



Estudios
Latinoamericanos
de Relaciones Laborales
y Protección Social

Revista semestral
N.º 12
Año 2021
Vol. II
Edita: **Ediciones Cinca**

GARANTÍA Y FOMENTO DEL EMPLEO JUVENIL

EDITORIAL

Crisis del empleo y trabajo juvenil: un debate necesario y trascendente
J. Eduardo López Ahumada

ESTUDIOS

Reflexiones sobre la situación del empleo juvenil y el fomento de su
empleabilidad: mercado de trabajo y políticas de empleo en la Unión
Europea y España
J. Eduardo López Ahumada

La transición de los jóvenes hacia el trabajo decente: política social y
empleo juvenil en España
José Ignacio Olaguibe

El Marco Jurídico de la Movilidad Laboral Juvenil en la Alianza del
Pacífico
Ruth Adriana Ruiz Alarcón
Emma E. Ortiz Arciniegas
Aída Fernández de los Campos

Retos del sindicalismo contemporáneo. Perspectiva latinoamericana
Óscar Hernández Álvarez

**Estudios Latinoamericanos
de Relaciones Laborales
y Protección Social**

Publicación periódica (Dos números al año)
Edita: **Ediciones Cinca, S. A.**

Precio número suelto:
25€ (IVA no incluido)

Suscripción anual:
Impresa y digital:
España: 40€ (IVA no incluido)
Extranjero: 70€ (IVA no incluido)
Digital: 20€ (IVA no incluido)

Fecha de publicación de este número: diciembre 2021

Distribución a librerías y suscripciones:

Ediciones Cinca, S. A.
General Ibáñez Íbero, núm. 5A
28003 Madrid
Teléfono: 91 553 22 72
grupoeditorial@edicionescinca.com

**Producción editorial,
coordinación técnica e impresión:**

Grupo Editorial Cinca, S. A.
General Ibáñez Íbero, núm. 5A
28003 Madrid

Edita:
Ediciones Cinca, S. A.

Producción editorial:
Juan Vidaurre

Director de ediciones:
Joaquín Sastrón Urioste

Editor:
Luis Sastrón Gandullo

Depósito legal: M-2067-2016
ISSN: 2445-0472

La suscripción a esta publicación autoriza el uso exclusivo y personal de la misma por parte del suscriptor. Cualquier otra reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta publicación sólo puede ser realizada con la autorización de sus titulares. En particular, la Editorial, a los efectos previstos en el art. 32.1 párrafo 2 del vigente TRLPI, se opone expresamente a que cualquier fragmento de esta obra sea utilizado para la realización de resúmenes de prensa, salvo que cuente con la autorización específica.

Diríjase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos) si necesita fotocopiar, escanear, distribuir o poner a disposición de otros usuarios algún fragmento de esta obra, o si quiere utilizarla para elaborar resúmenes de prensa (www.conlicencia.com; 91 702 19 70 / 93 272 04 47).

La responsabilidad de las opiniones vertidas en los trabajos que publica *Estudios Latinoamericanos de Relaciones Laborales y Protección Social*, incumbe exclusivamente a sus autores y su publicación no significa que Ediciones Cinca, S. A. se identifique con los mismos.



LA TRANSICIÓN DE LOS JÓVENES HACIA EL TRABAJO DECENTE: POLÍTICA SOCIAL Y EMPLEO JUVENIL EN ESPAÑA*

José Ignacio Olaguibe**

Universidad de Alcalá (Madrid, España)

SUMARIO: 1. Introducción. –2. Juventud y empleo: el desafío de la transición. –3. Los jóvenes y el mercado de trabajo español en el marco de la Unión Europea. –4. Políticas sociales de empleo y movilidad laboral juvenil. –5. El trabajo decente juvenil: el reto de las políticas sociales. –6. Consideraciones finales.

RESUMEN

La juventud como periodo de transición y su relación con el mercado de trabajo constituye un objeto de estudio con particularidades y especificaciones. Estas notas diferenciales del empleo joven podrían considerarse una oportunidad para fortalecer la cohesión social a través de su integración al mercado laboral y no ser el fundamento de condiciones de trabajo de inferior calidad, de temporalidad y de mayor precariedad. El reto para los estados lo constituye no sólo la creación de empleo joven, sino también que sea digno y de calidad. El concepto de trabajo decente se presenta como un parámetro objetivo que ninguna política de empleo juvenil puede omitir ni ir en detrimento. Este trabajo aborda la realidad del trabajo y los jóvenes desde una perspectiva del ciclo vital y se centra en la realidad particular del empleo juvenil en España.

ABSTRACT

As a transition period and its relation to the labour market, youth is an area of study with particularities and specificities. These differential characteristics of youth employment could be seen as an opportunity to strengthen social cohesion through their integration into the work market and not as the basis for lower quality, temporary and more precarious working conditions. The challenge for states is not only to create jobs for young people, but also to guarantee that they

* Recibido el 11 de junio de 2021. Aceptado el 23 de septiembre de 2021.

** Investigador en formación (UAH-FPI) en Instituto Universitario de Investigación en Estudios Latinoamericanos (IELAT), línea estable de investigación en Relaciones laborales y protección social (Universidad de Alcalá, España).

are decent and of high quality. The concept of decent work is presented as an objective parameter that no youth employment policy can omit or undermine. This paper addresses the reality of work and young people from a life-cycle perspective and focuses on the particular reality of youth employment in Spain.

Palabras clave: Empleo juvenil. Trabajo decente. Política social.

Key words: Youth employment. Decent work. Social policy.

1. INTRODUCCIÓN

El empleo joven representa uno de los problemas globales que hoy espera ser abordado y que, dado sus efectos más allá del mercado de trabajo, concentra gran parte de la preocupación de los gobiernos y las organizaciones internacionales. La falta de oportunidades o las pocas expectativas laborales que experimentan mujeres y varones luego de finalizar la educación obligatoria tiene importantes efectos sobre la cohesión social. Mucho más, si recurren al abandono temprano de la educación. La armonía entre lo personal y lo profesional en esta etapa es muy importante en el plano individual pero también social.

