

La Garantía Juvenil en Aragón: claroscuros de las políticas públicas para la inserción laboral de los jóvenes

Alberto Igal Melendo, Universidad de Zaragoza, e-mail: 631305@unizar.es

David Pac Salas, Universidad de Zaragoza, e-mail: davidpac@unizar.es

Juan David Gómez-Quintero, Universidad de Zaragoza, e-mail: jdgomez@unizar.es

1. Introducción

En el contexto actual los programas de fomento de empleo juvenil que se están desarrollando en los países de la Unión Europea presentan un panorama de indudable importancia y trascendencia. Según los barómetros del CIS, el paro es el principal problema que existe en España. Este se ha agravado desde el año 2007 hasta la actualidad debido a la crisis económica, financiera y social. La población joven se ha visto afectada en mayor medida en comparación a la población general, lo que ha obligado a los poderes públicos a incrementar sus esfuerzos en la lucha por conseguir la integración laboral de los jóvenes que están excluidos del ámbito del trabajo.

Dentro de las políticas activas de empleo aparece la Garantía Juvenil como una iniciativa Europea cuyo objetivo es facilitar a los jóvenes el acceso al mundo del trabajo a través de diversos programas y medidas.

Existe una fuerte carga ideológica en la elaboración y aplicación del plan, como así lo demuestran las principales patas que componen esta política y el énfasis que esta hace en aspectos como el emprendimiento, el autoempleo y la empleabilidad.

En estos primeros años de investigación vemos que la Garantía Juvenil se caracteriza por ser una política de claroscuros con amplios márgenes de mejora en el diseño e implementación, ya que encontramos fallos relacionados con el liderazgo del proceso, la coordinación de los actores participantes en la gestión del programa, baja ejecución presupuestaria, la escasa cobertura respecto al número de destinatarios previstos y la desatención de los jóvenes con mayores dificultades.

2. ¿Qué es la Garantía Juvenil?

Las actuaciones de la Garantía Juvenil siguiendo las recomendaciones de Europa se dividen en cuatro grandes ámbitos que se reflejan en la Estrategia estatal de Emprendimiento y Empleo Joven 2013-2016: emprendimiento, intermediación, apoyo a la contratación y mejora de la empleabilidad.

Tabla I. Resumen de estrategias y acciones del Plan

ESTRATEGIAS	ACCIONES
Emprendimiento	SACE
	Ayudas a jóvenes emprendedores
	Fomento de autoempleo
	Creación de cooperativas y S. L.
Intermediación	Diagnóstico personalizado
	Lanzaderas de empleo
	Prospección de empresas
	Programas integrales de empleo
	Agencias de colocación
	Convenio IAJ
	INAEM Orienta
	Red Eures
	Convenio Cámara de Comercio e Industria
Apoyo a la contratación	Fomento del empleo joven
	Empresas de inserción
	Contratación de jóvenes discapacitados
	Ayudas económicas a empresas
Mejora de la empleabilidad	Escuelas taller
	Talleres de empleo
	Acuerdos con compromiso de contratación
	Acreditación de idiomas
	Formación e inserción juvenil en Aragón
	Convenio Universidad
	Acciones formativas
	Prácticas no laborales

3. ¿Quiénes son los beneficiarios?

En noviembre de 2016 el Instituto Aragonés de la Juventud (IAJ) realizó una sencilla encuesta aleatoria a 100 jóvenes beneficiarios del Programa para conocer sus percepciones y valoraciones. A pesar de no haber sido un estudio riguroso, este instrumento permitió una aproximación al siguiente perfil de los beneficiarios.

Respecto a la edad, el 52% de los beneficiarios era menor de 25 años y el 48% estaba entre los 26 y los 30 años. En cuanto a los estudios, el 24% contaba con la Educación Secundaria Obligatoria finalizada, un 15% era Licenciado o Graduado y el 18% tenía un Grado Superior.

