

La Unión Europea frente al problema del desempleo juvenil: las migas de un pastel que se comen otros

Alejandro Martínez Carrasco

Licenciado en CC. Políticas de la UCM y estudiante de máster en Estudios Avanzados en Trabajo y Empleo

Francisco J. Verdes-Montenegro Escánez

Investigador predoctoral de la Facultad de CC. Políticas de la UCM e investigador asociado del ICEI

Al igual que en la mayoría de la población, pero con más fuerza entre los jóvenes, en los últimos años, al calor de la crisis, las percepciones en torno a la Unión Europea (UE) han virado de una visión positiva y optimista a un creciente y preocupante escepticismo. Así, en el caso paradigmático de los jóvenes en España, según el Pew Research Center, la opinión favorable pasa del 88% en 2007 al 46% a finales de 2013, es decir, se produce una caída de más de 42 puntos en los más de siete años que han transcurrido desde el comienzo de la crisis, el descenso más pronunciado de los 28 países que componen actualmente la UE.¹

No es casual que, asimismo, otra cifra en la que España está a la cabeza en Europa es en materia de desempleo juvenil. Si en 2007 esta cifra era del 18,2% y superaba en solo 3 puntos la media de la UE-15 (15,2%), desde 2012 hasta la actualidad el desempleo entre los jóvenes supera el 50% y duplica de lejos las cifras del grupo de países europeos más avanzados. Ahora bien, este aumento preocupante del desempleo juvenil se ha producido en otros países de la UE, afectando también en el caso griego a uno de cada dos jóvenes. Ante estas cifras sin precedentes, las propias instituciones europeas han manifestado su preocupación por los inmensos costes humanos y sociales a corto, medio y largo plazo, por lo que ha planteado la necesidad de 'actuar con urgencia'.

¹ Véase : <http://www.pewglobal.org/2013/05/13/the-new-sick-man-of-europe-the-european-union/>

Esta situación alarmante, que se expresa en la desafección hacia la UE por parte de los jóvenes y que queda patente en la situación de desempleo que la mayoría de ellos están experimentando, se enmarca, además, en una coyuntura en la que se constatan ‘cuatro crisis’ en Europa –además de socio-económica, también política y de proyección exterior– que en buena medida tienen un carácter ‘auto-infligido’.² Si con la caída de Lehman Brothers en EEUU y su irradiación al resto de economías más avanzadas se observa cómo la primera reacción de los gobiernos frente a la crisis financiera internacional es adoptar políticas expansionistas en el marco del G20; a partir de 2010 con la crisis de deuda soberana que se inicia en Grecia hay un giro en la gestión de la crisis en la UE, que da paso al discurso y las políticas de la austeridad.

En este contexto pretendemos revisar qué se ha hecho hasta el momento desde la UE para responder al alarmante desempleo juvenil y como estas decisiones se han vinculado con las medidas que ha adoptado el Gobierno del Partido Popular en los últimos dos años en el caso español. Por ello, expondremos, en primer lugar, qué se ha hecho a nivel comunitario para, en segundo término, adentrarnos en el caso español.

¿Qué ha hecho la UE en materia de desempleo juvenil?

Tal y como se ha adelantado, las primeras medidas por parte de la UE se toman a finales de 2011, subrayando desde un primer momento que la responsabilidad principal en la materia corresponde a los Estados miembro, por lo que la UE desempeña exclusivamente un rol de apoyo. Así las dos vías en las que se desarrolla este apoyo por parte de la UE son, por un lado, la revisión de las políticas nacionales y sus resultados, recomendando líneas de actuación basadas en buenas prácticas y, por otro, proporcionando apoyo financiero para acciones nacionales y transfronterizas de acuerdo con las prioridades consensuadas.³

En un primer momento, la acción comunitaria se focaliza en los jóvenes que no estudian ni trabajan –lo que en España se denomina como ‘nini’ y en inglés *neet*–⁴ a través de la Iniciativa de Oportunidad para la Juventud, que busca movilizar el FSE para facilitar el desarrollo de capacidades y la transición entre la escuela y el trabajo.⁵ Meses más tarde se amplían las medidas al ‘empleo joven’ en general a través de la Garantía para la Juventud (GpJ) y la Iniciativa para el Empleo Joven (IEJ), los dos principales pilares de las medidas adoptadas por parte de la UE, junto con el fomento de la movilidad de los jóvenes europeos en

² J. A. Sanahuja, «Las cuatro crisis de la Unión Europea», en *Anuario CEIPAZ*, Madrid, 2012.

³ Comisión Europea, «Iniciativa de Oportunidades para la Juventud», Comunicación de la Comisión al Parlamento europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, COM (2011) 933 final, Bruselas, 20 de diciembre de 2011.