Según la OIT en el mundo hay 70 millones de jóvenes buscando trabajo; más de 160 millones de jóvenes que trabajan, pero viven en la pobreza; 2 de cada 5 jóvenes están desempleados o son trabajadores pobres; en perspectiva la tasa de desempleo juvenil es 3 veces más alta que la de los adultos¹. Actualmente, como consecuencia de la crisis sanitaria y económica suscitada por la pandemia COVID-19, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) ya prevé que el problema del empleo juvenil será particularmente grave en tres dimensiones: 1) interrupciones en la educación, la formación y el aprendizaje en el trabajo; 2) mayores dificultades para los jóvenes que buscan empleo y quienes se incorporan por primera vez al mercado de trabajo, y 3) la pérdida de empleos y de ingresos, junto con el deterioro de la calidad del empleo².

La juventud como periodo del ciclo vital humano en relación con el mundo del trabajo constituye un objeto de estudio con particularidades y especificaciones. La juventud es un periodo de transición en la vida de todos los seres humanos que necesita ser reconocido, cuidado y estimulado. Estas notas diferenciales del empleo joven son una oportunidad para fortalecer la cohesión social a través de su integración al mercado laboral y no el fundamento o justificación de condiciones de trabajo de inferior calidad, de temporalidad y de mayor precariedad. Por eso, es importante reconocerlas y tenerlas presente para el diseño de las políticas públicas de empleo joven.

Entre los factores que inciden negativamente en las posibilidades de empleo de los jóvenes, además de las condiciones externas y de contexto del mercado de trabajo, destacan el abandono temprano de la educación y el nivel de educación adquirido. Ambos factores configuran desafíos concretos para abordar desde las políticas sociales en materia de empleo joven. Asimismo, el paro, la sobre cualificación y la precariedad laboral son hechos que también caracterizan esta transición que afrontan los jóvenes desde hace décadas en España.

El concepto de trabajo decente se presenta como un parámetro objetivo que ninguna política de empleo juvenil puede omitir ni ir en detrimento. El trabajo decente proporciona, en cuanto ideal, un marco integrado para corregir los déficits a los que se enfrentan los jóvenes en lo que respecta a los derechos en el trabajo, el empleo productivo, la protección social y el diálogo social.

¹ ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (OIT). Empleo decente para los jóvenes. La iniciativa global para la acción, 2017.

² ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (OIT). Nota técnica: Prevenir la exclusión del mercado de trabajo: Afrontar la crisis del empleo juvenil provocada por la COVID-19, junio 2020, p.1.

Por eso, reconociendo la importancia de las políticas sociales para el fomento del empleo juvenil y con el objetivo de contribuir a la mejora del cumplimiento de sus objetivos y potenciar su capacidad transformadora, cabe reflexionar sobre las medidas aplicadas, sus fines y los resultados obtenidos hasta el momento. La realidad a inicios de la tercera década del siglo XXI padece de una carencia importante de trabajo digno y de calidad, en la que se ve afectada toda la población. La falta de trabajo constituye uno de los desafíos de gobernanza más importante, y especialmente, desde un punto de vista generacional, el desempleo juvenil.

2. JUVENTUD Y EMPLEO: EL DESAFÍO DE LA TRANSICIÓN

Cuando se estudia la realidad de los jóvenes y el trabajo se presenta el desafío de definir no sólo qué entendemos por juventud, sino también cuáles son los rasgos distintivos que hacen particular este objeto de estudio. Esto supone aceptar el presupuesto de que los jóvenes en el mundo del trabajo conforman un grupo de personas, con especificidades y necesidades propias, que se distingue del resto de la población por una cuestión de edad³. Desde esta perspectiva, hay dos caras que mayormente requieren atención a la hora de abordar el problema del empleo juvenil. Por un lado, las características propias de la juventud como periodo vital en relación con el ámbito laboral: el nivel de educación adquirido, la temporalidad de las relaciones laborales, las oportunidades de acceso al mercado de trabajo, la movilidad laboral. Por otro lado, el contexto general del empleo que incluye a toda la población, incluida la adulta.

Es cierto que no existe un acuerdo universal sobre el periodo de años que abarca la juventud como etapa vital del ser humano, como sí ocurre con el periodo de niñez. Sin embargo, con fines estadísticos, Naciones Unidas, sin perjuicio de cualquier otra definición hecha por los Estados miembros, define a los jóvenes como aquellas personas de entre 15 y 24 años. Esta definición, fue aprobada por la Asamblea General en su resolución 36/28 de 1981 donde, entre otras cosas, reconoce la importancia de que la juventud participe directamente en la tarea de forjar el futuro de la humanidad y la contribución valiosa que la juventud puede hacer al establecimiento del nuevo orden económico internacional basado en la equidad y la justicia. Por su parte, la Unión Europea (UE) considera joven a los mayores de 16 años y menores de 30 años. En América Latina tampoco hay uniformidad en cuanto a la determinación de desde y hasta cuando se es joven, sino más bien hay muchas diferencias entre cada país.

Más allá de la falta de precisión, se puede coincidir en que la juventud es un periodo de transición en la vida de todos los seres humanos que necesita ser reconocido, cuidado y estimulado. Comprender el periodo de juventud como parte del ciclo vital supone reconocer que el factor diferenciador propio responde a una etapa de transición, que va desde la dependencia de la niñez a la independencia de la adultez; desde la escuela al primer empleo; de la inexperiencia a la experiencia profesional; de la formación obligatoria a la formación voluntaria. Ciertamente, la armonía entre lo personal y lo profesional en esta etapa de la vida es muy importante en el plano individual pero también social. El desarrollo personal y la búsqueda de identidad propia de los jóvenes, que incluye la dimensión laboral, son aspectos que inciden directamente sobre la cohesión social.

