



**El sistema español de Garantía  
Juvenil y Formación Profesional  
Dual en el contexto de la Estrate-  
gia Europea de Empleo**

Carlos Rodríguez

Javier Ramos

**WP01/16**



**Comisión Europea**

**ICEI Workingpapers**



## **Indice**

<b>1. Introducción</b>	<b>7</b>
<b>2. Evidencia empírica: la objetivación cuantitativa del desempleo juvenil por parte del INE (EPA) y Eurostat</b>	<b>8</b>
<b>3. Iniciativas comunitarias sobre empleo juvenil. Youth Employment Package y su inscripción en la Estrategia Europea de Empleo</b>	<b>9</b>
<b>4. Revisión descriptiva de la transposición al caso español de las iniciativas de la Comisión Europea sobre empleo juvenil</b>	<b>11</b>
<b>4.1 Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven</b>	<b>11</b>
<b>4.2 Garantía Juvenil</b>	<b>13</b>
<b>4.3 Formación Profesional Dual</b>	<b>17</b>
<b>5. La posición de los actores frente a la Garantía Juvenil</b>	<b>19</b>
<b>5.1 La posición del empresariado</b>	<b>19</b>
<b>5.2 La posición de la Comisión Europea</b>	<b>20</b>
<b>5.3 La posición del Ministerio de Empleo</b>	<b>20</b>
<b>5.4 La posición del Servicio Estatal Público de Empleo</b>	<b>20</b>
<b>5.5 La posición de las organizaciones sindicales</b>	<b>21</b>
<b>5.5.1 La posición de Comisiones Obreras</b>	<b>21</b>
<b>5.5.2 La posición de la Unión General de Trabajadores</b>	<b>21</b>
<b>6. La posición de los actores frente a la FP Dual</b>	<b>22</b>
<b>6.1 La posición del empresariado</b>	<b>23</b>
<b>6.2 La posición de la Comisión Europea</b>	<b>23</b>
<b>6.3 La posición de las organizaciones sindicales</b>	<b>24</b>
<b>6.3.1 La posición de Comisiones Obreras</b>	<b>24</b>
<b>6.3.2 La posición de la Unión General de Trabajadores</b>	<b>25</b>

<b>7. El debate sobre la EEE a propósito de la GJ y FPD: confrontación entre las tesis empresariales y sindicales</b>	<b>27</b>
<b>7.1 Posición del empresariado</b>	<b>27</b>
<b>7.2 Posiciones sindicales</b>	<b>27</b>
<b>8. Conclusiones</b>	<b>29</b>
<b>Bibliografía</b>	<b>32</b>

## 1. Introducción

El fuerte crecimiento del desempleo, aunque muy desigual en el conjunto de la UE, que comienza a aflorar a partir de 2008 como consecuencia de la transferencia a la economía productiva del crash bursátil, está dando lugar a una intensa agenda reformista, especialmente en los países periféricos. El desempleo de los menores de 25 años, que alcanza el 50% en algunas regiones europeas, entre ellas la gran mayoría de las españolas, ha concentrado, metonímicamente, los esfuerzos de las autoridades comunitarias. Tanto la desregulación del mercado de trabajo, una suerte de inversión civilista del ordenamiento, como la adopción de instrumentos a los cuales la Comisión Europea les atribuye la facultad de mantener entre el 6-10% el desempleo juvenil, como el sistema de garantía juvenil o la formación profesional dual, han sido incorporados al acervo legislativo actual, redefiniendo las políticas de empleo. Agenda que comienza con las reformas laborales de 2011 y 2012, continúa con la Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven, se instala en los planes anuales de empleo y tiene un nuevo episodio en el programa de activación de 2014, dirigido a parados de larga duración (PLD). Las nociones de empleabilidad y emprendimiento, la introducción de mecanismos de evaluación, así como la orientación a resultados, dirigen a partir de ahora tales políticas de empleo.

Todo ello en un contexto en el cual las políticas anexas a estas, que ya eran citadas en el proceso de Luxemburgo y dan origen a la Estrategia Europea de Empleo –políticas sociales, educación, régimen fiscal, política empresarial y desarrollo regional– (De Pablos y Martínez, 2008:107) son apartadas de la acción del Gobierno en la confianza de que el cumplimiento del Pacto de Estabilidad y Crecimiento y los programas de consolidación fiscal permitirán un retorno a las tasas de empleo y paro anteriores a la crisis, o al menos cumpliera los objetivos establecidos en la Estrategia Europa 2020. Esto es, se reivindica el rol de la política macroeconómica como elemento central para la generación de puestos de trabajo, o, en otros términos, se subordina la política de empleo al cumplimiento de los objetivos de estabilidad presupuestaria (Pérez Campos, 2014).

En el ámbito académico, esta radicalización del paradigma de activación subyacente a la flexibilidad está dando lugar a un debate donde las críticas son acompañadas por la propuesta de modelos alternativos (Keune y Serrano, 2014) y de una profunda descalificación de estas “no-políticas” (Miguélez, 2013). Todas estas medidas están dando lugar a una reconfiguración del estatuto del sujeto laboral en el orden social, que presenta un carácter netamente individualizante y remercantilizador y trastoca los cimientos del hasta ahora conocido como Modelo Social Europeo (MSE).

En la comunicación de la Comisión Europea de 18 de abril de 2012 (“Towards a job-rich recovery”, European Commission, 2012) se anima a reforzar el papel cumplido por el Diálogo Social y el conjunto de agentes involucrados en las políticas de empleo para superar la preocupante situación de paro que padecen, especialmente, países como España, Grecia o Italia. Ahora bien, ¿cómo han sido transpuestas al acervo legislativo español estos nuevos instrumentos y cuáles son sus principales problemas de implantación?

Nuestro propósito en este working paper es presentar las principales conclusiones que se derivan de la posición de los agentes en relación con la reciente introducción en el ámbito de las políticas públicas españolas de dos instrumentos que pretenden corregir el desempleo juvenil en España: el sistema de Garantía Juvenil y la Formación Profesional Dual. Es el resultado de un proyecto, financiado por la Comisión Europea, inscrito en el programa COMM/MAD/2014/02. ref. ES44, que ha permitido celebrar dos workshop con expertos procedentes del ámbito académico, de las Administraciones Públicas y de los agentes sociales, para evaluar inicialmente la implantación de ambos instrumentos en España.

La estructura del trabajo es la siguiente. Inicialmente, será presentada evidencia empírica del problema del desempleo juvenil y del colectivo NEET en la UE y España. A continuación, se compendiarán con brevedad las principales iniciativas comunitarias y su transposición al caso español. Posteriormente, serán sintetizados los discursos de los agentes sobre los problemas suscitados en la implantación

del sistema de garantía juvenil. A continuación extractaremos la posición de los agentes sobre la formación profesional dual, para analizarlos, como en el caso anterior. Finalmente, serán presentadas las conclusiones de este trabajo.

## 2. Evidencia empírica: la objetivación cuantitativa del desempleo juvenil por parte del INE (EPA) y Eurostat

El impulso de la batería de medidas para reducir el desempleo juvenil de la Unión Europea aparece ya en la argumentación que justifica los paquetes específicos de la Estrategia Europea de Empleo (EEE). De acuerdo con la estimaciones del Comisario de Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión, más de 4,5 millones de jóvenes con edades comprendidas en entre 15 y 24 años se encontraban desempleados -una tasa que creció notablemente como consecuencia de la crisis-, hasta duplicar la tasa global. En

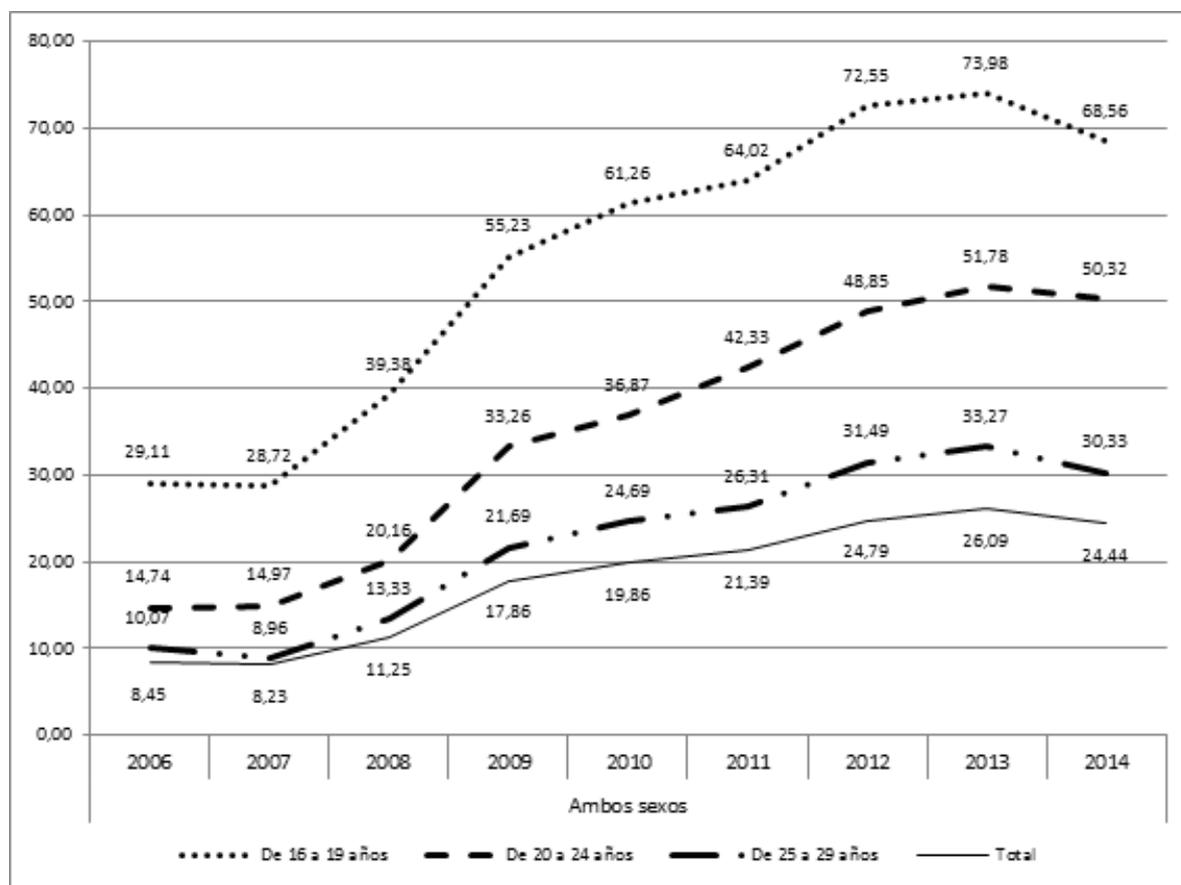
torno a 7 millones formaban grupo de NEET's (Neither in Employment Nor in Education or Training), expresión que, al contrario que la connotada peyorativamente en España, ofrece un panorama general acerca del impacto de la crisis en el mercado laboral.

La presentación del último anuario estadístico de Eurostat confirma este diagnóstico y ofrece elementos de juicio para determinar la fuerte desigualdad entre los Estados miembro, con las bajas tasas observadas en Alemania y Reino Unido, y entre las regiones de estos últimos, como en el caso de España e Italia, donde las diferencias entre el norte y el sur son notables (European Regional Yearbook, 2015: 102)<sup>1</sup>.

Este anuario aumenta a cerca de 5.1 millones de jóvenes los desempleados en 2014, con España en primer lugar (53.2 %), seguida de Gre-

<sup>1</sup> La tasa de empleo de la Comunidad Foral de Navarra es la más elevada (67.9 %), frente a la más baja de Andalucía (50.0 %).

Gráfico 1. Evolución del desempleo juvenil en España, 2006-2014



Fuente: EPA. Tasas por grupo de edad. Media de los cuatro trimestres del año.

cia (52.4 %), Croacia (45.5 %) e Italia (42.7%). La tasa de NEET's, sin embargo, desciende por primera vez, en media, del 17,1% en 2012 a 16,3% en 2014, observándose el valor más elevado en Italia (29%). La tasa se mantiene entre el 21% y el 27% en Rumanía, España, Bulgaria, Chipre, Croacia y Grecia. A contrario sensu, los valores más bajos son los detectados en Holanda (6,6%). Dinamarca, Luxemburgo, Alemania, Suecia y Austria también presentan una tasa por debajo del 10 %. También se señala en este informe cierta tendencia a la convergencia de las regiones europeas de España.

El gráfico 1 permite una aproximación a la realidad del desempleo juvenil en España, con valores muy elevados en los grupos de 16-19 años (del 29,1% en 2006 al 68,56% en 2014) y 20-24 (del 14,74% al 50,32%), si bien el cohorte de 25-29 presenta una tasa del 30,33%, porcentaje que llevó al Ministerio de Empleo a ampliar como beneficiario del sistema de garantía juvenil a este colectivo mientras el índice no descendiera por debajo del 20%.

En cuanto a la composición del desempleo de acuerdo con la variable género, se observan importantes diferencias que autorizan hablar de una suerte de proceso de confluencia, salvo el grupo de 16-19, donde se registran una diferencia de siete puntos.

