

Artículos / Articles

El diseño y despliegue del sistema de garantía juvenil en España. Un análisis documental / *The design and deployment of the youth guarantee system in Spain. A documentary analysis*

***Joan Rodríguez-Soler**

Centre d'Estudis Sociològics sobre la Vida Quotidiana i el Treball (QUIT), Institut d'Estudi del Treball (IET), Universitat Autònoma de Barcelona, Cerdanyola del Vallès, España/*Spain*
Joan.Rodriguez.Soler@uab.cat

Joan Miquel Verd

Centre d'Estudis Sociològics sobre la Vida Quotidiana i el Treball (QUIT), Institut d'Estudi del Treball (IET), Universitat Autònoma de Barcelona, Cerdanyola del Vallès, España/*Spain*
JoanMiquel.Verd@uab.cat

Recibido / Received: 31/10/2016

Aceptado / Accepted: 13/12/2017

RESUMEN

En este artículo se analiza el planteamiento general, diseño, y concreción en medidas específicas del Sistema Nacional de Garantía Juvenil (SNGJ) en España. El objetivo es estudiar en qué medida la garantía juvenil española se ajusta a los principios de *tailoring* (flexibilidad y aplicación “a medida” de las diferentes medidas) y *targeting* (orientación hacia los colectivos con mayores dificultades de inserción) que emanan de las directrices europeas. Para ello se utiliza un enfoque cualitativo sostenido en un diseño metodológico que articula el análisis documental con el de entrevistas semiestructuradas a expertos y responsables de la implantación del SNGJ. El análisis desarrollado nos lleva a concluir que existen dudas razonables respecto al grado en que tanto el diseño general del SNGJ como las medidas en las que se ha concretado se ajusten a los principios señalados. Se evidencian así los obstáculos existentes para que los recursos destinados a la garantía juvenil produzcan los efectos deseados.

Palabras clave: Juventud, Garantía Juvenil, Políticas de Empleo, Mercado de trabajo español, NEET.

ABSTRACT

This article analyses the general approach, design, and specific measures of the National Youth Guarantee System (SNGJ) in Spain. The objective of this study is to determine to what extent the Spanish youth guarantee adheres to the principles of tailoring (flexibility and customised implementation of measures) and targeting (focusing on the groups with greater difficulties in labour market integration) that emanate from the European recommendations. This article utilises a qualitative approach, based on a methodological design that combines document analysis and semi-directed interviews with experts and other persons responsible for SNGJ's implementation. This analysis leads us to conclude that there are reasonable doubts regarding the degree to which both the SNGJ design and its specific measures meet the aforementioned principles of tailoring and targeting. Thus, our study identifies the existing obstacles that stand in the way of ensuring that the resources devoted to the youth guarantee have their desired effects.

Keywords: Youth, Youth Guarantee, Employment Policies, Spanish Labour Market, NEETs.

***Autor para correspondencia / Corresponding author:** Joan Rodríguez-Soler. Universitat Autònoma de Barcelona. Campus UAB Av. de l'Eix Central-Edifici B. 08193 Cerdanyola del Vallès, España.

Sugerencia de cita / Suggested citation: Rodríguez-Soler, J., Verd, J. M. (2018). El diseño y despliegue del sistema de garantía juvenil en España. Un análisis documental *Revista Española de Sociología*, 27 (3), 395-412

(Doi: <http://dx.doi.org/10.22325/fes/res.2018.22>)

INTRODUCCIÓN

El año 2013, en un contexto en que el desempleo juvenil en Europa había estado creciendo desde el año 2008, la Comisión Europea puso en marcha la *Iniciativa de Empleo Juvenil*, y, meses más tarde, el Consejo Europeo estableció el marco general de la garantía juvenil europea. En el año 2014 se aprobó en España el *Plan Nacional de Garantía Juvenil* que, siguiendo los pasos marcados por el Consejo Europeo, sentó las bases del *Sistema Nacional de Garantía Juvenil* (SNGJ). Este sistema empezó a implementarse a partir de septiembre de 2014, sin que hasta el momento haya sufrido modificaciones substanciales.

En principio, la garantía juvenil europea pretende recoger aquellas características de las políticas activas de empleo aplicadas al colectivo juvenil que mejores resultados habían estado dando en el pasado. En esta línea, el marco general europeo destaca dos elementos que hasta el momento de su formulación habían sido secundarios en el contexto español, y que por ello pueden considerarse relativamente novedosos (Bussi y Geyer, 2013; Consejo Europeo, 2013): 1) las medidas deben ser flexibles y aplicarse “a medida” (*tailored*) de las necesidades de las personas inscritas en el sistema, y 2) las medidas y su implementación deben estar orientadas (*targeted*) especialmente a los jóvenes más desfavorecidos.

Este artículo tiene como objetivo identificar en qué medida estos dos grandes principios orientadores de la garantía juvenil en Europa (el desarrollo de medidas *tailored* y *targeted*) han estado presentes en la concreción normativa del SNGJ y en la implantación de sus medidas. Para dar respuesta a este objetivo, se ha situado el foco de atención en el análisis de la concepción, diseño y despliegue normativo de las medidas que forman parte del SNGJ. Así pues, el planteamiento metodológico adoptado toma como objeto directo de análisis el modo en que las políticas públicas españolas *conciben* (tanto en su nivel más teórico como en su aplicación práctica) la garantía juvenil, entendiendo que esta concepción puede tener un efecto directo sobre los resultados obtenidos¹. Este planteamiento se ha

concretado en un diseño metodológico que articula el análisis de los textos más relevantes en que se define la filosofía del SNGJ, así como su diseño y despliegue, con el análisis de una serie de entrevistas realizadas a actores clave en diferentes niveles (estatal, autonómico y municipal) y ámbitos (administración, organizaciones civiles, etc.), que ostentan una visión privilegiada del proceso de aplicación de dicha política.

La conclusión principal a la que llega el artículo es que las medidas desplegadas en el marco del SNGJ resultan excesivamente rígidas y de carácter generalista, lo cual supone ignorar las especificidades y diferentes características del colectivo al que se dirigen. Además, el análisis realizado ha evidenciado la ausencia de medidas orientadas específicamente a los jóvenes más desfavorecidos. Estas características contradicen los principios generales que inspiran la garantía juvenil europea, lo cual estaría limitando el efecto real de las medidas aplicadas en el SNGJ².

El artículo se ha dividido en cinco partes, además de la introducción. En primer lugar se presenta la lógica general que impulsa el desarrollo de programas de garantía juvenil en Europa. A continuación se exponen las características de su población objetivo y se apuntan las dificultades existentes de dicho colectivo para acceder al SNGJ en España. En el tercer apartado se presenta el enfoque metodológico, destacando el cri-

la garantía juvenil en España. Más allá del propio seguimiento que realiza la Comisión Europea (*Youth Guarantee Monitoring Database*) y de los informes derivados de ella (European Commission, 2016, 2017), las pocas publicaciones que abordan una evaluación centrada en los resultados disponen aún de pocas evidencias empíricas (Dhéret y Morosi, 2015; Dhéret y Roden, 2016; Cabasés *et al.*, 2016; Moreno Mínguez, 2017). En cualquier caso, los pocos datos disponibles apuntan a un alcance limitado de las medidas. En este sentido, resulta indicativo el bajo porcentaje de jóvenes que, seis meses después de haberse registrado en el SNGJ, han encontrado empleo o han recibido una acción formativa (37,7 %) (European Commission, 2017).

2 Una conclusión que explicaría, en parte, las dificultades por parte de los programas de garantía juvenil (y particularmente, el caso español) para atraer al colectivo de jóvenes NEET (European Commission, 2016). Como botón de muestra, la tasa de cobertura de jóvenes NEET entre 15 y 24 años en 2015 fue del 37,5 % para toda la UE de los 28, y del 10,7 % para España.

1 Son aún muy escasos los datos existentes sobre los resultados que ha ofrecido la aplicación de las medidas de

terio de selección de la información analizada y la estrategia de análisis utilizada. En el cuarto apartado se aborda el análisis del SNGJ, desde sus características generales a las líneas de actuación más específicas recogidas en él. Finalmente, en el quinto apartado, se presentan las conclusiones.

LA GARANTÍA JUVENIL COMO POLÍTICA ACTIVA DE EMPLEO: ¿HACIA UN ENFOQUE MÁS FLEXIBLE?

A pesar de las pocas evaluaciones existentes sobre los programas de garantía juvenil en Europa, es abundante la literatura que se ha esforzado en identificar los puntos fuertes y débiles en las políticas activas de empleo orientadas a la población joven que existían con anterioridad al desarrollo de los programas de garantía juvenil. En esta literatura se ponen de manifiesto, en primer lugar, los escasos resultados obtenidos por las políticas activas de empleo de carácter generalista, predominantes durante muchos años especialmente en los países del sur de Europa (Berlingieri *et al.*, 2014; Felgueroso y Jansen, 2015). Autores como Heckman *et al.* (1999) o Bell y Blanchflower (2011) destacan los pobres resultados de aquellas políticas dirigidas a la población desempleada en general, en que los jóvenes son tratados de forma indiferenciada, y de medidas como los incentivos a la contratación o la formación ocupacional sin carácter específico.

