

# LAS TRANSICIONES DE LA FORMACIÓN AL TRABAJO DE LOS JÓVENES ESPAÑOLES EN EL MARCO DE LAS MEDIDAS EDUCATIVAS CONTEMPLADAS EN LA ESTRATEGIA DE EMPRENDIMIENTO Y EMPLEO JOVEN 2013/2016\*

MARÍA JOSÉ GÓMEZ TORRES

*Profesora Titular de E. U. de Didáctica y Organización Educativa*

ROSARIO ORDÓÑEZ SIERRA

*Profesora Contratada Doctora*

Facultad de Ciencias de la Educación. Universidad de Sevilla

## EXTRACTO

**Palabras clave: Transición a la vida activa, política educativa, desempleo de los jóvenes, formación profesional, enseñanza técnica y profesional**

Este trabajo aborda el estudio de algunas de las medidas de carácter formativo incluidas en la “Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven 2013-16” que el Gobierno de España ha diseñado para combatir el desempleo juvenil, el abandono escolar temprano y la insuficiente cualificación profesional que caracteriza a los jóvenes españoles menores de 30 años. La importancia de contar con una formación y cualificación profesional sólida es hoy día un requisito básico para tener éxito en el mercado laboral y, por ello, un tercio de las cien medidas propuestas en esta estrategia se basan en el desarrollo de iniciativas que posibiliten la adquisición de una mayor empleabilidad en los jóvenes que se encuentran, actualmente, fuera del mercado de trabajo. Destacan entre las medidas propuestas a corto plazo las dirigidas a fomentar tres tipos de programas: los dirigidos a la obtención de certificados de profesionalidad; los que implican formación con compromiso de contratación y los programas que facilitan la adquisición del título de educación secundaria obligatoria a los jóvenes que abandonaron prematuramente sus estudios. Para comprender el alcance de estas propuestas es necesario realizar un análisis del proceso que se ha ido produciendo en el Sistema Educativo Español para acomodarse a la estructura socio-laboral de la Unión Europea y las implicaciones que tiene para los ciudadanos.

## ABSTRACT

**Key words: Transition from school to work, Educational policy, youth unemployment, vocational education, technical and vocational education**

This report deals with the study of some of the measures of educational character, included in the “Strategy of Entrepreneurship and Youth Employment 2013-16”, in which the government of Spain has designed to combat youth unemployment, early school leaving and insufficient professional qualification that characterizes young Spanish people under the age of 30 years old. The importance of counting on training and professional qualification is now a basic requirement to succeed in the labour market and therefore a third of the one hundred measures proposed in this strategy is based on developing initiatives that allow the acquisition of greater employability in youth who are currently outside the labor market. Prominent among the proposed short-term measures are three types of programs, those aimed at obtaining professional certificates, training involving the commitment of hiring, and programs that facilitate the acquisition of the title of compulsory secondary education amongst youth that leave their studies prematurely. To understand the scope of these proposals it is necessary to perform an analysis of the process that has taken place in the Spanish educational system to suit the structure of social-labour of the European Union and the implications on citizens.

\* Proyecto DER2012-36755

## ÍNDICE

1. TRANSICIONES LABORALES: LOS JÓVENES FRENTE AL MERCADO DE TRABAJO
  - 1.1. La Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven 2013-2016 como iniciativa facilitadora de las transiciones de los jóvenes
  - 1.2. El Sistema de Garantía Juvenil: luces y sombras
  - 1.3. Implantación del Sistema de Garantía Juvenil en Andalucía: el Programa Empl@Joven y la Iniciativa @mprende+.
2. ANÁLISIS DE ALGUNAS DE LAS MEDIDAS EDUCATIVAS INCLUIDAS COMO RESPUESTA AL DESEMPLEO JUVENIL EN LA ESTRATEGIA DE EMPRENDIMIENTO Y EMPLEO JOVEN 2013-16
  - 2.1. Medida M1. Extender los programas dirigidos a la obtención de certificados de profesionalidad y los programas formativos con compromiso de contratación
  - 2.2. Medida M2. Desarrollo de programas para que los desempleados que abandonaron de forma prematura sus estudios puedan obtener el título de educación secundaria obligatoria
3. LA PROGRESIVA ACOMODACIÓN DEL SISTEMA EDUCATIVO ESPAÑOL A LA ESTRUCTURA SOCIOLABORAL DE LA UNIÓN EUROPEA: EL CASO DE LA “NUEVA” FORMACIÓN PROFESIONAL BÁSICA
  - 3.1. La Formación Profesional Básica: ¿solución real o fraude estadístico?

## 1. TRANSICIONES LABORALES: LOS JÓVENES FRENTE AL MERCADO DE TRABAJO

Los procesos de transición de la formación al trabajo, o transiciones<sup>1</sup>, se definen como “*el periodo que va entre el final de la educación, o formación inicial, de las personas y su asentamiento estable en un puesto de trabajo*” (Müller y Gangl, 2006:1)<sup>2</sup>. De esta manera cada joven que sale del sistema educativo experimentará su propio proceso de transición al mundo del trabajo, tan original y único como lo es el propio sujeto que lo vive. Tradicionalmente estos procesos se han considerado compuestos por diversas etapas en las que se alternaban periodos de desempleo, más o menos largos, con periodos de empleo precario, hasta que el sujeto lograba alcanzar el puesto de trabajo que le permitía desarrollar una vida adulta plena. Eran entendidos, por lo tanto, como procesos secuenciales, universales y generalizados en las vidas de los ciudadanos, representándose como un continuum que abarcaba desde el final de la educación, pasando por el acceso al mercado laboral y la salida del hogar de referencia, hasta consolidar su propia estructura familiar. Sin embargo, hoy día estos procesos han dejado de ser lineales y han pasado a ser discontinuos

<sup>1</sup> Este término sustituye al concepto de inserción socio-laboral utilizado en los años 70 del siglo XX para referirse a la primera incursión de los jóvenes en el mercado laboral. La corriente actual utiliza el término transiciones, en plural, para resaltar la complejidad de estos procesos y la variabilidad de los mismos, en función de las experiencias particulares por las que pasa cada persona.

<sup>2</sup> Müller, W y Gangl, M (2006). The transitions from school to work a European perspective , en W. Müller y M. Gangl (Coord.). *Transition from Education to Work in Europe. The Integration of Youth into EU Labour Markets*. New York: Oxford University Press, pp: 1-19.

como consecuencia de la precariedad laboral, los contratos de poca duración, las facilidades para el despido y la incertidumbre que rodea el mercado laboral, obligando al joven emancipado a volver a la vivienda familiar o, simplemente, impidiéndole independizarse. Adame y Salvá (2010)<sup>3</sup> señalan los aspectos fundamentales que caracterizan los procesos de transición en la actualidad, entendiéndose como patrones aplicables a todos los países:

- La dilatación de los procesos de transición en el tiempo por la ampliación de la enseñanza obligatoria y las condiciones del mercado laboral. La corriente de la educación comprensiva se establece en nuestro país mediante la LOGSE (1990)<sup>4</sup>, con la ampliación de la enseñanza obligatoria hasta los 16 años de edad para equipararnos con la edad de acceso al mercado laboral imperante en los países de nuestro entorno.
- La discontinuidad: si tradicionalmente las transiciones eran de carácter lineal, hoy día se han convertido en procesos que implican periodos de ida y vuelta entre trabajo y formación.
- La incertidumbre y la precariedad que se apodera de la vida de los jóvenes inmersos en procesos de transición asociados a empleos precarios, con bajo sueldo, con peores condiciones laborales y más vulnerables a los despidos.
- La singularidad de los procesos, por ser tan genuinos como lo son sus protagonistas, dados los numerosos factores intervinientes en los mismos de carácter estructural (clase social, etnia, género) e institucional (políticas educativas, sociales y laborales del contexto).

Si bien las transiciones laborales de los jóvenes se han visto profundamente afectadas por las condiciones socio-económicas y políticas en los últimos años, también es cierto que se han identificado factores que agilizan y facilitan las transiciones hacia empleos estables y de calidad, destacando entre todos: *la formación*. Tres razones básicas fundamentan la necesidad de incrementar la formación de los jóvenes<sup>5</sup>, especialmente aquellos que no disponen de las cualificaciones necesarias para ser competitivos dentro del mercado laboral y

<sup>3</sup> Adame Obrador, M.T. y Salvá Mut, F. (2010). Abandono escolar prematuro y transición a la vida activa en una economía turística: el caso Baleares. *Revista de Educación*, 351. Enero-abril, pp: 185-210.

<sup>4</sup> Ley Orgánica, de 3 de octubre de 1990, de Ordenación General del Sistema Educativo. (LOGSE, 1990). (<http://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1990-24172>).

<sup>5</sup> García Gracia, M., Casal i Batallé, J., Merino Pareja, R., Sánchez Gelabert, A. (2013). Itinerarios de abandono escolar y transiciones tras la enseñanza secundaria obligatoria. *Revista de Educación*, 361, Mayo-Agosto, pp: 361-135.

disfrutar de transiciones suaves y efectivas<sup>6</sup>: la relevancia de obtener una formación inicial sólida sobre la que asentar futuros aprendizajes y procesos de formación continua; los vertiginosos cambios económicos que inciden en los patrones productivos e impiden respuestas rápidas y eficaces ante las demandas del mercado laboral; y la competitividad económica que exige una mano de obra cada vez más formada y especializada, capaz de acomodarse a los cambios con rapidez y eficacia.

Formación y cualificación se erigen como los ejes esenciales para acceder al mercado de trabajo y tener éxito, es decir, para contar con opciones reales en el mercado laboral. Sin embargo, hoy día no basta con poseer formación y cualificación ya que, además, se requiere tener y acreditar experiencia laboral previa como garante de éxito en la búsqueda de empleo. Los estudios señalan que compaginar la formación con algún tipo de trabajo tiene efectos positivos en la futura incorporación en el mercado laboral de los jóvenes (Wolbers, 2006)<sup>7</sup>, pues se considera una oportunidad para adquirir conocimientos, actitudes, valores, habilidades, etc. básicas para conformar la identidad del trabajador, solo accesible mediante la experiencia directa dentro del engraje laboral. Se considera así que la naturaleza social del puesto de trabajo proporciona posibilidades de aprendizaje informal que se pueden aprovechar con intenciones formativas y que los procesos de producción permiten plantear relaciones entre los distintos modos de conocimiento del trabajador<sup>8</sup>. Sin embargo, para poder simultanear formación y trabajo los estudiantes deben contar con un mercado laboral propicio, con ofertas de empleo suficientes y de calidad. Una situación idílica que dista mucho del panorama económico actual, especialmente en España donde la tasa de jóvenes desempleados sigue siendo la más alta de la Unión Europea (UE) llegando incluso a superar nuestro propio record al situarse, en noviembre del pasado año 2013, en un 57,7% según la Oficina Europea de Estadística (Eurostat)<sup>9</sup>. Sin embargo, la crisis de empleo entre los jóvenes no es un problema nuevo ni exclusivo de nuestro país. Por el contrario, el interés por remediar el desempleo juvenil ha sido centro del de-

<sup>6</sup> Gómez Domínguez, D.; Arévalo Quijada, M.T.; y Calvo Gallego, F.J. (2013). La situación sociolaboral de los jóvenes españoles: algunas notas, en M.F. Fernández López y F.J. Calvo Gallego (Dir.). *La Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven en la Ley 11/2013: desempleo, empleo y ocupación juvenil*. Albacete: Bomarzo, pp: 27-63.

<sup>7</sup> Wolbers, MH (2006). Learning and working: double statuses in youth transitions, en W. Müller y M. Gangl, M (Eds). *Transition from Education to Work in Europe. The Integration of Youth into EU Labour Markets*. New York: Oxford University Press, pp. 131-155.

<sup>8</sup> Marhuenda, F., Bernard i Garcia, J.C. y Navas, A. (2010). Las prácticas en empresa como estrategia de enseñanza e inserción laboral: las empresas de inserción social. *Revista de Educación*. 351, Enero-abril, pp: 139-161.