Las particularidades de la juventud como periodo del ciclo vital no configuran una condición limitante o de inferioridad respecto al resto de ciudadanos. Por el contrario, son parte del proceso de inclusión e integración social que todo ser humano experimenta. Sin embargo, en el contexto global del mercado de trabajo, esta singularidad transitoria de los jóvenes –muchas veces– son el argumento o fundamento de condiciones de trabajo de inferior calidad, de temporalidad y de mayor precariedad que deben afrontar. Aunque estas condiciones hoy por hoy afectan a todos los asalariados, en el caso de los jóvenes revisten especiales diferencias. Por ejemplo, como ocurre con las garantías y herramientas de las que disponen los jóvenes para combatir la precariedad, o para hacer valer la protección jurídica al despido; siendo que la mayoría de ellos se encuentra en una relación laboral temporal como veremos en el próximo apartado.

³ TRILLO, F. "Políticas públicas de empleo, trabajo y ciudadanía: los trabajadores jóvenes". *Revista de Administración Pública*, vol. 47, 2016, p. 105.

En general, las políticas de fomento de empleo joven suelen hacer mayor énfasis en los jóvenes que acceden al mercado de trabajo y menos —o casi nada— a las condiciones de trabajo de los que ya se encuentran trabajando. Las consecuencias de un excesivo marco de regulación laboral de temporalidad, y por ende de precariedad, no solo tiene efecto en el empleo sino también en que retroalimenta la precariedad social⁴. La falta de oportunidades o las pocas expectativas laborales que experimentan mujeres y varones luego de finalizar la educación obligatoria tiene importantes efectos sobre la cohesión social⁵. Mucho más, si no terminan la escuela secundaria. Ciertamente, una visión general del problema que atraviesan los jóvenes en el mercado de trabajo permite ver con mayor facilidad la importancia que tiene la permanencia y la estabilidad laboral para el desarrollo profesional pero también personal, independientemente al factor etario.

Los principales problemas con los que se enfrentan los jóvenes durante la transición entre el sistema educativo y el mercado de trabajo no tienen su origen sólo en la crisis económica que atraviesan ciertos países de la UE o del mundo durante o luego de la pandemia COVID-19. El paro, el abandono temprano de la educación, la sobre cualificación y la precariedad laboral son hechos que caracterizan esta transición que afrontan los jóvenes desde hace décadas. Sin dudas, esta realidad exige un replanteo más amplio, donde el foco de atención no sean solo las medidas sociales sino el actual sistema laboral. El modo para acceder, permanecer o promocionar en muchas ocasiones presenta requisitos y exigencias basados en una única medida: “la productividad”. Este criterio, en tanto excesivo, resulta cada vez más alejado de la propia naturaleza humana de quienes integran el mercado de trabajo o pretenden hacerlo, donde los jóvenes no son una excepción a la regla.

Conciliar la promoción y fomento de la productividad con la disminución del déficit en empleo decente no resulta fácil. Las políticas sociales revisten un papel muy importante para corregir o subsanar aspectos del actual mercado de trabajo. Sin embargo, el contenido de las políticas muchas veces se ve exigido por los parámetros de competitividad del mercado y no termina de incidir y abordar las necesidades reales de los trabajadores o de quienes necesitan trabajar. Ciertamente, no se puede tratar al trabajador como si fuese un factor de producción más en el mercado. La dignidad personal y el bienestar familiar del trabajador es el fin del trabajo, en tanto actividad humana, y el proceso productivo es el medio, en tanto parte de un sistema económico. Alterar este orden puede llevar a confundir a diferentes perspectivas, donde el trabajador es parte del costo de un proceso de producción de bienes y servicios, convirtiéndolo en un medio al servicio de un fin meramente económico o financiero.

Este modo de comprender la relación entre el trabajo y el trabajador también afecta a los jóvenes que pretenden acceder o permanecer en un mercado de trabajo que parece estar enfocado únicamente en producir más productos y cada vez más barato. Esta lógica, trae serias consecuencias, como quedó recogido en la Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización en Filipinas: “la globalización no tiene sentido si abarata el calzado del niño, pero le cuesta el puesto de trabajo al padre”⁶. Necesariamente, esto conlleva a repensar el papel del trabajo en la vida de las personas. En este caso, durante la etapa de juventud, donde se gesta una identidad propia y se forja el inicio de un proyecto personal y profesional que tiene un correlato social. El trabajo no solo es bueno en el sentido de que es útil o de que se disfruta; también es bueno porque es algo digno, es decir, algo que corresponde a la dignidad de la persona y la acrecienta⁷.

⁴ TRILLO, F. “Políticas públicas de empleo, trabajo y ciudadanía: los trabajadores jóvenes”. *Revista de Administración Pública*, vol. 47, 2016, p. 106

⁵ KIESELBACH, T. “Desempleo juvenil de larga duración y riesgo de exclusión social en Europa: informe cualitativo del proyecto de investigación Yuseder”. *Revista de Estudios de Juventud*, n.º 65, 2004 (Ejemplar dedicado a: Políticas de Juventud en Europa, un contexto de flexibilidad e incertidumbre), pp. 31-49.

⁶ ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (OIT). “Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización: la globalización puede y debe cambiar”, *Trabajo*, Revista de la OIT, Ginebra 2004, p. 6.

⁷ SOMAVÍA, J. *El trabajo decente. Una lucha por la dignidad humana*. Organización Internacional del Trabajo, Santiago de Chile, 2014, p. 41.

En este contexto, influido también por las consecuencias ocasionadas por la pandemia COVID-19 en materia laboral, y teniendo en cuentas las previsiones que advierte la OIT sobre los jóvenes y el empleo⁸, se hace necesario repensar el papel de las políticas sociales de empleo tanto en su diseño como en el impacto que tienen. Es crucial, ante este presente, procurar entre todos los actores sociales el fomento de medidas que contribuyan a un mercado de trabajo donde todas las personas, a partir de la edad habilitante en cada ordenamiento jurídico, puedan acceder, permanecer y promocionar en condiciones acordes a su propia dignidad humana.