### 3. Prescripciones comunitarias sobre empleo juvenil. Youth Employment Package y su inscripción en la Estrategia Europea de Empleo

A partir de 2012, dos años después de la aprobación de la Estrategia 2020, la Comisión Europea comienza a poner en marcha una serie de iniciativas en materia de empleo que pretenden atajar el grave problema del paro que asola al conjunto de la Unión, y especialmente a los países periféricos, como España, inmersa entonces en otros desequilibrios macroeconómicos, como el déficit público y la crisis de deuda soberana, en parte debido al modelo de crecimiento que se perfila en la segunda mitad de la década de los noventa del XX, pero que hunde sus raíces ya en los Planes de Estabilización. El desempleo, y especialmente el juvenil, copa la atención tanto del Consejo Europeo y la Comisión como de los Estados miembro, aun cuando en España la situación sociolaboral de las personas comprendidas entre 45 y 64 años se perfilaba como un problema social de primer orden (Consejo Económico y Social, 2014), mientras, paralelamente, procesos de polarización, movilidad social descendente y empobrecimiento de la población no tenían

**Tabla 1. Distribución del desempleo juvenil masculino, 2006-2014**

	Varones								
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
<b>16-19</b>	23,83	23,94	35,77	54,76	60,12	64,41	72,03	72,29	65,75
<b>20-24</b>	12,31	12,41	19,84	34,54	38,67	44,29	50,21	52,71	50,97
<b>25-29</b>	7,95	7,47	13,36	23,32	25,95	27,21	33,46	34,48	30,62
<b>Total</b>	6,35	6,41	10,05	17,64	19,57	21,04	24,58	25,60	23,60

Fuente: INE. EPA. Media de los cuatro trimestres del año

**Tabla 2. Distribución Del Desempleo Juvenil Femenino, 2006-2014**

	Mujeres								
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
<b>16-19</b>	36,66	35,92	44,40	55,94	62,89	63,50	73,21	76,26	72,18
<b>20-24</b>	17,65	18,05	20,53	31,79	34,86	40,20	47,37	50,74	49,58
<b>25-29</b>	12,57	10,71	13,31	19,87	23,33	25,32	29,37	31,99	30,02
<b>Total</b>	11,34	10,70	12,84	18,13	20,22	21,81	25,03	26,67	25,43

Fuente: INE. EPA. Media de los cuatro trimestres del año

precedentes en la historia próxima (Arnal, Finkel y Parra, 2013; Caritas Europa, 2014).

Fruto de esta preocupación es la puesta en marcha de la Iniciativa de Empleo Juvenil y de la revisión de la Estrategia Europea de Empleo, que con dos paquetes específicos (European Commission, 2012a y 2012b) -el segundo de los cuales se refiere específicamente al colectivo de menores de 25 años-, pretende corregir esta evolución al alza del desempleo, asociado al crash bursátil de 2008.

Efectivamente, en abril de 2012, la Comisión pone en marcha el paquete de empleo (Employment Package), tal y como aparece definido en la Comunicación titulada “Hacia una recuperación generadora de empleo” (“Towards a job-rich recovery”, COM(2012) 173), que presta especial atención en las reformas estructurales necesarias para alcanzar los objetivos fijados en Europa 2020 y otras medidas para mantener la competitividad de la economía comunitaria, entre las que destacan la necesidad de capitalizar las posibilidades que ofrece el rápido cambio tecnológico.

Posteriormente, en diciembre de este mismo año, la Comisión pone en marcha el paquete de empleo joven (Youth Employment Package), que comprende, entre otras medidas, la propuesta adoptada por el Consejo para la implantación del sistema de garantía juvenil y la “Alianza Europea para la Formación de Aprendices” (European Alliance for Apprenticeships). Esta última fue impulsada con una declaración de interés firmada con los interlocutores sociales (ETUC, BusinessEurope, UEAPME and CEEP). El principal instrumento financiero es la Iniciativa de Empleo Joven, de 2013. La Iniciativa emblemática Juventud en Movimiento (“Youth on the Move”), puesta en marcha en 2011, incluía Iniciativa de Oportunidades para la Juventud y “Tu primer empleo EURES”, un instrumento para facilitar la intermediación en el mercado laboral en el conjunto de la Unión.

En su conjunto, forman parte del proceso de resignificación de la categoría trabajo que arranca con el proceso de Luxemburgo, en 1997, que da origen a la Estrategia Europea de Empleo, e inaugura el Método Abierto de Coordinación, y continúa con la Estrategia de Lisboa

(2000), su revisión en 2005, y la comunicación de la Comisión que sitúa la flexibilidad (European Commission, 2007) como un elemento estructurante (*flagship*) de la EEE (Ramos, 2010).

La noción de empleabilidad cobra así una nueva dimensión como resultado de la crisis del desempleo, de la socialización de la responsabilidad (Crespo y Serrano, 2002), donde pierden protagonismo las políticas sectoriales y las políticas pasivas frente al paradigma de la activación, que incide especialmente en la maleabilidad de la fuerza del trabajo y en la devolución de la creación de empleo a las políticas macroeconómicas de corte monetarista.

Tal espíritu continuará en la Estrategia Europa 2020, que puede entenderse como la respuesta con que la Comisión Europea pretende enfrentar los efectos de la crisis en los países de la Unión. La estrategia presenta tres pilares que persiguen un modelo de crecimiento inteligente (incrementando las inversiones en educación, investigación e innovación, bajo el criterio de eficiencia), sostenible (promoviendo la utilización de energía baja en carbono) e integrador, (reduciendo el índice de pobreza y aumentando la tasa de empleo). Consta, así, de cinco objetivos –dos de los cuales consisten en fijar un horizonte de inversión del 3% del PIB en I+D en el conjunto de la UE e incrementar la tasa de empleo para el 75% de la población con edades comprendida entre 20 y 64 años<sup>2</sup>– y de siete iniciativas emblemáticas, entre las que destacan, en relación con el empleo, “Juventud en movimiento” (crecimiento inteligente) y “Una agenda de nuevas cualificaciones y empleos” (crecimiento integrador). La Estrategia Europea de Empleo, que se basa en esta última iniciativa, cuenta con el apoyo del Observatorio Europeo del Empleo y el Programa de Ense-

<sup>2</sup> Los otros objetivos son, en materia medioambiental, reducir las emisiones de gases de efecto invernadero entre un 20% y 30% menores a los registrados en 1990, alcanzar un 20% de utilización de energías renovables y aumentar el 20 % la eficiencia energética; en materia educativa, reducir las tasas de abandono escolar prematuro al 10% y conseguir que al menos un 40% de las personas de 30 a 34 años de edad deberán completar estudios de nivel terciario; así como reducir al menos en 20 millones el número de personas en situación o riesgo de pobreza y exclusión social.

ñanza Mutua.

Últimamente, a comienzos de 2015, la Comisión Europea en su documento “Employment and social developments: Europe 2014”, señala que en aquellos Estados miembro que ofertan empleos de alta cualificación y mantienen un adecuado nivel de protección social, su mercado de trabajo no es dual y presenta una alta tasa de empleo de mujeres y trabajadores mayores, tienden a ser más resistentes a la crisis económica y financiera. En este documento, se anima a establecer programas de formación a lo largo de toda la vida y formación en las competencias que demanda el mercado.

La transposición al acervo legislativo español de las iniciativas comunitarias sobre este último particular se concreta en la aprobación de la Estrategia Europea de Emprendimiento y Empleo Joven (Real Decreto-Ley 4/2013, de 22 de febrero), como de su elemento central, la Garantía Juvenil (Título IV del Real Decreto-Ley, 8/2014, de 4 de julio), y la formación profesional dual, aprobada previamente (Real Decreto 1529/2012, de 8 de noviembre).

#### **4. Revisión descriptiva de la transposición al caso español de las iniciativas de la Comisión Europea sobre empleo juvenil<sup>3</sup>**

Con la promulgación del Decreto-Ley 3/2012, de 10 de febrero de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral, que modificaba el contrato para la formación y el aprendizaje, y contemplaba otras medidas con las que pretendía, en su opinión, favorecer la contratación indefinida, se inaugura en España la agenda

<sup>3</sup> Para la redacción de este epígrafe ha sido considerado el documento de trabajo del José Muñoz Ripoll, Adjunto al Director General del Instituto de la Juventud (INJUVE), con el que participó en el seminario de expertos, el 25 de marzo de 2015, titulado “La iniciativa de la Comisión Europea sobre la Garantía Juvenil: análisis de su implantación en España”, seminario financiado por la representación en España de la Comisión (Subvención COMM/MAD/2014/02. “Programa de subvenciones de iniciativas para promover el debate y aumentar la sensibilización acerca de las prioridades políticas de la UE”).

reformista en materia de empleo, que ya había tenido un primer momento en la reforma laboral del segundo gobierno de Rodríguez Zapatero en 2010 (Real Decreto-ley 10/2010, de 16 de junio, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral y, Ley 35/2010, de 17 de septiembre, de medidas urgentes para la reforma del mercado de trabajo).

Por su parte, el Real Decreto-Ley 4/2013, de 22 de febrero, de medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento y de la creación de empleo, recoge la letra del Programa Nacional de Reformas al objeto de revisar las políticas activas de empleo y mejorar la empleabilidad de los jóvenes a través de la formación profesional, todo lo cual es instrumentado mediante la aprobación de la Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven 2013-2016. Igualmente, el Plan Anual de Política de Empleo se fija como objetivo reducir la tasa de desempleo juvenil, mientras que la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la Mejora de la Calidad Educativa, establece una serie de medidas de modernización, flexibilización, enriquecimiento y mejora de la calidad del Sistema Educativo Español, encaminadas a la disminución de la tasa de abandono educativo temprano.

Todas estas medidas responden a la Iniciativa de Oportunidades para la Juventud y de la Declaración de los miembros del Consejo Europeo de enero de 2012. En ésta se establecía el empleo juvenil como objetivo transversal y prioritario de la reforma del mercado laboral y de las políticas activas de empleo y proponía vías alternativas para la inserción laboral de jóvenes, como el autoempleo o las prácticas profesionales, contando con el apoyo financiero del Fondo Social Europeo para abordar diversas actuaciones cuyos objetivos son fomentar la empleabilidad y facilitar la inserción laboral.

#### **4.1 La Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven 2013-2016**

La Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven 2013-2016 (en lo sucesivo, EEEJ) está inscrita, desde un punto de vista operativo, en las iniciativas comunitarias, y específicamente en el marco de cooperación europea en el ám-

bito de la juventud 2010-2018 y en los cinco objetivos de la Estrategia Europa 2020, así como en su iniciativa emblemática Juventud en Movimiento (Youth on the Move), de la cual depende la Iniciativa de Oportunidades para la Juventud. En este apartado, cobra especial relevancia la Recomendación del Consejo de 5 de diciembre de 2012, por la cual insta a todos los estados miembros para que aprueben la garantía juvenil, y la Iniciativa aprobada el 8 de febrero del año siguiente, que dota de un presupuesto total de 6.000 millones de euros para el periodo 2014-20120 para implantar el sistema. La EEEJ también se inspira en las directrices europeas que instrumentan el procedimiento de gestión del Fondo Social Europeo (orientación a resultados, evaluación y concentración en torno a los objetivos de Europa 2020).

En cuanto a la estrategia nacional, la EEJ es coherente con el Plan Nacional de Reformas correspondiente a 2012, la actualización del Programa de Estabilidad (que incluye establecer objetivos de consolidación fiscal mediante el cumplimiento de las exigencias de déficit y de reducción de la deuda pública), la legislación laboral vigente, el Plan Anual de Política de Empleo, sancionado por la Ley 56/2003, de 16 de diciembre, y el Paquete de medidas de apoyo a emprendedores, que contempla el apoyo al autoempleo, el fomento de la cultura emprendedora, la simplificación administrativa para la creación de empresas y el apoyo a la internacionalización.

El tercer pilar de la EEEJ es la legislación laboral, y especialmente el régimen jurídico del contrato en prácticas, el contrato para la formación y el aprendizaje (que instrumenta la formación profesional dual), las bonificaciones dirigidas a la inserción laboral y las medidas de apoyo al emprendimiento, que permiten la capitalización de la prestación por desempleo para iniciar una nueva actividad de los varones menores de 30 años y las mujeres con una edad inferior a 35 años.

En cuarto y último lugar, la EEEJ es tributaria del proceso de transformación de las políticas activas, que exigen una reorientación de los programas de promoción del empleo y de los programas de formación profesional y

persiguen mejorar la coordinación de los servicios de empleo mediante la introducción de mecanismos de evaluación.

En este orden de cosas, los cuatro objetivos que persigue la EEEJ son contribuir a mejorar la empleabilidad de los jóvenes, aumentar la calidad y la estabilidad del empleo, promover la igualdad de oportunidades y fomentar el espíritu emprendedor<sup>4</sup>. Objetivos que se concretan mediante diez líneas de actuación (que trabajan sobre la perspectiva de la oferta, de la demanda y la perspectiva institucional, esto es, de los servicios de empleo) y cien medidas -quince de choque y ochenta y cinco con impacto a medio y largo plazo-, que consideran los distintos perfiles de la población desempleada menor de 30 años (sin formación, sin experiencia o cualificación, cualificados, beneficiarios de prestaciones y el conjunto). La EEEJ prevé la consecución de más de dos millones de acciones en cuatro años y cuenta con un presupuesto de 3.485 millones de euros.

Por partidas, el presupuesto de las medidas de choque asciende a 1.700 millones de euros, de los cuales el 40% está destinados a estímulos a la contratación, el 38% a medidas de autoempleo y emprendimiento, y un 22% a la formación y a la mejora de la intermediación. El 50% de la dotación presupuestaria de las restantes, con impacto a medio y largo plazo, se reservan para acciones formativas y educativas.

---

<sup>4</sup> En materia de fomento del emprendimiento joven, el Instituto de la Juventud (INJUVE) ha puesto en marcha distintas iniciativas: red social Emprende XL ([www.emprendexl.com](http://www.emprendexl.com)), Certamen Nacional de Jóvenes Emprendedores, programa de microcréditos para jóvenes, App "Emprendemos", Subvenciones con cargo al IRPF (Juventud), Programa europeo ERASMUS +, ayudas del INJUVE para la creación joven y desarrollo del nuevo programa INNGAMES.