<sup>9</sup> Eurostat. Oficina Estadística de la Comunidad Europea. (Statistical Office of the European Communities). [http://www.ec.europa.eu/index\\_en.thm](http://www.ec.europa.eu/index_en.thm)

bate en las instituciones europeas desde hace años, con propuestas y recomendaciones caracterizadas por “un enorme continuismo y falta de imaginación de sus artífices, pese a la cantidad ingente de órganos, reuniones formales e informales, encuentros, etcétera, que se incorporan a la agenda comunitaria” (p: 67)<sup>10</sup>. Son propuestas que desembocan finalmente en manos de los estados miembros, sobre los que recae el protagonismo en la lucha contra el desempleo juvenil. En este marco de acción e influencia de las instituciones comunitarias la Resolución de la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) del año 2012, sobre “La crisis de empleo juvenil: un llamado a la acción”<sup>11</sup>, recupera en sus conclusiones el compromiso renovado de agilizar la aplicación de la Resolución adoptada en la 93ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo (CIT) del año 2005<sup>12</sup> en la que se apuesta por un enfoque integrado y congruente basado en la combinación de intervenciones micro y macro económicas, e insta a los diversos dirigentes e instituciones internacionales a fomentar las oportunidades de trabajo decente para los jóvenes por medio de elaboración de normas, adquisición de conocimientos, fomento y servicio. En este sentido, casi diez años más tarde, como consecuencia del agravamiento de la crisis de empleo entre los jóvenes, y los posibles efectos negativos derivados que produce en la estructura socioeconómica de los países, la Resolución de la 101ª Conferencia Internacional del Trabajo del año 2012<sup>13</sup> invita a los gobiernos a “asignar la máxima prioridad al empleo juvenil en los marcos nacionales e internacionales de desarrollo; elaborar, con la participación de los interlocutores sociales, planes de acción nacionales integrados, con plazos definidos y con objetivos medible para el empleo decente”. Estas recomendaciones serán el germen de una estrategia incluida en el Plan Nacional de Reformas del año 2012 que el Gobierno de España denominará Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven 2013-2016<sup>14</sup> (EEEJ2013-16) dirigida a luchar contra la intolerable tasa de desempleo entre los jóvenes que existe en nuestro país.

<sup>10</sup> Morales Ortega, J.M. (2013). La Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven y la Ley 11/2013 en el contexto europeo: garantía laboral y garantía formativa, en M.F. Fernández López y F.J. Calvo Gallego (Dir). *La Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven en la Ley 11/2013: desempleo, empleo y ocupación juvenil*. Albacete: Bomarzo, pp: 65-98.

<sup>11</sup> OIT, “La crisis del empleo juvenil: Un llamado a la acción. Resolución y conclusiones de la 101ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 2012, pp:7. [www.ilo.org/vcmosp5/groups/public/---ed\\_norm/--elconf/documents/meetingdocument/wcms\\_187080.pdf](http://www.ilo.org/vcmosp5/groups/public/---ed_norm/--elconf/documents/meetingdocument/wcms_187080.pdf).

<sup>12</sup> 93ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, celebrada en Ginebra del 31 de mayo al 16 de junio de 2005, p.7, en [www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/ilc93/pdf/guide.pdf](http://www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/ilc93/pdf/guide.pdf).

<sup>13</sup> Resolución de la 101ª Conferencia Internacional del Trabajo celebrada en Ginebra del 30 de mayo al 14 de junio de 2012. [www.ilo.int/ilc/ILCSessions/101stSession/lang-es/index/htm](http://www.ilo.int/ilc/ILCSessions/101stSession/lang-es/index/htm)

<sup>14</sup> Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven 2013/2016. [www.empleo.gob.es/es/estrategia-empleo-joven/](http://www.empleo.gob.es/es/estrategia-empleo-joven/)

### 1.1. La Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven 2013-16 como iniciativa facilitadora de las transiciones de los jóvenes

La Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven 2013-16, aprobada el 12 de marzo de 2013, se compone de cien “nuevas” medidas<sup>15</sup> que se distribuyen en dos grandes bloques: por una parte, las 15 primeras han sido diseñadas para ser implementadas a corto plazo y se denominan “de choque”; por otra, las siguientes 85 medidas, numeradas del 1 al 85, se inscriben entre las iniciativas cuyo abordaje se plantea a medio-largo plazo y están dirigidas a “hacer frente a los problemas estructurales que inciden en el empleo joven, especialmente el relacionado con la falta de una adecuada transición entre la formación y trabajo, mediante una estrecha conexión entre la formación recibida y las necesidades reales del mercado laboral” (p:17)<sup>16</sup>. En conjunto, todas ellas pretenden hacer frente a aspectos como la temporalidad, el subempleo y/o la parcialidad no deseada, entre otros; y se dirigen a jóvenes menores de 30 años, especialmente a los que se encuentran en situación de desempleo. En el caso de las personas con un grado de discapacidad reconocido igual o superior al 33%, la edad se eleva hasta los 34 años.

A pesar de que la estrategia presentada por el Gobierno de España reproduce fielmente el modelo propuesto por el Consejo de la Unión Europea, en las Recomendaciones promulgadas el 22 de abril de 2013<sup>17</sup>, no respeta, sin embargo, el consejo expreso de contar con la totalidad de los agentes e interlocutores sociales para el diseño de los planes dirigidos contra el desempleo juvenil. Y esto es así porque en España se ha obviado la participación de colectivos básicos como las asociaciones de jóvenes, por lo que puede asegurarse que “el Estado español ha dado sólo un cumplimiento parcial con este punto

<sup>15</sup> No todas las medidas presentadas suponen una novedad. Es el caso de las medidas a medio-largo plazo m11 y m12 referidas a la formación dual o en alternancia, que ahora se implanta a nivel nacional, ya había sido ampliamente desarrollada con antelación en otras comunidades autónomas, como Cataluña. Igualmente, resulta sorprendente la cifra total de medidas diseñadas, un total de 100, ya que examinadas con detenimiento muchas parecen incluidas de manera forzada, vacías de contenido concreto, complementando otras ya formuladas y/o que engloban propuestas de acciones dirigidas a aspectos poco o nada relacionados entre sí. Por estas razones puede aventurarse la existencia de una maniobra propagandística subyacente en el número total de medidas presentadas, una cifra que es, ante todo, fácil de recordar y publicitar dentro del escenario político.

<sup>16</sup> Guerrero Vizuete, E (2013). Las medidas de estímulo a la creación de empleo juvenil contenidas en la Ley 11/2013 de 26 de julio, de medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento y de la creación de empleo: puntos críticos. *Temas Laborales. Revista Andaluza de Trabajo y Bienestar Social*, nº 123, pp: 13-44.

<sup>17</sup> Recomendación del Consejo de la Unión Europea, de 22 de abril de 2013, sobre el establecimiento de la Garantía Juvenil. (2013/C 120/01).

[www.eur-ex.europa.eu/lexUriServ.do?uri=OJ:C:2013:120:0001:0006:es:PDF](http://www.eur-ex.europa.eu/lexUriServ.do?uri=OJ:C:2013:120:0001:0006:es:PDF).

a las propuestas comunitarias”, como indica Morales Ortega (2013)<sup>18</sup>. A pesar de esta ausencia, o a consecuencia de ella, finalmente los objetivos marcados para la estrategia española se concretan en los cuatro siguientes: a) contribuir a mejorar la empleabilidad de los jóvenes y facilitarles el acceso en el mercado laboral; b) aumentar la calidad y la estabilidad del empleo; c) promover la igualdad de oportunidades, con una especial atención a los jóvenes con riesgo de exclusión social; y d) fomentar el espíritu emprendedor. Para el abordaje de estos objetivos se adoptan tres perspectivas complementarias: la perspectiva de la oferta, que incluye líneas de actuación para dar respuesta a las necesidades de las personas que pretendan incorporarse, mantenerse o mejorar su situación dentro del mercado de trabajo; la perspectiva de la demanda, que desarrolla líneas de actuación en respuesta a las necesidades de las empresas y los empleadores a la hora de contratar a futuros trabajadores; y, por último, la perspectiva institucional, cuyas líneas de actuación aspiran a mejorar la eficiencia de la Administración Pública en la gestión relacionada con el mercado laboral. Las iniciativas que surjan desde cada una de las perspectivas señaladas deberán estar enmarcadas dentro de las diez líneas de actuación establecidas para dar respuesta a las debilidades estructurales que caracterizan el panorama socio-laboral en nuestro país y que propician las altas tasas de desempleo entre los menores de 30 años. Las diez líneas de actuación marcadas por la EEEJ2013-16 son: Educación, Formación, Mejora en el conocimiento de idiomas y en el manejo de herramientas tecnológicas, Fomento del emprendimiento y el autoempleo, Gestión de las administraciones públicas, Orientación, acompañamiento y mejora de la intermediación de los servicios públicos de empleo y sus entidades colaboradoras, Estímulos a la contratación, Flexibilidad en el empleo, Igualdad de oportunidades y Colaboración público-privada en la búsqueda de un puesto de trabajo. La estrategia española confía en que las iniciativas que surjan y se desarrollen en el marco de estas líneas de actuación logren fortalecer nuestra frágil estructura socio-laboral que se caracteriza, entre otros, por los siguientes factores<sup>19</sup> que obstaculizan la creación de empleo para los jóvenes y el fomento entre éstos de actividades emprendedoras:

1. Alta tasa de abandono escolar temprano. La herencia que la economía especulativa ha dejado en nuestro país queda materializada en un porcentaje del 24,9% de personas menores de 29 años que carecen de la cualificación suficiente, y necesaria, para afrontar la búsqueda de un empleo estable, y que dobla los valores de la UE-27 que se sitúan en el 12,7%, según fuentes de Eurostat para el año 2012. Esta categoría está constituida por jóvenes con escasa cualificación profesional que ni trabajan, ni estudian, los comúnmente

<sup>18</sup> Morales Ortega, J.M. (2013). Op.cit, p. 66.

<sup>19</sup> Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven 2013/2016. Op.cit, pp. 34-53. [www.empleo.gob.es/es/estrategia-empleo-joven/](http://www.empleo.gob.es/es/estrategia-empleo-joven/)

denominados “ni-nis”<sup>20</sup> en castellano (NEET, en inglés). Los datos indican que en España hay el doble de jóvenes en esta situación que la media de la Unión Europea y muchos de ellos derivan de la categoría denominada “abandono escolar temprano”. En esta categoría se integran varias tipologías de personas desempleadas menores de 30 años que no cuentan con la formación necesaria para enfrentarse a las demandas actuales del mercado laboral. La EEEJ2013-16 que fue diseñada para hacer frente al desempleo juvenil, centrándose principalmente en la necesaria inserción de los jóvenes en el mercado laboral, plantea medidas que se dirigen, en orden de prioridad, a los siguientes grupos de jóvenes:

- jóvenes que carecen de experiencia previa, es decir, jóvenes activos desocupados sin empleo anterior o con una experiencia previa inferior a tres meses que, según estimaban los datos del Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE) habría, a finales del 2012, más de 220.000 demandantes de empleo en paro sin empleo anterior y cerca de 400.000 desempleados con una experiencia laboral inferior a tres meses;
- jóvenes activos ocupados subempleados – un grupo estimado de 1.102.861 personas menores de 30 años que trabajan bien de forma temporal y/o parcial sin desearlo;
- jóvenes económicamente inactivos que están estudiando, compuesto aproximadamente por 2.400.000 jóvenes de entre 16 y 29 años que se encuentran estudiando en la actualidad; y
- jóvenes ocupados de forma adicional (como eufemismo de temporal) – estimados en 2.400.000- a los que se dirigen medidas de formación para la mejora de su competitividad y productividad, para incentivar la cultura emprendedora o fomentar la igualdad de oportunidades.

El factor común que une a estos colectivos es la situación de desventaja en la que se encuentran debido a la insuficiente formación para poder responder a las demandas del mercado laboral, agravada aún más por la escasez de ofertas existentes. Sin duda, el desempleo juvenil se subsana con empleo, pero sin ofertas de trabajo disponibles solo queda la formación permanente, es decir, la búsqueda de la empleabilidad mediante la formación. A este fin la EEEJ2013-16 dedica un tercio de las medidas planteadas, de las que dos de ellas serán objeto de análisis más adelante en este documento.

2. Un mercado de trabajo juvenil altamente polarizado. Nuestro país se

<sup>20</sup> Generación “ni-ni”, en castellano (NEET como acrónimo de la expresión inglesa “*Not in Employment, Education or Training*”) es un término en principio simple que define a los jóvenes con una formación académica y profesional básica o inferior, exponentes de un sector de la población activa caracterizada por su baja cualificación profesional, que se encuentran sin trabajo y que no tienen la intención de ingresar de nuevo en el sistema reglado para adquirir la formación superior que exige la evolución actual del mercado de trabajo.



caracteriza por contar con el porcentaje más elevado respecto a otros países europeos de jóvenes con un nivel de formación bajo, por sostener una tasa de paro que duplica la media europea y, además, por ostentar el dudoso honor de poseer el porcentaje más elevado, entre los países de la zona euro, de jóvenes altamente cualificados que están subempleados o padecen una tasa de paro muy superior a la media de la UE.