En la Tabla podemos observar la situación actual de jóvenes inscritos en el Sistema de Garantía Juvenil en Aragón. Según el Estudio Público del Impacto en Aragón del Sistema de Garantía Juvenil (2016, p. 18) elaborado por el INAEM, a siete de julio de 2016, había 6.988 jóvenes inscritos en Aragón.

Tabla II. Jóvenes Inscritos hasta julio de 2016

	Beneficiario	No beneficiario	Pendiente subsanación	Total
Huesca	530	439	38	1007
Zaragoza	2604	2343	321	5268
Teruel	349	338	26	713
Total	3483	3120	385	6988

Fuente: Elaboración propia a partir de Instituto Aragonés de Empleo (2016)

El documento de estudio del impacto de la Garantía Juvenil señala que de los 14.227 jóvenes menores de 30 años que se encuentran en situación de desempleo, aproximadamente la mitad no pueden acceder al fichero por alguna razón o requisito preestablecido antes de la implantación. De los 14.227 solo 6988 (49,12%) están inscritos. Incluso, algunos de los inscritos no se pueden beneficiar de las acciones que componen el plan.

Surge la necesidad de puntualizar que esto tenía validez con anterioridad al 2017, ya que en el Consejo de Ministros del 23 de diciembre de 2016 cambió los requisitos. Se aprobó que los jóvenes demandantes de empleo pasaran automáticamente a estar inscritos en el Sistema de Garantía Juvenil, sin necesidad de cumplir los requisitos.

4. Emprender o morir

Las políticas laborales actuales en general y esta política en particular nos están dirigiendo hacia una única salida posible: el emprendimiento. Más si cabe la Garantía Juvenil parece que tiene como objetivo el adoctrinamiento de los más jóvenes desde sus inicios en el ámbito laboral, inculcando los valores del emprendimiento como única salida posible.

¿Pero qué implica este futuro construido sobre el pilar del emprendimiento?

El emprendimiento en sí no es un valor negativo, al contrario es algo positivo. Ni tampoco es malo tener inquietudes o querer labrarse un futuro, sin embargo estamos en desacuerdo con la perspectiva que se le ha dado al emprendimiento. Dado que el valor de corte neoliberal que se le está atribuyendo pasa por pisar al de al lado para ascender, superar a los demás, la lucha del todos contra todos, es decir, buscar una solución individual a un problema que es colectivo (Moruno, 2015). Por tanto, no nos permite formar parte de un colectivo, si no que de forma individual se debe competir y no fracasar en un entorno que muchos expertos tachan como “hostil” (Romero y Tirado, 2016).

5. Primeros datos para la evaluación

La divulgación del programa

La divulgación de este programa ha sido un reto mayúsculo. Una de las principales preocupaciones iniciales de los órganos gestores era llegar a los jóvenes de todos los rincones de la geografía aragonesa.

Inicialmente preocupaban los municipios intermedios y las comarcas, más que Zaragoza capital. Esta preocupación tiene su fundamentación en la escasez de recursos juveniles en los entornos rurales. Para este fin se ha contado con 13 centros colaboradores en Aragón que hacen parte del Sistema Aragonés de Información Joven (SIJ), organizados en tres niveles de información: provincial, comarcal y municipal.

Basándonos en el número de destinatarios estimados por el Plan operativo para ejecutar fondos asignados al INAEM en julio de 2014 y en el número de inscritos en la Garantía Juvenil a julio de 2016 (Tabla II) , podemos concluir que el 33,65% de los destinatarios se inscribió (y por tanto conocía) este programa.

En un reciente estudio realizado por Moreno (2017) a nivel estatal, indicaba que solo el 25% de los jóvenes españoles conocía (en abril de 2016) la iniciativa europea de la Garantía Juvenil para combatir el desempleo, frente al 51% de los jóvenes finlandeses o al 50% de los italianos. En este sentido, Aragón superaría el promedio nacional en cuanto el nivel de conocimiento del Programa.