**Cuadro 1. Líneas de actuación de la eeej**

PERSPECTIVA DE LA OFERTA	Educación Formación Mejorar el conocimiento de idiomas y el manejo de herramientas tecnológicas Fomento del emprendimiento y del Autoempleo
PERSPECTIVA DE LA DEMANDA	Estímulos a la contratación Flexibilidad en el empleo Colaboración público-privada en la búsqueda de un puesto de trabajo Igualdad de oportunidades
PERSPECTIVA INSTITUCIONAL	Gestión de las Administraciones Públicas Orientación y acompañamiento

**Cuadro 2. Medidas de la eeej**

MEDIDAS DE CHOQUE O ALTO IMPACTO	Educación, formación y mejora de la empleabilidad Fomento del emprendimiento y el autoempleo Intermediación (Portal Único de Empleo) Estímulos a la contratación
MEDIDAS CON IMPACTO A MEDIO Y LARGO PLAZO	Mejora de la empleabilidad (idiomas, TIC) Espíritu emprendedor y autoempleo Gestión y eficacia de la intermediación de los servicios públicos de empleo Incentivos a la contratación, flexibilidad e igualdad de oportunidades Colaboración público-privada

#### 4.2. El Plan Nacional de Implantación del Sistema de Garantía Juvenil

De acuerdo con el Plan, el principal objetivo del sistema es que todos los jóvenes menores de 25 años accedan a una oferta de empleo, educación continua, formación de aprendiz o periodo de prácticas en el plazo de cuatro meses inmediatamente posterior a la finalización de la educación formal o paso a la situación de desempleo, para lo cual se puso en marcha un proceso de diálogo social y participación con los interlocutores sociales. En abril, la Conferencia Sectorial de Empleo y Asuntos Laborales

acordó ampliar al segmento de edad mayor de 25 años y menor de 29 mientras esta tasa de desempleo superara el 20% (Resolución de 29 de julio, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 25/2015, de 28 de julio). La oferta de empleo tendrá, al menos, 6 meses de duración, mientras que son prioritizadas las acciones formativas en idiomas y tecnologías de la información y la comunicación. En todo caso, la persona beneficiaria de este derecho subjetivo debe inscribirse o darse de alta en el sistema.

La tasa NEET (Not in Employment, Education or Training), que comprende a todos los

jóvenes que no estudian ni trabajan, calculada sobre el conjunto de personas comprendida en una edad determinada, de acuerdo con la metodología Eurostat, era en diciembre de 2013, cuando se aprueba el Plan, una de las más elevadas de la UE, con cinco puntos por encima de la media europea.

La fuerte heterogeneidad del colectivo (grupo que se caracteriza por la ausencia de oportunidades de empleo, parados de larga duración, demandantes, grupo con edades comprendidas entre los 20 y los 24 años y grupo con experiencia laboral) exige plantear un modelo de intervención ajustado a los distintos perfiles. Esta característica, que debe entenderse también en un sentido amplio, en relación con las circunstancias sociales del sujeto de derecho, es central en el modelo, junto con el principio de obligatoriedad mutua y la necesidad de abordar el problema de la recurrencia de ciclos de inactividad,

La instrumentos de la garantía contempla tanto al conjunto de actores involucrados en el mercado laboral (agentes sociales, administraciones públicas y agentes del sector privado, en especial aquellos privilegiados en el Programa Operativo de Empleo Juvenil del Fondo Social Europeo, 2014-2020), como aquellos otros de intervención inmediata: Ministerio de Empleo y Seguridad, y especialmente la Dirección General del Trabajo Autónomo, de la Economía Social y de la Responsabilidad Social de las Empresas, y el Servicio Estatal Público de Empleo; Ministerio de Educación, Cultura y Deporte; Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas; consejerías de Empleo, Educación, Asuntos Sociales y Juventud; agentes sociales; y entidades públicas y privadas que participen, como en el caso anterior, en el precitado Programa Operativo. Para ello, se prevé la habilitación de un mecanismo de coordinación entre los entes territoriales nacional, autonómico y local.

El colectivo beneficiario, definido en coherencia con la Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven, contempla a los siguientes perfiles, aparte de aquellas medidas orientadas a garantizar la igualdad de trato y de oportunidades, con especial atención a “quienes se encuentren en una situación de desventaja y/o

en riesgo de exclusión” (Plan Nacional de Garantía Juvenil, 2013: 22).

1. Grupo que ni estudia, ni trabaja, ni recibe formación (858.000, de acuerdo con la EPA correspondiente a 2012).
2. Desempleados y desempleadas que no han concluido la Enseñanza Secundaria Obligatoria (450.000, de acuerdo con el registro del Servicio Público de Empleo).
3. Colectivo con formación pero sin experiencia (339.635, de acuerdo con el registro del Servicio Público de Empleo).
4. Colectivo sin experiencia profesional (398.547, de acuerdo con el registro del Servicio Público de Empleo).
5. Colectivo desempleado sin empleo anterior o con una experiencia laboral inferior a tres meses (398.547, según datos del Servicio Estatal Público de Empleo y de la Seguridad Social).
6. Parados de Larga Duración (PLD) (256.698, según datos del Servicio Estatal Público de Empleo y de la Seguridad Social).
7. Perceptores de prestaciones por desempleo (215.505).
8. Emprendedores.

El catálogo de actuaciones previstas, resumido por epígrafes específicos en el cuadro 3, se centra en mejorar la intermediación en el mercado laboral y la empleabilidad y favorecer la contratación y el emprendimiento.

**Cuadro 3. Catálogo de actuaciones del plan nacional de implantación de la garantía juvenil**

<b>1. Mejora de la intermediación</b>	1.1 Orientación profesional, información laboral y acompañamiento a la búsqueda de empleo.
	1.2 Modernización de los Servicios de Empleo.
	1.3 Creación del Portal Único.
	1.4 Creación de Acuerdo Marco en el Sistema Nacional de Empleo con Agencias de Colocación.
	1.5 Fomento de Programas de Movilidad.
	1.6 Puesta en marcha de programas de intermediación educación-empleo.
<b>2. Mejora de la empleabilidad</b>	2.1 Programa de segunda oportunidad.
	2.2 Formación con compromiso de contratación.
	2.3 Formación en idiomas y TIC.
	2.4 Prácticas no laborales en empresas (RD 1543/2011, de 31.10).
	2.5 Impulso de la formación profesional dual mediante el contrato para la formación y el aprendizaje.
	2.6 Impulso de la formación profesional desde el ámbito educativo.
	2.7 Formación para la obtención de certificados de profesionalidad.
	2.8 Evaluación y acreditación de competencias profesionales adquiridas por las experiencia laboral y por vías no formales de formación.
	2.9 Programa de Escuelas-Taller.
	2.10 Programa de casas de oficio.

**Cuadro 1. Catálogo de actuaciones del plan nacional de implantación de la garantía juvenil (cont.)**

<b>3. Favorecimiento de la contratación</b>	3.1 Reducciones y bonificaciones en las cuotas de la Seguridad Social de hasta el 100%.
	3.2 Incentivos a la contratación a tiempo parcial con vinculación formativa.
	3.3 Incentivo a la contratación para micropymes y autónomos.
	3.4 Programa de primer empleo joven.
	3.5 Incentivo para la contratación en prácticas.
	3.6 Contrato generaciones.
	3.7 Empresas de la economía social
	3.8 Ayudas al Empleo para la contratación de jóvenes durante un periodo superior a seis meses.
	3.9 Medidas de formación y fomento del empleo para jóvenes investigadores, y apoyo a proyectos de alto valor añadido y aplicación práctica en Universidades, Organismos Públicos de Investigación y Departamentos de I+D+i de empresas.
<b>4. Favorecimiento del emprendimiento</b>	3.1 Tarifa plana para autónomos.
	3.2 Compatibilización de la prestación por desempleo con inicio de actividad emprendedora.
	3.3 Capitalización de la prestación por desempleo.
	3.4 Segunda oportunidad (posibilidad de acceder a la reanudación del derecho a una prestación por desempleo tras darse de baja en el RETA, siempre que no hayan transcurrido cinco años desde el alta en dicho Régimen).
	3.5 Fomento de la cultura emprendedora (orientación continua sobre el emprendimiento y el trabajo por cuenta propia. Contenidos relacionados con el emprendimiento en la Ley Orgánica para la Mejora de la Calidad Educativa, LOMCE).
	3.6 Creación de Oficinas de referencia en los Servicios Públicos de Empleo especializadas en el asesoramiento y acompañamiento del nuevo emprendedor.

El principal recurso financiero con que cuenta la implantación del sistema de Garantía Juvenil es la Iniciativa de Empleo Joven, dependiente de la EEE, con un presupuesto total para el ejercicio 2014-2020 de 6.400 millones de euros. Fue aprobada para proveer apoyo extra a los menores de 25 años que vivieran en regiones donde el paro juvenil fuera superior al 25%. En España, el sistema cuenta con un presupuesto de 1.887 millones de euros, a ejecutar entre 2014 y 2015, 943.5 de los cuales proceden de la línea específica habilitada y una cantidad idéntica prevista por el Fondo Social Europeo, para lo cual el Ministerio de Empleo consideró el nuevo marco financiero 2014-2020 de los Fondos Estructurales e Inversión de la UE, que prioriza la evaluación de resultados.

Enmarcada en el Plan Nacional de Reformas y coherente con la EEE, y especialmente con el sistema de Garantía Juvenil, la Estrategia de Empleo y Emprendimiento Joven contempla 100 medidas destinadas a la inserción laboral, tanto en la modalidad de trabajo por cuenta ajena y emprendimiento, de las cuales 15 son de impacto (contratación y emprendimiento, mejora de la educación y formación e intermediación en el mercado laboral) y 85 de impacto a medio y largo plazo.

Esta Estrategia presenta una primera línea de actuación que opera sobre la perspectiva de oferta (educación, formación, mejora del conocimiento de idiomas y el manejo de herramientas tecnológicas), la perspectiva de la demanda (estímulos a la contratación, flexibilidad en el empleo, colaboración público-privada en la búsqueda de un puesto de trabajo e igualdad de oportunidades) y la perspectiva institucional (gestión de las administraciones públicas y acciones de orientación y acompañamiento).

Tal y como reza la letra del sistema de garantía juvenil, el objetivo último, dada la elevada tasa de desempleo que soporta la población activa española, es la transformación de las políticas de empleo, que pasan a orientarse a resultados, en un giro discursivo que recuerda la literatura managerial sobre la individualización de las relaciones laborales. El catálogo de medidas e iniciativas por las cuales se instrumenta la garantía, constituye la mejora de la intermediación y la empleabilidad y el favorecimiento

de la contratación y el emprendimiento.

El ámbito de actuación cuenta con dos tramos, financiados y gestionados, respectivamente, por la Administración General del Estado y las comunidades autónomas, y un horizonte temporal, concentrado en los dos primeros años y complementado con un programa operativo a ejecutar entre 2014 y 2020. Las fases para la implantación comenzaron en el segundo semestre de 2014.

#### **4.3 Formación Profesional Dual (FPD)**

Otro de los instrumentos que han sido introducidos en el acervo legislativo español para reducir el desempleo juvenil es la formación profesional dual (FPD), un modelo, inscrito en la Estrategia de Empleo y Emprendimiento y la Garantía, que tiene como principal referencia el sistema alemán, que cuenta con una cierta tradición, dado que fue incorporada en 1969, cosechando éxitos. Al igual que en el caso de la Garantía Juvenil, que fue inicialmente impulsada en los países nórdicos durante las décadas de 1980 y 1990<sup>5</sup>, el buen funcionamiento de este instrumento en Alemania justifica su extensión al caso español, y a otros (Austria, Alemania, Países Bajos y Polonia).

En diciembre de 2012, los países del sur europeo (Portugal, España e Italia) e Irlanda con mayores tasas de desempleo juvenil celebraron en Berlín una conferencia para valorar el potencial que presentaba la formación profesional dual para garantizar la inserción laboral de este colectivo. Entre otros argumentos, la Comisión recomienda la introducción de esta figura en los sistemas educativos y formativos de los Estados miembros apoyándose sobre el argumento de que en aquellos países donde el desempleo juvenil es inferior al 15%, hay un 30% de alumnos matriculados en esta modalidad formativa, mientras que esta tasa supera el 25% en aquellos países con una participación inferior al 6%<sup>6</sup>. En este orden de cosas, en julio

<sup>5</sup> La Garantía Juvenil fue adoptada en Suecia en 1984, en Noruega en 1993 y en Dinamarca y Finlandia en 1996.

<sup>6</sup> Puede consultarse estos datos en el documento presentado por Norbert Schöbel, en representación de la Comisión Europea, "Tackling youth employment: The Youth Guarantee and the European

de 2013, se pone en marcha uno de los pilares del paquete de empleo joven, la “Alianza Europea para la Formación de Aprendices”, con el objetivo, entre otros, de mejorar los sistemas de aprendizaje y facilitar la transferencia de conocimientos.

En España, la FPD es aprobada previamente a la puesta en marcha de la EEEJ. El artículo 2 del Real Decreto 1529/2012, de 8 de noviembre, la define como “el conjunto de las acciones e iniciativas formativas, mixtas de empleo y formación, que tienen por objeto la cualificación profesional de los trabajadores en un régimen de alternancia de actividad laboral en una empresa con la actividad formativa recibida en el marco del sistema de formación profesional para el empleo o del sistema educativo”. El artículo 3 del mismo Real Decreto establece las cinco modalidades de desarrollo:

- a. Formación exclusiva en centro formativo, que consiste en compatibilizar y alternar la formación que se adquiere en el centro de formación y la actividad laboral que se lleva a cabo en la empresa.
- b. Formación con participación de la empresa, consistente en que las empresas faciliten a los centros de formación los espacios, las instalaciones o los expertos para impartir total o parcialmente determinados módulos profesionales o módulos formativos.
- c. Formación en empresa autorizada o acreditada y en centro de formación, que consiste en la impartición de determinados módulos profesionales o módulos formativos en la empresa, complementariamente a los que se impartan en el centro de formación.

- d. Formación compartida entre el centro de formación y la empresa, que consiste en coparticipar en distinta proporción en los procesos de enseñanza y aprendizaje en la empresa y en el centro de formación. La empresa deberá disponer de autorización de la Administración educativa y/o de la acreditación de la Administración laboral correspondiente para impartir este tipo de formación, y estará adscrita al centro con el que comparta la formación.
- e. Formación exclusiva en la empresa, que consiste en que la formación se imparte en su totalidad en la empresa de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 18.4.