3. El escaso peso relativo de la Formación Profesional de grado medio, lo que no se adapta a la estructura de las cualificaciones que necesita la economía actual. Si bien es cierto que España no ha contado nunca con la tradición en los estudios de formación profesional que existe en países de nuestro entorno como Alemania y Francia, entre otros, durante los últimos años esta tendencia ha ido desapareciendo con un incremento en las matrículas de los estudios, un mayor apoyo económico y el reconocimiento social de los títulos de grado medio y superior. Nada comparable con los países del norte de Europa (Couppié y Mansuy, 2006)<sup>21</sup> en los que la Formación Profesional cuenta con una gran consideración y un largo pasado en la reglamentación y el establecimiento de convenios para combinar formación y empleo, aunque con formas diferentes de organizarla. Sin embargo, en los países del sur no existe esta tradición, ni los estudios de formación profesional cuentan con la misma consideración. En los primeros, se ofrece la oportunidad de simultanear los estudios y el trabajo, si se desea, con diversas fórmulas organizativas según el país, en las que se desarrollan programas de formación profesional dirigidos a enseñar habilidades específicas basadas en las demandas de un mercado de trabajo ocupacional (OLM: *Occupational Labour Market*). En los segundos, por el contrario, solo se puede ser trabajador si se ha dejado de estudiar, con la esperanza de especializarse en un puesto de trabajo futuro, como corresponde a un modelo de mercado de laboral interno (ILM: *Internal Labour Market*). España pertenece a los países del sur dentro de la Unión Europea obviamente por su situación geográfica, pero además tiene esta consideración por el escaso valor social que tradicionalmente han tenido los estudios de Formación Profesional y por su modelo de organización, poco propicia a ofrecer opciones de simultanear/alternar los estudios con la experiencia laboral. Se trata de un modelo de mercado estructurado, caracterizado por contar con una fuerza sindical influyente (Davía, 2004)<sup>22</sup> que evita que las relaciones entre empleados y empleadores se base exclusivamente en el salario, en trabajadores con escasa cualificación,

<sup>21</sup> Couppié, T. y Mansuy, M. (2006). Young people and new entrants in European labour markets: the timing of gradual integration, en W. Müller y M. Gangl (Eds): *Transition from Education to Work in Europe. The Integration of Youth into EU Labour Markets*. New York: Oxford University Press, pp: 63-106.

<sup>22</sup> Davía Rodríguez, M.A (2004): *La inserción laboral de los jóvenes en la Unión Europea*. Madrid: Consejo Económico y Social.

en trabajo a destajo y en un nivel bajo de capital físico o maquinaria. Los mercados estructurados se caracterizan por coexistir en ellos dos modalidades diferentes de trabajadores: los del modelo interno y los del modelo externo. Los salarios en el caso del modelo de trabajadores internos se establecen en función de la antigüedad, de los méritos propios del trabajador y de los prejuicios que existen hacia estos trabajadores; por lo tanto, se enfrentan a los intereses y posibilidades de los trabajadores externos, grupo al que pertenecen los jóvenes. Éstos últimos tienen escasas posibilidades de alcanzar los mercados internos, ya que los adultos que participan en estos mercados se protegen mediante presión salarial bloqueando, así, las posibilidades de entrada de los trabajadores externos.

4. El bajo nivel de conocimiento de idiomas extranjeros que condiciona negativamente la empleabilidad de los jóvenes. El concepto de empleabilidad siempre es relativo al puesto de trabajo al que se accede, o se pretende acceder, por lo que solo puede evaluarse o medirse en función de las características particulares de una oferta concreta de empleo. De esta manera, un individuo puede tener al mismo tiempo una empleabilidad diferente en función de las ofertas a las que aspire en un momento dado. Se entiende, así, como “competencias de empleabilidad” al “conjunto de capacidades esenciales para aprender y desarrollarse eficazmente en el puesto de trabajo; incluyendo capacidades de comunicación y relación interpersonal, de resolución de problemas y manejo de procesos organizacionales, y de organización de los propios comportamientos en función de los requerimientos del puesto de trabajo”<sup>23</sup>. Por tanto, lejos de referirse a la posesión de destrezas técnicas específicas de una profesión concreta, incluye también otras que completan la identidad total del joven como son: las destrezas cognitivas, sociales, transversales y actitudinales. Todas ellas imprescindibles para formar parte de las actuales sociedades tecnológicas y productivamente exigentes en las que vivimos. Brunner (2000)<sup>24</sup> describe algunas de ellas como: las competencias *genéricas* que no están atadas a una ocupación en particular; las *transversales*, aquellas necesarias en todo tipo de ocupaciones; las *transferibles* que se adquieren mediante procesos sistemáticos de enseñanza-aprendizaje; las *generativas*, aquellas que permiten el desarrollo continuo de nuevas capacidades, y las *evaluables* cuya adquisición y desempeño puede evaluarse de manera rigurosa. El dominio de lenguas extranjeras constituye una destreza básica en cualquier perfil de empleabilidad hoy en día, representando un reto al que la sociedad española, jóvenes y no tan jóvenes, debe hacer frente si se quiere participar en el mercado laboral global en el que nos encontramos inmersos, puesto que el conocimiento y el dominio de al me-

<sup>23</sup> Marhuenda et al. (2010) Op.cit. pág. 143

<sup>24</sup> Brunner (2000) citado por Marhuenda et al. (2010). Op.cit. pág.143.

nos un idioma extranjero incrementa en un 44% las opciones de conseguir un empleo estable y gratificante<sup>25</sup>.

5. Atipicidad no deseada, precariedad y/o baja calidad en el empleo. Según se indica en la presentación del EEEJ2013-16, en España más de tres cuartas partes de los jóvenes empleados trabajan, de forma temporal, parcial, o ambas, sin desear dichas modalidades de contrato, lo que representa un 83% de los jóvenes con trabajo. Así, son los jóvenes los que soportan “una mayor precariedad y atipicidad no deseada de su relación; que a pesar de su cualificación o nivel de estudios más amplio que la media española, sigue percibiendo ingresos anuales más bajos”<sup>26</sup>. Los datos manejados por el Gobierno señalan la existencia de un 51% de jóvenes que trabajan de forma parcial a la espera de suscribir un contrato indefinido. Una aspiración difícil en estos tiempos en los que presenciamos la constante eliminación de empleos a indefinidos frente a aquellos sujetos a temporalidad.

6. Las personas en situación riesgo de exclusión social tienen más difícil el acceso al mercado laboral. España se sitúa entre los países donde más significativo y profundo ha sido el incremento de la desigualdad social y la pobreza infantil en los últimos años<sup>27</sup>. En 2011, el último año para el que existen datos comparativos, las desigualdades se agudizaron sobre todo en Grecia (tres puntos porcentuales en el índice de Gini<sup>28</sup>) y en España (1,5 puntos), mientras que en el conjunto de la OCDE permanecieron casi estables. Se estima que la evolución del caso español está asociada a las pérdidas masivas de empleo durante la crisis, que han generado diferencias de ingresos entre los que tienen un puesto de trabajo y los que no.

7. Reducido espíritu empresarial. Los datos destacan la disminución del número de jóvenes autoempleados en más de la mitad en el periodo 2007-2011, además de poner en evidencia la escasa iniciativa emprendedora que existe entre la población juvenil. El potencial emprendedor en España se encuentra actualmente inmerso en una problemática que impide su desarrollo: la falta de confianza en el sistema económico. La creación de un tejido empresarial

<sup>25</sup> Ordóñez-Sierra, R. y Gómez-Torres, M.J. (2013). Posturas adoptadas por las diferentes comunidades autónomas españolas ante la medida relativa al aprendizaje de idiomas presentada por el Gobierno en la Estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven 2013-2016. *Actas del VI Congreso Internacional de Formación para el trabajo*. Tarragona: Diciembre, pp:48-58.

<sup>26</sup> Gómez Domínguez, M.D.; Arévalo Quijada, M.T; y Calvo Gallego, F.J (2006) Op.cit, pág: 63.

<sup>27</sup> OCDE. Panorama sobre la Sociedad 2014. Resultados clave: España, la crisis y sus consecuencias, en <http://www.oecd.org/spain/OECD-SocietyAtaGlance2014-Highlights-Spain.pdf>.

<sup>28</sup> Índice de Gini. Indicador utilizado para medir hasta qué punto la distribución del ingreso (o, en algunos casos, el gasto de consumo) entre individuos u hogares dentro de una economía se aleja de una distribución perfectamente equitativa. Una curva de Lorenz muestra los porcentajes acumulados de ingreso recibido total contra la cantidad acumulada de receptores, empezando a partir de la persona o el hogar más pobre.

robusto requiere la eliminación de las barreras y obstáculos que disuaden a los nuevos emprendedores a arriesgarse y acometer la tarea de abrir una empresa. Las trabas y obstáculos tradicionales se concretan en cuatro tipos (Álvarez, 2013)<sup>29</sup>: la excesiva burocracia administrativa en la creación de empresas; la dificultad para que los nuevos emprendedores accedan a créditos o servicios financieros que les permitan poner en funcionamiento sus iniciativas empresariales; la falta de formación empresarial para hacer frente a los retos que debe afrontar el emprendedor y la creación de una cultura emprendedora. Con estas circunstancias coyunturales el Gobierno de España diseña una estrategia, a la sombra de las propuestas formuladas por la UE, para hacer frente a la crisis de empleo en la que se encuentra inmerso nuestro mercado de trabajo y que afecta especialmente a la población juvenil.

## 1.2. El Sistema de Garantía Juvenil: luces y sombras

En diciembre de 2013 el Gobierno de España remite a la Comisión Europea un instrumento específico de planificación, denominado Plan Nacional de Implantación de la Garantía Juvenil<sup>30</sup>, que se sirve de la orientación profesional para establecer los servicios que mejor se adapten a las personas jóvenes a las que se dirige la atención del Sistema de Garantía Juvenil. Este documento tiene su origen en diversas recomendaciones de la Comisión Europea - Recomendaciones la Comisión Europea del 5 de diciembre de 2012<sup>31</sup> y, más recientemente, en la Recomendación del Consejo de la Unión Europea de 22 de abril de 2013, sobre el establecimiento de la Garantía Juvenil<sup>32</sup>- quedando regulado el régimen general del Sistema Nacional de Garantía Juvenil en España, y el procedimiento de atención a los beneficiarios del mismo, mediante el Título IV, del Real Decreto-ley 8/2014, de 4 de julio, de aprobación de medidas urgentes

<sup>29</sup> Álvarez Cortés, J.C. (2013): la reducción y bonificación de cotizaciones como instrumento de fomento del emprendimiento y el auto empleo en los jóvenes, en M.F. Fernández López y F.J. Calvo Gallego (Dir): *La estrategia de Emprendimiento y Empleo Joven en la Ley 11/2013: desempleo, empleo y ocupación juvenil*. Albacete: Bomarzo. Pp: 99-129.

<sup>30</sup> Ministerio de Empleo y Seguridad Social. Plan Nacional de Implantación de la Garantía Juvenil. Diciembre, 2013. [http://www.empleo.gob.es/es/estrategia-empleo-joven/destacados/plan-nacionalgarantiajuvenil\\_es.pdf](http://www.empleo.gob.es/es/estrategia-empleo-joven/destacados/plan-nacionalgarantiajuvenil_es.pdf).

<sup>31</sup> Comisión Europea, 5 de diciembre de 2012: "Promover el Empleo Juvenil" {SWD(2012) 406 fin}. Bruselas 5/12/2012. <http://www.bizkaia.net/ogasuna/europa/pdf/documentos/12-com727.pdf>.

<sup>32</sup> Recomendación del Consejo de la Unión Europea, de 22 de abril de 2013, sobre el establecimiento de la Garantía Juvenil. (2013/C 120/01). Consultado el 10/05/2014 en: [www.eur-lex.europa.eu/lexUriServ.do?uri=OJ:C:2013:120:0001:0006:es:PDF](http://www.eur-lex.europa.eu/lexUriServ.do?uri=OJ:C:2013:120:0001:0006:es:PDF).

para el crecimiento, la competitividad y eficacia<sup>33</sup>. La Garantía Juvenil es una iniciativa frente a la crisis de empleo para los jóvenes que pretende garantizar que todas las personas menores de 25 años, inscritos o no en los servicios de empleo, reciban una oferta concreta y de buena calidad en un plazo de 4 meses tras el fin de su formación o el inicio de su periodo de desempleo. La oferta deberá contemplar alguna de las siguientes opciones: un trabajo, un periodo de prácticas, un periodo de formación en una empresa o un curso en un centro de enseñanza. Con la premisa de adaptarse a las necesidades y situaciones individuales de los sujetos a los que se dirige esta iniciativa.