3. LOS JÓVENES Y EL MERCADO DE TRABAJO ESPAÑOL EN EL MARCO DE LA UNIÓN EUROPEA

En España según los datos de la Encuesta de Población activa (EPA) durante el último trimestre de 2020 el total de jóvenes de entre 16 y 29 años asciende a 6.807.500, de los cuales 996.000 son extranjeros. El desempleo y las dificultades para acceder a un trabajo digno y de calidad forma parte de la realidad que estos jóvenes experimentan en el siglo XXI. Reducir el déficit de empleo en este grupo de la población constituye un desafío global importante a nivel de gobernanza para los estados miembros de la UE. Si bien la tasa de desempleo difiere según el país, según los datos de Eurostat al terminar el año 2020 todos han sufrido un aumento en el desempleo juvenil, principalmente a causa de los efectos generados por la pandemia COVID-19.

A nivel UE la tasa de desempleo desestacionalizada en diciembre de 2019 ascendía a 14,8 % y en diciembre de 2020 a 17,8 %. El caso de España se distingue al tener la tasa de desempleo juvenil más alta llegando a un 40,7 % como se aprecia en el gráfico 1. Alemania tiene la tasa de desempleo juvenil más baja con 6,1 %. Sin embargo, también se ha visto afectado por la crisis sanitaria y económica como se refleja en el gráfico. En el caso de Portugal se ubica en una situación intermedia, ascendiendo en 2020 la tasa de desempleo juvenil a 22,5 %. El resto de los Estados miembros oscilan entre ambos extremos, a los fines prácticos de este artículo solo se grafican los casos mencionados por ser los más significativos para la región de Iberoamérica y Alemania como referencia de la UE con el menor nivel de desempleo en la población joven.

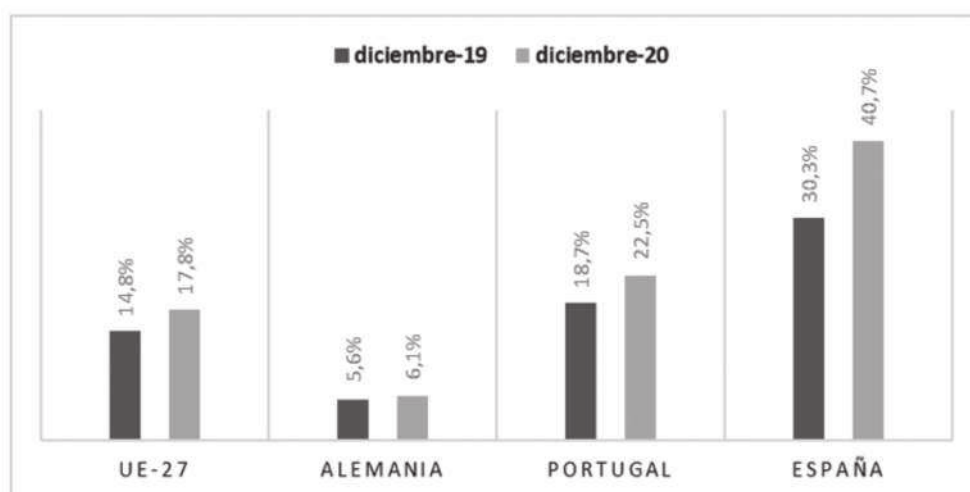


Gráfico 1: Desempleo juvenil desestacionalizado (menores de 25 años) en la UE, Alemania, Portugal y España. Fuente: Eurostat, febrero 2021.

⁸ ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (OIT). Nota técnica: Prevenir la exclusión del mercado de trabajo: Afrontar la crisis del empleo juvenil provocada por la COVID-19, junio 2020, pp.1-19.

Entre los factores que inciden negativamente en las posibilidades de empleo de los jóvenes, además de las condiciones externas y de contexto del mercado de trabajo, destacan el abandono temprano de la educación y el nivel de educación adquirido. Las circunstancias que afronta este grupo poblacional a medida que crece en años y en necesidades propias de su desarrollo humano, constituye un problema estructural para la UE, puesto que actualmente su empleabilidad depende, en gran medida, del nivel de cualificación alcanzado⁹. Asimismo, supone una pérdida de oportunidades para los jóvenes y un desperdicio de potencial social y económico para la UE en su conjunto cuya repercusión económica de esta problemática, por ejemplo, en 2014 estaba estimada en un 1,2 % del PIB en el seno mismo de la UE¹⁰.

El abandono temprano de la educación:

El abandono temprano de la educación es una de las preocupaciones principales con relación a la realidad de los jóvenes y el empleo. El porcentaje de personas de 18 a 24 años que no continuaron su formación una vez finalizada la primera etapa de educación secundaria mantiene una tendencia descendente desde 2008, año en el que alcanzó su máximo con el 31,7 %, de acuerdo con los datos de Eurostat. Sin embargo, los esfuerzos de intervención en este problema continúan. Hoy la Estrategia Europa 2020 recoge el objetivo de reducir la tasa de abandono escolar temprano al 10% en la UE-28; en el caso de España el objetivo era reducirlo al 15 % en 2020¹¹. Esta realidad a la que se exponen muchos jóvenes se transforma en una desventaja inicial cuyos efectos se amplían y complejizan a lo largo del ciclo vital en términos laborales y económicos¹².

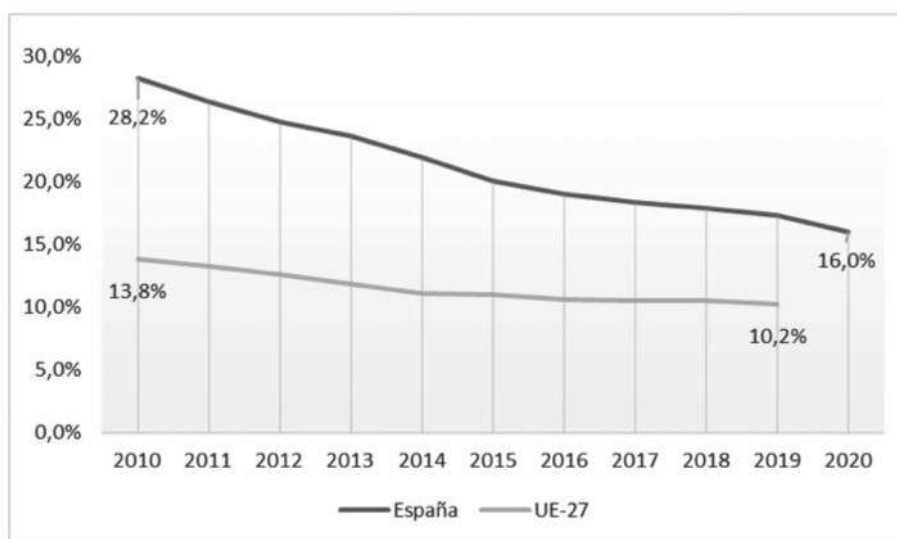


Gráfico 2: *Abandono temprano de la educación en España y la Unión Europea.* Fuente: Eurostat, febrero 2021.