El informe elaborado por la Subdirección General de Orientación y Formación Profesional (seguimiento de proyectos de FP Dual), correspondiente a 2013-2014, ofrece algunos elementos de juicio acerca del modelo, que comienza a implantarse en España en el curso 2012/2013. Esta subdirección constata el predominio de los ciclos de grado superior (72%) frente a los de grado medio, y ofrece datos acerca de la modalidad más empleada en 2013 y 2014, la d, (7%), seguida por la b (28%). Entre ambas suman el 85%. Los valores menos significativos se registran en los epígrafes a y e.

En cuanto a la distribución por familias profesionales, destacan fabricación y Mecánica (21%), electricidad y electrónica (13%) e instalación y mantenimiento (10%), mientras que los centros de FP involucrados experimentaron un incremento de un 218% (172 en 2013 y 375 en 2014), especialmente en Castilla La Mancha, Euskadi, Cataluña y Comunidad Valenciana, y las empresas participantes, un 300% (513 en 2013 y 1570 en 2014). En relación al alumnado matriculado el aumento ha sido superior al 200% (de 4292 en 2013 a 9555 en 2014).

---

Alliance for Apprenticeships”, dentro del workshop, organizado por Cedefop (European Centre for the Development of Vocational Training) en Tesalónica el 24 de noviembre de 2014, “Costs and Benefits of pprenticeships: A Company Perspective”. Datos que igualmente son referidos en el documento “A roadmap towards the European Alliance for Apprenticeships (EAfA)”, dentro de la reunión de la DGVT (Directors General for Vocational Training), con ocasión de la presidencia irlandesa, celebrada en Dublín el 21 y el 22 de mayo de 2013.

## 5. Discursos sobre la implantación de la Garantía Juvenil

Después de esta revisión del estado del arte sobre el sistema de garantía juvenil y la formación profesional dual, vamos a presentar, con carácter previo a su análisis, los principales problemas que presenta la implantación de las iniciativas sobre empleo juvenil en España. Para ello, se ha contado con la colaboración de representantes procedentes de los principales agentes que participan en el sistema: CEOE-CEPYME, Comisión Europea, Servicio Estatal Público de Empleo (SEPE), el Ministerio de Empleo y las organizaciones sindicales Unión General de trabajadores (UGT) y Comisiones Obreras (CC.OO.). Tras la presentación de tales discursos, procederemos a la discusión crítica de los mismos en el apartado de conclusiones.

### 5.1 La posición discursiva del empresario

El elevado desempleo juvenil es explicado por el empresariado acudiendo a tres dimensiones (deficiencias estructurales y dualidad del mercado laboral, desajustes entre la oferta y la demanda y rigidez y complejidad del marco regulatorio), que responden esencialmente a los análisis y recomendaciones planteados por autores más cercanos a enfoques de corte managerial o economicista (v. gr., García López, 2011).

El primer bloque se refiere a las deficiencias estructurales que arrastra el mercado laboral español desde la década de 1980, favorecida por las instituciones del mercado laboral, que dan como resultado una elevada tasa de temporalidad, contratos de duración determinada que en la mayoría de los casos no son deseados por el sujeto laboral, que prefiere una relación contractual indefinida. Tales planteamientos recuerdan a la crítica, planteada desde la noción conocida como “regímenes de regulación” (Polavieja, 2003; Esping-Andersen, 1999), basada en la influencia de los costes del despido y el sistema de negociación colectiva sobre la segmentación del mercado de trabajo, que desde posiciones políticas se ha intentado superar introduciendo la figura del “contrato

único”, como viene sosteniendo, por ejemplo, FEDEA. Por tanto, este punto está a su vez vinculado con la demanda de reducción de la rigidez y complejidad del marco regulatorio que defiende el empresariado; en otros términos, la potenciación de la desregulación de los tipos de contratación.

Los desajustes entre la oferta y la demanda es otro de los problemas que, a juicio del empresariado, explican el elevado desempleo juvenil. A su juicio, la empleabilidad depende del nivel formativo, y en España la tasa de escolaridad en España es del 21.7%, frente a la media europea, situada en el 11%. En segundo lugar, también influye la polarización de niveles educativos o la existencia de un elevado número de estudiantes universitarios y un elevado número, también, de jóvenes sin estudios o con estudios primarios que deben competir en un mercado laboral caracterizado por la presencia de un gap formativo entre la cualificación demandada por las empresas y la ofertada por el mercado. Polarización que convive a su vez con la sobreeducación de algunos segmentos de la población.

Dos elementos que influyen igualmente en el diseño de políticas eficaces son, en primer lugar, la singularidad de los servicios de empleo, transferidos a las comunidades autónomas, y, en segundo lugar, la dotación presupuestaria escasa y la influencia de las restricciones financieras.

Ya en el capítulo de recomendaciones, CEOE-CEPYME valora las iniciativas comunitarias de la Comisión y las 100 medidas recogidas en la Estrategia de Empredimiento y Empleo Joven, aunque no es partidario de utilizar un mismo modelo de Garantía Juvenil para el conjunto de la UE, debido a las características dispares de los mercados laborales de cada uno de los países miembros. Por ello, para reducir la tasa de desempleo prefiere proponer el impulso de la actuación de las agencias de colocación para optimizar la intermediación laboral, la flexibilización de la contratación y reforzar el papel de las pymes, que tienen una gran presencia en el tejido productivo, así como reclaman un papel más activo del Diálogo Social en el diseño de la formación reglada y para el empleo, que, en su opinión ha pasado a un segundo nivel, con lo que la participación de los inter-

locutores sociales se reduce a asumir un papel de meros receptores de información. El hecho de que, en marzo de 2015, no se dispusiera de datos solventes sobre la aplicación del sistema de garantía juvenil, cifrada en 30.000 inscritos, es un hecho que avala esta última tesis.

## **5.2 La posición discursiva de la Comisión Europea**

La Comisión Europea justifica la recomendación del Consejo que habilita el sistema de Garantía Juvenil por el impacto de la crisis en países con desequilibrios macroeconómicos como España. Como ya se ha señalado anteriormente en el epígrafe 2, en la UE, hay contabilizados 7.5 millones de NEET's. Igualmente, certifica la fuerte disparidad en los mercados laborales de los países miembros: si en España, uno de cada dos jóvenes menores de 25 años se encuentran desempleados, en Holanda este porcentaje se reduce al 50%.

La Comisión recomienda que cooperen todas las partes interesadas en la reducción del desempleo juvenil, estas son las administraciones públicas, los servicios de empleo, los centros de orientación profesional, formación y educación; los servicios de apoyo a la juventud; empresas, empleadores; sindicatos; etc.

El papel que la Comisión asume le corresponde es el intercambio de buenas prácticas mediante el programa de aprendizaje mutuo de la Estrategia Europea de Empleo y la evaluación periódica de los sistemas nacionales. Para medir el impacto del sistema, en junio de 2013, el Consejo Europeo solicitó un informe a la Comisión que ha de entregarse en 2016.

Un elemento que maneja para dotar de solidez a su propuesta es la apelación a la financiación del sistema, que debe ser una prioridad de los presupuestos nacionales. La UE complementa el gasto nacional mediante el Fondo Social Europeo y los 6.000 millones de euros de la Iniciativa sobre Empleo Juvenil.

Para la Comisión, la Garantía Juvenil es una reforma estructural que debe ser complementada con otras reformas: políticas activas del mercado de trabajo, mejora del funcionamiento de los servicios de empleo, modernización

de los sistemas educativos y de formación (incluida la formación profesional y la formación profesional dual) y la lucha contra la tasa de abandono escolar, con el objetivo de reducirla en 2020 al 10%.

## **5.3 La posición discursiva del Ministerio de Empleo**

El Ministerio de Empleo justifica la restricción del sistema a menores de 25 años sobre la base de dos variables, una de carácter técnica, el menor nivel de cualificación del colectivo, y otra presupuestaria, al objeto de garantizar el objetivo de que en los cuatro meses siguientes a la finalización del ciclo formativo los servicios de empleo puedan ofertar con calidad.

En un segundo momento, alega la idoneidad de los cuatro bloques de actuación del sistema (orientación, mejora de la empleabilidad, contratación y emprendimiento) argumentando que las actuaciones aisladas no son efectivas.

Entre los puntos fuertes del modelo, destacan la coordinación del Estado con las Comunidades Autónomas, la medición de resultados y objetivos (en 2023) y la incorporación de todos los indicadores del sujeto.

Los dos problemas que subrayan son, por una parte, que el acceso, en marzo de 2015, no ha sido masivo, por lo que el Ministerio ha impulsado convenios de colaboración con las cámaras de comercio, el INJUVE y el SEPE, y solicita, por ello, la colaboración de los medios de comunicación, y por otra, la heterogeneidad del colectivo, esto es, en palabras de esta posición, "hay una masa de jóvenes que no participan y otros que son muy activos".

## **5.4. La posición discursiva del Servicio Estatal Público de Empleo (SEPE)**

El SEPE reconoce la estructura compleja y transferida de los servicios de empleo, reivindica su carácter crucial, aun cuando subraya que el 75% de los empleadores manifiesta que las vacantes son cubiertas por relaciones de redes profesionales.

Al objeto de mejorar los procedimientos de

seguimiento y evaluación, reclaman mayor inversión, y destacan, entre los segundos, tres niveles: los indicadores indirectos o macroeconómicos del mercado laboral, que permitirán medir el impacto de la puesta en marcha del sistema en tres o cuatro años; los indicadores de implantación, que permite medir el volumen del colectivo, los servicios ofertados y el tipo de inserción; y un tercer indicador administrativo que facilita establecer persona a persona la trazabilidad. En todo caso, proponen un acuerdo entre todos los agentes, al modo de la Comisión Europea, para garantizar la efectividad del sistema.

## **5.5 La posición discursiva de los sindicatos**

Aunque las posiciones de las organizaciones sindicales más representativas son esencialmente coincidentes, al existir matices que los diferencia, y al objeto de permitir una identificación singularizada, se ha optado por ofrecerlas de una forma separada. De cualquier forma, en ambos casos, los representantes formaban parte de las secretarías de juventud de cada uno de los sindicatos consultados.

### **5.5.1 La posición de Comisiones Obreras (CC.OO.)**

Las principales críticas que recibe la transposición al acervo legislativo nacional del sistema son enunciadas, especialmente, por las dos posiciones discursivas sindicales consultadas, las más representativas de acuerdo con la Orgánica de Libertad Sindical (LOLS). Efectivamente, en el caso de CC.OO, la garantía juvenil es interpretada como un instrumento de inserción y de urgencia para evitar procesos de exclusión social, una medida paliativa y coyuntural, no de política general, para enfrentar la caída de la ocupación y el incremento del desempleo.

Al igual que el empresariado, la Secretaría de Juventud de CC.OO. observa problemas con el registro, pues en febrero de 2015 sólo había dados de alta 28.000 solicitantes, frente a los 387.500 demandantes de empleo, de acuerdo con las cifras manejadas por el SEPE, todo lo que atribuye a la opacidad administrativa, los escasos incentivos para darse de alta en el

sistema, la necesidad de impulsar el diálogo social y de convocar la Comisión de Seguimiento.

CC.OO. cuestiona, igualmente, que el modelo incorpora una estrategia de bonificaciones directas a las empresas que ignora la calidad de la oferta, contribuyendo así a la precariedad de las contrataciones, y comporta un estilo de subvención al empleador que igualmente se desentiende del nivel de ocupación.

La irregularidad del establecimiento en los niveles de gobierno autonómico es también objeto de crítica, como los casos madrileño y catalán, donde no ha sido impulsado el sistema, con fecha de marzo de 2015. Este es un ejemplo de descoordinación del Ministerio de Empleo que merece críticas a esta posición discursiva, por lo que urge a convocar reuniones de coordinación con el ese Ministerio.

Seis son las propuestas que pueden formularse, de acuerdo con Comisiones Obreras: a) mejorar los procesos de evaluación y seguimiento; b) mejorar los instrumentos de información del estado de desarrollo del sistema; c) reforzar el papel de los agentes sociales en la gestión del sistema de implantación; d) reforzar el papel de los servicios de empleo, frente a las agencias de colocación; e) extremar las cautelas con las prácticas no laborales, dada la heterogeneidad del colectivo, para lo cual es preciso acotar con precisión la definición de beneficiario; y e) acelerar la puesta en marcha del modelo de formación profesional dual, cuando conlleva contratación laboral.

### **5.5.2 La posición de la Unión General de Trabajadores (UGT)**

El diagnóstico inicial de UGT sobre los problemas que suscita la implantación del sistema pasa necesariamente por discutir la tradicional segmentación del mercado laboral español y el marco legal donde se inscribe la EEEJ y, por tanto, el sistema de GJ: si el primer problema repercute en las condiciones laborales de la cohorte de la población activa beneficiaria, así como en la reducción de su grado de protección social, al verse mermados los periodos de cotización, el Real Decreto 3/2012 ha favorecido desde su promulgación la extensión de la precariedad laboral: más del 44% de los

contratos laborales formalizados con jóvenes tiene duración determinada.

Esta utilización de la contratación temporal como instrumento de inserción laboral también alcanza a los proyectos presentados de garantía juvenil, que por otra parte presentan una escasa incidencia entre los beneficiarios, y parecen más bien ideados para financiar indirectamente a las empresas: la bonificación varía desde 300€ por joven y contrato de un mes, a otras de 1.500 € por individuo y contrato de seis meses. Para aquellas personas jóvenes interesadas en poner en marcha su propia empresa, las ayudas aumentan a 1.800€.