En cambio, la literatura ha destacado los buenos resultados obtenidos en aquellos programas en que se da una orientación y asesoramiento personalizado a los jóvenes (Berlingieri *et al.*, 2014; Caliendo y Schmidl, 2016; Card *et al.*, 2010; Heyes, 2014; Wulfgramm y Fervers, 2015). También se ha destacado el éxito obtenido en aquellas medidas en que su aplicación se hace a medida de las necesidades de cada joven (*tailored support*), tanto en relación con sus características sociodemográficas como en relación con sus circunstancias personales (Berlingieri *et al.*, 2014; Kluve *et al.*, 2016), así como de los programas dirigidos específicamente (*targeted*) a los jóvenes desfavorecidos y de bajos ingresos (Kluve *et al.*, 2016). Parecería, pues, que una política “contextualizada” y adaptada a las características de la población receptora tiene más probabilidades de ser

efectiva que una que pase por alto las circunstancias personales específicas (O’Reilly *et al.*, 2015). Por otro lado, la literatura también destaca el éxito de los programas comprensivos y de carácter multidimensional, que implican una combinación y articulación flexible de diferentes medidas orientadas a superar la situación de desempleo (Kluve, 2014; Kluve *et al.*, 2016; Martin y Grubb, 2001).

Precisamente los primeros programas de garantía juvenil puestos en marcha en los países escandinavos entre la segunda mitad de los años 80 y la primera mitad de los 90 (Bussi y Geyer, 2013) pretenden aglutinar aquellas características de las políticas activas de empleo que habían sido más exitosas en la lucha contra el desempleo juvenil, aunque reforzando y reformulando ciertos aspectos (Berlingieri *et al.*, 2014). Así, en primer lugar se enfatiza el principio de adaptación de las políticas de empleo al colectivo de jóvenes, atendiendo a su diversidad, tal como también recuerda el Consejo Europeo en su Recomendación sobre la garantía juvenil (2013: 3): “Al diseñar el sistema de Garantía Juvenil, los estados miembros deberían tener presente cuestiones de carácter general como el hecho de que los jóvenes no constituyen un grupo homogéneo con entornos sociales similares”. Además, se destaca la noción de “garantía”, lo cual supone que los servicios públicos de empleo deben utilizar todo tipo de medios a su alcance para proporcionar una oferta de empleo o una orientación o formación que permita finalmente la inserción laboral de los jóvenes desempleados. Dentro de esta lógica de “garantía” destaca el objetivo de ofrecer una orientación y formación personalizada y a medida de las necesidades de cada joven, de modo que en función del perfil de la persona se debería optar por una medida u otra dentro del “paquete de medidas” de la garantía juvenil.

Estos principios inspiradores de la garantía juvenil europea contrastan con las características de las políticas activas tradicionalmente desarrolladas en España, que han adolecido de escasa flexibilidad y adaptación a la variedad de perfiles a los que se dirigen (Felgueroso y Jansen, 2015). Moreno Mínguez (2012: 105) ha destacado perfectamente la necesidad de cambiar este planteamiento tradicional en relación con las políticas destinadas al colectivo juvenil: “las administraciones públicas tienen que revisar sus protocolos de intervención

estandarizada dirigidos por lo general a colectivos de jóvenes homogéneos y ensayar estrategias de intervención plurales y adaptadas a las necesidades y demandas individualizadas planteadas por los jóvenes de hoy”. Ciertamente, la concepción e implantación del SNGJ en España constituía una oportunidad para cambiar el planteamiento tradicional en las políticas de empleo destinadas al colectivo juvenil. Sin embargo, el ajustado calendario para la implementación del sistema, junto con la presión impuesta por el sistema de financiación y de anticipos propuesto desde la UE (Cabasés *et al.*, 2016) permiten augurar un diseño de las medidas de la garantía juvenil basado en la inclusión de propuestas ya existentes. Esta falta de renovación en las medidas incluidas en la garantía juvenil española nos lleva a plantear nuestra primera hipótesis:

Hipótesis 1: A pesar de las reglas generales que guían la garantía juvenil europea, basada en los principios de flexibilidad y el desarrollo de medidas ajustadas (*tailored*) a la heterogeneidad de la población juvenil, la concreción normativa del SNGJ y la implementación de sus medidas se caracteriza por la rigidez y el desarrollo de medidas de carácter generalista.

LAS CARACTERÍSTICAS DE LA POBLACIÓN OBJETIVO Y SUS DIFICULTADES DE ACCESO AL SISTEMA DE GARANTÍA ESPAÑOL

En buena medida, el origen de la propuesta de garantía juvenil inicialmente lanzada por la Comisión Europea está en la preocupación por el incremento, en el conjunto de estados miembros, de los jóvenes que se encuentran desempleados y fuera del sistema educativo, más conocidos como el colectivo de jóvenes NEET (acrónimo de la expresión inglesa *Not in Employment, Education or Training*)³. Este

3 Existen críticas a la conceptualización del grupo de jóvenes NEET (Furlong, 2012) o, en su versión hispana, jóvenes nini (Serracant, 2012), en parte basadas en la elevada heterogeneidad de este colectivo. Bussi y Geyer (2013) apuntan a razones muy diversas para que los jóvenes se encuentren desvinculados del mercado de trabajo y del sistema educativo: desde jóvenes completamente inactivos, jóvenes desempleados pero que buscan empleo (y, en muchos casos, inscritos en los

perfil constituye, efectivamente, la población objetivo del *Sistema Nacional de Garantía Juvenil* (SNGJ), aprobado en 2014. El propósito de la garantía es ofrecer a los beneficiarios del sistema una oferta de empleo, un período de prácticas o una acción formativa en un plazo de cuatro meses tras quedar desempleados o acabar la educación formal. Para ello, deben cumplirse una serie de requisitos personales y laborales-formativos: tener menos de 30 años⁴, no haber trabajado en los últimos 30 días, no haber recibido acciones educativas en los últimos 90 días, no haber recibido acciones formativas en los últimos 30 días, y adquirir un compromiso de participación activa.

Sin embargo, ya en las evaluaciones de la aplicación de la garantía juvenil en los países escandinavos a partir de la segunda mitad de los años 80 se destacaba que el colectivo más beneficiado por las medidas era el de los jóvenes con un nivel formativo más elevado, a la vez que se alertaba ante las barreras de acceso de los jóvenes más desfavorecidos (Bussi y Geyer, 2013: 12). Estas consideraciones son de gran relevancia para el caso español.

Según Eurostat, en 2016, las tasas de jóvenes NEET en España son superiores a la media europea (Tabla 1), y estas diferencias eran todavía más acusadas en 2013, año de la publicación de la Recomendación sobre la garantía juvenil. A pesar de ello, los niveles de cobertura de los jóvenes NEET en el SNGJ son significativamente bajos en todas las franjas de edad (European Commission, 2017)⁵. La Tabla 1 tam-

servicios públicos de empleo), hasta jóvenes inactivos por cuestiones de salud o familiares. En este texto no hemos entrado a discutir conceptualmente el término, limitándonos a seguir la terminología oficial.

4 Inicialmente, el SNGJ español nace con la condición de tener menos de 25 años, cuestión que generó en su momento bastantes críticas por parte de las Comunidades Autónomas (CC. AA.), agentes sociales y entidades juveniles. Posteriormente, dicho límite de edad fue revisado y ampliado a 30 años.

5 Cabe destacar que no hay datos disponibles sobre las características sociodemográficas de los jóvenes NEET inscritos en programas de garantía juvenil (sexo, nivel de instrucción, etc.). Los únicos datos publicados a partir de la *Youth Guarantee Monitoring Database* (European Commission, 2016; 2017) se refieren a datos de cobertura o de flujos (número de personas que entran, salen, o se encuentran en el sistema).

bién muestra que la población joven desempleada en España se caracteriza por tener un bajo nivel de cualificación, en muchas ocasiones a causa de un abandono prematuro del sistema formativo —aunque no hay que despreciar el nivel de desempleo existente entre los jóvenes con educación superior, doblando la media europea. Por lo que respecta a los jóvenes NEET, y al contrario de lo que sucede en el conjunto

de la UE de los 28, en España se caracterizan por ser jóvenes más desempleados que inactivos y con bajo nivel de estudios. Además, en comparación con la UE, los jóvenes españoles tienen un significativo mayor nivel de desempleo y temporalidad en todas las franjas de edad. A ello hay que añadirle el reducido nivel de emprendimiento de los jóvenes, especialmente los jóvenes entre 18 y 24 años.