El RDL 8/2014 en el artículo 88 enumera los sujetos implicados en esta iniciativa señalando en el apartado a) a la Administración General del Estado, las administraciones de las comunidades autónomas; así como, las entidades de derecho público vinculadas o dependientes de las mismas, cada una en el ámbito de sus competencias; en el apartado b) a las entidades que integran la Administración Local, así como las entidades de derecho público vinculadas o dependientes de las mismas, cada una en el ámbito de sus competencias; en el c) a los sujetos y entidades que actúen en el ámbito privado; y, por último, en el apartado d) a los jóvenes mayores de 16 años y menores de 25, o menores de 30 años en el caso de personas con un grado de discapacidad igual o superior al 33 por ciento, que cumplan con los requisitos recogidos en el Real Decreto-ley 8/2014 para beneficiarse de una acción derivada del Sistema Nacional de Garantía Juvenil. Los principios generales sobre los que se articula el Sistema español son dos: por una parte, la promoción de la colaboración, el diálogo y el consenso de todas las partes interesadas, para favorecer un trabajo conjunto que se pueda materializar en una integración coherente de las políticas dirigidas a mejorar la empleabilidad y favorecer la inserción en el mundo laboral de los jóvenes a que se refiere el artículo 88.d; y, por otra, en el compromiso de su puesta en marcha en todo el territorio nacional y el acceso en igualdad de condiciones para todos los jóvenes objeto de atención, con independencia de sus circunstancias personales y/o sociales, y atendiendo a sus necesidades específicas, con especial dedicación a quienes se encuentren en una situación de desventaja y/o riesgo de exclusión. La norma establece dos objetivos básicos:

- que todos los jóvenes a los que se refiere el artículo 88.d), no ocupados ni integrados en los sistemas de educación o formación, puedan, recibir una oferta de empleo, educación continua, formación de aprendiz o periodo de prácticas tras acabar la educación formal o quedar desempleadas, a través de la implantación de un Sistema de Garantía Juvenil que será desarrollado en sus respectivos marcos competenciales por las entidades a las que se refieren

<sup>33</sup> Real Decreto-ley 8/2014, de 4 de julio, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficacia, en: [https://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-2014-7064](https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2014-7064).

los apartados a), b) y c) del artículo 88. La atención se prestará a los jóvenes con independencia de su inscripción o no como demandantes de empleo; sin embargo, deberá solicitarse expresamente por los medios puestos al efecto y se les vinculará a la realización de un perfil con las características de la persona a atender (art. 90.a);

- desarrollar medidas de apoyo o programas, con especial incidencia en las siguientes líneas: Línea 1. Intermediación mediante acciones de orientación profesional, información laboral y el acompañamiento en la búsqueda de empleo del joven. También se acomete la modernización de los Servicios Públicos de Empleo, la creación de un portal único de empleo y autoempleo, actuaciones conjuntas con las agencias de colocación y la creación de programas de movilidad y de intermediación educación-empleo; Línea 2. Empleabilidad basada en el desarrollo de programas de segunda oportunidad para jóvenes que abandonaron prematuramente los estudios, la implantación de la formación con compromiso de contratación, el desarrollo de periodos de prácticas de calidad y un claro empuje por la formación en idiomas, tecnologías de la información y las comunicaciones. Por otra parte, también se incentivan las prácticas no laborales en empresas, la formación dual o en alternancia mediante el contrato de formación y aprendizaje y en el ámbito educativo. Por último, se abordan aspectos como la formación para la obtención de certificados de profesionalidad, la evaluación y acreditación de competencias profesionales, las escuelas taller y las casas de oficios; Línea 3. Contratación a través de cotizaciones sociales con reducciones y bonificaciones en las cuotas de la Seguridad Social de hasta el 100%, ayudas en la contratación de jóvenes durante un periodo superior a seis meses y la formación y el fomento del empleo para jóvenes investigadores. Línea 4. Emprendimiento: mediante la implantación de la tarifa plana para autónomos, la posibilidad de compatibilizar la prestación por desempleo y el inicio de una actividad emprendedora, la capitalización de la prestación por desempleo y el fomento de la cultura emprendedora. Igualmente, se plantean programas de segunda oportunidad para emprendedores, el asesoramiento y la orientación a través de oficinas de referencia y ayudas al autoempleo. La norma garantiza la realización de un seguimiento y evaluación constante de todas las acciones y programas de Garantía Juvenil, de modo que se adapte y actualice su puesta en marcha, garantizando así el uso eficaz y eficiente de los recursos y unos rendimientos positivos de la inversión.

En todo caso, para participar en las acciones mencionadas se deberá respetar la edad mínima legalmente exigida para llevar a cabo la actividad en cuestión, y para ser beneficiario de la atención del Sistema de Garantía Juvenil será indispensable estar inscrito en el fichero del Sistema Nacional de Garantía Juvenil creado al efecto. Este fichero tiene por objeto constituir el sistema oficial de información y seguimiento sobre la implementación de la

Garantía Juvenil en España; y, como tal, ser la lista única de demanda y el soporte para la inscripción de las personas interesadas en las acciones ejecutadas en el contexto de la Garantía Juvenil (art. 92.1). El fichero tendrá naturaleza administrativa y estará integrado en el Sistema Nacional de Garantía Juvenil. Igualmente, se crea como una herramienta de seguimiento de las acciones y programas del Sistema, y como instrumento de evaluación de los resultados alcanzados. La organización y gestión relativas al fichero, y el responsable de adoptar las medidas que garanticen la confidencialidad, seguridad e integridad de los datos contenidos en el mismo, recae sobre la Dirección General del Ministerio de Empleo y Seguridad Social que tenga atribuidas las competencias para la administración del Fondo Social Europeo. Corresponden a ese Órgano Directivo las decisiones, resoluciones o acuerdos relativos a las materias competencia del fichero indicado. Contra las resoluciones del órgano responsable del fichero podrá interponerse recurso de alzada ante la Secretaría de Estado de Empleo, en la forma y los plazos previstos en el artículo 107 y siguientes de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común. Adicionalmente, las comunidades autónomas podrán crear, en el ámbito de sus competencias, ficheros específicos para facilitar la inscripción y el tratamiento de la información, siempre y cuando cumplan con los requisitos establecidos en el RDL 8/2014. Con independencia del fichero empleado, los datos registrados serán custodiados en un único sistema informático, en el que se depositará la información generada y que posibilitará la integración con otros sistemas.

El fichero se implementará en soporte electrónico y su diseño y estructura permitirán a las entidades a las que se refieren los apartados a), b) y c) del artículo 88 disponer de la información necesaria para llevar a cabo y justificar las actuaciones que realicen en el ámbito del Sistema Nacional de Garantía Juvenil. Asimismo, permitirá su consulta por medios electrónicos. (art. 94) y se establece, según lo dispuesto en el artículo 27.6 de la Ley 11/2007, de 22 de junio, de acceso electrónico de los ciudadanos a los servicios públicos, que las comunicaciones de las entidades descritas en los apartados a), b) y c) del artículo 88 con el fichero se realizarán obligatoriamente por medios electrónicos. El soporte electrónico pretende favorecer el cumplimiento de las funciones para las que se crea el fichero del Sistema Nacional de Garantía Juvenil y que quedan especificadas en el artículo 93 del RDL 8/2014: a) Servir de soporte, en su ámbito de aplicación, para la conservación y acceso, por parte de las entidades a las que se refieren los apartados a), b) y c) del artículo 88, a los datos de las personas usuarias inscritas voluntariamente; b) Proporcionar a los órganos competentes la información necesaria para la planificación y gestión del Sistema; c) Garantizar que las acciones y medidas desarrolladas al amparo de la Iniciativa de Empleo Juvenil, así como de los Programas Operativos del

Fondo Social Europeo que puedan desarrollarse para la instrumentación de la Garantía Juvenil, sean aplicadas de forma exclusiva a los sujetos inscritos en el fichero; d) Favorecer el desarrollo de acciones y medidas mediante la disponibilidad de información que permita el análisis de la situación y la evolución de los recursos ejecutados; e) Contar con un perfil básico de cada joven registrado, que podrá ser complementado por la comunidad autónoma correspondiente, conforme a la evaluación de los atributos definidos a nivel de cada acción o medida del Catálogo único de actuaciones desarrollado en el Plan Nacional de Implantación de la Garantía Juvenil; f) Facilitar a los sujetos contemplados en los apartados a), b) y c) del artículo 88 como entes que desarrollarán la atención a los usuarios beneficiarios del Sistema Nacional de Garantía Juvenil, la información necesaria para la elaboración de los itinerarios y la comprobación del cumplimiento de los requisitos exigibles de conformidad al contenido de las convocatorias y de las acciones que puedan desarrollar; y g) Permitir el seguimiento y la evaluación de las actuaciones efectuadas en el marco de la Garantía Juvenil.

Las personas interesadas en la atención del Sistema Nacional de Garantía Juvenil, inscritas en el fichero creado al efecto, pasarán a constituir una lista única de demanda a disposición de los sujetos incluidos en los apartados a), b) y c) del artículo 88 que deberán identificarse por los mecanismos oportunos, garantizándose que sus actuaciones se realizan en el marco de Garantía Juvenil y de conformidad a lo contemplado en esta norma. La lista única será tratada y ordenada por parte de los sujetos incluidos en los apartados a), b) y c) del artículo 88 quienes emplearán esos datos de acuerdo a sus criterios de selección y/o a las normas que regulen sus propias convocatorias, o acciones en el desarrollo de los objetivos contemplados en el artículo 90. El tratamiento y ordenación de la lista única de demanda del Sistema Nacional de Garantía Juvenil tiene por objeto la identificación de las personas inscritas en el Sistema Nacional de Garantía Juvenil que cumplen con los requisitos establecidos para los sujetos incluidos en los apartados a), b) y c) del artículo 88, siendo responsabilidad de ellos la selección de beneficiarios y la integración de la información generada, para la actualización del sistema.

Para respaldar las medidas y reformas que se acometan en los países miembros afectados por altas tasas de desempleo juvenil, la Comisión Europea ofrece una serie de ayudas económicas asociadas a diversos planes de cooperación europea puestos en marcha contra el desempleo juvenil, tales como: a) el Marco de cooperación europea en el ámbito de la juventud 2010-2018. Esta iniciativa parte de la Resolución del Consejo, de 27 de noviembre de 2009, relativa a un marco renovado para la cooperación europea en el ámbito de la juventud (2010-2018) y se centra en los ámbitos de educación y prácticas, empleo, creatividad y emprendedores e inclusión social. Así mismo, apoya



acciones dirigidas a alcanzar la igualdad de género, la no discriminación y la consideración de las diferencias entre los jóvenes, especialmente en términos de desventaja. También dentro del marco para la cooperación europea dirigida a los jóvenes, el Pacto Europeo para la Juventud persigue alcanzar los objetivos de crecimiento y empleo marcados en la Estrategia de Lisboa y la Agenda Social Renovada donde se identifican la infancia y la juventud como áreas de acción prioritarias; b) la Estrategia Europea 2020. Se orienta hacia políticas de crecimiento sostenible, inteligente e integrador, especialmente en lo relativo a los cinco objetivos marcados para 2020 en materia de empleo: I+D, cambio climático y energía, educación y lucha contra la pobreza, y exclusión social; c) la Iniciativa Emblemática Juventud en Acción e Iniciativa de Oportunidades para la Juventud. Nacen para alcanzar los objetivos propuestos por la Estrategia 2020 y a propuesta de la Comisión Europea que identifica siete iniciativas emblemáticas. La que más atención ha acaparado a la hora de diseñar las medidas que contiene la estrategia española son las medidas educativas y laborales dirigidas a la juventud europea, denominada Juventud en Movimiento. Dentro de este proyecto emblemático, en diciembre de 2011, la Comisión Europea lanzó la Iniciativa denominada Oportunidades para la Juventud con el objetivo básico de reducir el desempleo juvenil en Europa. Con ella se persigue aprovechar al máximo las herramientas con las que cuentan los distintos Estados miembros y la propia Unión Europea para movilizar la totalidad de los recursos disponibles y facilitar la entrada de las personas jóvenes en el mercado laboral. Un año más tarde, en enero de 2012, el Consejo Europeo acordó establecer medidas urgentes para reducir el desempleo juvenil agravado por la crisis y decidió que cada Estado miembro debería orientar los recursos no comprometidos de los Fondos Estructurales del actual periodo de programación para desarrollar una estrategia de empleo joven; d) Garantía Juvenil. En el mes de febrero del año 2013 el Consejo Europeo determinó la creación de una Iniciativa para Garantía de Empleo de jóvenes por un total de 6.000 millones de euros, para el periodo 2014-2020, con la finalidad de apoyar las medidas establecidas en el Paquete de Empleo Juvenil de diciembre del 2012, y en particular para apoyar la Garantía Juvenil. Dicho fondo se constituirá con una dotación adicional de 3.000 millones de euros, de los cuales se calcula que, aproximadamente, 918 millones de euros podrían corresponderle a España.