⁴ La traducción exacta del acrónimo en inglés es: *not in employment, education or training*. Es decir, joven que “ni trabaja, ni estudia ni recibe formación”.

⁵ Comisión Europea, 2011, *op. cit.*

el espacio comunitario vía EURES y el programa Erasmus+.⁶ Todas ellas fueron finalmente articuladas en el enfoque global que aprobó el Consejo Europeo de junio 2013, donde se reconoce la urgencia de la problemática, se aceleran los plazos y se avanza en los detalles sobre la financiación de cada una de ellas. ¿En qué consisten estas iniciativas para combatir el desempleo juvenil por parte de la UE?

La GpJ marca el horizonte al que deben aspirar los Estados miembros de la UE con respecto a los jóvenes: asegurar que estos no pasen más de cuatro meses sin que hayan recibido una oferta de empleo de buena calidad, amplíen su educación o tengan la posibilidad de realizar unas prácticas. El Consejo adoptó la propuesta de la Comisión en abril de 2013 en la que se aprueba la GpJ al asumir que los costes socioeconómicos de la inacción de los jóvenes es muy superior al coste de su aplicación. Para su implementación, el Consejo ha destinado 24.000 millones de euros de los fondos estructurales y ha propuesto una serie de recomendaciones por país. Para aquellos Estados miembros con unas tasas de desempleo juvenil superior al 25%, además, se les encomendó presentar un Plan en el que se explicara cómo se pretende aplicar la GpJ. En estos países también se puso a disposición un 'equipo de acción' para un uso óptimo a favor de los jóvenes de los fondos estructurales de la UE.⁷

La IEJ, por su parte, es una línea de financiación creada *ad hoc* para combatir el desempleo juvenil y prevista para los dos primeros años del Marco Financiero Plurianual 2014-2017, dotada de 8.000 millones para regiones que superan el 25% de desempleo juvenil. Además de superar este porcentaje, un requisito que debía cumplir el Estado miembro que se beneficiara de esta línea es haber aprobado el plan exigido para la GpJ antes de la finalización de 2013. En el siguiente epígrafe veremos cómo se ha implementado esta condición de la GpJ y la IEJ en el caso español a través de la Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven (EEEJ), aprobada en marzo de 2013.

El caso español: el CIAE y la EEEJ

Las recomendaciones hechas por la Comisión Europea en materia de empleo joven se han plasmado de diversas formas en el Plan Nacional de Reformas puesto en marcha por el Gobierno de Mariano Rajoy desde 2012. La primera fue el contrato indefinido de apoyo a los emprendedores (CIAE), una nueva modalidad contractual recogida en el Real Decreto-Ley 3/2012, de 10 de febrero, que incluye medidas urgentes para la reforma del mercado laboral,

⁶ Consejo Europeo, «Conclusiones del Consejo Europeo del 27 y 28 de junio», (EUCO 104/2/13 REV 2), Bruselas, 28 de junio de 2013.

⁷ Comisión Europea, «Faire accéder les jeunes à l'emploi», Comunicación de la Comisión al Parlamento europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, COM (2012) 727 final, Bruselas, 20 de diciembre de 2011; Comisión Europea, «Ouvrier ensemble pour les jeunes Européens. Un appel à l'action contre le chômage des jeunes», Comunicación de la Comisión al Parlamento europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, COM (2013) 477 final, Bruselas, 20 de diciembre de 2011.

consolidado posteriormente mediante la Ley 3/2012, de 6 de julio (BOE núm.126, de 7 de julio de 2012). Meses más tarde, y como condición para acceder al apoyo de la UE, en febrero de 2013 verían la luz la Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven (EEEJ) y dos de las leyes que la desarrollan: el Real Decreto-ley 4/2013, de 22 de febrero, de medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento y de la creación de empleo (BOE núm. 47, de 23 de febrero de 2013), y la Ley 14/2013, de 27 de septiembre, de apoyo a los emprendedores y su internacionalización (BOE núm. 233, de 28 de septiembre de 2013).