Tabla 1. Características socio-laborales de los jóvenes en España y UE28 en 2016 (todos los jóvenes y jóvenes NEET)

Indicadores		España	UE 28	
Tasa de desempleo 15-24 años		44,4	18,7	
Tasa de desempleo 25-29 años		25,6	11,2	
Tasa de desempleo 15-29 años		33,3	14,7	
Porcentaje de desempleo de larga duración 15-24 años		12,8	5,4	
Porcentaje de desempleo de larga duración 25-29 años		9,7	4,5	
Todos los jóvenes	Jóvenes desempleados por nivel de estudios (15-29 años)	Menos de primaria, primaria y secundaria 1.ª etapa (0-2 ISCED 2011)	43,4	25,3
		Secundaria 2.ª etapa o equivalente (3-4 ISCED 2011)	32,7	13,5
		Educación Superior o equivalente (5-8 ISCED 2011)	22,8	9,6
	Porcentaje de abandono escolar prematuro (18-24 años)	19	10,7	
Temporalidad	Porcentaje de empleados temporales 15-24 años	74,3	43,8	
	Porcentaje de empleados temporales 25-29 años	48,6	22,8	
Jóvenes emprendedores	Tasa de actividad emprendedora 18-24 años	2,6	8,2 ^a	
	Tasa de actividad emprendedora 25-34 años	7,8	11,3 ^a	
Tasa de jóvenes NEET 15-24 años		14,6	11,5	
Tasa de jóvenes NEET 25-29 años		24,2	18,8	
Tasa de jóvenes NEET 15-29 años		18,1	14,2	
Jóvenes NEET	Según estatus laboral (15-29 años)	Desempleados	12,1	6,3
		Inactivos	6	8
	Según nivel de estudios (15-29 años)	Menos de primaria, primaria y secundaria 1.ª etapa (0-2 ISCED 2011)	10,5	5,6
		Secundaria 2.ª etapa o equivalente (3-4 ISCED 2011)	4,1	6,5
		Educación Superior o equivalente (5-8 ISCED 2011)	3,4	2

Fuente: Elaboración propia a partir de Eurostat y GEM (2017)

Nota: a Valor medio de la región europea (incluye 25 países).

Estos datos nos muestran que en el caso español, dentro de la heterogeneidad que caracteriza al colectivo juvenil desempleado, predominan los perfiles con bajos niveles formativos e incluso los de jóvenes con abandono escolar prematuro. Este escaso nivel formativo puede suponer, como ya se mostró en su momento para los primeros programas desarrollados en los países escandinavos, una auténtica barrera de acceso para estos perfiles más desfavorecidos. El principio de *targeting* que recoge la garantía juvenil europea, al que ya se ha hecho referencia, debería servir para salvar esta dificultad. En esta línea, Hemerijck (2013) destaca que en el conjunto de las políticas públicas que se están aplicando en Europa durante los primeros años del siglo *xxi* se da una progresiva sustitución de la idea de equidad basada en la igualdad de recursos por la idea de que la equidad consiste en dar el debido apoyo a las necesidades de cada uno, individualmente y en función de sus particulares circunstancias. Ello debería llevar a una adaptación de las medidas de la garantía juvenil a los colectivos más desfavorecidos.

Sin embargo, se ha destacado en párrafos anteriores que en el caso español el SNGJ se ha desarrollado por la vía de la repetición mimética de medidas ya existentes, y que por lo tanto no se ha realizado un esfuerzo de adaptación a las características de la población juvenil que debería constituir la prioridad del nuevo sistema: los jóvenes desempleados que no se están formando y que tienen especiales dificultades de inserción. Las reflexiones realizadas por Felgueroso y Jansen (2015) abundan en las previsible dificultades que este colectivo más desfavorecido puede tener ante la implantación de la garantía juvenil en España. Estos autores auguran que los perfiles más beneficiados por las medidas de la garantía juvenil serán los jóvenes con mayores posibilidades de inserción, precisamente aquellos con menor necesidad de ayuda. Así pues, las características de los jóvenes NEET españoles, que tienen mayoritariamente un bajo nivel formativo, pueden suponer una auténtica barrera para tener un acceso real a las medidas de la garantía juvenil. Este razonamiento nos lleva a plantear nuestra segunda hipótesis:

Hipótesis 2: El diseño e implementación del SNGJ se caracteriza por la ausencia de medidas

orientadas (*targeted*) a las necesidades específicas del colectivo de jóvenes más desfavorecidos así como por la existencia de barreras que dificultan el adecuado uso de los recursos de la garantía juvenil por parte de este colectivo.

ENFOQUE Y DISEÑO METODOLÓGICO

Selección de la muestra de documentos y personas entrevistadas

Tal como se ha indicado en la introducción, el diseño metodológico de la investigación se sustenta en el análisis de aquellos documentos que permiten identificar cómo se *concibe* en España el SNGJ, tanto en relación con su diseño general como en relación con las medidas concretas que se han desarrollado. Nos encontramos, pues, ante el análisis de lo que Scott (1990) denomina *documentos de producción oficial*. Siguiendo las recomendaciones de Gidley (2012) se ha articulado este análisis documental con la realización y análisis de entrevistas semiestructuradas a actores clave y con el análisis de documentos que hemos cualificado como “complementarios”, puesto que el análisis exclusivo de documentos oficiales corre el riesgo de producir vacíos de información (Atkinson y Coffey, 2011; Gidley, 2012).

Los 31 documentos oficiales finalmente analizados se han seleccionado tomando como criterio de inclusión, en primer lugar, el hecho de ser documentos relevantes para el diseño e implementación de la garantía juvenil en España. Se ha distinguido entre aquellos elaborados en el nivel europeo, que eran los que marcaban la lógica general a seguir, y aquellos elaborados en el nivel español, que contenían información tanto respecto a la concepción y diseño general, como respecto a su implantación y despliegue en diferentes medidas específicas. Este criterio de inclusión se ha combinado con el criterio de máxima heterogeneidad (Patton, 2015; Verd y Lozares, 2016), que permite capturar “las dimensiones compartidas y centrales de un escenario o fenómeno” (Patton, 2015: 283). La información proveniente de estos dos niveles se ha complementado con un tercer tipo de documentos, elaborados por

instituciones diversas (OIT, CES, ETUI, Eurofound) que describen el despliegue de la garantía juvenil a nivel europeo y español.

También el conjunto de 14 entrevistas semiestructuradas realizadas tenían como objetivo complementar la información obtenida en los documentos. Las entrevistas se han realizado a personal de la Administración central en puestos de formulación de políticas de empleo, a personal de la Administración autonómica en áreas de empleo y juventud, a representantes de organizaciones políticas de juventud, sindicatos y organizaciones empresariales, y a personal de la Administración local en áreas de empleo.

Tal como ha destacado Patton (2015: 311-312) el tamaño de una muestra cualitativa intencional debe juzgarse en función de la calidad y profundidad de la información proporcionada por los casos escogidos. En nuestra investigación, el número final de documentos seleccionados ha sido el resultado de un examen previo de un conjunto más amplio de documentos en los que se recogía el planteamiento y el diseño de la garantía juvenil. Se han incluido en la muestra final aquellos que por su contenido permitían obtener información detallada y suficientemente significativa en relación con las dimensiones que se apuntan más adelante: el planteamiento y diseño general de la garantía juvenil a nivel europeo y español; y su plasmación y desarrollo en el caso español en medidas específicas. Aquellos que tenían información redundante o no complementaban la información ya analizada han sido descartados. También las personas entrevistadas se han seleccionado tras una tarea de identificación previa de los actores en el nivel estatal, autonómico y municipal, tras la cual se ha realizado una tarea de captación hasta llegar a un mínimo de un representante para cada una de las áreas clave consideradas en cada nivel (Ministerio de Trabajo y Servicio de Empleo, para el nivel estatal; área gubernamental de empleo, área gubernamental de juventud, organización juvenil no gubernamental, agentes sociales para el nivel autonómico; y departamentos de empleo en municipios para el nivel local). En el Anexo, en las Tablas A1 y A2, se recoge el listado completo de documentos —ofreciendo todos los detalles necesarios para su identificación— y de actores clave entrevistados —debidamente anonimizados.