Hasta aquí lo que identificamos como “luces” del Sistema de Garantía Juvenil, sus objetivos, funciones y apoyo económico; sin embargo, también existen aspectos que ensombrecen y cuestionan las posibilidades de éxito del mismo. Por una parte, nos encontramos con el debate abierto en torno a la proliferación de los “contratos de prácticas” y “para la formación y el aprendizaje”, su gestión y desarrollo. El Consejo de la Unión Europea considera necesario advertir de los riesgos que conlleva carecer de un marco regulatorio

que ofrezca transparencia a la implantación de estas modalidades de contrato, cuyo objetivo consiste en servir como vías de transición hacia el mundo del trabajo mediante el fomento de la empleabilidad y productividad de los jóvenes, evitando así situaciones de abuso que afecten a las condiciones de trabajo de los aprendices. A este respecto, la recomendaciones presentadas en marzo de 2014 por la Comisión de la Unión Europea, a fin de establecer un marco de calidad para las prácticas<sup>34</sup> - “Employment, Social Policy, Health and Consumer Affairs”-, indican que el valor formativo de éstos periodos depende, por una parte, de la calidad de los contenidos de aprendizaje; y, por otra, de las condiciones de trabajo en los que se desarrollen los periodos de prácticas, entendidos como un periodo de práctica laboral limitado en el tiempo, remunerado o no, que incluye necesariamente un componente de aprendizaje y formación emprendido con la finalidad de obtener experiencia práctica y profesional, mejorando la empleabilidad de los jóvenes y agilizando sus transiciones hacia un empleo regular y satisfactorio. La calidad los periodos de prácticas está ligada, de este modo, a la existencia de un programa formativo que indique las habilidades específicas que se pretenden adquirir, los procesos de supervisión y asesoramiento que se desplegarán con el aprendiz, y las fórmulas establecidas para realizar el seguimiento de su progreso. Asimismo, el informe europeo señala que los índices de calidad aumentan cuando dichos programas son diseñados por una institución educativa o de formación, bajo cuya responsabilidad recaen tanto los contenidos como las condiciones de trabajo. Entendidos como un periodo puntual y asociado a la adquisición de habilidades concretas, los periodos de prácticas se consideran así parte de la trayectoria vital de las personas. Sin embargo, cuando se hace un uso inapropiado de los mismos, ofreciéndose a trabajadores sin atender a su formación previa, con diseños carentes de contenidos, tareas poco significativas y en cuestionables condiciones de trabajo, se envilece su sentido y valor real.

Por otra parte, nos hacemos eco de las críticas realizadas desde el Gobierno de Andalucía al Sistema de Garantía Juvenil que se centran en dos aspectos básicos. De un lado, se cuestiona el modelo de reparto de los fondos destinados a financiar la implantación del Sistema español adoptado por el Gobierno de España, que concede solo el 50% de las ayudas a las comunidades autónomas, a pesar de que son éstas las que tienen concedidas las competencias en políticas activas de empleo. Por otro lado, desde que se dio a conocer el Plan Nacional de Implementación de la Garantía Juvenil, la Junta de Andalucía ha reclamado al Gobierno central que extienda la edad máxima de los beneficiarios hasta los 29 años para evitar, así, que se excluya del sistema de ayudas

<sup>34</sup> Council of European Union. Council Recommendation on a Quality Framework for Traineeships. Employment, Social policy, Health and Consumer Affairs. Bruselas, 10 marzo 2014. [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/lsa/141424.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/lsa/141424.pdf)

alrededor de 200.000 jóvenes andaluces mayores de 25 años<sup>35</sup>. Precisamente para hacer frente a la situación de desamparo en la que se encuentran los jóvenes entre los 25 y los 30 años el Gobierno andaluz promulga en el mes de abril de 2014, tres meses antes de la publicación del RDL 8/2014, la implantación de la primera fase del Sistema de Garantía Juvenil Andaluz compuesto por el programa Emple@Joven y el plan @mprende+, desarrollado en el siguiente apartado, que representa la adopción de medidas que sí incluyen a las personas mayores de 25 años en su diseño y objetivos.

### *1.2.1. Implantación de la Garantía Juvenil en Andalucía: el Programa Emple@Joven y la Iniciativa @mprende+*

Mediante el Decreto-ley 6/2014, de 29 de abril, la Junta de Andalucía acomete una serie de medidas para favorecer, y potenciar, la mejora de la empleabilidad de los jóvenes facilitando las transiciones de la educación al trabajo de los mismos, asumiendo tres pilares básicos sobre los que se deposita el éxito de las propuestas presentadas: en primer lugar, la garantía de ofrecer un tratamiento integral y personalizado a cada solicitante de las ayudas que garantiza una atención individualizada a esta población tan heterogénea; en segundo lugar, el compromiso de facilitar la adquisición de experiencia laboral con la realización de prácticas profesionales, incluidas las realizadas en el ámbito de la investigación, el desarrollo y la contratación, bien para el desarrollo de proyectos específicos de interés social, bien a través de su incentivación por medio del Bono de Empleo Joven; y, en tercer lugar, la intención de acometer la reducción de las barreras temporales y económicas que existen para la creación de nuevas empresas. El Decreto-ley 6/2014 recoge la aprobación de varias iniciativas que se inscriben dentro del Programa Emple@Joven y la Iniciativa @mprende+<sup>36</sup>.

En el primer caso, el Programa Emple@Joven comprende un total de cinco iniciativas que recogen medidas de diversa índole diseñadas para ofrecer itinerarios coherentes de empleabilidad e inserción, en el que el papel protagonista recae sobre la persona joven que demanda empleo. Una de las notas definitorias de este programa, como ya se ha mencionado, es que todas las iniciativas que lo componen extienden la edad de los beneficiarios de los 18 hasta los 29 años, dando respuesta a los jóvenes mayores de 25 años que quedan al margen del Sistema de Garantía Juvenil propuesto por el Gobierno español. El Programa Emple@Joven pretende reducir el tiempo de inactividad de existente entre la finalización del periodo formativo de los jóvenes o el inicio de la situación de desempleo y el desempeño efectivo de un puesto de trabajo, garantizando

<sup>35</sup> <http://www.diariosur.es/v/20131229/andalucia/plan-garantia-juvenil-deja-20131229.html>

<sup>36</sup> Decreto-ley 6/2014, de 29 de abril, por el que aprueba el programa Emple@Joven y la Iniciativa @mprende+. (BOJA, 7 de mayo de 2014).

que el Servicio Andaluz de Empleo, en un periodo máximo de seis meses desde su inscripción en el programa, ofrezca a la persona joven la participación en alguna de las iniciativas que lo integran o en cuantas otras se implementen en materia de empleo por el Gobierno de Andalucía. El Decreto-ley 6/2014 en el artículo 4 establece como beneficiarias de las ayudas a las personas jóvenes, a las universidades, a los ayuntamientos y las personas y entidades empleadoras. Dentro de esta clasificación se considerará persona joven aquélla que, a la fecha de entrada en vigor de la norma indicada, reúna los siguientes requisitos: a) tener una edad comprendida entre 18 y 29 años, ambas inclusive, y b) estar empadronada en la Comunidad Autónoma de Andalucía. La cinco propuestas que componen el Programa Emple@Joven se resumen a continuación:

1. La *Iniciativa Activa Empleo Joven* se define como el conjunto de acciones individualizadas para la activación de las personas jóvenes, su tutorización y seguimiento personalizado a través de recursos humanos, materiales y metodológicos especializados en la atención a la juventud (art. 10). Las personas beneficiarias de las acciones desarrolladas con la Iniciativa Activa Empleo Joven serán las que reúnan los requisitos solicitados y hayan realizado su inscripción, a partir del día siguiente a la entrada en vigor del Decreto-ley 6/2014, en el Programa Emple@Joven. Esta inscripción conllevará autorización expresa para la consulta de su vida laboral; así como, cualquier otra información o documentación acreditativa del cumplimiento de los requisitos de participación en el Programa Emple@Joven. El procedimiento de participación en esta iniciativa se desarrollará en dos fases: la primera de ellas consistirá en la elaboración de un plan de acción individualizado y la suscripción de un compromiso personal de actividad, para lo que se señala el plazo máximo de un mes a contar desde su inscripción en la iniciativa. El plan de acción individualizado incluirá, en función del perfil de la persona joven, la propuesta para su participación en alguna otra de las iniciativas recogidas en el Programa Emple@Joven, o en cuantas otras se implementen en materia de empleo por el Gobierno de Andalucía. El compromiso personal de actividad es un acuerdo mutuo y de responsabilidad compartida, entre la persona joven y el Servicio Andaluz de Empleo. La segunda fase del procedimiento de participación en la Iniciativa Activa Joven implica que, en el plazo máximo de seis meses desde la inscripción en el programa, la persona joven recibirá el ofrecimiento de participación en alguna otra de las iniciativas incluidas en el programa Emple@Joven. Dado que las ofertas partirán de un proceso previo de tutorización y seguimiento personalizado de las personas participantes en la iniciativa, la medida deposita la garantía de éxito en los procesos de orientación profesional, delegando la responsabilidad de su gestión y desarrollo en el Servicio Andaluz de Empleo.

2. La *Iniciativa Cooperación Social y Comunitaria para el Impulso del Empleo Joven* tiene por objeto promover la creación de empleo en el territorio

de la Comunidad Autónoma Andaluza, fomentando por parte de los ayuntamientos andaluces la contratación de las personas propuestas desde el ámbito de la Iniciativa Activa Empleo Joven, para la realización de iniciativas de cooperación social y comunitaria que les permitan mejorar su empleabilidad mediante la adquisición de competencias profesionales. La norma establece que podrán obtener la condición de entidades beneficiarias los ayuntamientos andaluces que contraten a las personas, a las que se refieren los artículos 4.2 y 11 del Decreto-ley 6/2014, para la ejecución de obras o prestación de servicios de cooperación social y comunitaria. Serán consideradas candidatas las personas desempleadas inscritas como demandantes de empleo en el Servicio Andaluz de Empleo a 31 de marzo de 2014 y que reúnan los requisitos establecidos en los artículos 4.2 y 11.2 del Decreto-ley 6/2014. Para el proceso de selección se tendrán en cuenta los siguientes criterios: a) tendrán preferencia las personas desempleadas de larga duración<sup>37</sup> empadronadas en el municipio en el que se va a llevar a cabo la contratación; b) en su defecto, las personas desempleadas empadronadas en el municipio en el que se va a llevar a cabo la contratación; c) subsidiariamente, las personas desempleadas residentes en municipios de la provincia respectiva, priorizándose las personas desempleadas de larga duración; d) por último, las personas desempleadas de larga duración. En la selección de las obras y servicios, y la correspondiente contratación de personal, se tendrán en cuenta por los ayuntamientos a las entidades locales autónomas existentes en su término municipal. En concreto, las obras y servicios podrán consistir en la ejecución o prestación de alguna de las que se enumeran a continuación: a) Cuidados asistenciales y prestación del servicio de ayuda a domicilio. b) Servicios de proximidad, limpieza, vigilancia y seguridad. c) Protección del medio ambiente, d) Revalorización de espacios públicos urbanos. e) Gestión de residuos y de aguas. f) Desarrollo, protección y mantenimiento de zonas rurales o naturales. g) Ahorro y control de la energía. h) Promoción del turismo y del deporte. i) Promoción y desarrollo del comercio y productos locales. j) Promoción y desarrollo cultural. Para su aprobación las iniciativas propuestas deberán reunir los siguientes requisitos: comprender una duración de seis meses; realizar la ejecución de la obra o prestación del servicio por parte de los ayuntamientos en régimen de administración directa; y consistir en actuaciones distintas de las realizadas regularmente por el personal de estructura de la entidad solicitante, incluidos los supuestos en que la relación de dicho personal estuviera sujeta al derecho laboral.

<sup>37</sup> El Decreto-ley 6/2014, de 29 de abril, considera “personas desempleadas de larga duración” aquellas que lleven inscritas, al menos, doce meses ininterrumpidamente como demandantes de empleo no ocupadas; o, al menos, seis meses ininterrumpidamente si están inscritas como trabajadores agrarios en el Servicio Andaluz de Empleo, a la fecha de realización de la búsqueda de candidaturas.

La dotación económica para el desarrollo de la Iniciativa Cooperación Social y Comunitaria para el Impulso del Empleo Joven se cifra en 173.947.500,00 euros. Al objeto de determinar la cuantía máxima de la ayuda a percibir por los municipios, la asignación se efectuará en función del nivel de desempleo juvenil y la población de cada municipio, estableciendo una diferenciación según el tamaño del mismo. A estos efectos, la población de referencia será la del Padrón Municipal de habitantes a 1 de enero de 2013, recogida en el Real Decreto 1016/2013, de 20 de diciembre. El desempleo juvenil se medirá como el paro registrado entre 18 y 29 años en las Oficinas del Servicio Andaluz de Empleo a 31 de marzo de 2014, indicándose los criterios mediante los que se determinará la cuantía máxima de la ayuda a recibir por cada municipio. Las ayudas se otorgarán, como máximo, por un periodo de duración de seis meses, por cada contrato efectuado con independencia de la jornada pactada en los mismos, y sin que en ningún caso pueda superar la fecha de finalización de la iniciativa. El Servicio Andaluz de Empleo estará obligado a remitir cada tres meses a la Comisión de Política Económica un informe sobre el empleo generado en cada una de las categorías de obras o prestación indicadas anteriormente.

3. *La Iniciativa Prácticas profesionales en empresas* tiene por objeto promover la inserción laboral de las personas jóvenes mediante el desarrollo de experiencias profesionales no laborales. El número de prácticas profesionales convocadas asciende a 1.000 y estarán dotadas de becas destinadas a las personas jóvenes. Esta cantidad podrá incrementarse en el supuesto de cofinanciación por parte de entidades privadas. Podrán ser beneficiarias de prácticas profesionales las personas que reúnan los requisitos establecidos en artículo 4.2 del Decreto-ley 6/2014, que sean propuestas desde el ámbito de la Iniciativa Activa Empleo Joven, en las que concurren las siguientes circunstancias: a) no haber sido contratada a través del Programa Bono de Empleo Joven en la convocatoria 2013<sup>38</sup>; y b) poseer una titulación universitaria oficial, titulación en enseñanzas artísticas superiores, formación profesional inicial, enseñanzas artísticas, profesionales y enseñanzas deportivas.