La dirección y coordinación del programa

En la implementación de las medidas en los planos nacional y autonómico se ha detectado una ausencia clara de liderazgo del programa. Como señalan algunos analistas de los procesos de implementación de las políticas públicas, el rol de dirección y liderazgo es imprescindible para el éxito de los programas (Subirats, 2013).

En el plano autonómico se señala el escaso liderazgo e interés ejercido por parte del Ministerio de Empleo. Ha faltado, según las fuentes consultadas, pedagogía, claridad y compromiso en la implementación del Programa.

De igual manera, al interior de la Comunidad Autónoma se aprecia una dispersión de las funciones y una ausencia de claridad respecto a las consejerías y departamentos que deben articular las acciones necesarias para el éxito del programa.

Eficiencia en la gestión de los recursos

En el periodo que comprende los años 2015 a 2018 el INAEM cuenta con un presupuesto de 14,5 millones de euros. El balance del año 2015 no fue muy halagador respecto al grado de ejecución del presupuesto total que el INAEM destinaba al Sistema de Garantía Juvenil. El propio organismo reconoció a los medios de comunicación que solo pudo ejecutar el 36,48 % del presupuesto de ese año.

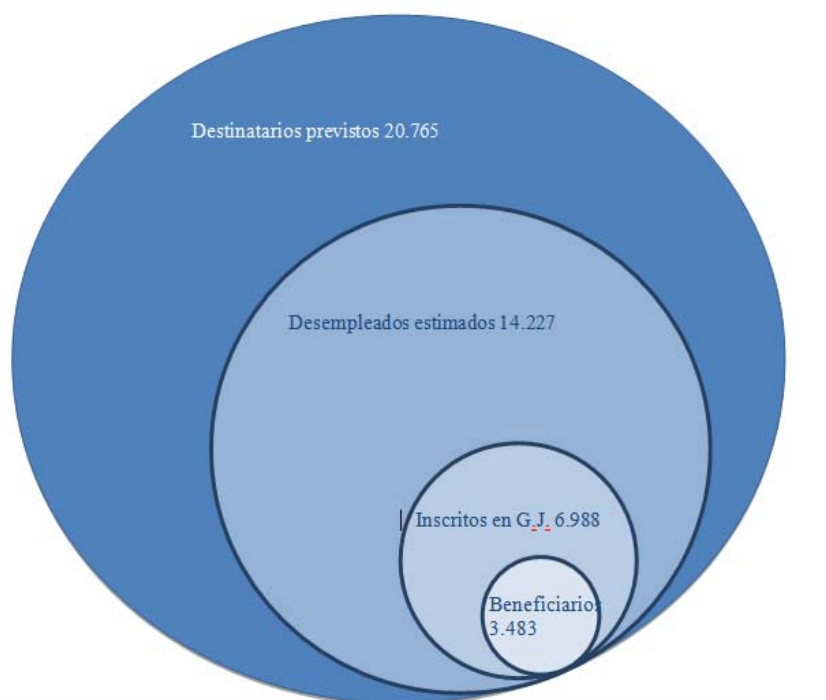
Beneficiarios ¿garantizados?

Es muy prematuro hacer un balance de los resultados del Programa debido al escaso margen de tiempo para apreciar sus efectos. Algunas informaciones señalan que el cambio en los perfiles de los destinatarios realizados en el segundo semestre de 2015 pervirtió la esencia del Plan. Cuando inicialmente los destinatarios eran menores de 25 años, los técnicos se encontraban con jóvenes de escaso nivel educativo, muy bajos ingresos familiares y en una situación de exclusión social moderada. No obstante, al subir la edad hasta los 29 años, empezaron a entrar jóvenes con estudios universitarios, con precariedad laboral pero integrada socialmente.