Tipo de análisis desarrollado

Toda la información obtenida se ha analizado siguiendo una estrategia de análisis cualitativo de contenidos, atendiendo a las diferentes líneas de actuación del SNGJ (en algunos casos, plasmado en programas y servicios concretos) que, en definitiva, apuntan al planteamiento que se hace desde la garantía juvenil en tanto que política pública. Dicho análisis ha distinguido en primer lugar entre dos grandes dimensiones: 1) el planteamiento y diseño general del SNGJ, y 2) las medidas específicas que se han desarrollado en el marco del SNGJ. A continuación el análisis se ha desplegado en torno a dos grandes grupos de categorías, correspondientes a las dos hipótesis principales de las que se partía. En relación con la primera hipótesis se ha identificado: 1) la forma en que se conceptualiza al colectivo de jóvenes (colectivo heterogéneo y, por tanto, susceptible de recibir actuaciones adaptadas a dicha heterogeneidad; o bien colectivo homogéneo, al que le corresponden planteamientos genéricos), y 2) el grado de flexibilidad y de posibilidades de personalización de las medidas diseñadas y finalmente aplicadas dentro del marco de la garantía juvenil. En relación con la segunda hipótesis se han identificado: 1) las características del colectivo objetivo de la línea de actuación (refiriéndose a la identificación del colectivo teóricamente prioritario de la garantía juvenil que se deriva del planteamiento de dichas actuaciones o, por el contrario, la no identificación de colectivos prioritarios, basándose en un planteamiento generalista), 2) los posibles recursos que supone el diseño y medidas concretas desplegadas en el SNGJ, y 3) las barreras que dificultan la puesta en práctica de las actuaciones y medidas concretas y que inciden finalmente en los efectos reales de las medidas del SNGJ. En el Anexo, en la Tabla A3, se presenta un esquema del protocolo de codificación utilizado.

ANÁLISIS Y RESULTADOS

Como ya se ha indicado, en el análisis del SNGJ se pueden abordar dos dimensiones diferentes. La primera de ellas hace referencia al planteamiento y diseño general del SNGJ. La segunda dimensión se refiere a la estructura y contenido de las medidas

que se incluyen en él. En las páginas que siguen se abordan ambas dimensiones, teniendo en cuenta los principios que emanan de los documentos elaborados en el nivel europeo. Se destacan también, entre paréntesis, las fuentes de información consideradas. En la segunda dimensión, la de las medidas, nos vamos a centrar en aquellas dirigidas al fomento de la empleabilidad y el emprendimiento de los jóvenes españoles. Dejamos fuera del análisis las medidas dirigidas al fomento de la contratación, aunque ciertamente suponen una parte significativa del SNGJ⁶. La razón es que dichas medidas, pertenecen al ámbito de la demanda, con lo que tienen menos relación con las características y necesidades de los jóvenes y más con las características y necesidades de las empresas contratantes.

El planteamiento general de la garantía juvenil

El sistema de registro: ¿instrumento de seguimiento o cuello de botella?

Según la propuesta española de garantía juvenil (DocESP_4, DocESP_5) cualquier persona que desee beneficiarse de sus medidas debe inscribirse en un registro específico, gestionado de forma centralizada. Dicho registro, heredero del Portal único de empleo de la *Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven 2013-2016* (EEEJ) (DocESP_1, DocESP_2, DocESP_3), respondería a las recomendaciones que el Consejo Europeo realizó en materia de garantía juvenil (DocUE_2, DocUE_4), en la línea de configurarse como un dispositivo de identificación y seguimiento activo de la población objetivo de la garantía juvenil. Considerando las características de dichos usuarios, la idea sería la de tener un instrumento accesible donde los jóvenes se puedan registrar y a partir del cual las diferentes administraciones se puedan coordinar con entidades del territorio, a saber: “las escuelas, las

organizaciones juveniles, los centros de formación, los servicios privados de empleo, los interlocutores sociales y los empleadores” (DocUE_3: 15), para poder planificar y ejecutar las acciones en materia de garantía juvenil.

El origen de este registro se encuentra en las primeras experiencias de garantía juvenil en países como Finlandia o Suecia, donde este registro se utilizaba como instrumento de seguimiento relativamente rápido de aquellos jóvenes que no estaban en el sistema escolar o laboral, o que lo abandonaban. Este instrumento iba acompañado de una actuación ágil y dinámica en términos de acompañamiento y orientación a los jóvenes (DocCOMP_2). Sin embargo, en España, este registro sufre de limitaciones desde el punto de vista de su diseño o planteamiento.

En primer lugar, el procedimiento de registro diseñado para el SNGJ, de carácter telemático, consiste en completar un formulario complejo que exige el uso de nuevas tecnologías (los recursos mínimos necesarios para el que se inscribe son, en este orden, ordenador, acceso a internet, correo electrónico, móvil). Se plantea, así, un instrumento que presupone un colectivo de jóvenes con elevada autonomía, conocimientos suficientes y recursos en tecnologías de la comunicación, lo que no se corresponde con las características de los jóvenes que supuestamente constituyen el colectivo prioritario al que se dirigen las políticas, que tienen serias deficiencias tanto formativas como de acceso a ciertas tecnologías (E9). De este modo, el sistema de registro elegido (y el hecho de que no existan alternativas a éste) no parece ser el más adecuado para conseguir la incorporación de una parte considerable de estos jóvenes. Por otro lado, los requerimientos de autonomía que parece exigir dicho sistema a los jóvenes que pretenden inscribirse contrastan con los principios de orientación y personalización en los que teóricamente se fundamenta la idea de garantía juvenil. Esta situación ha provocado un mayor esfuerzo de las administraciones públicas autonómicas y locales en la orientación y acompañamiento de los jóvenes en el momento de registrarse, debido a las dificultades que muchos jóvenes tienen para

6 Sin duda, se trata de aspectos que deben ser también tenidos en cuenta a la hora de valorar el impacto conjunto del SNGJ español. Para un mayor detalle sobre estas líneas de actuación, véase Molina (2015) y Rodríguez-Soler y Verd (2015).

iniciar el proceso de inscripción y al elevado riesgo detectado por estas administraciones de que muchos de estos jóvenes acaben finalmente desanimados antes de finalizar el proceso de registro (E8, E9, E11).

En segundo lugar, el sistema de registro español no se asemeja al instrumento de seguimiento planteado desde instancias comunitarias. En su concepción original a nivel europeo, el registro se contempla, primero, como modo de obtener una base de datos común compartida entre diferentes actores (administraciones y entidades) que debería permitir un seguimiento más ajustado de los jóvenes en riesgo de exclusión educativa y laboral y, segundo, como un instrumento flexible que pueda ser utilizado por diferentes administraciones y entidades en coordinación a la hora de proponer y ejecutar acciones en materia de inserción educativa y/o laboral (DocUE_3, DocUE_4, DocUE_5, DocUE_6). Sin embargo, dicho registro, tal y como se ha diseñado finalmente, impide una utilización ágil por parte de las administraciones, especialmente, por parte de las CC. AA. (E10, E11, E12). Así, los diferentes servicios de empleo autonómicos no están habilitados para realizar dicho registro, al consistir éste en una página web única para todo el Estado (cuestión diferente es que las administraciones realicen tareas de asesoramiento a los jóvenes que deseen inscribirse). Por otro lado, no existe coordinación entre los potenciales usuarios de la base de datos de jóvenes que se genera con este sistema de registro, con el agravante de que se pueden dar situaciones de duplicidad a la hora de plantear actuaciones sobre determinados jóvenes por parte de diferentes administraciones o entidades (por ejemplo, un servicio autonómico de empleo y una cámara de comercio pueden ofrecer el mismo tipo de formación a una misma persona sin saber que ambos la están ofreciendo) (E11).

Un limitado énfasis en la personalización

Otro de los aspectos fundamentales del SNGJ planteado tanto desde la UE como en la adaptación española es el énfasis en la orientación y personalización de las actuaciones dirigidas a los

jóvenes (DocUE_2, DocUE_3, DocUE_4, DocUE_6, DocUE_7). Sin embargo, en el diseño del SNGJ no puede identificarse un especial énfasis en la vertiente personalizada de las actuaciones a desarrollar. Por un lado, los servicios y medidas propuestos por las diferentes CC. AA. en los Planes Anuales de Política de Empleo de 2013 y 2014 (DocESP_8, DocESP_9) tienen un marcado carácter generalista⁷. Por otro lado, si entramos en el detalle de las actuaciones, se observa, en las diferentes propuestas autonómicas de la garantía juvenil, una cierta repetición de fórmulas anteriores. Esta situación se debe al relativo encorsetamiento del marco general de actuación anterior (la EEEJ) y al precipitado calendario de aplicación y ejecución, que no parece haber dado demasiadas alternativas a las CC. AA., viéndose forzadas a la inclusión en sus propuestas de garantía juvenil de programas y medidas ya existentes anteriormente⁸ (E3, E10, E11, E12). En algunos casos, dichos programas venían de tener resultados positivos, pero en otros casos no parece haberse evaluado su eficacia. Por lo tanto, la continuidad de las medidas y acciones propuestas por las CC. AA. aleja a la garantía juvenil de la consideración de instrumento de choque para cambiar la situación del colectivo de jóvenes españoles en situación de desempleo, y también de su pretendida lógica de personalización y desarrollo a medida de las actuaciones.

7 Con propuestas de carácter generalista nos referimos a propuestas dirigidas al colectivo de “jóvenes beneficiarios de la garantía juvenil” sin realizar ninguna diferenciación dentro de dicho colectivo, a pesar de su evidente heterogeneidad (Bussi y Geyer, 2013; Sanchis y Simó, 2014).