⁹ NIETOS ROJAS, P. "La formación como elemento diferencial en la inserción laboral de los jóvenes poco cualificados. Un enfoque comparado.", en ESCUDERO RODRÍGUEZ, R. (editor), *Jóvenes y empleo: una mirada desde el derecho, la sociología y la economía*, Centro Reina Sofía sobre Adolescencia y Juventud, 2016, pp. 146-162.

¹⁰ *Ibidem*, p. 146.

¹¹ GOBIERNO DE ESPAÑA, MINISTERIO DE TRABAJO Y ECONOMÍA SOCIAL. Informe: Jóvenes y mercado de trabajo, diciembre 2020, p. 16.

¹² MERCADER, J. R. "Medidas desesperadas de lucha contra el desempleo: el Real Decreto-Ley 10/2011, de 26 de agosto y los ajustes al mismo por el Real Decreto-Ley 14/2011, de 16 de septiembre". *Relaciones Laborales*, n.º 2, 2012.

En la adolescencia se inicia un proceso vital que lleva a los jóvenes a preguntarse acerca de su propia identidad, el sentido de la vida y la felicidad. No tener respuestas genera desasosiego y puede conducir a la apatía y el abandono personal que se observa muchas veces en los adolescentes que no culminan la educación obligatoria. El desarrollo humano de los jóvenes en estos casos se ve afectado y los coloca en una situación de vulnerabilidad. Esta experiencia a las que los jóvenes se enfrentan impone fuertes limitaciones al progreso individual y colectivo, frustra la equidad de desarrollo y crecimiento, y evidencia el fracaso del sistema político-económico para reducir las desigualdades sociales y favorecer la igualdad de oportunidades¹³.

El nivel de estudio:

Otro factor muy influyente en las posibilidades de acceso laboral en los jóvenes es el nivel de educación alcanzado (característica más marcada que en la población adulta). En España según los datos de la EPA los jóvenes con niveles de cualificación más altos presentan una tasa de empleo relativamente más alta y una tasa de paro más baja, mientras que los jóvenes con apenas cualificación presentan una tasa de empleo más reducida y una tasa de paro significativamente más alta (gráfico 2). Estos jóvenes con menor nivel de educación presentan mayores riesgos de enfrentarse a situaciones de mayor vulnerabilidad; y en caso de acceder a empleos, las condiciones a las que se someten revisten una importante dosis de precariedad. Ciertamente, el nivel de estudios alcanzado es determinante en la situación de la población en el mercado de trabajo: a mayor nivel de estudios la situación dentro del mercado de trabajo es más favorable y viceversa.

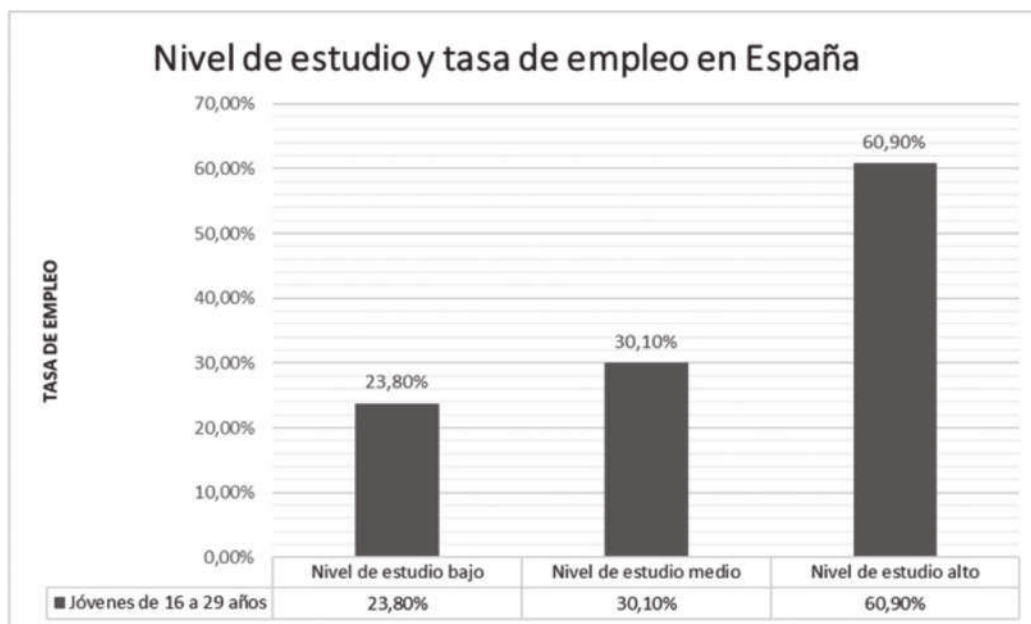


Gráfico 3: Tasa de empleo según nivel de estudio alcanzado. Fuente: EPA, INE, 12-2020.

¹³ OLAGUIBE, J. "El abandono escolar y la necesidad de restablecer el vínculo escuela-alumno a partir de la implementación del proyecto de vida como herramienta pedagógica". En ICFU, *Las caras invisibles de la pobreza. Una mirada integral de la vulnerabilidad*, TeseoPress, 2019, pp. 347-362.