En opinión de UGT, el número de inscritos es claramente insuficiente. Con fecha de febrero de 2015, 28.037 se habían dado de alta en el sistema, esto es, sólo beneficiaba a un 7,2% (de acuerdo a los datos facilitados por el Servicio Estatal Público de Empleo, que presenta un registro de 387.501 jóvenes menores de 25 años demandantes), o al 3,7%, si se toma como referencia la Encuesta de Población (que estima en 762.800 este segmento poblacional). Una escasa incidencia que se relaciona con varios problemas, como obstáculos asociados al procedimiento informático, la exigencia de doble registro para darse de alta en el sistema (como demandante de empleo y beneficiario), la escasez de incentivos para inscribirse, dado que, por un lado, las acciones de formación son incipientes, cuando no inexistentes –a pesar de que el Consejo Europeo, subrayan, recomienda que se hagan en un plazo de cuatro meses– y, en segundo lugar, debido a la paralización de la puesta en marcha de las Agencias de Colocación y, con ello, de las políticas activas de asesoramiento y de intermediación, que impide que los jóvenes inscritos cuenten con itinerarios personalizados. Un último punto que explica este bajo número de solicitudes es relacionado por el sindicato con el requisito de anticipación de fondos propios, que da lugar a que en algunas comunidades, donde han sido cursados proyectos presentados, impide que el número de éstos no sea el deseado, así como tampoco la divulgación de la iniciativa.

Con tal diagnóstico, UGT presenta una serie de propuestas que intentan recuperar el valor de la GJ como instrumento de inserción

laboral. En primer lugar, el objetivo final de la implantación de la Garantía Juvenil debe ser el compromiso empresarial de contratar a un porcentaje de los jóvenes que participan en las distintas medidas (2% de la plantilla), especialmente cuando la mayoría de las acciones están bonificadas.

En segundo lugar, la coordinación de las actuaciones de seguimiento y evaluación del Plan debe realizarse mediante los servicios de empleo, garantizando igualmente la participación de los interlocutores sociales, tanto a nivel estatal, como en las comunidades autónomas mediante instancias de participación ya contempladas por el Servicio Público Estatal de Empleo y el Sistema Nacional de Empleo, de forma que se mejoren tanto la participación de los agentes sociales en los planes como las estrategias que sean impulsadas.

En tercer lugar, las condiciones de éxito en la implantación del sistema depende de la adaptación de la dotación presupuestaria a las condiciones reales del mercado laboral, para lo cual es preciso modernizar los Servicios Públicos de Empleo, con la finalidad de mejorar la eficiencia de los servicios, así como de garantizar la igualdad de acceso a los servicios, ya que el colectivo de jóvenes es heterogéneo y, por tanto, requiere de distintas atenciones según las características de cada persona.

Una última propuesta, relacionada con la reivindicación sindical de favorecer la transición hacia un modelo productivo que estimule las actividades de alto valor añadido, la investigación y la innovación, es su sugerencia de no descuidar la atención a los jóvenes con estudios superiores y a los titulados de formación profesional. En este sentido, el sindicato reclama “una reactivación económica sostenible y duradera junto con un plan de inversiones dirigidas al empleo”.

## **6. Discursos en torno a la Formación Profesional Dual**

En los discursos sobre la FPD, han sido analizadas las posiciones de la Comisión Europea, el empresariado y las organizaciones sindicales.

## 6.1 La posición de la Comisión Europea: el problema de la diversidad de modelos autonómicos

La posición de la Comisión Europea distingue condicionantes de carácter político, cultural, organizativo, educativo y estrictamente empresarial para analizar cuáles han sido, hasta ese momento, los principales problemas observados en la implantación de la FPD en España.

Entre los primeros, destacan que la diversidad de modelos en las comunidades autónomas deriva en cierto caos o descoordinación, con notables diferencias entre regiones, a lo que hay que añadir, desde un punto de vista cultural, la representación peyorativa que presenta en el imaginario social la formación profesional, que impide capitalizar esta modalidad como medida de inserción laboral.

Ya en el terreno educativo, la ausencia de orientación profesional en educación secundaria, que impide un conocimiento por parte del alumnado de las posibilidades que ofrece la FPD, la descoordinación entre centros y empresas y la necesidad de actualizar los programas para el profesorado de los centros (incluido los tutores de empresa), son todos ellos factores que influyen en la implantación de la FPD en España.

Por otra parte, el desconocimiento por parte de las empresas de las ventajas que presenta la FPD y los elevados coste de la seguridad social redundan en una caída de las contrataciones, al igual que la existencia de trabas administrativas, como la incompatibilidad del programa de nóminas con el tipo especial de cotización a la Seguridad Social, o que no sea admitido ningún medio de ingreso fuera del sistema RED.

Frente a este análisis, las propuestas de la Comisión Europea se centran, en línea con las recomendaciones comunitarias, en potenciar una participación constructiva de los agentes sociales, y las siguientes recomendaciones: a) integrar y promover una mayor armonización en los sistemas nacional y regional; b) alcanzar un compromiso los empresarios sobre la base de la relación coste-beneficio (business case) que ofrece la FPD; c) mejorar los métodos ped-

agógicos de los tutores en las empresas y la alternancia de la formación entre el centro y la empresa, pues, de acuerdo con esta posición discursiva, en la actualidad, el mayor peso de la formación en el centro educativo no representa el mejor modelo; d) avanzar hacia un modelo de coordinación continua entre los centros y las empresas, con la ayuda de intermediarios, como las cámaras de comercio; e) impulsar campañas informativas sobre las bondades de la formación profesional para aumentar su prestigio como instrumento eficaz de inserción laboral; f) mejorar la orientación profesional de los jóvenes en colegios, así como los métodos de selección del alumnado por parte de las empresas; g) establecer un marco que favorezca cierta experimentación, de modo se perfeccione el método de aprendizaje en las pymes, con el aumento de las competencias pedagógicas de los tutores de empresa, y se divida racionalmente, de cara a favorecer la inserción laboral, del tiempo de alternancia entre el centro educativo y la empresa; y h) avanzar hacia una clase de implantación donde la evaluación y adaptación continua favorezcan la optimización del modelo.

## 6.2 La posición del empresariado: “unidad de mercado”, “confianza” y “evaluación de competencias”.

Esta posición afirma que en las mayorías de las comunidades autónomas ha predominado un componente político sobre el estrictamente formativo-profesional, esto es, la autoridad educativa ha optado por este modelo frente a otros tradicionalmente empleados en el sistema educativo español. En cualquier caso coincide en subrayar, al igual que la posición de la Comisión Europea, que se observa una tendencia creciente en la aceptación del modelo, con un aumento significativo tanto del alumnado, así como de los centros educativos y de las empresas, si bien existe una fuerte disparidad en la implantación de la FP Dual en el conjunto del territorio nacional, con importantes diferencias por comunidades autónomas: frente a la media española, cifrada en 3,3 alumnos por empresa, destaca la implantación en el País Vasco, con 1,3.

Una de las principales preocupaciones que muestran es con respecto a la unidad de mer-

cado, que afecta al segundo punto, la evaluación de las competencias finales, otro de los temas recurrentes en el discurso del empresariado. En su opinión, la ausencia de evaluación de las competencias finales en relación con las presuntas por la obtención del título puede desembocar en una pérdida de confianza que afecte a la empleabilidad y la creación de empleo.

Otro de los problemas que identifica es el relativo a la aplicación de la legislación vigente: el Real Decreto 1529/2012, de 8 de noviembre, que regula la FPD, no se está utilizando en la formación de títulos de grado superior o medio, aunque sí en la concesión de certificados de profesionalidad.

En cuanto al efecto sobre las contrataciones, el empresariado reconoce que la implantación del sistema en plena crisis ha provocado una importante reticencia por parte del empleador a formalizar una relación contractual, independientemente del tamaño de la empresa, de modo que se ha utilizado extensivamente la modalidad de becas o prácticas.

Tales problemas pueden ser resueltos con las siguientes recomendaciones:

- a. Establecimiento de pautas que permitan definir los puestos de aprendizaje, esto es, las competencias que la empresa se compromete a desarrollar en el candidato. Es por ello que es preciso desarrollar un modelo que prime la formación en competencias en la empresa (80%) antes que en el centro formativo (20%).
- b. Regulación de la figura del tutor externo ante la dificultad que presentan las pequeñas empresas de contar con esta figura pedagógica.
- c. Mejora de los incentivos (por ejemplo, fiscales) con que cuentan las empresas para incorporar este modelo en estructura organizativa.
- d. Mejora de los nuevos procesos de formación en los centros educativos.
- e. Configuración de los centros de referencia nacional en la autoridad que

permita articular un modelo de FPD ligado a las necesidades de cualificación y competencias de cada sector empresarial, de modo que se favorezca la incorporación masiva de las pymes a esta modalidad formativa.

- f. Establecimiento de un sistema que permita evaluar las competencias finales.
- g. Centralización de la regulación, esto es, garantizar la unidad de mercado, factor que constituye un elemento central del sistema educativo, que favorezca la movilidad, la asignación óptimas de recursos humanos y evite la dispersión.

### 6.3 La posición de los sindicatos

Al igual que en el apartado 5.5, hemos optado por presentar de una forma diferenciada los discursos de UGT y CCOO, pues presentan diferencias que es preciso considerar en el momento de proceder a su análisis.

#### 6.3.1 Comisiones Obreras (CC.OO.): “devaluación del trabajo”

La posición de CC.OO. con respecto a la FPD es particularmente crítica, y muy ajustado al proceso de empeoramiento de las condiciones laborales y de proliferación de la contratación temporal y a tiempo parcial, en sectores intensivos en mano de obra, que ha caracterizado la recuperación económica, crítica que hay que enmarcar en otra más amplia a las políticas y los programas de consolidación fiscal con que la Comisión y el Banco Central Europeo han enfrentado la salida de la crisis.

En este sentido, señala que la argumentación basada en el share VET (que mide la relación entre alumnado inscrito en programas de FPD y tasa de desempleo), desde luego interesante, no despeja dudas, sin embargo, en el actual contexto de “devaluación del trabajo”, por cuanto la FPD es una modalidad formativa de cuestionable implantación en países distintos a los que sirven de modelo, con estructuras productivas distintas: toda intervención en materia de políticas sectoriales es cancelada, obviando vincular la FPD a sectores emergentes que demandan cualificación.

CC.OO. destaca que La FPD ha recibido en Alemania severas críticas por parte de los sindicatos, pues se ha reducido el número de empresas que aceptan participar en el programa, mientras ha aumentado el número de aprendices que rechazan la oferta disponible, vinculados a sectores intensivos en mano de obra y de bajo valor añadido, como las ramas de actividad de comercio y hostelería. Problemática que acontece en un contexto de devaluación extensiva del empleo en el conjunto de la UE que ha redundado en la elevación de la edad de incorporación al sistema de los jóvenes y en la permanencia de éstos en situación de transición.

En España, la regulación de la FPD tuvo lugar sin debate previo, y en estricto cumplimiento de las posibilidades de financiación que ofrecía la EEE para exportar esta figura a los países miembros, lo que ha redundado en una inflación de prácticas y becas ofrecidas por instituciones públicas o privadas que no cuentan con regulación alguna, excepto el derecho a cotización. España ocupa la segunda posición en la UE-28 donde más jóvenes realizan prácticas una vez titulados y donde la retribución es menos cuantiosa.

Para CC.OO., existen dudas razonables acerca de cuál es la definición en el Real Decreto de la FPD, y cuál es su objetivo: ¿mejorar la inserción o la formación? La formación dual incluye programas educativos y un contrato de aprendizaje y formación. En relación con el primer punto, participan en su mayor parte estudiantes de ciclos superiores, que ya eran bien valorados por las empresas y tenían buenas tasas de inserción. Las modalidades son diversas y presentan una diferente implantación en las distintas comunidades autónomas. En este sentido, propone evaluar resultados y principalmente identificar qué tipo de empresas y en qué condiciones participan. Les sorprende, así, el número de empresas en Castilla La Mancha en relación a su tejido productivo.

Con respecto al segundo elemento, la reforma laboral de 2012 modificó el contrato de formación, devaluando los requisitos de formación con relación al tiempo, edad y títulos reconocidos. Este contrato se introduce ahora como FPD, bonificando el 100% los mismos, de modo que las empresas y alumnos perciben

entre 200 y 314€ por alumno y mes.

La crítica también alcanza a las ocupaciones ofertadas: principalmente intensivas en mano de obra: restauración (25%) y dependientes y reponedores (19%).

En último término, CCOO considera que este contrato tampoco favorece la inserción, pues tan sólo el 2% de los contratos se convierten en indefinidos, y es muy oneroso para el erario público (180 millones en 2014 más cotizaciones a la Seguridad Social), que además incentiva la devaluación del trabajo.

En este orden de cosas, este sindicato propone revertir la reforma del contrato de formación y revisar toda la normativa que implica prácticas laborales y no laborales para garantizar los derechos sociales de las personas en prácticas. También, CCOO es partidaria de limitar las prácticas en función de los programas formativos, priorizar sectores relacionados con un de cambio de modelo productivo sostenible en el tiempo –esto es, discriminar en función de la actividad económico y la empresa– y revisar todas las bonificaciones y ayudas a empresas.

### **6.3.2 Unión General de Trabajadores (UGT)**

En términos generales, la opinión de UGT sobre la FPD es favorable, esto es, tal modalidad puede tener un papel muy importante como herramienta que facilite la transición del sistema educativo al mercado de trabajo. El modelo de FPD, el más avanzado<sup>7</sup>, posibilita ganancia

<sup>7</sup> En su exposición, UGT distingue tres modelos de aprendizaje en centros de trabajo: a) el modelo de alternancia propio del sistema de FPD, representado por el ejemplo paradigmático de Alemania y Austria, donde las empresas son las proveedoras de la formación junto con las instituciones de F.P. y las escuelas. Los alumnos invierten un tiempo significativo de formación en las empresas (65% aprox.) y, en paralelo, alternan periodos en los centros formativos, donde adquieren competencias clave y complementarias (35% aproximadamente.). Este modelo se caracteriza por una alta experiencia de situaciones de trabajo real o integración en el mundo laboral, combinando periodos en instituciones educativas. Los agentes sociales tienen una responsabilidad sobre la calidad de los aprendizajes. b) Un segundo modelo que incluye periodos en el puesto de trabajo en las empresas (prácticas pro-

cias tanto para los alumnos-aprendices como para las empresas. Para el estudiante, el ejercicio y desarrollo (más o menos extenso) de una experiencia profesional; la adquisición de competencias y habilidades requeridas en el puesto de trabajo; adquisición de otras competencias transversales (comunicación, equipos de trabajo, solución de problemas); motivación; en su caso orientación profesional; y la posibilidad de disfrutar de una primera experiencia de trabajo con muchas más facilidades para incorporarse al mercado de trabajo. A la empresa le permite disponer de personal cualificado y ciertas ventajas en el reclutamiento y selección de mano de obra, corregir la carencia o falta de competencias mediante una formación a medida, y mejorar la productividad.