8 A este respecto, cabe destacar lo que se afirma en el RDL8/2014, sobre esta cuestión: “La justificación de la implantación del Sistema Nacional de Garantía Juvenil mediante el presente Real Decreto-ley se fundamenta en la necesidad de comenzar, a la mayor brevedad posible, la ejecución de los fondos procedentes de la Iniciativa de Empleo Juvenil y del Fondo Social Europeo destinados al apoyo del empleo juvenil. En cumplimiento de la normativa comunitaria, estos fondos han sido programados durante las anualidades 2014 y 2015, siendo por tanto necesario determinar con carácter urgente el marco legal que permita su ejecución”.

Las medidas específicas de la garantía juvenil

Respecto a las medidas concretas planteadas desde el SNGJ, cabe destacar aquellas medidas vinculadas al fomento de la empleabilidad de los jóvenes (especialmente, las medidas de formación para la inserción laboral y la lucha contra el fracaso escolar) y las medidas de fomento del emprendimiento y el autoempleo.

La formación para el empleo: una línea de actuación poco específica

Los programas de fomento de la empleabilidad para el colectivo de jóvenes beneficiarios del SNGJ hacen referencia, en primer lugar, a programas vinculados estrictamente a la formación (Programas de segunda oportunidad, Formación en idiomas y TICs, Impulso a la formación profesional dual); en segundo lugar, a programas que combinan la formación con algún tipo de contraprestación económica o laboral (Formación con compromiso de contratación, Prácticas laborales en empresas, el Contrato de formación y aprendizaje a través del impulso de la formación profesional dual); en tercer lugar, a programas que buscan el reconocimiento laboral-profesional de los jóvenes (Formación para la obtención de certificados de profesionalidad, Evaluación y acreditación de competencias profesionales); y en cuarto y último lugar, a iniciativas más tradicionales (Escuelas taller y Casas de oficios) (DocESP_4, DocESP_5). Parte de estos programas son programas generalistas que incluyen cuotas para el colectivo de jóvenes (a saber, formación en idiomas y TICs, Certificados de profesionalidad, etc.) y que no suponen ninguna novedad respecto a acciones formativas ya existentes (E3, E12), en la línea de lo planteado en el apartado anterior, cuando se apuntaba que a nivel del diseño se aprovechaban iniciativas previamente existentes de carácter generalista y con escasa posibilidad de personalización de las actuaciones.

Entre las propuestas realizadas cabe destacar el conjunto de iniciativas que buscan recuperar a jóvenes con fracaso escolar, con el objetivo de re-

integrarlos en el sistema formativo reglado, en el marco de los programas de segunda oportunidad. Estos programas no suponen actuaciones con efectos inmediatos (en términos de inserción laboral), pero pueden permitir superar una situación de abandono escolar y la recuperación de ciertos colectivos de jóvenes con importantes deficiencias formativas y con elevados niveles de riesgo de exclusión laboral, por lo que, en el marco de la garantía juvenil, deberían ser consideradas iniciativas prioritarias (DocUE_2, DocUE_4, DocUE_9, DocUE_14). Sin embargo, no parece que estas iniciativas tengan una especial relevancia en el diseño de la SNGJ, a tenor del poco peso que se le da en la propuesta de garantía juvenil, así como en la EEEJ (DocESP_1, DocESP_4). Cabe recordar que si bien es cierto que entre las 15 medidas de choque de la EEEJ, se da alguna medida relacionada con el fracaso escolar (Medida 2: Desarrollo de programas para que los desempleados que abandonaron de forma prematura sus estudios puedan obtener el título de Educación Secundaria Obligatoria), ésta se plantea en términos de certificación educativa de cara a una mejor inserción en el mercado de trabajo de aquellos jóvenes que carecen de dicha certificación. Sin embargo, medidas relacionadas con aspectos como “combatir el abandono temprano de los estudios” o mecanismos de “reinserción educativa”, que inciden en la lucha contra el abandono escolar, aparecen dentro del conjunto de 85 medidas con impacto a medio y largo plazo (Medidas 4 y 5 dentro del apartado “Educación”), con un nivel de definición que podríamos definir como relativamente vago. Esta valoración es reforzada por algunos entrevistados, que consideran que el SNGJ debería intensificar los esfuerzos en el desarrollo e implementación de este tipo de iniciativas (E11). También lo hace la UE en su seguimiento del SNGJ español, cuando destaca el abandono escolar prematuro como uno de los principales retos pendientes para el caso español (DocUE_14: 5).

Paradójicamente, donde parece ponerse más énfasis es en el fomento de la formación profesional dual, lo cual contrasta con el perfil de muchos jóvenes que carecen de la titulación mínima para poder incorporarse a ciclos formativos de grado

medio y, especialmente, a ciclos de grado superior⁹. En cualquier caso, en términos generales, y más allá de la formación profesional dual, la dimensión formativa parece la partida menos desarrollada. Así pues, el nuevo marco de la garantía juvenil no parece implicar, al menos inicialmente, un cambio de rumbo importante en la formación destinada a los jóvenes.

Emprendimiento y autoempleo juvenil como alternativa a la falta de empleo

Otra de las acciones estratégicas impulsadas desde la UE y asimiladas en el sistema español es el fomento del autoempleo o emprendimiento entre el colectivo de jóvenes (DocUE_1, DocUE_7). Desde la EEEJ, y posteriormente el SNGJ, se le da una gran importancia al fomento del autoempleo y del emprendimiento (DocESP_1, DocESP_2, DocESP_3, DocESP_4, DocESP_5, DocsESP_6). En el presupuesto inicial de la EEEJ la partida de esta línea de actuación supone un 38 % del total, siendo la segunda partida más significativa (DocESP_1). En el mismo sentido, en la propia Estrategia de Juventud 2020, dos de los tres objetivos que componen el Eje 2 sobre “Empleo y emprendimiento” inciden en esta orientación: “Fomentar la cultura emprendedora” e “Incrementar el número de jóvenes que se establecen como autónomos y potenciar la creación de empresas por jóvenes menores de 30 años” (éste último como subapartado dentro del objetivo “Potenciar la creación de oportunidades de empleo joven”) (Doc_ESP_11: 68).

Dentro de las medidas de fomento del emprendimiento se pueden diferenciar aquellas que incentivan (bonifican) el inicio de una actividad de autoempleo (“Tarifa plana para autónomos”); aquellas que facilitan económicamente el inicio de este tipo de actividad (“Compatibilización de la pres-

tación por desempleo y el inicio de una actividad emprendedora”, “Capitalización de la prestación por desempleo”); aquellas contra el fracaso inicial ante esta actividad (“Segunda oportunidad para emprendedores”); aquellas de tipo educativo (“Fomento de la cultura emprendedora”); y, finalmente, aquellas de orientación (“Oficinas de referencia”). Sin embargo, ésta es una línea de actuación que no parece adecuarse ni a las características del colectivo de jóvenes con mayores dificultades de inserción ni al “contexto laboral” español.

Respecto a las características de los jóvenes, cabe apuntar que esta línea de actuación presupone un conjunto de características que en realidad no se dan en buena parte del colectivo objetivo: jóvenes con iniciativa propia y con conocimientos para poder iniciar y desarrollar un negocio propio, y que además poseen los recursos económicos suficientes para ponerlo en marcha. En este sentido, una de las críticas realizadas por los entrevistados apunta a las dificultades de promocionar acciones de fomento del autoempleo destinadas a jóvenes menores de 25 años, por cuanto son los jóvenes de edades superiores los que, a priori, tienen más posibilidades de poseer la experiencia y/o conocimiento del mercado necesarios, y de cumplir con las condiciones para beneficiarse de aquellas prestaciones orientadas al autoempleo (E11, E12). En la misma línea, algunos entrevistados apuntan incluso a que el límite de 30 años finalmente establecido (recordemos que inicialmente el límite de acceso al SNGJ estaba en 24 años) sería insuficiente en relación con las medidas de fomento del emprendimiento y el autoempleo (E11).

Por otro lado, conviene plantearse a qué perfiles de jóvenes se dirigen este tipo de medidas y cómo se aborda la especificidad de ciertos colectivos en esta línea de actuación. Cabe preguntarse especialmente cuál es el encaje del colectivo de jóvenes NEET, a tenor de su nivel formativo. Puede deducirse del contenido de algunas de estas medidas que no se dirigen a unos perfiles concretos de jóvenes, sino que se presentan como una opción genérica más (como el fomento del empleo, la formación y/o recualificación, etc.). En este sentido, en alguna de las entrevistas se califica a esta apuesta por el autoempleo y el emprendimiento como “parche del

9 Al menos, esta vía formativa es la que parece haber tomado impulso a tenor de las propuestas realizadas por las diferentes CC. AA. en 2014 recogidas en el Plan Anual de Política de Empleo para 2014 (DocESP_9) y a partir de la evolución de los datos desde el curso 2012-2013 provenientes de la Subdirección General de Orientación y Formación Profesional.

empleo juvenil” (E2). La argumentación utilizada es que esta línea de actuación se plantea como una alternativa universal e indiferenciada ante las dificultades de inserción en un mercado de trabajo que no es capaz de absorber a los jóvenes desempleados (E8, E9, E12).