La Universidad Internacional de Andalucía (UNIA) participa como entidad colaboradora con arreglo a lo dispuesto en el artículo 12 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones, responsabilizándose de la gestión y tramitación de las prácticas profesionales, y el abono de las becas y

<sup>38</sup> El Programa Bono de Empleo Joven regulado por el Decreto-ley 6/2014, ya fue convocado en el año 2013 por el Gobierno andaluz con fondos aportados por la UE tras los acuerdos adoptados por el anterior Gobierno de la nación presidido por J.L. Rodríguez Zapatero. Un aspecto que los dirigentes andaluces se esfuerzan por aclarar ante las interpellaciones realizadas por la oposición, como se recoge en el Diario de Sesiones del Parlamento de Andalucía (DSPA, nº 72, de 13 de marzo de 21014. Pp:59-61)) <http://www.parlamentodeandalucia.es/webdinamica/portal-webparlamento/pdf.do?tipodoc=diario&id=90373>

del importe del seguro de enfermedad, accidente y responsabilidad civil a las personas beneficiarias. A tal efecto, se formalizará el correspondiente convenio según lo establecido en el artículo 16 de la citada Ley. Igualmente podrán ser entidades asociadas las empresas, cualquiera que sea su forma jurídica, las personas trabajadoras autónomas y las entidades privadas sin ánimo de lucro. Para la gestión y el desarrollo de las prácticas profesionales la norma establece que la UNIA pondrá en contacto a la persona solicitante, que reúna los requisitos de participación, con la entidad asociada que haya presentado una oferta de prácticas ajustada a su perfil profesional. A estos efectos, finalizado el plazo de inscripción, la UNIA realizará una preselección de personas candidatas y enviará los currículos a las entidades asociadas inscritas que realizarán la selección definitiva, pudiendo la mencionada institución universitaria realizar la selección definitiva de las personas candidatas si la entidad asociada así lo requiere. Dicha entidad asociada deberá suscribir, por duplicado, un acuerdo de prácticas con la persona seleccionada donde se especificará, al menos, el objeto y actividades a desarrollar, duración, centro de trabajo y obligaciones asumidas. La formalización del acuerdo de prácticas conllevará la autorización a la UNIA para presentar la solicitud de ayuda en representación del joven solicitante. Las entidades asociadas deberán asignar una persona tutora a la persona beneficiaria que se encargará de supervisar en todo momento el desarrollo de la práctica profesional, por lo que deberá contar con la experiencia profesional y los conocimientos necesarios para realizar una tutela efectiva. Al finalizar el periodo de prácticas, la persona tutora emitirá un informe por cada persona beneficiaria que recogerá el número de horas de prácticas realizadas, y sobre el se basará la UNIA para expedir su correspondiente certificado de prácticas a cada persona beneficiaria.

Respecto a la configuración de las prácticas profesionales, el artículo 20 del Decreto-ley 6/2014 establece el diseño de cursos prácticos personalizados, con una duración de seis meses en jornadas de cinco horas diarias, que incluirán un seguro de enfermedad, accidente y responsabilidad civil. Su contenido se adaptará al perfil de cada persona beneficiaria, realizándose en centros de trabajo de las entidades asociadas; aunque la realización de las prácticas profesionales no implicará la existencia de relación laboral o estatutaria de la persona beneficiaria con la UNIA, con la entidad asociada, ni con cualquier otra entidad relacionada con su ejecución; y, en ningún caso, las personas beneficiarias ocuparán puestos de trabajo de estructura de la entidad donde realicen las prácticas.

Con la participación de la UNIA como entidad colaboradora responsable de la gestión y organización de los procesos de prácticas formativas, el Gobierno andaluz asume las recomendaciones del Consejo de la Unión Europea, de marzo de 2014, sobre el establecimiento de un marco de calidad para las

prácticas, poniendo al frente de los procesos de formación a una institución de carácter formativo que supervise y controle las prácticas formativas, para garantizar que alcancen su verdadero sentido y valor como herramientas para la cualificación profesional de los aprendices, favoreciendo su empleabilidad y ocupabilidad dentro del mercado de trabajo.

4. La *Iniciativa Bono de Empleo Joven* persigue facilitar la incorporación al mercado laboral de las personas jóvenes andaluzas mediante la concesión de una ayuda económica a las personas, o entidades, que cumplan los requisitos establecidos y formalicen un contrato laboral con una persona titular de un Bono de Empleo Joven. Podrán solicitar las ayudas previstas las empresas, cualquiera que sea su forma jurídica, las personas trabajadoras autónomas y las entidades privadas sin ánimo de lucro, que contraten a las personas titulares de un Bono de Empleo Joven, en los términos establecidos para ello. Se consideran participantes de la *Iniciativa Bono de Empleo Joven* las personas jóvenes que, reuniendo los requisitos del artículo 4.2, sean propuestas desde el ámbito de la *Iniciativa Activa Empleo Joven* estén en posesión de alguna de las siguientes titulaciones: a) Titulación universitaria oficial o titulación en enseñanzas artísticas superiores; b) Titulación de formación profesional inicial, enseñanzas artísticas profesionales y enseñanzas deportivas; y c) Título de Graduado en Educación Secundaria Obligatoria. En cualquiera de estos casos la finalización de los estudios correspondientes deberá haberse producido dentro de los cinco años anteriores al último día del plazo de presentación de la solicitud. Se contempla dentro de la norma que aquellas personas jóvenes que a la entrada en vigor del Decreto-Ley 6/2014 posean la titularidad de un Bono de Empleo Joven – convocatoria 2013- y no hayan formalizado un contrato de trabajo, mantendrán los derechos inherentes al mismo, siempre que estén inscritas en la *Iniciativa Activa Empleo Joven*. La condición de titulares de un Bono de Empleo Joven se hará efectiva desde el 1 de agosto de 2014 para aquellas personas jóvenes que reúnan los requisitos señalados para ello. Después de transcurrido un año de la primera convocatoria ofertada en el año 2013 el balance de esta iniciativa no parece satisfactorio, ya que de los 3.700 contratos previstos, solo se han contabilizado un total de 200 en toda la comunidad; a pesar de ello, el Gobierno andaluz confía en lograr los objetivos previstos en futuras citas.

5. Las *Becas para el desarrollo de proyectos I+D+i* cierran el cupo de iniciativas incluidas dentro del Programa *Empl@Joven*, centrándose la medida en el aprovechamiento de la formación universitaria por parte del tejido social y productivo andaluz. Con esta finalidad, el Servicio Andaluz de Empleo facilitará la colaboración entre las universidades y las personas o entidades empleadoras, mediante la concesión de becas a personas jóvenes con título universitario o de postgrado, para la realización de prácticas profesionales destinadas a



desarrollar proyectos I+D+i. A efectos de la norma que lo regula, se considera como proyecto I+D+i la realización de las actividades de Investigación, Desarrollo e Innovación descritas en el artículo 2 del Decreto 400/2008, de 8 de julio, por el que se establece el marco regulador de las ayudas de Investigación y Desarrollo Tecnológico e Innovación que se concedan por la Administración de la Junta de Andalucía. La participación en proyectos I+D+i tendrá una duración máxima de nueve meses, siendo el número total de becas ofertadas de 500, de las que cada universidad podrá solicitar un número mínimo de veinte becas y un número máximo de sesenta. El importe económico estimado para cada práctica profesional será de 8.200 euros, de los cuales 7.200 euros, se abonarán en concepto de beca a la persona destinataria, que se distribuirá mensualmente, y 1.000 euros destinados a sufragar los gastos de implementación del programa por parte de la entidad beneficiaria. Podrán solicitar estas ayudas las universidades andaluzas de titularidad pública debiendo confeccionar, con carácter previo a la presentación de la solicitud, dos catálogos diferentes. El primero de ellos consiste en un registro de personas o entidades de acogida para la realización de las prácticas no profesionales en proyectos I+D+i, sin que sea necesario que dispongan de un centro de trabajo en la misma provincia donde radique la universidad, y estableciéndose como número mínimo de personas o entidades de acogida relacionadas en cada catálogo de tres; el segundo catálogo representa un inventario de proyectos I+D+i vinculados a personas o entidades que tengan relación con el desarrollo económico de las provincias andaluzas en que se implementa el proyecto.

Por otra parte, el Decreto-ley 6/2014, de 29 de abril, también desarrolla, en el título segundo, la Iniciativa @mprende+, que tiene por finalidad la financiación de los gastos notariales y de registro mercantil derivados de la constitución en Andalucía de una empresa bajo la forma jurídica de sociedad de responsabilidad limitada, o sociedad limitada nueva empresa, facilitando así la creación de empresas de manera gratuita. La Administración de la Junta de Andalucía impulsará la reducción de plazos para la creación de empresas mediante la forma jurídica de empresario individual, sociedad de responsabilidad limitada y sociedad limitada nueva empresa, con el fin de lograr su constitución en un plazo máximo de dos días hábiles. Igualmente, para el caso de sociedades laborales con domicilio social en Andalucía se impulsará, por parte de la Administración de la Junta de Andalucía, que la calificación requerida para adquirir el carácter de laboral tenga lugar en un plazo de tres días hábiles. De forma adicional, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 119.2 de la Ley 14/2011, de 23 de diciembre, de Sociedades Cooperativas Andaluzas, la Administración de la Junta de Andalucía pretende acortar los plazos para la constitución de aquellas cooperativas que se ajusten a los modelos oficiales que reglamentariamente se determinen. En este supuesto, el plazo de inscrip-

ción registral requerido para el inicio de su actividad no podrá ser superior a cinco días hábiles, pudiendo solicitar las ayudas contempladas en la Iniciativa @mprende+ las personas físicas o la agrupación de personas sin personalidad jurídica que: a) quieran constituir una sociedad con domicilio social en Andalucía; b) se comprometan a iniciar una actividad empresarial; y c) se constituyan en el plazo de tres meses, desde la fecha de la resolución de concesión, a través de los medios electrónicos de los Puntos de Apoyo al Emprendedor de la entidad colaboradora que estén reconocidos en los términos previstos en la Ley 14/2013, de 27 de septiembre, de Apoyo a los emprendedores y su internacionalización. Sin embargo, no podrán obtener la condición de beneficiarias o de entidad colaboradora las personas en las que concurren alguna de las circunstancias contempladas en el artículo 13.2 y 3 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre. Conforme a lo dispuesto en el artículo 116.2 del Texto Refundido de la Ley General de la Hacienda Pública de la Junta de Andalucía, con el fin de evitar que la persona jurídica que se pretende constituir pueda verse afectada por las cargas de la persona física o jurídica solicitante, y al objeto de eliminar cargas administrativas, se exceptúa a las personas solicitantes de las ayudas de tener que acreditar que se encuentran al corriente de las obligaciones tributarias o frente a la Seguridad Social establecidas en el artículo 13.2.e) de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de subvenciones; y de acreditar que no tienen deudas en periodo ejecutivo de cualquier ingreso de Derecho Público de la Junta de Andalucía. En concreto, el artículo 74 sobre la cuantía de las ayudas y gastos incentivables<sup>39</sup> establece que se incentivará el 100% del coste total de los gastos notariales y de registro mercantil en la cuantía máxima fijada en los aranceles notariales vigentes que sean aplicables. El importe de las ayudas en ningún caso podrá ser de tal cuantía que, aislada o en concurrencia con otras subvenciones, ayudas, ingresos o recursos supere el coste de la actividad incentivada. La concesión de las ayudas estará limitada por las disponibilidades presupuestarias existentes, de acuerdo con el artículo 119.2.j) del Texto Refundido de la Ley General de la Hacienda Pública de la Junta de Andalucía, estableciéndose con cargo a los créditos presupuestarios de la aplicación 2.1.11.00.17.00.8070.740.17.72C.5.2010, cuya cuantía asciende a 795.000,00 euros. También se establece que las ayudas que se otorguen al amparo de esta iniciativa no serán compatibles con la percepción de otras subvenciones, ayudas, ingresos o recursos para la misma finalidad, procedentes de cualesquiera Administraciones o entes públicos o privados, nacionales, de la Unión Eu-

<sup>39</sup> Se consideran gastos incentivables los costes notariales y de registro mercantil que conlleven la constitución de las empresas y se ejecuten en el plazo de tres meses desde la fecha de la resolución de concesión; sin embargo, no tendrán tal consideración, en ningún caso, los impuestos indirectos cuando sean susceptibles de recuperación o compensación, ni los impuestos personales sobre las rentas.

ropea o de organismos internacionales, de conformidad con el artículo 19.2 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, y demás normativa de aplicación. El Decreto-ley 6/2014 establece que la «Iniciativa @mprende+» estará cofinanciada por el Programa Operativo FEDER Andalucía 2007-2013, a través de la Subvención Global Innovación Tecnología-Empresa de Andalucía 2007-2013 con un porcentaje de financiación del 80%. La gestión material, la entrega y distribución de los fondos públicos a las personas beneficiarias se realizará con arreglo a lo dispuesto en el artículo 16 de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, mediante una entidad colaboradora. A tal efecto, se formalizará el correspondiente convenio de colaboración que tendrá como objeto establecer el cauce de cooperación entre la Agencia de Innovación y Desarrollo de Andalucía y la entidad colaboradora para la gestión y pago de las ayudas. Su duración se circunscribirá exclusivamente al cumplimiento del objeto del convenio y estará vigente desde su firma hasta dicho cumplimiento.