De acuerdo con el discurso de UGT, esta buena aceptación es compartida por la comunidad educativa, pues se advierte una tendencia creciente en el número de alumnos inscritos en programas de FPD, en los centros que imparten esta modalidad y en el número de empresas que participan, así como se observa una evolución también creciente de los contratos de formación y aprendizaje a partir de 2013, con un incremento de más de 40.000 contratos respecto a 2012 o del doble en 2014, si bien apostilla que, aunque esta tendencia es constatable, resulta necesario una evaluación más en detalle de cómo se está desarrollando

fesionales obligatorias o voluntarias de programas de FP, que pueden variar su duración y que pueden oscilar entre 25-30% o menos de los programas de formación). En el caso de España, es el módulo FCT. La duración de este módulo profesional viene determinada en el currículo oficial de cada ciclo formativo. En los Títulos adaptados a la Ley Orgánica de Educación (LOE), la duración del módulo profesional de Formación en Centros de Trabajo es siempre de 400 horas. En los casos de los ciclos formativos que aún no han sido adaptados, la duración suele oscilar entre 350 y 700 horas (de 10 a 20 semanas), dependiendo de cada título. Si se trata de un ciclo de grado superior (2.000 horas) o de grado medio (1.200-1.400 horas). c) Finalmente, un tercer modelo caracterizado por un aprendizaje práctico integrado en los programas educativos (simulaciones reales en laboratorios, talleres, cocinas, restaurantes). El objetivo es crear una situación de la vida profesional real; de ambiente de trabajo, estableciendo contactos y cooperación con empresas reales, clientes. También desarrollan competencias de emprendimiento.

esta implantación y, de manera particular, la formación exclusiva en la empresa, pues aún faltan indicadores que permitan evaluar su efectividad con respecto a la mejora de la empleabilidad.

UGT tampoco es ajena al hecho de que la FPD alemana forma parte de una serie de acuerdos políticos, como el protocolo de Berlín, que obedece a la voluntad de Alemania de exportar su modelo en un momento en el cual el desempleo juvenil constituye una preocupación de primer orden, por ejemplo, en los países periféricos. Ahora bien, debe valorarse cuánto tiempo le llevó a Alemania alcanzar una tasa de desempleo inferior al 7% y determinar si es correlación directa con el modelo de FPD. Constituye un desacierto trasladar un modelo formativo de un país a otro abstrayendo variables que pueden resultar determinante en el éxito de la lucha contra el desempleo. En este sentido, la estructura productiva de Alemania es muy diferente de la española, como han puesto de manifiesto diversos estudios al respecto.

Entre las propuestas que sugiere UGT, destaca, en primer lugar, que estos sistemas de formación deben situarse en el marco más amplio de cualificar a la población. Según la Encuesta de Población Activa (EPA), correspondiente al primer trimestre de 2015, más de 12 millones de persona -el 53% del total de la población activa-, carece de cualificación, es decir, no disponen de una formación profesional inicial. Por tanto, debe ser un objetivo de la acción de gobierno reforzar la cualificación de la población activa y del sistema de formación profesional.

Desde un punto de vista administrativo, la posición inicial de la UGT ha sido reforzar el papel del Consejo General de la FP para planificar el desarrollo de la modalidad de la FP Dual, y estudiar la posibilidad de establecer un órgano administrativo único para la gestión de la FP a modo del Instituto Federal de Formación Profesional alemán (BIBB). En este sentido, es recomendable reforzar el papel de los agentes sociales de un modelo similar al alemán, donde empresarios y sindicatos desarrollan propuestas para la creación de nuevas profesiones y la actualización de profesiones existentes y nombran expertos para participar en la elaboración de los reglamentos de formación o negocian sobre previsiones en acuerdos colecti-

vos (por ejemplo, salarios de los aprendices). En cualquier caso, desde el punto de vista de las organizaciones sindicales, sería deseable un control (regulación) de las condiciones formativas que se desarrollan en las empresas.

Finalmente, UGT plantea una tutorización de la implantación de la FPD sin olvidar el modelo español de formación profesional, al tiempo que se fomenta los grados medios, que se estrechan en la pirámide formativa española, de acuerdo con las estadísticas de EUROSTAT.

## **7. El debate sobre la EEE en el contexto de implantación de la GJ y la FPD: confrontación entre las tesis empresariales y sindicales<sup>8</sup>**

Un debate que permite cartografiar cuáles son las condiciones de producción de discurso sobre la GJ y la FPD son las diferencias que pueden observarse entre las posiciones empresariales y sindicales sobre la EEE. El debate sobre el (des)empleo juvenil, y los instrumentos más adecuados para garantizar la inserción laboral tiene lugar en un contexto de franco desacuerdo entre las políticas de empleo más adecuadas, subordinadas, en sus elementos sustantivos, al Pacto de Estabilidad y Crecimiento y, por extensión, a los programas de consolidación fiscal, que ha tenido como resultado una amplia disparidad en los efectos sobre la cohesión social de los Estados miembro. El análisis de este corpus permite situar con mayor precisión el debate sobre los dos instrumentos que en este working paper han sido presentados.

---

<sup>8</sup> Las propuestas de la organización empresarial comunitaria BUSSINESS EUROPE aparece reflejada en el position paper de 11 de julio de 2012, que comenta la comunicación de la Comisión "Towards a Job-Rich Recovery", de 18 de abril de 2012 (COM(2012) 173 final). Las propuestas de la Confederación Europea de Sindicatos (CES) son las contenidas en el documento "ETUC (European Trade Union Confederation) Manifesto on the European Parliament Elections. For quality jobs, equality and democracy in Europe!", adoptado por el Comité Ejecutivo de 22-23 de Octubre de 2013 ante la proximidad del proceso electoral de mayo de 2014.

## **7.1 Posición del empresariado**

A grandes rasgos, el empresariado rechaza todo incremento del gasto público, pues entiende que el fortalecimiento de la dimensión social de la UE debe provenir de la competitividad, el crecimiento y el empleo. Para el objetivo de incrementar la tasa de empleo, es clave mejorar modelos basados en la flexiguridad, que esta posición concibe en términos de mayor flexibilidad contractual y mayor seguridad del mercado de trabajo. O en otros términos, es necesario flexibilizar los contratos de duración indefinida para estimular la contratación, con previsión de costes razonables para la extinción de la relación laboral, pues la sobreprotección de los contratos indefinidos desincentiva la contratación. Este argumento es solidario con la opinión en virtud de la cual los problemas sociales en la UE no se deben a un déficit de la política social, sino a la falta de competitividad global. Por ello son precisas reformas que adapten las competencias a las necesidades de los empleadores, como las precitadas, y otras como la reducción de los costes laborales, la reducción de la presión fiscal de las retribuciones salariales y la aproximación de la negociación colectiva a las empresas, de modo que puedan ponerse en marcha mecanismos de flexibilidad salarial que garanticen la competitividad de las mismas.

En resumen, esta declaración programática favorece el despliegue de un discurso que tiene en el adelgazamiento (downsizing) de la Administración Pública, la contención del gasto social y, en suma, el programa remercantilizador sus tres ejes principales. Todo lo cual es conciliado con la preocupación por el envejecimiento de la fuerza laboral y el aumento de la competencia internacional, por lo que las reformas estructurales son necesarias para mejorar la flexibilidad del mercado de trabajo, asegurar la disponibilidad de una mano de obra cualificada, incluso a través de la migración económica. Los sistemas de aprendizaje dual ocupan así un papel destacado en este discurso.

## **7.2 Posiciones sindicales**

Al contrario, la posición sindical reivindica un papel más activo de la acción pública e in-

crementar el gasto público. Efectivamente, de acuerdo con el manifiesto adoptado por la Confederación Europea de Sindicatos (CES) en el comité ejecutivo de octubre de 2013, aprobado ante la celebración en mayo de 2014 de las elecciones al Parlamento Europeo (Manifiesto on the European Parliament Elections), esta organización comunitaria despliega una serie de críticas a la EEE por la incoherencia de los objetivos, en tanto en cuanto no se revierte la preocupante situación del empleo en la UE, y se adoptan políticas que perjudican la creación de puestos de trabajos y el cambio de modelo productivo.

La Confederación Europea de Sindicatos (CES) defiende el fin de las políticas de austeridad, fomentando la demanda interna y las inversiones. En 2010, tras la adopción de la Estrategia Europa 2020, la Comunicación de la Comisión Europea: *Una agenda para nuevas competencias y nuevos empleos*, identificó la necesidad de dotar de *mejores empleos de calidad y condiciones de trabajo*, como una de las cuatro prioridades clave para lograr el objetivo de empleo de la UE 2020. Según los sindicatos, desde una perspectiva social, los empleos de baja calidad pueden conducir al incremento de la inseguridad, la exclusión social, la pobreza en la vejez y a la mala salud física y mental. Desde un punto de vista económico, los empleos de calidad son esenciales para el buen funcionamiento de la economía y la competitividad, y ofrecen a los trabajadores mejor satisfacción en el trabajo, mejorar las competencias y la mayor motivación, lo que se traduciría en una mayor productividad y más empresas innovadoras. En conclusión, la calidad de los empleos debería estar en el centro de los procesos de gobernanza económica, que ha de ser reformada para tener en cuenta los desarrollos sociales y ser más consistentes con las metas de la Estrategia Europa 2020. En esencia, en el contexto europeo, resulta necesario mejorar la coherencia entre la política presupuestaria, económica y social.

Para CC. OO., la EEE no ha paliado la devaluación de las condiciones laborales y de los derechos sociales, no ha favorecido la creación de empleo ni tampoco el incremento de la desigualdad en el conjunto de la UE.

Al igual que en el caso de su homólogo, de la posición de UGT se deriva cierto escepticismo que, sin embargo, no conduce a una impugnación general de los instrumentos que brinda la EEE, ni a la revisión del paquete de empleo joven que autoriza el impulso de la GJ y la FPD. Escepticismo que se traduce en la desconfianza, inicialmente, con qué enfrentar el cumplimiento de los objetivos establecidos por Europa 2020 en relación con la tasa de empleo (74% de la población entre 20 y 64 años), lo que exige generar 630.000 puestos de trabajo anualmente hasta 2020, o 15,4% al año, un ritmo de creación de empleo que no se alcanza ni siquiera durante la última década de expansión inmobiliaria. Para UGT, sólo con un perfeccionamiento del sistema educativo y un incremento en el gasto público y privado en I+D+i podrían mejorarse la consecución, con reservas, como hemos señalado, de tales objetivos, en un contexto donde las políticas activas deben asumir un lugar central, junto con la función dinámica de los agentes sociales, en cuanto agentes que favorecen la intermediación en el mercado de trabajo.

UGT, asimismo, subraya que fue la Confederación Europea de Sindicatos (CES) el actor que reclamó la Garantía Juvenil, reivindicación que fue respondida en parte por la Unión Europea al decidir la puesta en marcha de esta medida para los menores de 25 años en las regiones de Europa más afectados por el desempleo. Consideran en cualquier caso que la dotación presupuestaria para enfrentar la corrección del problema en España (1.887 millones de euros) es claramente insuficiente, “dada la gravedad del problema”.

La creación de empleo de calidad debería ser la primera prioridad de la EEE, objetivo que no está cumpliéndose: gran parte de los puestos de trabajo presentan una duración temporal y a tiempo parcial, el subempleo está creciendo, especialmente entre mujeres y jóvenes, y, por tanto, la precariedad, la inseguridad, los salarios bajos y la exclusión de la protección social básica. Contratos precarios tales como el “contrato de 0 horas” (una modalidad contractual que está proliferando en Gran Bretaña mediante la cual el empleador no garantiza al trabajador un mínimo de horas al mes, ni, por tanto, tampoco un rango mínimo salarial al mes).

El desempleo, efectivamente, decrece pero a costa de la devaluación salarial, el falso auto-empleo y las prácticas impagadas, entre otras problemas recurrentes.

En este sentido, la revisión de Europa 2020 se debe utilizar como una oportunidad de situar la calidad de los empleos en el centro de la política europea, y más aún cuando la Comisión Juncker apuesta por intensificar el crecimiento, el empleo y la inversión (Plan de Inversiones para Europa de 315 mil millones en tres años), con inversiones estratégicas en Educación, Investigación e Innovación.

## 8. Conclusiones

Aun cuando todavía es pronto para evaluar cuál es el resultado de la implantación del sistema de garantía juvenil y de la formación profesional dual en España, los primeros datos no auguran un escenario idóneo. Los problemas técnicos derivados de la implantación óptima es preciso inscribirlos en el contexto más amplio donde tiene lugar esta profundización de la agenda reformista, puesta en marcha en estricto cumplimiento del Pacto de Estabilidad y Crecimiento y de las recomendaciones del Consejo Europeo, si bien dentro del margen del que disfrutaban los Estados miembros para respetar los objetivos del Semestre Europeo. Una agenda que está afectando tanto a la legislación como a las políticas activas de empleo y que es entendido de forma muy distinta por los distintos agentes involucrados en la misma.

Efectivamente, el Real Decreto 3/2012, que modificó sustancialmente la legislación laboral, desregulando las formas de contratación, tuvo lugar sin consenso con los agentes sociales, con la oposición sindical, y acompañando de un debate político sobre el que pesa la amenaza de la derogación, ya que se entiende como una reforma que ha precarizado el mercado laboral. El crecimiento de la contratación temporal y a tiempo parcial sobre la de carácter indefinido, de acuerdo con los datos facilitados por el Servicio Estatal Público de Empleo y la Encuesta de Población Activa constituye un indicador que alerta sobre las consecuencias de la reforma, si bien la tímida reducción de la tasa de paro durante el último tramo de la

legislatura ha autorizado a hablar sobre las bondades de la misma. En cualquier caso, la modificación de la legislación fue ejecutada en la confianza del carácter procíclico de las instituciones del ordenamiento, descuidándose otro tipo de reformas que afectan al modelo productivo español.