Estas medidas de fomento del autoempleo y el emprendimiento tampoco parecen estar adaptadas al contexto laboral de los jóvenes. En primer lugar, teniendo en cuenta la elevada mortalidad de las iniciativas emprendedoras, cabe preguntarse si las medidas propuestas garantizan un nivel suficiente de protección del colectivo de jóvenes en este entorno (E8, E9, E11). En segundo lugar, el fomento de la cultura emprendedora (o incluso la cultura empresarial) es un tema pendiente desde hace tiempo dentro y fuera de nuestro sistema educativo¹⁰. Por ello, cabe preguntarse si las medidas de asesoramiento y orientación contempladas en el SNGJ son suficientes para corregir las debilidades formativas que dificultan que la mayoría de jóvenes desempleados puedan emprender y desarrollar una iniciativa profesional propia.

CONCLUSIONES

El objetivo de este artículo ha sido mostrar en qué medida el diseño y el despliegue de las medidas contempladas en el SNGJ pueden estar limitando los efectos que teóricamente se buscaban. Sobre el papel, el SNGJ sigue los principios generales de la garantía juvenil en Europa, es decir, se plantea como un sistema comprensivo, flexible, personalizado y adaptado a las necesidades y circunstancias de los beneficiarios del sistema. Estos principios resultan más importantes si cabe teniendo en cuenta las características diversas de los jóvenes desempleados españoles, lo cual obliga a fortalecer la flexibilidad y la aplicación a medida (*tailored*) de los programas y actuaciones de la garantía juvenil. Por otro lado, dentro del conjunto de jóvenes desempleados españoles destaca el colectivo de jóvenes con bajos niveles formativos y con abandono escolar prematuro,

un colectivo altamente vulnerable, lo cual exige el desarrollo de medidas específicamente orientadas (*targeted*) a sus características.

La primera hipótesis planteada se ha orientado a comprobar el grado de flexibilidad y de desarrollo de medidas ajustadas (*tailored*) a la heterogeneidad de la población juvenil desempleada. A partir del análisis presentado se puede llegar a la conclusión de que las medidas desplegadas en el marco del SNGJ suponen medidas excesivamente rígidas y de carácter generalista que no tienen en cuenta las especificidades y diferentes características del colectivo al que se dirigen. El mimetismo de las propuestas incluidas en el SNGJ en relación con las medidas aplicadas en el pasado resulta excesivo si lo que se busca es cambiar (y de forma prioritaria) una situación considerada urgente por la propia Comisión Europea, especialmente cuando estas medidas se han mostrado poco efectivas en períodos anteriores de elevado desempleo juvenil (Verick, 2009). Por otro lado, no parece observarse el protagonismo en materia de orientación y asesoramiento hacia el colectivo de jóvenes que teóricamente podría esperarse (Felgueroso y Jansen, 2015), lo que dificulta poder plantear una cartera de servicios personalizada y ajustada a las características específicas de cada uno de sus potenciales receptores. Asimismo, las diferentes medidas de formación y las medidas de fomento del emprendimiento y el autoempleo son una muestra de medidas que se plantean como soluciones genéricas independientemente del perfil del joven desempleado. Utilizar el autoempleo y el emprendimiento como una estrategia más para ciertos perfiles de jóvenes con la adecuada formación, capacidad emprendedora, experiencia laboral y/o cierto capital económico propio puede resultar efectivo, pero no lo es utilizarlos como una vía generalizada para prácticamente todo el colectivo, y mucho menos poner un acento tan acusado en ellos, especialmente por lo que puede suponer en términos de precarización y merma de protección laboral de dicho colectivo (Suárez Corujo, 2017).

Este argumento conecta con la segunda hipótesis planteada, orientada a comprobar la existencia de medidas destinadas (*targeted*) a las necesidades específicas del colectivo de jóvenes más desfavorecidos y a identificar las barreras que este

10 Para un mayor detalle, léase el informe del *Global Entrepreneurship Monitor* para España en 2014 (GEM, 2015) que trata este aspecto ampliamente.

colectivo puede encontrarse para acceder a los recursos de la garantía juvenil. El análisis realizado ha evidenciado la ausencia de este tipo de medidas. En primer lugar, el sistema de registro resulta un instrumento significativamente poco ajustado a las características de buena parte de estos jóvenes, convirtiéndose en un obstáculo y no en un mecanismo de acercamiento y captación de dichos jóvenes. En segundo lugar, cabe destacar el escaso peso que las medidas de formación y recualificación parecen tener en el SNGJ, además de aparecer encorsetadas por la EEEJ. Dentro de éstas, las medidas de “reinserción educativa”, que sobre el papel debieran ser prioritarias, tienen en la práctica un escaso protagonismo, una situación también existente en otros países (Kluve, 2014). Finalmente, el autoempleo y el emprendimiento no parecen ser las medidas más ajustadas a un colectivo cuyas características (formación, experiencia laboral, capacidad de inversión) dificultan enormemente el uso de los recursos que se ponen a su disposición para poder emprender. No sólo eso, sino que apostar tan enfáticamente por estas líneas de actuación puede suponer una barrera a su inserción laboral. Sin duda el escaso nivel formativo supone una barrera que debe ser corregida prioritariamente y como paso previo a cualquier otra medida —sea de formación para el empleo o de autoempleo y emprendimiento— si lo que se desea es modificar la situación de ciertos jóvenes en el mercado laboral español.

Por tanto, para concluir, se puede afirmar que el SNGJ español supone un instrumento que adolece de un planteamiento demasiado genérico y cuya implantación ha sido poco flexible y poco adaptada a las necesidades reales de la población juvenil desempleada, en contra de lo que se plantea en su nivel más discursivo. Las medidas que en él se desarrollan tienen muy poco en cuenta las necesidades y circunstancias específicas de la población objetivo, esto es, el perfil sociolaboral de la población juvenil desempleada y las características del mercado laboral en el que supuestamente debería insertarse. Además, la limitada especificidad de las medidas hace prever una escasa incidencia en la mejora de la inserción laboral de los jóvenes más vulnerables en el mercado de trabajo, tal como apuntan ya los primeros datos sobre esta política (European Commission, 2016; 2017; Moreno Mínguez,

2017). Si la intención de los legisladores europeos al proponer la garantía juvenil era la de desarrollar una política orientada a las necesidades de la población juvenil con mayores dificultades de inserción y superar el modelo de anteriores políticas de carácter más generalista, parece que la implantación y despliegue de la garantía juvenil en España se ha quedado lejos de estas intenciones. Tanto el planteamiento general del SNGJ como las medidas concretas desarrolladas en su seno parecen no apostar (o no haber acertado en su apuesta) por la reorientación de las políticas anteriores y por la personalización y adaptación de las medidas a un colectivo heterogéneo y que exige políticas con un grado de especificidad mucho mayor.

AGRADECIMIENTOS Y FINANCIACIÓN

Este trabajo ha sido financiado mediante convenio con la *Fundació La Caixa* en el marco del proyecto “Informe bienal de evaluación de las políticas de empleo en España (2013-2014)”.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Atkinson, P., Coffey, A. (2011). Analysing documentary realities. En D. Silverman (ed.), *Qualitative Research. Issues of Theory, Method and Practice* (pp. 77-92). London: Sage.
- Bell, D. N., Blanchflower, D. G. (2011). Young people and the Great Recession. *Oxford Review of Economic Policy*, 27 (2), 241-267.
- Berlingieri, F., Bonin, H., Sprietsma, M. (2014). *Youth Unemployment in Europe. Appraisal and Policy Options*. Stuttgart: Robert Bosch Stiftung.
- Bussi, M., Geyer, L. (2013). *Youth Guarantees and recent developments on measures against youth unemployment - A mapping exercise*. Brussels: ETUI.
- Cabasés, M. A., Pardell, A., Strecker, T. (2016). The EU youth guarantee - a critical analysis of its implementation in Spain. *Journal of youth studies*, 19 (5), 684-704.
- Caliendo, M., Schmidl, R. (2016). Youth employment and active labour market policies in Europe. *IZA Journal of Labor Policy*, 5 (1), 1.