Según Moreno (2017) y refiriéndose al ámbito nacional, el 38% de los inscritos en el programa de Garantía Juvenil –es decir, casi cuatro de cada diez– estaban trabajando o formándose seis meses después de haberse registrado como beneficiario del plan. Los datos de Aragón que hemos podido recabar para este informe están en torno a ese porcentaje de éxito (36%). Resultados que difieren considerablemente de los jóvenes irlandeses o italianos, quienes consiguen emplearse en el 71% y 68% de los casos, respectivamente, gracias a estos planes (Moreno, 2017).

Existe una brecha considerable entre los destinatarios previstos y los beneficiarios finales, ya que, con los datos disponibles, podemos afirmar que a finales de 2016 sólo se habían beneficiado un 16,77% de los destinatarios previstos en 2014 (ver gráfico I).

Gráfico I. Brecha de implementación entre destinatarios previstos y beneficiarios reales en Aragón.



6. Conclusiones provisionales

En conclusión, podemos señalar que la implementación tiene un amplio margen de mejora. La puesta en marcha de las medidas diseñadas se ha encontrado con serias dificultades durante los años 2015 y 2016. Hasta el momento, lejos de reducir la precariedad laboral no está evitando que esta cada día esté más instalada en el sector joven y cada vez sea más común encontrar jóvenes que sufren temporalidad, bajos salarios, pésimas condiciones laborales y altas tasa de paro.

Por lo tanto, miramos al futuro y no vemos salida posible mediante las vías del emprendimiento a la precariedad instalada en las relaciones laborales. Desde que este tipo de medidas se pusieron de moda al amparo del auge neoliberal, no han contribuido a solucionar el problema del desempleo, ni mejorar las condiciones laborales, ni tampoco reducir la desigualdad. Si no que estas políticas neoliberales y uno de sus principales pilares como es el emprendimiento, lo que han hecho ha sido provocar el efecto contrario y han favorecido que la precariedad se haya convertido ya no en la excepción si no en la norma dentro del mundo laboral.

La política, en singular, se plantea sobre escenarios hipotéticos y previsiones poco realistas, aunque sea impulsada por las buenas intenciones. No obstante, las políticas, en plural, se encuentran por lo general con actores, recursos y destinatarios reales que deben ejecutar y desarrollar las medidas previstas. Observar, analizar y

evaluar la cercanía o distancia entre una y otras es una tarea tan incómoda como imprescindible para la calidad democrática.

El futuro del Plan y los resultados que nos va a deparar son, a día de hoy, inciertos. Hasta la fecha encontramos más retos y aspectos a mejorar que valoraciones positivas. En este artículo identificamos y describimos estos aspectos que, de resolverse, podrían reportar grandes beneficios a los jóvenes aragoneses y a la Comunidad en general. Se sugiere llevar a cabo un seguimiento exhaustivo de la aplicación de las medidas, número de beneficiarios de las mismas, ejecución de las partidas presupuestarias, consecución o no de los objetivos integradores de la Garantía Juvenil. Resulta imprescindible generar nuevas medidas como poner en marcha un monitoreo constante de las medidas existentes, a fin de evaluar la eficiencia, eficacia, efectividad e impacto del Sistema de Garantía Juvenil en la Comunidad Autónoma de Aragón.

7. Bibliografía

Instituto Aragonés de Empleo (2016), *Estudio Público del Impacto en Aragón del Sistema de Garantía Juvenil*, Gobierno de Aragón (Departamento de Economía, Industria y Empleo), Zaragoza.

Moreno, Almudena (2017). *El reto de la Garantía Juvenil ¿solución a un problema estructural?*. España: Observatorio Social de “La Caixa”.

Moruno, Jorge (2015), “*La Fábrica del Emprendedor. Trabajo y política en la empresa-mundo*”, Akal, Madrid.

Romero Laullón, Ricardo y Tirado Sánchez, Arantxa (2016), *La clase obrera no va al paraíso. Crónica de una desaparición forzada*. Ediciones Akal, Madrid.

Subirats, Joan y Dente, Bruno. (2014), *Decisiones Públicas: Análisis y estudio de los procesos de decisión en políticas públicas*. Barcelona, España: Ariel.