Parece una constante que la normativa dirigida a propiciar el empleo y el espíritu emprendedor entre los jóvenes omita ciertos aspectos importantes, como ponen al descubierto las conclusiones que se extraen del estudio de la normativa previa<sup>40</sup> sobre el mismo tema. En este sentido el plan @mprende+ obvia, por ejemplo, presentar un sondeo fehaciente de las necesidades futuras del mercado laboral, en este caso andaluz, para evitar desfases formativos y de cualificaciones con respecto a las demandas del mundo laboral y asentar sobre ellas las normas reguladoras; y deja sin reordenar y clarificar “los sistemas de inserción laboral y no laboral, contractual y no contractual de los jóvenes en el sistema productivo”<sup>41</sup> lo que podría evitar los posibles solapamientos y ayudar en el control contra el fraude en el uso de las ayudas. A pesar de esto, la norma sí dota de un mayor protagonismo a los servicios públicos de empleo, apoyando los programas públicos de iniciación laboral, primando las acciones de orientación profesional y reforzando la vigilancia sobre la selección de los colectivos implicados; por último, también aporta soluciones a problemas detectados y desoídos por la Administración central con medidas que palián la desprotección social a la que se veía abocada una parte importante de las personas jóvenes desempleadas de Andalucía.

<sup>40</sup> Calvo Gallego, F.J y Fernández López, M.F. (2013). A modo de presentación, en M.F. Fernández López y F.J. Calvo Gallego (Dir.). Op.cit. Pp:13-26.

<sup>41</sup> Calvo Gallego, F.J y Fernández López, M.F. (2013). Op.cit, pág. 26.

## **2. ANÁLISIS DE ALGUNAS DE LAS MEDIDAS EDUCATIVAS INCLUIDAS COMO RESPUESTA AL DESEMPLEO JUVENIL EN LA ESTRATEGIA DE EMPRENDIMIENTO Y EMPLEO JOVEN 2013-16**

De las cien medidas que componen la EEEJ13-16 se han identificado un total de treinta de carácter educativo/formativo, considerándose como tal aquellas prescripciones que en su enunciado denotan una relación directa o indirecta con procesos de enseñanza-aprendizaje, tanto teóricos como prácticos, que se producen en cualquier momento de la trayectoria vital de las personas; lo que implica abarcar tanto el ámbito de la enseñanza reglada<sup>42</sup> como el de la enseñanza no reglada<sup>43</sup>. Para facilitar el análisis e identificación de las medidas que componen la EEEJ2013-16 se ha utilizado la “M” mayúscula para denominar las medidas a corto plazo y la “m” minúscula para las medidas a medio-largo plazo. En esta ocasión se presenta un breve análisis de las dos medidas educativas que tienen carácter inmediato dentro de las 15 medidas de choque que defiende la estrategia española: la M1, que desarrolla los programas dirigidos a la obtención de los certificados profesionalidad y los programas formativos con compromiso de contratación, y la M2, con la implementación de programas que persiguen conseguir que los desempleados sin formación culminen los estudios necesarios para obtener el título de educación secundaria obligatoria. Las restantes 28 medidas educativas se inscriben entre aquellas cuya implantación está prevista a medio-largo plazo y responden a los objetivos y líneas de actuación marcadas en la EEEJ2013-16 tales como, por ejemplo, para el fomento del emprendimiento (m1 y m10), igualdad de oportunidades (m3 y m83), mejora en el conocimiento de idiomas (m27 y m28), manejo de herramientas tecnológicas (m19, m31 y m36), entre otras.

### **2.1. Medida M1. Extender los programas dirigidos a la obtención de certificados de profesionalidad y los programas formativos con compromiso de contratación**

Esta medida recoge en su enunciado dos aspectos distintos que desarrollaremos a continuación, en apartados diferentes, presentando exclusivamente la regulación de carácter nacional. A este respecto, durante el periodo de acción que comprende de la EEEJ2013-16 los Servicios Públicos de Empleo están

<sup>42</sup> Enseñanza incluida dentro del Sistema Educativo (Ed. Infantil, Ed. Primaria, ESO, Bachillerato, Formación Profesional y Universidad) que depende del Ministerio de Educación, Ciencia y Deporte.

<sup>43</sup> Ámbito formativo dependiente del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y enfocado hacia la formación profesional en el contexto empresarial.

obligados a incorporar en su oferta de formación, mediante la correspondiente convocatoria de formación profesional para el empleo, nuevos programas de formación e inserción para jóvenes menores de 30 años que contemple, al menos, alguna de las siguientes actuaciones: programas dirigidos a la obtención de certificados de profesionalidad o programas formativos con compromiso de contratación.

*a. Programas dirigidos a la obtención de certificados de profesionalidad.*

Los certificados de profesionalidad están regulados por el Real Decreto 34/2008, de 18 de enero, aún vigente, y por las siguientes normas que lo modifican: Real Decreto 1675/2010, de 10 de diciembre; Real Decreto 1529/2012, de 8 de noviembre; y Real Decreto 189/2013, de 15 de marzo.

El Real Decreto 34/2008, de 18 de enero, define los certificados de profesionalidad como el instrumento de acreditación oficial de las cualificaciones profesionales del Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales en el ámbito de la administración laboral. La norma prevé que puedan adquirirse mediante tres vías: por la experiencia laboral, mediante vías no formales de formación y a través de acciones de formación profesional para el empleo, estas últimas en los términos previstos en el artículo 7.1 del Real Decreto 395/2007, de 23 de marzo, por el que se regula el subsistema de formación profesional para el empleo<sup>44</sup>. Los certificados de profesionalidad básicamente acreditan el conjunto de competencias profesionales que capacitan para el desarrollo de una actividad laboral identificable en el sistema productivo, sin que ello constituya regulación del ejercicio profesional. Tienen carácter oficial y validez en todo el territorio nacional, siendo competencia del Servicio Público de Empleo Estatal y de los órganos competentes de las Comunidades Autónomas su expedición. Un certificado de profesionalidad configura un perfil profesional entendido como un conjunto de competencias profesionales identificable en el sistema productivo, y reconocido y valorado en el mercado laboral. Acredita la capacitación para el desarrollo de una actividad laboral con significación para el empleo y asegura la formación necesaria para su adquisición, en el marco del subsistema de formación profesional para el empleo regulado en el Real Decreto 395/2007, de 23 de marzo (art.2). Con carácter excepcional, y cuando el perfil profesional así lo requiera, el certificado de profesionalidad podrá recoger menos unidades de las definidas en la cualificación profesional de re-

<sup>44</sup> Cabe mencionar aquí que la EEEJ2013-16 introduce otra medida relacionada con los procesos de formación certificable, medida a medio-largo plazo m19 (ver anexo) en la que, además de mostrar la intención de aumentar el número de procesos que conduzcan a la obtención de una cualificación acreditada - directamente relacionada con la medida de choque M1- incluye los procesos realizados mediante teleformación y para el reconocimiento de la experiencia laboral. Una medida que parece cumplir una función de “relleno” con la finalidad de obtener una batería de medidas en números redondos, impactante y de fácil evocación.

ferencia del Catálogo Nacional de Cualificaciones Profesionales, aunque para todas las situaciones la unidad de competencia constituye la unidad mínima acreditable para obtener un certificado de profesionalidad.

El R.D. 34/2008, de 18 de enero, identifica diversos métodos destinados a garantizar la calidad, tanto en la configuración de las ofertas formativas vinculadas a cada certificado de profesionalidad, como en el sistema de expedición de los certificados acreditativos de las competencias profesionales adquiridas, previamente dictados en el artículo 36 del Real Decreto 395/2007, de 23 de marzo. La promoción de la mejora de la calidad de la formación profesional para el empleo, su eficacia y eficiencia, así como, la valoración del impacto que estas enseñanzas en la empleabilidad de los trabajadores y la competitividad de las empresas recae sobre las Administraciones Públicas competentes.

El apartado número 5 del art. 2 queda regulado en el apartado uno del artículo primero del R.D. 189/2013, de 15 de marzo, por el que se modifica el R.D. 34/2008, de 18 de enero, estableciendo que el Repertorio Nacional de certificados de profesionalidad es el conjunto de los certificados de profesionalidad ordenados sectorialmente en 26 familias profesionales y constituido por certificados de profesionalidad de nivel 1, nivel 2 y nivel 3, de acuerdo con lo dictado en los anexos I y II del Real Decreto 1128/2003, de 5 de septiembre, por el que se regula el Catálogo Nacional de las Cualificaciones Profesionales, modificado por el Real Decreto 1416/2005, de 25 de noviembre. El Repertorio Nacional de certificados de profesionalidad forma parte del Fichero de especialidades formativas recogido en el artículo 20.3 del Real Decreto 395/2007, de 23 de marzo. La norma dicta que los módulos formativos del certificado de profesionalidad serán los señalados dentro del Catálogo Modular de Formación Profesional y define el módulo formativo del certificado de profesionalidad como “el bloque coherente de formación asociado a cada una de las unidades de competencia que configuran la cualificación acreditada mediante el certificado de profesionalidad” (art. 5). Las capacidades asociadas a cada certificado de profesionalidad deberán adquirirse en un entorno real de trabajo, del conjunto de módulos formativos que configuran el certificado de profesionalidad, y se organizarán en un módulo de formación práctica que se desarrollará, con carácter general, en un centro de trabajo. Dicha formación tendrá carácter de práctica profesional no laboral y se realizará a través de un conjunto de actividades profesionales que permitirán completar las competencias profesionales no adquiridas en el contexto formativo.

El Real Decreto 34/2008, de 18 de enero, asimismo, regula el módulo de formación práctica en centros de trabajo (art. 5 bis), estableciendo su realización, preferentemente, una vez realizados el resto de los módulos formativos del certificado de profesionalidad, si bien podrá desarrollarse simultáneamente a la realización de aquéllos, previa autorización de los Servicios Públicos

de Empleo. Esta autorización se resolverá por el Servicio Público de Empleo competente en el plazo de un mes desde su solicitud. La no resolución en dicho plazo legitima a los interesados para entender estimada su solicitud por silencio administrativo.

Por el momento, resulta imposible emitir algún tipo de conclusión sobre la posible incidencia que esta medida haya podido tener en la realización de programas dirigidos a la obtención de certificados de profesionalidad en los últimos años, o meses; ya que el SEPE dejó de emitir informes sobre esta modalidad formativa tras la publicación de los datos correspondientes a enero del año 2008<sup>45</sup>, mes en el que se desarrollaron un total de 50 cursos para la obtención de certificados de profesionalidad. La injustificada ausencia de datos a lo largo de los últimos siete años pone de manifiesto la falta de organización por parte de las instituciones y administraciones públicas, que termina derivando en la sensación de opacidad que rodea las acciones y decisiones políticas relacionadas con la realización de estos programas. A pesar de que las convocatorias se han ido produciendo año tras año, no es posible conocer ni el número, ni la tipología o el carácter de los estudiantes, las empresas/organizaciones gestoras o los propios cursos formativos que han sido aprobados e implementados, tanto a nivel nacional como autonómico, ya que la falta de nitidez en los datos parece ser una característica compartida por las distintas instituciones.

b. Programas formativos con compromiso de contratación.

Los programas formativos con compromiso de contratación son una modalidad de acción formativa del Subsistema de Formación que aparece contemplada en los artículos 22.1.d) y 23.2.d) del Real Decreto 395/2007, de 23 de marzo, y son entendidas como acciones formativas subvencionadas en régimen de concesión directa, pudiéndose desarrollar con asociaciones u otras entidades que suscriban el citado compromiso. Estos programas están dirigidos prioritariamente a desempleados y a trabajadores inmigrantes en sus países de origen, según el marco legal vigente, mediante convenios suscritos por el Servicio Público de Empleo Estatal con las empresas, sus asociaciones u otras entidades que adquieran el citado acuerdo de contratación<sup>46</sup>.