- Card, D., Kluge, J., Weber, A. (2010). Active Labour Market Policy Evaluations: A Meta-Analysis. *The Economic Journal*, 120 (548), F452-F477.
- Consejo Europeo (2013). *Recomendación del Consejo de 22 de abril de 2013 sobre el establecimiento de la Garantía Juvenil*. Diario Oficial de la Unión Europea C120/01, de 26 de abril de 2013.
- Dhéret, C., Morosi, M. (2015). *One year after the Youth Guarantee: Policy fatigue or signs of action?* (en línea). http://www.epc.eu/documents/uploads/pub_5619_one_year_after_the_youth_guarantee.pdf Brussels, acceso 15 de julio de 2017.
- Dhéret, C., Roden, J. (2016). *Towards a Europeanisation of Youth Employment Policies? A Comparative Analysis of Regional Youth Guarantee Policy Designs*. Brussels: EPC.
- European Commission (2016). Commission staff working document accompanying the document *The Youth Guarantee and Youth Employment Initiative three years on*. COM/2016/0646 final, SWD (2016) 324 final.
- European Commission (2017). *Data collection for monitoring of Youth Guarantee schemes: 2015*. Employment, Social Affairs & Inclusion, february 2017.
- Felgueroso, F., Jansen, M. (2015). The youth guarantee: Theory or reality? En J. J. Dolado (ed.), *No Country for Young People? Youth Labour Market Problems in Europe* (pp. 129-137). London: CEPR Press.
- Furlong, A. (2012). *Youth studies: An introduction*. London: Routledge.
- GEM (2015). *Global Entrepreneurship Monitor: Informe GEM España 2014*. Santander: Editorial de la Universidad de Cantabria.
- GEM (2017). *Global Report 2016/2017*. GERA (en línea). <http://www.gemconsortium.org/report/49812>, acceso 14 de julio de 2017.
- Gidley, B. (2012). Doing historical and documentary research. En C. Seale (ed.), *Researching society and culture* (pp. 263-282). London: Sage.
- Heckman, J. J., LaLonde, R. J., Smith, J. A. (1999). The economics and econometrics of active labor market programs. *Handbook of labor economics*, 3, 1865-2097.
- Heyes, J. (2014). *Vocational education and training and the Great Recession: supporting young people in a time of crisis*. Brussels: ETUI.
- Hemerijck, A. (2013). *21st Century European Social Investment Imperatives*. Paper presented at Social Justice Ireland's social policy conference 2013 'A Future Worth Living For', 19th november 2013.
- Kluge, J. (2014). Youth labor market interventions. *IZA World of Labor* 2014: 106 (en línea). <https://wol.iza.org/articles/youth-labor-market-interventions-in-oecd-countries/long>, acceso 20 de julio de 2017.
- Kluge, J., Puerto, S., Robalino, D., Romero, J. M., Rother, F., Stöterau, J., Weidenkaff F., Witte, M. (2016). *Interventions to improve the labour market outcomes of youth: a systematic review of training, entrepreneurship promotion, employment services, and subsidized employment interventions* (en línea). http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/documents/publication/wcms_508938.pdf, acceso 14 de julio de 2017.
- Martin, J. P., Grubb, D. (2001). *What works and for whom: a review of OECD countries' experiences with active labour market policies*. Paris: OECD.
- Molina, O. (2015). El fomento del empleo en España: incentivos a la contratación y al empleo autónomo. En F. Miguélez (Coord.), *Diagnóstico socio-económico sobre las políticas de empleo en España, 2012-2014*. Bellaterra (Cerdanyola del Vallès): Dipòsit Digital de Documents, Universitat Autònoma de Barcelona (en línea). <http://ddd.uab.cat/record/14291>, acceso 24 de octubre de 2016.
- Moreno Mínguez, A. (2012). La invisibilidad de los y las jóvenes en los servicios sociales del Estado de bienestar español. *Revista de Estudios de Juventud*, 97, 93-108.
- Moreno Mínguez, A. (2017). *El reto de la Garantía Juvenil: ¿solución a un problema estructural?* Observatorio Social de "la Caixa", Dossier "Paro juvenil y pobreza. ¿Un problema estructural?", 2, abril 2017 (en línea). https://observatorio-sociallacaixa.org/documents/22890/92302/Dossier+2017+Observatorio+Social+la+Caixa_CAS.pdf/72959be1-2a70-ff05-3888-8d8a53866204, acceso 20 de julio de 2017.
- O'Reilly, J. et al. (2015). Five Characteristics of Youth Unemployment in Europe: Flexibility,

- Education, Migration, Family Legacies, and EU Policy. *SAGE Open*, 5 (1), 1-19.
- Patton, M. Q. (2015). *Qualitative research and evaluation methods: Integrating theory and practice*. Thousand Oaks: Sage.
- Rodríguez-Soler, J., Verd, J. M. (2015). Políticas de empleo dirigidas a jóvenes. En Miguélez, F. (Coord.), *Diagnóstico socio-económico sobre las políticas de empleo en España, 2012-2014*. Bellaterra (Cerdanyola del Vallès): Dipòsit Digital de Documents, Universitat Autònoma de Barcelona (en línea). <https://ddd.uab.cat/record/142923>, acceso 24 de octubre de 2016.
- Sanchis, E., Simó, C. (2014). Paro estimado y paro sociológico. *Sistema*, 236, 49-69.
- Scott, J. (1990). *A Matter of Record: Documentary Sources in Social Research*. Cambridge: Polity Press.
- Serracant, P. (2012). Crisi de valors, ni-nis i persones joves. *Papers de joventut: informatiu*, 123, 26-27.
- Suárez Corujo, B. (2017). Autoempleo (y emprendimiento) juvenil: ¿ahuyentar a los jóvenes de los derechos y garantías laborales? *Cuadernos de Relaciones Laborales*, 35 (1), 151-164.
- Verd, J. M., Lozares, C. (2016). *Introducción a la investigación cualitativa. Fases, métodos y técnicas*. Madrid: Síntesis.
- Verick, S. (2009). *Who Is It Hardest during a Financial Crisis? The Vulnerability of Young Men and Women to Unemployment in an Economic Downturn*. IZA Discussion Paper, N.º 4359 (en línea). <http://ftp.iza.org/dp4359.pdf>, acceso 2 de noviembre de 2016.
- Wulfgramm, M., Fervers, L. (2015). Unemployment and subsequent employment stability: does labour market policy matter? *Socio-Economic Review*, 13 (4), 791-812.
- (IET). Sus intereses de investigación se sitúan en el ámbito de la Sociología del Trabajo y la Sociología Económica. Ha participado en investigaciones sobre género y mercado de trabajo, políticas de empleo y juventud, formación profesional y sistemas de innovación; y juventud y exclusión social. Sus publicaciones más recientes son: Rodríguez-Soler, Joan y Brunet, Ignasi (2018) "Between vocational education and training centres and companies: study of their relations under the regional innovation system approach". *Studies in Continuing Education*, 40 (1): 46-61; Brunet, Ignasi y Rodríguez-Soler, Joan (2017) "The VET system and industrial SMEs: the role of employees with VET qualifications in innovation processes". *Journal of Vocational Education & Training*, 69 (4): 596-616; Carrasquer, Pilar; Recio, Carolina y Rodríguez-Soler, Joan (2015) "Políticas de igualdad y modelos de empleo: el caso español". *Revista del Ministerio de Empleo y Seguridad Social*, 116: 19-47.

Joan Miquel Verd es profesor titular en el Departamento de Sociología de la Universitat Autònoma de Barcelona y miembro del Centre d'Estudis Sociològics sobre la Vida Quotidiana i el Treball (QUIT) y del Instituto de Estudios del Trabajo (IET). Sus principales intereses de investigación son las trayectorias laborales juveniles, el análisis de redes sociales y los vínculos entre protección social y empleo. A nivel metodológico su trabajo se centra en el análisis cualitativo de textos y los métodos mixtos. Sus publicaciones más recientes son: Vacciano, Mattia; Martí, Joel; Yepes-Cayuela, Lidia y Verd, Joan Miquel (2018) "Las redes personales en la inserción laboral juvenil en tiempos de crisis. Un análisis en Barcelona". *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 161: 121-140; Lozares, Carlos; Verd, Joan Miquel; Muntanyola, Dafne (2017) "Redes sociales, entornos situacionales, entornos reticulares: representaciones distribuidas o el poder borroso de las cliques". *REDES. Revista hispana para el análisis de redes sociales*, 28, 2, 44-61, y López-Andreu, Martí y Verd, Joan Miquel (2016) "Employment instability and economic crisis in Spain: what are the elements that make a difference in the trajectories of younger adults?". *European Societies*, 18 (4): 315-335.