En otros términos, la urgencia por reducir el elevado desempleo y enfrentar otros desequilibrios macroeconómicos, como el déficit público y la crisis de la deuda soberana, se ha realizado de una forma irregular, no exenta de cierta improvisación ni de contradicciones que comprometen gravemente la efectividad de las medidas puestas en marcha.

En este contexto, pueden ofrecerse dos grupos de recomendaciones, una de naturaleza técnica, y otras más cercanas al ámbito de la discusión política.

En relación al primer grupo, tanto las organizaciones empresariales como las sindicales se muestran de acuerdo, como recomiendan la Comisión Europea, en recuperar el papel central que tienen los agentes sociales en el diseño e implantación de las políticas activas de empleo, por cuanto son los dos actores que mejor pueden perfeccionar los mecanismos de implantación de la garantía juvenil y de la formación profesional dual. Esto es, devolver la confianza únicamente al marco regulatorio y las políticas de empleo, que curiosamente privilegian el emprendimiento, no parece ser la fórmula más adecuada, más en un contexto donde el número de inscripciones en el sistema de garantía juvenil continúa siendo claramente insuficiente. Es por ello que las críticas a la opacidad son un punto en común de ambas posiciones empresariales y sindicales.

En este sentido, el Ministerio de Empleo se refiere a cuestiones técnicas de implementación que pueden ser corregidas mediante la evaluación de la política de empleo, al igual que el SEPE, con el propósito de adaptar ésta a la heterogeneidad del cohorte beneficiario e impulsar iniciativas adicionales, como perfeccionar la estrategia de comunicación, en términos más ambiciosos, y formalizar convenios de colaboración con todos los agentes involucrados en la implantación de la GJ, pero hasta este momento este tipo de soluciones parecen más

una declaración de intenciones que obedecer a un compromiso real por mejorar el sistema de implantación.

Más acertadas parecen las críticas que ponen el énfasis en la escasez de incentivos para darse de alta en el sistema y de acciones de formación y en la insuficiente cuantía de la dotación presupuestaria de la Garantía Juvenil, y aún más en un contexto de crisis donde las empresas se muestran claramente reacias a contratar. En este sentido, el sistema de bonificaciones implica una suerte de financiación indirecta de las empresas y no favorece la mejora de la empleabilidad ni la inserción laboral. En el caso concreto de la formación profesional dual, la mayor parte de las contrataciones se han dado en ramas de actividad de baja de cualificación, bajo valor añadido e intensivas en mano de obra, lo que no es una solución de futuro para los problemas de competitividad que lastran la economía española, y suponen un despilfarro de recursos públicos que podrían destinarse a financiar actividades económicas sostenibles en el tiempo, dentro de los tres pilares de la Estrategia Europa 2020.

Sí parece acertado, en todo caso, impulsar un modelo formativo que prime las competencias finales, mejore los procesos de tutorización y considere los Centros de Referencia Nacional, ahora bien, siempre y cuando se privilegie el compromiso de contratación, la esencia de la introducción de ambos instrumentos, y no sirva para precarizar las formas de contratación aprovechando los aspectos peor regulados del contrato para la formación y el aprendizaje. Compromisos que pueden ser adoptados en el seno del Consejo General de la Formación Profesional, donde están representados todos los actores.

Dos cuestiones que sí deben ponerse en marcha, coherentemente con las recomendaciones de la Comisión Europea, son mejorar los niveles de coordinación territorial en el diseño de las políticas de empleo y cuidar de las diferencias de género en la enseñanza, impulsar políticas sociales adecuadas, para mitigar los efectos de la polarización social, y atender a las necesidades específicas del colectivo juvenil. En el caso español, la coordinación a la que hacemos referencia debe contemplar no solamente los niveles de gobierno nacional

y europeo, sino atender especialmente a los órdenes territoriales autonómico y municipal, que mantienen un contacto más directo con los administrados y son más sensibles, en el momento de implantar políticas de empleo, al perfil y el tejido productivo de referencia, con el propósito de optimizar las estrategias de inserción laboral.

Otras recomendaciones de carácter netamente político deben guiar el diseño de las políticas de empleo juvenil, comenzando con el problema relativo a la “devaluación del trabajo”, al que se hace referencia en este documento. Es de todo punto importante rediseñar el estatuto del empleo dentro de la discusión pública, su centralidad en el acceso a la ciudadanía social, más en un contexto de fuerte restricción del gasto público, de desmantelamiento del Estado de Bienestar, y abandonar fórmulas que ven en la desregulación un modelo adecuado para generar puestos de trabajo, y que están en el origen de la excesiva contratación temporal y a tiempo parcial en ramas de actividad intensivas en mano de obra y de bajo valor añadido. Es así preciso no sólo alcanzar un pacto de empleo con todos los actores sociales, sino un pacto educativo que confiera estabilidad al sistema y favorezca la consecución de los objetivos definidos por la Estrategia Europa 2020.

En este sentido, las reticencias a importar un único modelo de garantía juvenil para el conjunto de la UE, dadas las características de la economía española, es un argumento que conlleva una negación implícita a discutir las particularidades del tejido productivo nacional, que explica en gran medida las elevadas tasas de desempleo, con la excepción de la década 1997-2007, que ha caracterizado el modelo de crecimiento español. Es por ello que el cambio de modelo productivo hacia ramas de actividad de alto valor añadido y el impulso de estrategias de I+D+i debe ser central en el debate público, si realmente se persigue no volver a incurrir en los errores del pasado que se han saldado con una destrucción sin precedentes no sólo de empleo juvenil, sino del empleo en su conjunto.



## Bibliografía.

Arnal, M., Finkel, L., Parra, P. (2013). Crisis, desempleo y pobreza: análisis de trayectorias de vida y estrategias en el mercado laboral, Cuadernos de Relaciones Laborales, Vol. 31, Núm. 2, p. 281-311, Madrid.

Caritas Europa (2014), "The impact of The European Crisis. A study of the Impact of the Crisis and Austerity on People, with a Special Focus on Greece, Ireland, Italy, Portugal and Spain", Bruselas: Caritas Europa.

Crespo, E., Y Serrano, A. (2002), "El discurso de la Unión Europea sobre la sociedad del conocimiento", *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, nº 97, pp. 189-207.

De Pablos, J.c., Y Martínez, A. (2008), "La Estrategia Europea de Empleo: Historia, consolidación y claves de interpretación", *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, 77:105-133.

Esping-Andersen, G. (1999), *Social Foundations of Postindustrial Economies*, Nueva York: Oxford University Press.

European Commision (2007), "Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Towards Common Principles of Flexicurity: More and better jobs through flexibility and security", COM (2007) 359 final, de 27 de junio de 2007, Bruselas.

European Commision (2012A), "Communication from The Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Towards a job-rich recovery", Estrasburgo, COM (2012) 173 final, Estrasburgo, 18 de abril de 2012.

European Commision (2012B), "Proposal for a Council Recommendation on Establishing a Youth Guarantee" COM(2012) 729 final, Bruselas, 5 de diciembre de 2012.

Eurostat (2015), *European Regional Yearbook*, Luxemburgo: Publications Office of the European Union.

García López, J.r. (2011), "Desempleo juvenil en España: causas y soluciones", BBVA Research, Documentos de Trabajo, 11/30.

Keune, M., Y Serrano, A. (Ed.) (2013), *Deconstructing Flexicurity and Developing Alternative Approaches. Towards New Concepts and Approaches for Employment and Social Policy*, Nueva York: Routledge.

Miguélez, F. (2013), "¿Están fallando las políticas de empleo?", *Anuario IET de Trabajo y Relaciones Laborales*, Vol. 1, pp. 143-156

Ministerio De Empleo Y Seguridad Social (2013), "Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven 2013-2016".

Ministerio De Empleo Y Seguridad Social (2013), "Plan Nacional de Implantación de la garantía juvenil en España".

Polavieja, J. (2003), *Estables y precarios. Desregulación laboral y estratificación social en España*, Madrid: CIS.

Pérez Campos, A.i. (2014), "Política comunitaria europea de empleo juvenil", *Revista del Ministerio de Empleo y Seguridad Social*, nº 113, pp. 13-37.

Ramos, J. (2010), "La Estrategia Europea de Empleo en el marco de la Estrategia de Lisboa: un reto para la Presidencia española", *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, número extraordinario, pp. 21-34.



## Últimos títulos publicados

### WORKING PAPERS

**Desempleo Juvenil en España. Vol 2.** Ruiz-Gálvez Juzgado, María Eugenia; Rodríguez Crespo, Carlos.

**Desempleo Juvenil en España. Vol 1.** Ramos, Javier; Vicent Valverde, Lucía; Recuenco-Vegas, Luis: *Desempleo Juvenil en España.*

**WP05/15** Pérez Pineda, Jorge Antonio; Alañón Pardo, Ángel: *Mediciones alternativas de la cooperación internacional para el desarrollo en el contexto de la agenda post 2015.*

**WP04/15** Fernández-Rodríguez, Fernando; Gómez-Puig, Marta; Sosvilla-Rivero, Simón: *Volatility spillovers in EMU sovereign bond markets.*

**WP03/15** Stupariu, Patricia; Ruiz, Juan Rafael; Vilariño, Angel: *Reformas regulatorias y crisis de los modelos VaR.*

**WP02/15** Sosvilla, Simón; Ramos, María del Carmen: *De facto exchange-rate regimes in Central and Eastern European Countries*

**WP01/15** Fernández, Fernando; Gómez, Marta; Sosvilla, Simón: *Financial stress transmission in EMU sovereign bond market volatility: A connectedness analysis.*

**WP08/14** Albis, Nadia; Álvarez, Isabel: *Desempeño innovador de las subsidiarias de empresas multinacionales en la industria manufacturera de Colombia*

**WP07/14** Pérez, Luis; Hernández, Julio; Berumen, Sergio: *La motivación extrínseca del profesorado universitario en Alemania y en España: un análisis empírico.*

**WP06/14** Donoso, Vicente; Martín, Víctor; Minondo, Asier: *Exposure to Chinese imports and local labor market outcomes. An Analysis for Spanish provinces*

**WP05/14** Donoso, Vicente; Martín, Victor; Minondo, Asier: *Import competition from China and un employment. An analysis using Spanish workers' micro-data.*

**WP04/14** Stupariu, Patricia; Vilariño, Ángel: *Retos y carencias de la regulación financiera internacional.*

**WP03/14** García, Antonio; Molero, José; Rama, Ruth: *Foreign MNEs and domestic innovative capabilities: are there conditions for reverse spillovers in the spanish industry*

**WP 02/14** Sosvilla Rivero, Simón; Ramos Herrera, María del Carmen: *On the forecast accuracy and consistency of exchange rate expectations: The Spanish PwC Survey*

**WP01/14** Kropacheva, Anna; Molero, José: *Russian technological specialization in terms of world's innovation changes during 1994-2008. Comparison with countries of BRIC and European Innovation-driven economies.*

**WP 07/13** Sanchís, Raúl G.: *Extended theory about the allocation of the time. Description and application to the increase in the retirement age policies.*

**WP 06/13** Morales-Zumaquero, Amalia; Sosvilla-Rivero, Simón: *Real exchange rate volatility, financial crises and nominal exchange regimes.*

**WP 05/13** Álvarez, Isabel; Labra, Romilio: *Identifying the role of natural resources in knowledge-based*

*strategies of development.*

- WP 04/13** Alonso Gallo, Nuria; Trillo del Pozo, David: *La respuesta de la regulación prudencial a la 29 crisis: Basilea II.*
- WP 05/13** Sosvilla-Rivero, Simón; Ramos-Herrera, María del Carmen: *On the forecast and consistency of exchange rate expectations: The Spanish PwC Survey.*
- WP 04/12** Sosvilla-Rivero, Simón; Morales-Zumaquero, Amalia: *Real exchange rate volatility, financial crises and nominal exchange regimes.*
- WP 03/13** Revuelta, Julio; Alonso, Fernando: *Presencia de las multilatinas en Europa. Tipología y estrategia empresarial.*
- WP 02/13** Nicolau Ibarra, Ignacio: *Evolución de la cooperación española en El Salvador.*
- WP 01/13** Monedero, Juan Carlos; Jerez, Ariel; Ramos, Alfredo; Fernández, Jose Luis: *Participación ciudadana y Democracia. Una revisión de las mejores experiencias Iberoamericanas.*
- WP 05/12** Sanchís, Raúl G.: *Trying to escape the Malaise State in the future. A macroeconomic design to hinder another Great Recession which risks the Welfare State.*
- WP 04/12** Basave Kunhardt, J., *Flujos de IED mexicana hacia Europa y presencia de grandes multinacionales mexicanas en España. Evidencia empírica y reflexiones teóricas.*
- WP 03/12** Luengo Escalonilla, F., Gracia Santos, M., Vicent Valverde, L., *Productividad y Posicionamiento Estructural en la industria de bienes de equipo española.*
- WP 02/12** Alonso (dir.), José A.; Castillo, Alberto; García, Héctor; Ospina, Shirley; Aguirre, Pablo; Millán, Natalia; Santander, Guillermo: *Estimación de la ayuda española a la infancia: una propuesta metodológica.*
- WP 01/12** Alonso (dir.), José A.; Aguirre, Pablo; Castillo, Alberto: *La cooperación al desarrollo y la infancia. Apuntes estratégicos para el caso de España.*
- WP 09/11** Torrecillas, Celia; Fischer, Bruno B.: *Technological Attraction of FDI flows in Knowledge-Intensive Services: a Regional Innovation System Perspective for Spain.*
- WP 08/11** Gómez-Puig, Marta; Sosvilla-Rivero, Simón: *Causality and contagion in peripheral emu public debt markets: a dynamic approach.*
- WP 07/11** Sosvilla-Rivero, Simón; Ramos-Herrera, María del Carmen: *The US Dollar-Euro exchange rate and US-EMU bond yield differentials: A Causality Analysis.*
- WP 06/11** Sosvilla-Rivero, Simón; Morales-Zumaquero, Amalia: *Volatility in EMU sovereign bond yields: Permanent and transitory components.*
- WP 05/11** Castellacci, Fulvio; Natera, José Miguel: *A new panel dataset for cross-country analyses of national systems, growth and development (CAN).*
- WP 04/11** Álvarez, Isabel; Marín, Raquel; Santos-Arteaga, Francisco J.: *FDI entry modes, development and technological spillovers.*
- WP 03/11** Luengo Escalonilla, Fernando: *Industria de bienes de equipo: Inserción comercial y cambio estructural.*
- WP 02/11** Álvarez Peralta, Ignacio; Luengo Escalonilla, Fernando: *Competitividad y costes laborales en la UE: más allá de las apariencias.*
- WP 01/11** Fischer, Bruno B; Molero, José: *Towards a Taxonomy of Firms Engaged in International R&D Cooperation Programs: The Case of Spain in Eureka.*