Estas nuevas normas parten de un diagnóstico de los principales problemas estructurales del empleo juvenil español que está extendido y comúnmente aceptado: alta tasa de abandono escolar, baja empleabilidad, polarización del mercado laboral, alta temporalidad y contratación parcial no deseada, dificultades de acceso de grupos en riesgo de exclusión (fundamentalmente, mujeres y discapacitados) y escasa iniciativa emprendedora. Sin embargo, mucho más discutibles son las medidas puestas en marcha, algunas de ellas, además, contradictorias entre sí. En este sentido, el CIAE es un ejemplo perfecto, pues aunque se presenta como una nueva modalidad de naturaleza indefinida y a tiempo completo, «contiene a la vez una quiebra radical de los criterios de estabilidad en el empleo, mediante un dilatadísimo período de prueba que sumerge el contrato en un mar de precariedad».⁸ Resulta preocupante que este nuevo contrato concentre su atractivo en la libre rescisión de la relación de trabajo por parte de la empresa ya que, como han subrayado algunos expertos, entra en contradicción con el conjunto de normativas en las que se inserta.⁹ Al quebrantar la causalidad del período de prueba se desnaturaliza su propia esencia, lo que supone una vulneración del derecho al trabajo recogido en el art. 35 de nuestra Constitución, del art. 30 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea (CDFUE) e incluso del Convenio número 158 de la Organización Internacional del Trabajo sobre la terminación de la relación de trabajo por iniciativa del empleador.

La otra gran iniciativa del Gobierno, la EEEJ,¹⁰ tampoco está exenta de paradojas. Inicialmente la Estrategia contó con la colaboración de sindicatos, patronal y asociaciones de jóvenes empresarios, aunque al final fue puesta en marcha unilateralmente por el Gobierno. La aprobación de las leyes en que se concreta, al igual que sucediera con la reforma laboral, se hizo en un primer momento mediante Real Decreto-Ley, apoyándose el Gobierno en su mayoría absoluta parlamentaria y amparándose en los motivos de extraordinaria y urgente

⁸ J. Pérez Rey, «El contrato de apoyo a los emprendedores: una nueva vuelta de tuerca a la precariedad como fórmula de fomento del empleo», *Revista de Derecho Social*, nº 57, 2012, p. 51.

⁹ Se recomiendan, entre otros, los artículos de J. Baz Rodríguez, «El contrato de trabajo indefinido de apoyo a los emprendedores. Análisis, críticos de una apuesta por la flexi-inseguridad», *Revista de Derecho Social*, nº 59, 2012, pp. 87-116. y M.C. Salcedo Beltrán, «El contrato de apoyo a emprendedores: su difícil encaje en la normativa internacional, europea y nacional», *Revista de Derecho Social*, nº 62, 2013), pp. 93-122.

¹⁰ Puede accederse al documento completo en la web del Mº de Empleo y Seguridad Social. <http://www.empleo.gob.es/es/estrategia-empleo-joven/>

necesidad que contempla la Constitución en su artículo 86. En ese sentido, habría que cuestionar al menos la legitimidad de la que gozan estas medidas aprobadas 'por la vía rápida', sin un diálogo previo con los representantes de los trabajadores ni con los grupos políticos de la oposición.

Lo primero que llama la atención es la irrupción del concepto de emprendimiento como alternativa al desempleo de forma novedosa, pero totalmente ajena a nuestra tradición laboral. Como señala el profesor Pérez Rey: «viene a ser una conexión forzada con el discurso de la innovación y el autoempleo que de tantas resonancias goza y que funciona como una especie de importación del *american dream* al ámbito europeo».¹¹

La Estrategia se dirige fundamentalmente a las pequeñas y medianas empresas (pymes), que comprenden un 99% de nuestro tejido empresarial. En base a las debilidades del mercado laboral mencionadas anteriormente, se marcan cuatro objetivos que guardan relación con los ejes fijados por la Unión Europea en la Garantía Juvenil: 1) mejorar la empleabilidad y el acceso al mercado laboral de los jóvenes; 2) aumentar la calidad y estabilidad del empleo; 3) promover la igualdad de oportunidades; y 4) fomentar el espíritu emprendedor. Para alcanzar esos objetivos se fijan diez líneas de actuación sobre las que trabajar, agrupadas según su ámbito de influencia:

- Desde la perspectiva de la oferta: educación, formación, mejora de conocimientos en idiomas y tecnología y fomento del emprendimiento y el autoempleo.
- Desde la perspectiva de la demanda: estímulos a la contratación, flexibilidad, colaboración público-privada en la búsqueda de puestos de trabajo e igualdad de oportunidades.
- Desde una perspectiva institucional: gestión de las Administraciones Públicas, orientación y acompañamiento.

De estas líneas emanan 100 medidas, 15 de las cuales son de impacto a corto plazo y 85 a medio y largo plazo. En lo que se refiere a las medidas de choque, es muy significativo el acento que se pone en fomentar la iniciativa empresarial: ocho aluden al emprendimiento, y de estas solo una hace referencia al emprendimiento colectivo, mientras que el resto se enfocan desde una perspectiva individual.