NOTAS BIOGRÁFICAS

Joan Rodríguez-Soler es profesor asociado en el Departamento de Sociología de la Universitat Autònoma de Barcelona y miembro del Centre d'Estudis Sociològics sobre la Vida Quotidiana i el Treball (QUIT) y del Instituto de Estudios del Trabajo

ANEXO

Tabla A1. Corpus de documentos analizados

	Referencia completa	Código
	EUROPA 2020. Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador. COM (2010) 2020 final, de 3 de marzo de 2010.	DocUE_1
	Propuesta de Recomendación del Consejo sobre el establecimiento de la Garantía Juvenil. SWD (2012) 409 final, de 20 de diciembre de 2012.	DocUE_2
	Documento de trabajo de los servicios de la Comisión que acompaña al documento Propuesta de Recomendación del Consejo sobre el establecimiento de una Garantía Juvenil. COM (2012) 729 final. Traducción del documento oficial SWD (2012) 409.	DocUE_3
	Recomendación del Consejo de 22 de abril de 2013 sobre el establecimiento de la Garantía Juvenil. Diario Oficial de la Unión Europea C120/01, de 26 de abril de 2013.	DocUE_4
	Iniciativa sobre Empleo Juvenil. COM (2013) 144 final, de 12 de marzo de 2013.	DocUE_5
	Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Comunicación de la Comisión Europea al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones «Promover el empleo juvenil». COM(2012) 727 final, (2013/C 161/13). Diario Oficial de la Unión Europea C161/67, de 6 de junio de 2013.	DocUE_6
	Trabajar juntos por los jóvenes europeos. Un llamamiento a la acción contra el desempleo juvenil. COM (2013) 477 final, de 19 de junio de 2013.	DocUE_7
	Reglamento (UE) n.º 1304/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 17 de diciembre de 2013 relativo al Fondo Social Europeo y por el que se deroga el Reglamento (CE) n.º 1081/2006 del Consejo. Diario Oficial de la Unión Europea L347/470, de 20 de diciembre de 2013.	DocUE_8
	The EU Youth Guarantee. MEMO/14/571, 8 october 2014.	DocUE_9
	Draft Joint Employment Report, accompanying the Communication from the Commission on Annual Growth Survey 2014. COM (2013) 801 final, 13 november 2013.	DocUE_10
	Recomendación del Consejo relativa al Programa Nacional de Reformas de 2013 de España y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de España para 2012-2016. COM (2013) 359 final, 29 de mayo de 2013.	DocUE_11
	Recomendación del Consejo relativa al Programa Nacional de Reformas de 2014 de España y por la que se emite un dictamen del Consejo sobre el Programa de Estabilidad de 2014 de España. COM (2014) 410 final, de 2 de junio de 2014.	DocUE_12
	Documento de trabajo de los servicios de la Comisión, Informe sobre España 2015, con un examen exhaustivo relativo a la prevención y la corrección de los desequilibrios macroeconómicos. COM (2015) 85 final, de 26 de febrero de 2015.	DocUE_13
	Youth Guarantee country by country - Spain. European Union. Employment, Social Affairs and Inclusion. July 2015.	DocUE_14
	EU measures to tackle youth unemployment. MEMO/13/968, 8 november 2013.	DocUE_15
	The Youth Guarantee: Making It Happen. European Union. Employment, Social Affairs and Inclusion, 2014. DOI: 10.2767/16928.	DocUE_16
	The Youth Guarantee First Successes. The Youth Guarantee on the Ground. European Union. Employment, Social Affairs and Inclusion. 20/05/2015. DOI: 10.2767/453513.	DocUE_17
	The Youth Guarantee: European approach to fight youth unemployment. European Union. Employment, Social Affairs and Inclusion. 24/08/2015. DOI: 10.2767/890066.	DocUE_18
	Addressing youth unemployment in the EU. European Union. Employment, Social Affairs and Inclusion. 24/08/2015. DOI: 10.2767/820801.	DocUE_19

Nivel estatal	Piloting Youth Guarantee partnerships on the ground. A report on the European Parliament Preparatory Action (EPPA) on the Youth Guarantee. European Union. Employment, Social Affairs and Inclusion. DOI: 10.2767/114508	DocUE_20
	Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven 2013-2016. Texto completo y Resumen ejecutivo. Disponible en http://www.empleo.gob.es/es/garantiajuvenil/home.html	DocESP_1
	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 n.º 47, de 23 de febrero de 2013.	DocESP_2
	Ley 11/2013, de 26 de julio, de medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento y de la creación de empleo. BOE n.º 179, de 27 de julio de 2013.	DocESP_3
	Plan Nacional de Implantación de la Garantía Juvenil en España. Texto completo y anexo. Diciembre de 2013. Disponible en http://www.empleo.gob.es/es/garantiajuvenil/home.html	DocESP_4
	Real Decreto-ley 8/2014, de 4 de julio, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia. BOE n.º 163, de 5 de julio de 2014.	DocESP_5
	Ley 18/2014, de 15 de octubre, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia. BOE n.º 252, de 17 de octubre de 2014.	DocESP_6
	Programa operativo empleo juvenil 2014-2020. Disponible en http://www.empleo.gob.es/es/estrategia-empleo-joven/archivos/Programa_Operativo_Empleo_Juvenil.pdf	DocESP_7
	Plan Anual de Política de Política de Empleo para 2013. BOE n.º 217, de 10 de septiembre 2013.	DocESP_8
	Plan Anual de Política de Empleo para 2014. BOE n.º 232, de 24 de septiembre de 2014.	DocESP_9
	Real Decreto 751/2014, de 5 de septiembre, por el que se aprueba la Estrategia Española de Activación para el Empleo 2014-2016. BOE n.º 231, de 23 de septiembre 2014.	DocESP_10
Estrategia Juventud 2020. Instituto de la Juventud, septiembre de 2014. Disponible en http://www.injuve.es/conocenos/ediciones-injuve/estrategia-juventud-2020	DocESP_11	
Documentos complementarios	Eurofound (2012): NEETs - Young people not in employment, education or training: Characteristics, costs and policy responses in Europe. Publications Office of the European Union: Luxembourg. DOI: 10.2806/41578	DocCOMP_1
	Bussi, Margherita; Geyer, Leonard (2013): Youth Guarantees and recent developments on measures against youth unemployment - A mapping exercise. Brussels: ETUI. Disponible en http://www.etui.org/Publications2/Background-analysis/Youth-Guarantees-and-recent-developments-on-measures-against-youth-unemployment-a-mapping-exercise	DocCOMP_2
	Eurofound (2014): Mapping youth transitions in Europe. Publications Office of the European Union: Luxembourg. DOI: 10.2806/51024	DocCOMP_3
	CES (2014): Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral de España en 2013. Madrid: CES. Disponible en http://www.ces.es/gl/memorias	DocCOMP_4
	CES (2015): Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral de España en 2014. Madrid: CES. Disponible en http://www.ces.es/gl/memorias	DocCOMP_5
	ILO (2012): EuroZone job crisis: trends and policy responses. Studies on growth with equity. Geneva: ILO. Disponible en http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_184965.pdf	DocCOMP_6
	OIT (2014): España: crecimiento con empleo. Estudios sobre el crecimiento con equidad. Ginebra: OIT. Disponible en http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_309979.pdf	DocCOMP_7

Fuente: Elaboración propia

Tabla A2. Listado de entrevistas semiestructuradas¹

	Perfiles
Nivel estatal	<ul style="list-style-type: none"> - Subdirección general dependiente del Ministerio de Trabajo - Vocal asesor en área dependiente del Servicio Público de Empleo Estatal
Nivel autonómico	<ul style="list-style-type: none"> - Subdirección general dependiente del <i>Departament d'Empresa i Ocupació</i>² - Programa de garantía juvenil, <i>Departament d'Empresa i Ocupació</i>² - Servicio de Análisis, Planificación y Evaluación, <i>Departament d'Empresa i Ocupació</i>² - Área de empleo - <i>Agència Catalana de Joventut</i> - Área de empleo - <i>Consell Nacional de Joventut de Catalunya</i> - Servicio de Mercado de Trabajo, <i>Diputació de Barcelona</i> - Sindicato - Organización empresarial
Nivel municipal	<ul style="list-style-type: none"> - Área de Capacitación Profesional y Ocupación, Ayuntamiento 1 - Servicio de Empleo, Ayuntamiento 2 - Servicio de Empleo y Formación, Ayuntamiento 3 - Servicio de Empleo e Inserción Laboral, Ayuntamiento 4

Fuente: Elaboración propia

Tabla A3. Esquema del protocolo de codificación

Conceptos	Dimensiones	Indicadores/Categorías
TAILORING (H1)	Conceptualización del colectivo de jóvenes	Homogeneidad Heterogeneidad/Diversidad de situaciones
	Nivel de flexibilidad o personalización	Planteamiento rígido o no flexible Posibilidad de adaptación/personalización
TARGETING (H2)	Colectivo objetivo	Planteamiento generalista (no identificación de colectivos) Identificación y ajustes a colectivos prioritarios (y a sus características)
	Recursos	Recursos no vinculados a necesidades específicas Recursos vinculados a necesidades específicas
	Barreras de acceso a los recursos	Existencia o no de barreras o incompatibilidades entre las medidas y las características de colectivos prioritarios Posibles efectos negativos en la aplicación de la medida

Fuente: Elaboración propia

¹ Las entrevistas se han identificado mediante una asignación correlativa de los códigos E1 a E14, la cual se ha optado por no mostrar en la tabla, en aras de mantener el carácter anónimo de las personas entrevistadas. Por la misma razón, el orden en la asignación de los códigos a las personas entrevistadas no se corresponde con el orden presentado en la tabla.

² Actualmente bajo la denominación de *Departament de Treball, Afers Socials i Famílies*.