Los jóvenes que tienen un bajo nivel de educación o que por diversos motivos han recurrido al abandono temprano de su formación educativa tienden a verse atrapados en situaciones de paro de larga duración y lo que es más preocupante los que encuentran empleo lo hacen con condiciones laborales muy precarias. Sin lugar a duda, el problema del abandono temprano en la educación y el bajo nivel de cualificación forman parte de la lista de los retos para la gobernanza en el nuevo siglo y constituyen factores importantes para combatir el desempleo juvenil. El papel de la política social es crucial en este tema. Las consecuencias de esta problemática en su conjunto repercuten negativamente en la cohesión social. Abordar esta realidad de los jóvenes facilita la inclusión e integración de los jóvenes no solo al mercado de trabajo sino a la misma dinámica de la sociedad. De no hacerlo, con el correr del tiempo, las dificultades y circunstancias que se generan por la falta de trabajo y de expectativa de progreso se tornan muy difíciles de revertir.

4. POLÍTICAS SOCIALES DE EMPLEO Y MOVILIDAD LABORAL JUVENIL

El fomento del empleo, la mejora de las condiciones de vida y de trabajo, una protección social adecuada, el diálogo entre la dirección y otros miembros del personal, el desarrollo de los recursos humanos para garantizar un nivel de empleo elevado y duradero y la prevención de la exclusión social son los objetivos comunes de la UE y sus Estados miembros en materia social y laboral¹⁴. Asimismo, desde el establecimiento de los veinte principios y derechos esenciales postulados en el pilar europeo de derechos sociales, se sientan las bases para apoyar un proceso renovado de convergencia hacia mejores condiciones de vida y de trabajo. Los principios y derechos se estructuran entorno a tres categorías: i) igualdad de oportunidades y de acceso al mercado laboral, ii) condiciones de trabajo justas y iii) protección social e integración social¹⁵. Podríamos decir que estos postulados, en su conjunto, configuran el marco desde el cual emanan las políticas sociales de empleo y movilidad juvenil en el espacio de la UE y que luego cada estado aplica de modo particular.

La Estrategia Europa 2020 de la UE, adoptada en 2010 en un contexto de crisis económica y financiera, estableció como uno de sus ámbitos prioritarios el crecimiento integrador a partir del cual fomenta una economía con elevados niveles de empleo que favorezca la cohesión social y territorial. Esta Estrategia también estableció cinco objetivos principales, incluido un objetivo social fundamental (garantizar que para 2020 haya veinte millones de personas menos en riesgo de pobreza) y un compromiso renovado en el ámbito del empleo (una tasa de empleo del 75 % para el grupo de edad entre 20 y 64 años). Para ayudar a lograr estos objetivos, se establecieron siete iniciativas emblemáticas. Entre ellas, la “Agenda de nuevas cualificaciones y empleos”, que buscaba modernizar las políticas de flexiseguridad, y la iniciativa “Juventud en Movimiento”, que estaba destinada a reforzar la movilidad y mejorar la educación y la formación.

La iniciativa Juventud en Movimiento fue un paquete completo de propuestas de educación y empleo para los jóvenes europeos que se inició en 2010 y tuvo una duración de 4 años aproximadamente. A través de este programa se buscaba mejorar la educación y las posibilidades de empleo de los jóvenes y aumentar la tasa de empleo juvenil, dentro del objetivo más amplio de conseguir una tasa de empleo del 75% de la población en edad laboral (20 a 64 años). El modo de aplicación que establecía era adecuando más la educación y la formación a las necesidades de los jóvenes, animándolos a aprovechar las ayudas de la UE para estudiar o formarse en otro país, y estimulando a los países de la UE a simplificar la transición de los estudios a la vida laboral. La movilidad geográfica y el mejoramiento del nivel de educación eran los pilares de esta iniciativa. Entre los métodos utilizados destacaban la coordinación para establecer y fomentar las acciones a escala nacional y de la UE, y las medidas específicas para los jóvenes, como el proyecto piloto “Tu primer trabajo EURES” de movilidad en el mercado laboral de la

¹⁴ Ver artículo 151 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

¹⁵ Ver Pilar europeo de derechos sociales. Disponible: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/social-summit-european-pillar-social-rights-booklet_es.pdf

UE, y mayor apoyo a los jóvenes emprendedores a través del Instrumento Europeo de Microfinanciación Progress¹⁶.

Actualmente y desde la Recomendación del Consejo de la UE en abril de 2013 se estableció la Iniciativa de Empleo Juvenil de la Unión Europea con la que se financia la aplicación de los regímenes de Garantía Juvenil. En España esta política tiene especial relevancia. Está dirigida a jóvenes en búsqueda de empleo que no se encuentren en situación de estudiar o formarse, ni trabajando por cuenta propia o ajena, y quieran lograr su inserción plena en el mercado laboral. Está enfocada a que todos los jóvenes no ocupados ni integrados en los sistemas de educación o formación, puedan recibir una oferta de empleo, educación o formación, incluida la formación de aprendiz o periodo de prácticas, tras acabar la educación formal o quedar desempleados. La recomendación europea que estableció el programa requiere que cada joven pueda recibir una oferta en un periodo de cuatro meses a partir de su inscripción.

Asimismo, el gobierno español ha diseñado el Plan de Choque para el Empleo Joven 2019-2021, en colaboración con la Comunidades Autónomas y resultado del acuerdo firmado el 5 de diciembre de 2018 por el Gobierno y los interlocutores sociales. Este programa tiene por objeto mejorar la integración laboral de los jóvenes en el mercado de trabajo bajo un enfoque integral. Entre los objetivos del Plan se fija el reducir la tasa de paro joven al 23,5% y ocupar a 168.000 jóvenes menores de 25 años en paro, con una dotación presupuestaria para el conjunto del periodo 2019-2021 de 2.000 millones de euros. El Plan se articula en torno a 6 ejes y contempla 50 medidas, e incorpora la elaboración de un Plan Anual de Actuación vinculado al Plan Anual de Política de Empleo (PAPE) y en coordinación con el Sistema Nacional de Garantía Juvenil.