En cuanto a la dotación presupuestaria, asciende a unos 3.485 millones de euros aproximadamente. La mayor parte recae sobre la Administración General del Estado, casi 2.400 millones, y el resto procede del Fondo Social Europeo, algo más de 1.100 millones. Las medidas de choque a corto plazo tienen un impacto económico estimado de 1.750 millones para los cuatro años de desarrollo de la estrategia, de los cuales un 40% se orienta a los

¹¹ J. Pérez Rey, *op. cit.*, p. 53.

estímulos a la contratación, un 38% al emprendimiento y un 22% a la formación y mejora de la empleabilidad.

Reflexiones finales

El impacto de estas medidas debería empezar a vislumbrarse en 2014, cuando empezará a desembolsarse la IEJ y una vez que se ha dado tiempo para que las recomendaciones de la UE se lleven a cabo. Sin embargo, la acción de la UE debe contemplarse no solo en base a las acciones específicas que se han tomado para combatir el desempleo juvenil sino que también conviene tener en cuenta la incidencia de las políticas económicas y fiscales que están marcándose desde este ámbito y cómo afectan en el caso español.¹² Las condiciones que se han impuesto al rescate de los sistemas financieros de los países periféricos vía políticas de ajuste y austeridad tienen más peso que la IEJ. Así, para poder superar los problemas que afectan a la juventud europea y poder materializar la GpJ, convendría suprimir el límite de gasto público del 3% del PIB que establece la gobernanza económica europea mediante el Pacto de Estabilidad y Crecimiento y el Pacto Fiscal (*Six Pack*), o que como mínimo las medidas para responder a este problema, reconocido por las instituciones comunitarias, no computara en estos cálculos.

Ahora bien, si se compara los montos destinados al rescate bancario derivado de la crisis financiera y aquellos destinados a afrontar el desempleo juvenil se atisba dónde están las prioridades actualmente a nivel comunitario y estatal. Las cifras que se manejan del coste de rescate bancario, muy por encima de los 100.000 millones de euros, distan bastante de los 1.500 habilitados para impulsar IEJ y los 6.000 millones previstos para la Garantía Juvenil. El propio informe de investigación del Parlamento Europeo sobre el papel y las actividades de la Troika ha reconocido el importante coste social de las medidas tomadas y la insuficiencia de los esfuerzos económicos y políticos realizados para responder al problema de desempleo.¹³ Aunque se pueda argumentar que las competencias otorgadas a la UE son muy distintas en materia económica que en lo que respecta a la dimensión social y de empleo, conviene recordar cómo la reforma de la gobernanza económica que se ha materializado en los últimos años en la UE se ha hecho extralimitándose del mandato previsto en los Tratados y, lo que es peor, de espaldas al Parlamento Europeo y los parlamentos nacionales. Por lo tanto, si frente a la crisis de deuda soberana se tomaron medidas excepcionales para garantizar la devolución de la deuda a los acreedores –en gran medida la banca alemana y francesa–, para un problema ‘alarmante’ como la situación de muchos jóvenes en Europa era de esperar medidas de más hondo calado.

¹² I. Álvarez, F. Luengo y J. Uxó, *Fracturas y crisis en Europa*, Ed. Clave Intelectual, Madrid, 2013.

¹³ Parlamento Europeo, «Informe sobre la investigación relativa al papel y las actividades de la Troika» (BCE, Comisión y FMI) en relación con los países de la zona euro sujetos a un programa (2013/2277(INI)), Comisión de Asuntos Económicos y Monetarios, 2014.

Las decisiones adoptadas por parte de la UE no son solo insuficientes para responder a la problemática sino que, además, sus recomendaciones han sido utilizadas por el Gobierno de Rajoy para llevar a cabo reformas que institucionalizan la precariedad. Las nuevas formas de contratación ahondan en la temporalidad y la individualización de las relaciones laborales, apoyándose además en una reducción de los costes a las empresas mediante subvenciones públicas e incentivos. Al no existir inversión pública ni privada en actividades que renueven y fortalezcan nuestro modelo productivo, los jóvenes no cualificados tienen más riesgo de exclusión y los cualificados se encuentran subempleados o en paro. En ambos casos, esta desprotección los condena a la alternancia entre paro y precariedad, cuando no directamente al exilio. Parece que el objetivo del Gobierno, lejos de lo que estipula la GpJ, es únicamente reducir las cifras del desempleo de cualquier manera, y no la creación de nuevos empleos de calidad.

En definitiva, lo que hace falta es voluntad política por parte de los gobernantes para emprender un cambio de orientación en las políticas de empleo juvenil que tenga como objetivo la creación de trabajo en condiciones decentes. Las transformaciones económicas, apoyadas en un empleo estable, sin duda encaminarán la economía hacia la senda de la recuperación, pero no una recuperación exclusivamente en términos numéricos, sino sobre la base de la estabilidad y la cohesión social. Ante problemas estructurales hacen falta soluciones estructurales; está en juego el futuro de toda una generación.