- WP 09/10** Éltető, Andrea: *Foreign direct investment in Central and East European Countries and Spain – a short overview.*
- WP 08/10** Alonso, José Antonio; Garcimartín, Carlos: *El impacto de la ayuda internacional en la calidad de las instituciones.*
- WP 07/10** Vázquez, Guillermo: *Convergencia real en Centroamérica: evidencia empírica para el período 1990-2005.*
- WP 06/10** P. Jože; Kostevc, Damijan, Črt; Rojec, Matija: *Does a foreign subsidiary's network status affect its innovation activity? Evidence from post-socialist economies.*
- WP 05/10** Garcimartín, Carlos; Rivas Luis; García Martínez, Pilar: *On the role of relative prices and capital flows in balance-of-payments constrained growth: the experiences of Portugal and Spain in the euro area.*
- WP 04/10** Álvarez, Ignacio; Luengo, Fernando: *Financiarización, empleo y salario en la UE: el impacto de las nuevas estrategias empresariales.*
- WP 03/10** Sass, Magdolna: *Foreign direct investments and relocations in business services – what are the locational factors? The case of Hungary.*
- WP 02/10** Santos-Arteaga, Francisco J.: *Bank Runs Without Sunspots.*
- WP 01/10** Donoso, Vicente; Martín, Víctor: *La sostenibilidad del déficit exterior de España.*
- WP 14/09** Dobado, Rafael; García, Héctor: *Neither so low nor so short! Wages and heights in eighteenth and early nineteenth centuries colonial Hispanic America.*
- WP 13/09** Alonso, José Antonio: *Colonisation, formal and informal institutions, and development.*
- WP 12/09** Álvarez, Francisco: *Opportunity cost of CO2 emission reductions: developing vs. developed economies.*
- WP 11/09** J. André, Francisco: *Los Biocombustibles. El Estado de la cuestión.*
- WP 10/09** Luengo, Fernando: *Las deslocalizaciones internacionales. Una visión desde la economía crítica.*
- WP 09/09** Dobado, Rafael; Guerrero, David: *The Integration of Western Hemisphere Grain Markets in the Eighteenth Century: Early Progress and Decline of Globalization.*
- WP 08/09** Álvarez, Isabel; Marín, Raquel; Maldonado, Georgina: *Internal and external factors of competitiveness in the middle-income countries.*
- WP 07/09** Minondo, Asier: *Especialización productiva y crecimiento en los países de renta media.*
- WP 06/09** Martín, Víctor; Donoso, Vicente: *Selección de mercados prioritarios para los Países de Renta Media.*
- WP 05/09** Donoso, Vicente; Martín, Víctor: *Exportaciones y crecimiento económico: estudios empíricos.*
- WP 04/09** Minondo, Asier; Requena, Francisco: *¿Qué explica las diferencias en el crecimiento de las exportaciones entre los países de renta media?*
- WP 03/09** Alonso, José Antonio; Garcimartín, Carlos: *The Determinants of Institutional Quality. More on the Debate.*
- WP 02/09** Granda, Inés; Fonfría, Antonio: *Technology and economic inequality effects on international trade.*
- WP 01/09** Molero, José; Portela, Javier y Álvarez Isabel: *Innovative MNEs' Subsidiaries in different do-*

*mestic environments.*

- WP 08/08** Boege, Volker; Brown, Anne; Clements, Kevin y Nolan Anna: *¿Qué es lo “fallido”? ¿Los Estados del Sur, o la investigación y las políticas de Occidente? Un estudio sobre órdenes políticos híbridos y los Estados emergentes.*
- WP 07/08** Medialdea García, Bibiana; Álvarez Peralta, Nacho: *Liberalización financiera internacional, inversores institucionales y gobierno corporativo de la empresa.*
- WP 06/08** Álvarez, Isabel; Marín, Raquel: *FDI and world heterogeneities: The role of absorptive capacities.*
- WP 05/08** Molero, José; García, Antonio: *Factors affecting innovation revisited.*
- WP 04/08** Tezanos Vázquez, Sergio: *The Spanish pattern of aid giving.*
- WP 03/08** Fernández, Esther; Pérez, Rafaela; Ruiz, Jesús: *Double Dividend in an Endogenous Growth Model with Pollution and Abatement.*
- WP 02/08** Álvarez, Francisco; Camiña, Ester: *Moral hazard and tradeable pollution emission permits.*
- WP 01/08** Cerdá Tena, Emilio; Quiroga Gómez, Sonia: *Cost-loss decision models with risk aversion.*
- WP 05/07** Palazuelos, Enrique; García, Clara: *La transición energética en China.*
- WP 04/07** Palazuelos, Enrique: *Dinámica macroeconómica de Estados Unidos: ¿Transición entre dos recesiones?*
- WP 03/07** Angulo, Gloria: *Opinión pública, participación ciudadana y política de cooperación en España.*
- WP 02/07** Luengo, Fernando; Álvarez, Ignacio: *Integración comercial y dinámica económica: España ante el reto de la ampliación.*
- WP 01/07** Álvarez, Isabel; Magaña, Gerardo: *ICT and Cross-Country Comparisons: A proposal of a new composite index.*
- WP 05/06** Schünemann, Julia: *Cooperación interregional e interregionalismo: una aproximación social-constructivista.*
- WP 04/06** Kruijt, Dirk: *América Latina. Democracia, pobreza y violencia: Viejos y nuevos actores.*
- WP 03/06** Donoso, Vicente; Martín, Víctor: *Exportaciones y crecimiento en España (1980-2004): Cointegración y simulación de Montecarlo.*
- WP 02/06** García Sánchez, Antonio; Molero, José: *Innovación en servicios en la UE: Una aproximación a la densidad de innovación y la importancia económica de los innovadores a partir de los datos agregados de la CIS3.*
- WP 01/06** Briscoe, Ivan: *Debt crises, political change and the state in the developing world.*
- WP 06/05** Palazuelos, Enrique: *Fases del crecimiento económico de los países de la Unión Europea–15.*
- WP 05/05** Leyra, Begoña: *Trabajo infantil femenino: Las niñas en las calles de la Ciudad de México.*
- WP 04/05** Álvarez, Isabel; Fonfría, Antonio; Marín Raquel: *The role of networking in the competitiveness profile of Spanish firms.*
- WP 03/05** Kausch, Kristina; Barreñada, Isaías: *Alliance of Civilizations. International Security and Cosmopolitan Democracy.*
- WP 02/05** Sastre, Luis: *An alternative model for the trade balance of countries with open economies: the Spanish case.*

- WP 01/05** Díaz de la Guardia, Carlos; Molero, José; Valadez, Patricia: *International competitiveness in services in some European countries: Basic facts and a preliminary attempt of interpretation.*
- WP 03/04** Angulo, Gloria: *La opinión pública española y la ayuda al desarrollo.*
- WP 02/04** Freres, Christian; Mold, Andrew: *European Union trade policy and the poor. Towards improving the poverty impact of the GSP in Latin America.*
- WP 01/04** Álvarez, Isabel; Molero, José: *Technology and the generation of international knowledge spillovers. An application to Spanish manufacturing firms.*

#### **POLICY PAPERS**

- PP 01/15** De la Cruz, C.: *Cambio, Poder y Justicia de Género en la Agenda 2030: Reflexiones para no perdernos en el camino.*
- PP 01/14** Luego F.; Vicent L.: *Encrucijadas de la moneda única. Algunas claves para una reflexión desde la periferia.*
- PP 01/11** Monedero J.C., Democracia y Estado en América Latina: *Por una imprudente reinención de la política.*
- PP 02/10** Alonso, José Antonio; Garcimartín, Carlos; Ruiz Huerta, Jesús; Díaz Sarralde, Santiago: *Strengthening the fiscal capacity of developing countries and supporting the international fight against tax evasion.*
- PP 02/10** Alonso, José Antonio; Garcimartín, Carlos; Ruiz Huerta, Jesús; Díaz Sarralde, Santiago: *Fortalecimiento de la capacidad fiscal de los países en desarrollo y apoyo a la lucha internacional contra la evasión fiscal.*
- PP 01/10** Molero, José: *Factores críticos de la innovación tecnológica en la economía española.*
- PP 03/09** Ferguson, Lucy: *Analysing the Gender Dimensions of Tourism as a Development Strategy.*
- PP 02/09** Carrasco Gallego, José Antonio: *La Ronda de Doha y los países de renta media.*
- PP 01/09** Rodríguez Blanco, Eugenia: *Género, Cultura y Desarrollo: Límites y oportunidades para el cambio cultural pro-igualdad de género en Mozambique.*
- PP 04/08** Tezanos, Sergio: *Políticas públicas de apoyo a la investigación para el desarrollo. Los casos de Canadá, Holanda y Reino Unido.*
- PP 03/08** Mattioli, Natalia *Including Disability into Development Cooperation. Analysis of Initiatives by National and International Donors.*
- PP 02/08** Elizondo, Luis: *Espacio para Respirar: El humanitarismo en Afganistán (2001-2008).*
- PP 01/08** Caramés Boada, Albert: *Desarme como vínculo entre seguridad y desarrollo. La reintegración comunitaria en los programas de Desarme, desmovilización y reintegración (DDR) de combatientes en Haití.*
- PP 03/07** Guimón, José: *Government strategies to attract R&D-intensive FDI.*
- PP 02/07** Czaplińska, Agata: *Building public support for development cooperation.*
- PP 01/07** Martínez, Ignacio: *La cooperación de las ONGD españolas en Perú: hacia una acción más estratégica.*
- PP 02/06** Ruiz Sandoval, Erika: *Latinoamericanos con destino a Europa: Migración, remesas y codesarrollo como temas emergentes en la relación UE-AL.*

- PP 01/06 Freres, Christian; Sanahuja, José Antonio: *Hacia una nueva estrategia en las relaciones Unión Europea – América Latina.*
- PP 04/05 Manalo, Rosario; Reyes, Melanie: *The MDGs: Boon or bane for gender equality and women's rights?*
- PP 03/05 Fernández, Rafael: *Irlanda y Finlandia: dos modelos de especialización en tecnologías avanzadas.*
- PP 02/05 Alonso, José Antonio; Garcimartín, Carlos: *Apertura comercial y estrategia de desarrollo.*
- PP 01/05 Lorente, Maite: *Diálogos entre culturas: una reflexión sobre feminismo, género, desarrollo y mujeres indígenas kichwuas.*
- PP 02/04 Álvarez, Isabel: *La política europea de I+D: Situación actual y perspectivas.*
- PP 01/04 Alonso, José Antonio; Lozano, Liliana; Prialé, María Ángela: *La cooperación cultural española: Más allá de la promoción exterior.*

### DOCUMENTOS DE TRABAJO “EL VALOR ECONÓMICO DEL ESPAÑOL”

- DT 16/11 Fernández Vítors, David: *El papel del español en las relaciones y foros internacionales: Los casos de la Unión Europea y las Naciones Unidas.*
- DT 15/11 Rupérez Javier: *El Español en las Relaciones Internacionales.*
- DT 14/10 Antonio Alonso, José; Gutiérrez, Rodolfo: *Lengua y emigración: España y el español en las migraciones internacionales.*
- DT 13/08 de Diego Álvarez, Dorotea; Rodrigues-Silveira, Rodrigo; Carrera Troyano Miguel: *Estrategias para el Desarrollo del Cluster de Enseñanza de Español en Salamanca.*
- DT 12/08 Quirós Romero, Cipriano: *Lengua e internacionalización: El papel de la lengua en la internacionalización de las operadoras de telecomunicaciones.*
- DT 11/08 Girón, Francisco Javier; Cañada, Agustín: *La contribución de la lengua española al PIB y al empleo: una aproximación macroeconómica.*
- DT 10/08 Jiménez, Juan Carlos; Narbona, Aranzazu: *El español en el comercio internacional.*
- DT 09/07 Carrera, Miguel; Ogonowski, Michał: *El valor económico del español: España ante el espejo de Polonia.*
- DT 08/07 Rojo, Guillermo: *El español en la red.*
- DT 07/07 Carrera, Miguel; Bonete, Rafael; Muñoz de Bustillo, Rafael: *El programa ERASMUS en el marco del valor económico de la Enseñanza del Español como Lengua Extranjera.*
- DT 06/07 Criado, María Jesús: *Inmigración y población latina en los Estados Unidos: un perfil socio-demográfico.*
- DT 05/07 Gutiérrez, Rodolfo: *Lengua, migraciones y mercado de trabajo.*
- DT 04/07 Quirós Romero, Cipriano; Crespo Galán, Jorge: *Sociedad de la Información y presencia del español en Internet.*
- DT 03/06 Moreno Fernández, Francisco; Otero Roth, Jaime: *Demografía de la lengua española.*
- DT 02/06 Alonso, José Antonio: *Naturaleza económica de la lengua.*
- DT 01/06 Jiménez, Juan Carlos: *La Economía de la lengua: una visión de conjunto.*