De esta forma, con la aplicación del plan, se busca la mejora de la competitividad y el valor añadido de la estructura productiva española con el objetivo de alcanzar niveles de crecimiento económico que permitan generar una oferta sustancial de empleo, estable o flexible, sobre la base del desarrollo de sectores de futuro y con alto valor añadido. Además, se pretende fortalecer el compromiso con la formación integral y con la cualificación de las personas jóvenes, para que redunde en un impulso a su promoción individual, colectiva y profesional, con apoyo en el sistema educativo y en el entorno laboral como elementos fundamentales para su integración social. Se trata de dotar de competencias profesionales a aquellos jóvenes con escasa cualificación, principalmente los jóvenes del entorno rural, y potenciar el papel de los Servicios Públicos de Empleo como puerta de entrada al mercado de trabajo y a la vida activa. Entre las iniciativas destacan las de apoyo a la formación en competencias estratégicas, de retorno a la escuela, y las vinculadas a la formación profesional dual, al empleo con derechos, al emprendimiento de los jóvenes, al fomento de la participación sindical de las personas jóvenes y del asociacionismo empresarial¹⁷.

Concretamente, en España existen a nivel estatal una serie de ayudas por la contratación de jóvenes menores de 30 años, así como bonificaciones y reducciones a la Seguridad Social para los Autónomos. Existen las convocatorias de educación, formación, prácticas, aprendizaje, empleo y autoempleo. Estas últimas, se trata de oportunidades diseñadas a medida para jóvenes, con el objetivo de mejorar vuestra incorporación en el mercado de trabajo y enfocadas en los campos y sectores que mayor demanda tienen en la actualidad. Ciertamente, en general todas las políticas sociales adoptadas tienen un carácter de transferencia económica que tiene como destino el mismo joven que pretende acceder a un empleo o bien el mismo empleador al cual se busca beneficiar con este tipo de incorporación.

¹⁶ NACIONES UNIDAS. "Las políticas sociales y de empleo: principios generales", Ficha técnica sobre la Unión Europea, 2021, pp. 1-5. Disponible: www.europarl.europa.eu/factsheets/es

¹⁷ Se puede encontrar más información sobre el Plan de choque para el Empleo Joven 2019-2021 en: <https://www.sepe.es/HomeSepe/Personas/encontrar-trabajo/plan-de-choque-empleo-joven-2019-2021.html>

Sin embargo, muchas veces nos preguntamos por qué a pesar del esfuerzo realizado las políticas de empleo no terminan de incidir totalmente. Además de la evaluación de impacto de las políticas sociales, cabe reflexionar sobre su diseño. Es decir, observar el eje central sobre el cual se sienta su desarrollo, el enfoque del cual se parte para establecer una modalidad u otra de acción, el alcance de su aplicación o bien la finalidad perseguida. No es lo mismo adaptar el mercado de trabajo para favorecer el acceso de los jóvenes al empleo, que favorecer la inserción de los jóvenes al empleo para sostener el mercado de trabajo tal cual lo conocemos.

Ciertamente, se hace necesario consensuar e identificar un criterio objetivo que permita orientar las políticas en el marco de los principios y garantías reconocidos en la legislación interna y en la normativa internacional. Cómo así también, que facilite su evaluación y corrección si es necesario. En este sentido, en el próximo apartado se desarrolla el concepto de trabajo decente aplicado al trabajo durante el periodo de juventud.

5. EL TRABAJO DECENTE JUVENIL: EL RETO DE LAS POLÍTICAS SOCIALES

El Parlamento Europeo hizo un llamamiento en favor de un pilar europeo de derechos sociales sólidos a favor de un empleo justo y un crecimiento sostenible. En acuerdo junto al Consejo Europeo y los dirigentes de veintisiete estados miembros se establecieron un conjunto de principios que buscan, entre otras cosas, una UE que luche contra el desempleo, la discriminación, la exclusión social y la pobreza; en la que los jóvenes reciban la mejor educación y formación, y puedan estudiar y encontrar trabajo en todo el continente¹⁸. Ciertamente, el empleo y los jóvenes ocupan un lugar relevante en el camino hacia un crecimiento sostenible y la promoción del progreso económico y social de la UE.

Las políticas sociales de fomento del empleo para los jóvenes demuestran los esfuerzos realizados desde los gobiernos para promover y facilitar el acceso laboral de este grupo de población. Pero, también se observa, que las iniciativas en este ámbito consistente en la reducción del estatuto jurídico de los trabajadores jóvenes, como fórmula de atracción de este grupo hacia el empleo, redonda, con carácter general, en la consideración de sus integrantes como quasi-trabajadores¹⁹. Este planteamiento conlleva a insistir, que en tanto los jóvenes no sean considerados parte del sistema de mercado con condición similar a las de los trabajadores adultos se verán inmerso siempre en las dificultades existente.

En este sentido, el concepto de trabajo decente se presenta como un parámetro objetivo que ninguna política de empleo juvenil puede omitir ni ir en detrimento. El trabajo decente significa contar con oportunidades de un trabajo que sea productivo y que produzca un ingreso digno, seguridad en el lugar de trabajo y protección social para las familias, mejores perspectivas de desarrollo personal e integración a la sociedad, libertad para que la gente exprese sus opiniones, organización y participación en las decisiones que afectan sus vidas, e igualdad de oportunidad y trato para todas las mujeres y hombres. En definitiva, el trabajo decente como eje de gobernanza y de política pública resume las aspiraciones de todo ser humano durante su vida laboral desde su juventud hasta su retiro. Es por eso, por lo que el trabajo decente ocupa un lugar destacado en la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible. No sólo está integrado en los objetivos y las metas, sino también como parte de la filosofía misma en que se sustenta la nueva Agenda²⁰.

Este concepto reconoce al trabajo como fuente de dignidad personal, estabilidad familiar, paz en la comunidad y como punto de convergencia de cuatro objetivos estratégicos. En primer lugar, crear empleo productivo e ingresos, ya que sin esto resulta vano pretender alcanzar un nivel de vida digno, el desarrollo social y económico y el pleno desarrollo personal. Segundo,

¹⁸ Parlamento europeo, Consejo de la Unión y Comisión Europea. Pilar europeo de derechos sociales, 2018, p. 5.

