad de trato y la evitación de discriminación (por razón de género, edad, discapacidad u orientación sexual) y por supuesto por la condición social al otorgar prioridad a los colectivos más vulnerables y en riesgo de exclusión o por la residencia, al prestar especial atención a las zonas rurales.

Un Plan que no solo se basa en la empleabilidad de los jóvenes (incrementando sus cualificaciones y dotándoles de competencias profesionales acordes a las ofertas de empleo, a través de diversos tipos de formación y también fomentado el autoempleo y el emprendimiento) sino que también pretende crear oportunidades de empleo en sectores de todos los colores (verde, azul, blanco) y en otros sectores que en la actualidad demandan mano de obra (colaborativo y digital) y que, finalmente, propone una mejora de las condiciones de acceso al mercado de trabajo para evitar la precariedad laboral, incluido el uso abusivo y fraudulento de becas y prácticas no laborales (recuérdese que, tras el RD-ley 28/2018, quedaba pendiente de desarrollo la inclusión de las prácticas en el campo de la protección social, así se ha recogido también en el reciente Acuerdo para la Modernización y Refuerzo del Sistema Público de Pensiones de 1 de julio suscrito por el Gobierno con los agentes sociales que prevé la cotización e inclusión en el sistema de los becarios y alumnos en prácticas aunque no sean remuneradas). Un Plan que pretende facilitar la gestión a través de la colaboración con las empresas privadas para que se impliquen en la empleabilidad de los jóvenes y del reforzamiento de la coordinación entre instituciones responsables de las políticas activas de empleo, otorgando una especial consideración a la dimensión local de estas políticas, además de establecer las medidas administrativas oportunas para mejorar procesos y optimizar recursos.

Evidentemente, para que el Plan “plus” funcione exige de su conocimiento por los jóvenes y de la motivación de los que más difícil lo tienen (por su

inactividad, falta de cualificación o por situación de vulnerabilidad), por lo que los programas de orientación personalizada y los itinerarios de inserción individual tendrán que reforzarse y conectarse con el elemento más importante que permite la empleabilidad: la formación profesional.

En mi opinión, los dos puntos más novedosos se refieren a la reducción de la precariedad y al intento de crear oportunidades de acceso a nuevos sectores (que, sin duda, habrán de ser fomentados).

En la reducción de la precariedad ya se ha dado algún paso, al menos con respecto a la aclaración de la existencia de la relación laboral en el sector del reparto, lo que ha hecho eliminar de la ecuación un número importante de trabajadores jóvenes (normalmente "riders") que hasta el momento estaban considerados como (falsos) autónomos, a través del Real Decreto-ley 9/2021, de 11 de mayo; también con la próxima, parece, inclusión de los alumnos en prácticas en el campo de la protección social. De otro lado, la intención del Gobierno de la nación de eliminar gran parte de la contratación temporal, como así se conoce por los medios de comunicación, podría ayudar a ello. La estabilidad en el trabajo y salarios decentes, además de una mejora de las condiciones laborales de los jóvenes trabajadores, darán lugar, según los expertos, a una reactivación de la economía.

Lo de fomentar nuevos sectores de la producción es una buena idea, así lo expusimos al principio. El problema será la inercia de nuestro empresariado para renovarse o adaptarse a los cambios. El cambio del sistema productivo no es tarea fácil: conlleva cambiar todo el entramado de relaciones que en la actualidad mantienen los sectores ya asentados entre sí y exigiría al sector privado de la economía que invirtiera (también necesariamente con la colaboración y asistencia de fondos públicos) con cantidades importantes para hacer crecer las nuevas actividades en las que se entendiera que pueden generar en el futuro riqueza (y lo que ello supone: colocar los nuevos productos o servicios en el mercado nacional e internacional). Todo ello se complica en un marco internacional de economía globalizada.

Propósito elevado que se marca la política del Gobierno y que está por ver que pueda implantarse adecuadamente con la cultura empresarial existente en un país donde de forma mayoritaria son micro o nanoempresas con importantes trabas al crecimiento de las mismas a causa de políticas anteriores que han primado a las grandes empresas frente a las pymes.

Puede que con la inyección económica de la Unión Europea a causa de la pandemia pueda hacerse algo al respecto, al menos así está expuesto como

objetivo en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia para la recuperación económica de abril de 2021 remitido a la Unión Europea. En cualquier caso, la modificación del sistema productivo, ya que creemos que sería imposible un cambio absoluto a causa del fuerte enraizamiento de diversos sectores productivos en nuestra economía, pasaría por una mejora de la capacidad productiva y un proceso de relocalización industrial, a través de modelos de producción y consumo sostenibles, verdes e innovadores y que fomenten la economía circular, invirtiendo de forma importante en investigación, desarrollo e innovación, teniendo en cuenta el impacto de la llamada digitalización de la economía y todo lo que ello supone.

Estando totalmente de acuerdo con esta perspectiva gubernamental, ha de insistirse que, aunque se quiera, para que ello pueda llevarse a cabo es necesario que formemos a nuestros jóvenes para que puedan cubrir estos nuevos nichos de empleo ya que, sin la correspondiente formación, las posibles ofertas de empleo quedarían desatendidas.

Hemos de recordar que muchos jóvenes que sí tienen formación bien han tenido que emigrar para encontrar un trabajo acorde con sus capacidades y competencias o bien han tenido que subemplearse ocupando puestos para los que exceden, con mucho, su formación y cualificaciones (arrebataando dichos puestos a las personas jóvenes que por sus escasas condiciones formativas podría acceder a ellos). Parece que existe una máxima, avalada por las estadísticas de empleo, por la que se entiende que, a mayor formación, mayor empleabilidad. Por ello sería necesario que los jóvenes que carecen de la misma pudieran acceder a un sistema formativo en el que adquirir competencias, habilidades y capacidades para desarrollar puestos de trabajo que serían creados con esta "nueva" economía o sistema productivo que se pretende desarrollar. Contrario sensu, los puestos ofertados a los que podrían acceder los jóvenes sin formación serían los de siempre, de baja cualificación, en construcción, hostelería, etc.

Para terminar, en cualquier caso, han de aplaudirse todas estas medidas que configuran una política activa de empleo integral para este colectivo puesto que las personas jóvenes desempleadas no pueden ser abandonadas a su suerte por los Gobiernos pues ellas son el motor de cambio y configuran el capital humano más importante que poseen las sociedades y del cual dependen en su futuro.