¹⁹ TRILLO, F. "Políticas públicas de empleo, trabajo y ciudadanía: los trabajadores jóvenes". *Revista de Administración Pública*, vol. 47, 2016, p. 120.

²⁰ ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (OIT). Plan de implementación de la OIT Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, 2016, p. 3.

garantizar los derechos de los trabajadores en general y en particular de aquellos trabajadores desfavorecidos o pobres que necesitan representación, participación y leyes adecuadas que se cumplan y estén a favor de sus intereses. Tercero, extender la protección social, para la inclusión social y la productividad. Esto ayuda a garantizar que hombres y mujeres disfruten de condiciones seguras en el trabajo, tiempo libre y descansos adecuados, teniendo en cuenta valores familiares y sociales, que contemplen una retribución adecuada en caso de pérdida o reducción de los ingresos, y que permita el acceso a una asistencia sanitaria adecuada. Por último, promover el diálogo social, incluyendo todos los tipos de negociación, consulta e intercambio de información entre representantes de gobiernos, empleadores y trabajadores sobre temas de interés común²¹.

Entre los principios y derechos fundamentales que proporciona el trabajo decente se encuentran: libertad de asociación y libertad sindical y reconocimiento efectivo de derecho a negociación colectiva, eliminación del trabajo forzoso u obligatorio, abolición del trabajo infantil y eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación. La participación de organizaciones de trabajadores y empleadores, sólidas e independientes, es fundamental para incrementar productividad, evitar conflictos en el trabajo y crear una sociedad cohesionada. Estas organizaciones desempeñan un rol importante en las negociaciones colectivas, y no solo deben velar por los derechos de los trabajadores más jóvenes sino también dar lugar a su participación.

Para la Organización Internacional del Trabajo abordar el problema del empleo de los jóvenes es esencial para que éstos logren trabajo decente a lo largo de toda la vida y para promover la solidaridad entre generaciones, contribuyendo así a un círculo virtuoso de desarrollo y reducción de la pobreza²². Por eso las estrategias destinadas a brindar a los jóvenes una oportunidad de obtener un trabajo decente no pueden disociarse de los esfuerzos encaminados a mejorar las perspectivas de empleo de los adultos²³. El reconocimiento y las garantías para condiciones laborales dignas también se extiende a los jóvenes. El principio de igualdad de oportunidades para el acceso, promoción y permanencia en el trabajo y de igualdad de remuneración por igual trabajo alcanza a toda persona en condición de trabajar independientemente a la edad.

Ciertamente, el trabajo decente proporciona, en cuanto ideal, un marco integrado para corregir los déficits a los que se enfrentan los jóvenes en lo que respecta a los principios y derechos en el trabajo, el empleo productivo, la protección social y el diálogo social. El trabajo decente no es una norma internacional; es una meta humana legítima en toda sociedad. Se basa en la creación de empleos y de un ambiente que propicie la inversión y el desarrollo de las empresas, el respeto a los derechos laborales y una protección social que esté dentro de las posibilidades de cada economía, todo esto facilitado por el diálogo entre gobiernos, empleadores y trabajadores, y con apoyo de la solidaridad internacional²⁴.

Este planteamiento presenta el desafío que tienen las políticas sociales de empleo de fomentar, sin distinción de edad, la creación de trabajos productivos y de calidad, desarrollando un modelo de relaciones laborales en condiciones de libertad, igualdad, seguridad y de respeto a la dignidad humana. De este modo, el trabajo decente junto con el principio de justicia social promovido por la OIT, suponen la posibilidad de generar trabajo asalariado, empleo de calidad y condiciones dignas de vida y con una adecuada cuota protección social²⁵. En definitiva, el trabajo decente constituye una referencia objetiva que toda política social de empleo juvenil debe aspirar y fomentar.

²¹ OIT. Memoria del Director General: Trabajo decente, Conferencia Internacional del Trabajo, 87.º reunión Ginebra, junio de 1999.

²² OIT. "Un buen comienzo: Trabajo decente para los jóvenes". Documento informativo reunión tripartita sobre el empleo de los jóvenes: el camino a seguir, Ginebra, 2004, p. 55.

²³ *Ibidem*, p. 55.

²⁴ SOMAVÍA, J. *El trabajo decente. Una lucha por la dignidad humana*. Organización Internacional del Trabajo, Santiago de Chile, 2014, p. 41.

²⁵ LÓPEZ AHUMADA, J. E. "La defensa del modelo social de gobernanza del trabajo en el contexto de la globalización económica", *Documentos de trabajo, IELAT*, n.º 146, 2021, p. 7.

6. CONSIDERACIONES FINALES

En la actualidad el panorama del empleo juvenil a nivel global es complejo y difícil. El papel de las políticas sociales ante el desempleo resulta cada vez más relevante. Pero, a pesar de los esfuerzos realizados desde los gobiernos no resulta sencillo incidir de modo eficiente. Como se observa en los datos analizados sobre la realidad de España las dificultades a las que se enfrentan los jóvenes para acceder y permanecer en un empleo son muchas. Además, si logran acceder aparecen otros problemas como las condiciones de precariedad en las relaciones laborales a las que se someten.

A partir de una visión amplia del problema socio laboral que representa el acceso y la permanencia de los jóvenes en el mercado de trabajo, como la que se busca desarrollar este artículo, permite no sólo reconocer las notas particulares propias del periodo vital de la juventud sino también comprender que las dificultades de todos los trabajadores también impacta de modo particular en la población joven. Por eso, no pueden disociarse los esfuerzos encaminados a fomentar empleo digno y de calidad en la población adulta con los necesarios para la población joven.

Por último, el trabajo decente se presenta como una referencia objetiva que toda política social de empleo juvenil debe promover. Se trata de fomentar oportunidades de acceso y permanencia a un trabajo que sea de calidad y que produzca un ingreso digno a los jóvenes, cuya actividad sea protegida y cuidada en el lugar de trabajo y goce de protección social para sus familias, mejores perspectivas de desarrollo personal e integración a la sociedad.