La regulación principal de estos programas formativos se encuentra en el art. 21 de la Orden TAS/718/2008, de 7 de marzo, titulado “Acciones formativas con compromiso de contratación” que, tras reiterar su concesión directa y su destino prioritariamente a trabajadores desempleados, señala expresamente la obligación de contemplar el ámbito geográfico y las áreas formativas de la

<sup>45</sup> SEPE. Estadísticas de formación. Consultado el 20-05-2014 en: [https://www.sepe.es/contenido/estadisticas/datos\\_estadisticos/formacion/index.html](https://www.sepe.es/contenido/estadisticas/datos_estadisticos/formacion/index.html)

<sup>46</sup> Véase art. 2.1.k Real Decreto 357/2006, de 24 de marzo, por el que se regula la concesión directa de subvenciones en los ámbitos de empleo y de la formación profesional ocupacional. [http://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-2006-6248](http://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2006-6248)

correspondiente programación; así como, los procedimientos para las propuestas de programación, selección de trabajadores, gestión y seguimiento de las acciones. En todo caso, ha de figurar el compromiso en términos cuantitativos de los trabajadores a formar e incluirá mecanismos objetivos de control de calidad de la formación impartida. La entidad beneficiaria podrá subcontratar parcial o totalmente, por una sola vez y en los términos establecidos en dicha Orden, la realización de la actividad formativa. La contratación de personal docente para la impartición de la formación subvencionada por parte del beneficiario no se considerará subcontratación. La misma norma prevé que este compromiso de contratación se establezca sobre un porcentaje del total de trabajadores formados, en función de las circunstancias de las empresas y del mercado local de empleo, sin que, no obstante, pueda ser inferior al 60 por 100 de trabajadores formados. El 30% de los jóvenes que participen en esta modalidad formativa tienen garantizada su incorporación a una empresa, en un plazo máximo de tres meses desde que finalice dicha formación, mediante un contrato laboral a tiempo parcial o a tiempo completo con una duración de, al menos, seis meses. En el caso de que el joven no haya concluido la acción formativa podrá incorporarse a una empresa mediante una modalidad contractual que incluya la formación. En relación con los contratos de trabajo que se celebren como consecuencia de esta acción formativa, la norma se limita a señalar que serán preferentemente de carácter indefinido o, en otro caso, de una duración no inferior a 6 meses, conformes con la normativa laboral vigente, y con obligación de presentarse ante el órgano concedente de la subvención en el momento de su justificación. Obviamente, el incumplimiento del compromiso de contratación dará lugar a la obligación del reintegro total o parcial de la subvención percibida y del interés de demora correspondiente desde su abono de conformidad, salvo que medien causas o circunstancias que, apreciadas por la Administración pública competente, hayan impedido su cumplimiento TSJ Andalucía Sentencia de 22 mayo 2002 JUR 2003\4594.

En relación con este tipo de medidas y el fomento del empleo y la actividad de las mujeres víctimas de violencia de género véase el art. 7 del Real Decreto 1917/2008, de 21 de noviembre de acuerdo con el cual, a efectos de procurar el mayor nivel de inserción socio-laboral, las acciones formativas, en la medida de lo posible, se desarrollarán fundamentalmente a través de acciones formativas que incluyan compromisos de contratación, contempladas en los artículos 22.1.d) y 23.2.d) del Real Decreto 395/2007, de 23 de marzo, por el que se regula el subsistema de formación profesional para el empleo, en los que al menos el 60% de las participantes formadas sean contratadas a la finalización del curso. Por último, el Plan Anual de Política de Empleo para 2013 presentado mediante Resolución de 28 de agosto de 2013, de la Secretaría de Estado de Empleo, por la que se publica el Acuerdo del Consejo de



Ministros de 2 de agosto de 2013, contempla como Medida Común en el eje 2.- Formación la MC006 Acciones formativas que incluyen compromisos de contratación dirigidos prioritariamente a desempleados.

Para conocer el alcance que la introducción de esta medida ha tenido en el desarrollo de los programas formativos con compromiso de contratación, desde su presentación como parte de la EEEJ2013-16 en mayo de 2013, se recurre a los datos aportados por el SEPE<sup>47</sup> en sus estadísticas sobre contratos adscritos a periodos de formación incluidos en la vía de programación como cursos en empresas con compromiso de contratación, y que engloban aquellos procesos formativos impartidos por las empresas u organizaciones empresariales que subscriben un Convenio de colaboración con la entidad gestora, incorporando un compromiso de contratación por las propias empresas de, al menos, el sesenta por ciento de los alumnos formados. Tomando como referencia los datos pertenecientes al mes de enero de los años comprendidos entre 2006 y 2014 se aprecia un importante repunte en el número de cursos en enero de 2014, tras el impulso gubernamental a este tipo de contratación, con un total de 11.748 contratos derivados de cursos formativos, lo que representa el 0,96% del la totalidad de contratos realizados. Esta cifra supera en 262 contratos la mejor cifra registrada con anterioridad, correspondiente al año 2006 en el que se realizaron 11.586 contratos (un 0,83% de la totalidad de contratos suscritos en esta modalidad), seguida del año 2008 con un total de 10.948 (0,73% de los contratos realizados). El mes de enero con el menor número de contrataciones de este tipo es el correspondiente al año 2012, con 3.470 contratos, mientras que la tendencia desde el año 2010 se sitúa en una media de 6.000 contratos en los meses de enero, hasta el año 2014 en que ésta predisposición se rompe con un incremento del número de contratos de 5.190 con respecto a enero del año 2013, fecha anterior a la presentación de la EEJ2013-16 a la que pertenece esta medida. Desde la perspectiva de las Ciencias de la Educación los datos disponibles no ofrecen información sobre aspectos didácticos y organizativos de los cursos aprobados y desarrollados, impidiendo que se pueda realizar una valoración de los objetivos, de los contenidos formativos, así como de las estrategias metodológicas y de evaluación desplegadas en el diseño de los cursos ofertados en el ámbito empresarial. Por lo tanto, es imposible conocer si el incremento de los contratos asociados a programas formativos obedecen a una estrategia concreta en la que se favorecen aquellos sectores en los que se aprecian más oportunidades de empleo, o si se trata de la respuesta empresarial a una modalidad de contrato con sustanciosas ventajas para los empresarios frente a los trabajadores, sea cual sea su nivel de formación y cualificación.

<sup>47</sup> SEPE. Estadísticas contratos, consultado el 21 de mayo de 2014 en: [https://www.sepe.es/contenido/estadisticas/datos\\_estadisticos/contratos/datos/estadisticas\\_nuevas.html](https://www.sepe.es/contenido/estadisticas/datos_estadisticos/contratos/datos/estadisticas_nuevas.html)

## **2.2. Medida M2. Desarrollo de programas para que los desempleados que abandonaron de forma prematura sus estudios puedan obtener el título de educación secundaria obligatoria**

La implementación de la medida M2 se aprecia en la LOMCE (2013)<sup>48</sup> (8/2013, de 9 de diciembre) cuando modifica el artículo 68 de la LOE<sup>49</sup> (2/2006, de 3 de mayo) referido a las enseñanzas obligatorias, cuando establece que las personas adultas que quieran adquirir las competencias y los conocimientos correspondientes a la educación básica contarán con una oferta adaptada a sus condiciones y necesidades (art 68.1). Es competencia de las Administraciones educativas organizar periódicamente pruebas para que las personas mayores de dieciocho años puedan obtener directamente el título de Graduado en Educación Secundaria Obligatoria, por cualquiera de las dos opciones a las que se refiere el artículo 25.1 de esta Ley Orgánica, siempre que hayan logrado los objetivos de la etapa y alcanzado el adecuado grado de adquisición de las competencias correspondientes. La calificación final de Educación Secundaria Obligatoria será la nota obtenida en dichas pruebas. Además, las Administraciones educativas velarán por que se adopten las medidas necesarias para asegurar la igualdad de oportunidades, la no discriminación y la accesibilidad universal de las personas con discapacidad que se presenten a dichas pruebas. Para las personas que superen los diecisiete años de edad, las Administraciones educativas podrán establecer programas formativos dirigidos a la obtención del título de Técnico Profesional Básico.

Con respecto a las enseñanzas postobligatorias, la LOMCE (8/2013, de 9 de diciembre) modifica los apartados 4 y 5 del artículo 69, introducido por la LOE (2/2006, de 3 de mayo) estableciendo que las Administraciones educativas deberán promover medidas tendentes a ofrecer, a todas las personas, la oportunidad de acceder a las enseñanzas de bachillerato o formación profesional y, en especial, a las personas adultas una oferta específica de estos estudios organizada de acuerdo con sus características. Igualmente, corresponde a las Administraciones educativas organizar la oferta pública de educación a distancia con el fin de dar una respuesta adecuada a la formación permanente de las personas adultas. Esta oferta incluirá el uso de las tecnologías de la información y la comunicación, y el compromiso de convocar periódicamente pruebas para obtener directamente el título de Bachiller y los títulos de Formación Profesional de acuerdo con los artículos 37 y 43 de esta Ley Orgánica. Las pruebas para la obtención del título de Bachiller requieren que los aspirantes tengan veinte años; dieciocho para el título de Técnico y para el título profesional Bá-

<sup>48</sup> Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la mejora de la calidad educativa (LOMCE, 2013). <http://www.boe.es/boe/dias/2013/12/10/pdfs/BOE-A-2013-12886.pdf>

<sup>49</sup> Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de la Educación (LOE, 2006)

sico; y veinte para el de Técnico Superior o, en su caso, diecinueve para aquellos que estén en posesión del título de Técnico. Se eximirá a los aspirantes de la realización de la parte o del total de las pruebas que fijen las Administraciones educativas en función de la formación o experiencia previa acreditada por el alumnado. Además, las Administraciones educativas velarán por que se adopten las medidas necesarias para asegurar la igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad que se presenten a dichas pruebas. Por último, la norma establece que los mayores de dieciocho años de edad podrán acceder directamente a las enseñanzas artísticas superiores mediante la superación de una prueba específica, regulada y organizada por las Administraciones educativas, que acredite que el aspirante posee los conocimientos, habilidades y aptitudes necesarios para cursar con aprovechamiento las correspondientes enseñanzas. La edad mínima de acceso a los Estudios superiores de música o de danza será de dieciséis años.

Desde la publicación de la EEJ2013-16 en el año 2012 se ha producido un significativo aumento de las matrículas realizadas, en centros públicos de Andalucía, para los cursos de preparación de la prueba para la obtención del título de Educación Secundaria Obligatoria para mayores de 16 años. En la franja de edad que nos ocupa, de los 16 a los 25 años, este incremento se aprecia al comparar los datos de los cursos académicos 2012-2013<sup>50</sup> y 2013-2014<sup>51</sup>. En el primero de ellos se registran un total de 10.432 personas matriculadas, de las que 8.397 son jóvenes menores de 25 años sin trabajo, la situación más numerosa entre las que se indican (activo, labores del hogar, jubilado y/o pensionista, parado y sin especificar). En el curso académico 2013-2014 la cifra provisional asciende a 35.532 personas matriculadas en Andalucía, siendo las provincias de Sevilla, Málaga y Granada las que cuentan, por este orden, con el mayor número de matrículas; mientras que Huelva y Jaén son las provincias con menor número de estudiantes en centros públicos. Por último, más de 32.300 personas se han inscrito en las pruebas convocadas a finales del mes de abril del año 2014, según datos de la Administración andaluza<sup>52</sup>.

<sup>50</sup> Fuente: <http://www.juntadeandalucia.es/educacion/webportal/ishare-servlet/content/fae613ec-d167-4aec-90e7-c47bba2c8fc8>.

<sup>51</sup> Fuente: <http://www.juntadeandalucia.es/educacion/webportal/ishare-servlet/content/93144451-0897-4c53-8783-8e58a7ec1008>.

<sup>52</sup> Fuente: [http://www.juntadeandalucia.es/educacion/nav/contenido.jsp?pag=/Contenidos/GabinetePrensa/Notas\\_de\\_prensa/2014/04\\_Abril/nota\\_prensa\\_250414\\_GraduadoESO&visme nu=0,0,1,1,1,1,0,0,0](http://www.juntadeandalucia.es/educacion/nav/contenido.jsp?pag=/Contenidos/GabinetePrensa/Notas_de_prensa/2014/04_Abril/nota_prensa_250414_GraduadoESO&visme nu=0,0,1,1,1,1,0,0,0).

### 3. LA PROGRESIVA ACOMODACIÓN DEL SISTEMA EDUCATIVO ESPAÑOL A LA ESTRUCTURA SOCIOLABORAL DE LA UNIÓN EUROPEA: EL CASO DE LA “NUEVA” FORMACIÓN PROFESIONAL BÁSICA

El desarrollo de un sistema normalizado de enseñanzas profesionales en España tiene su origen en la promulgación de la Ley de Formación Profesional Industrial, de 20 de julio de 1955 (Pérez Esparrells, 2001)<sup>53</sup>. Desde entonces hasta hoy la formación profesional ha sido reformulada en numerosas ocasiones mediante diversas leyes orgánicas que emanan de la Ley 14/1970, de 4 de agosto, General de Educación (LGE, 1970) que, aprobada durante la época franquista, estableció la enseñanza obligatoria y gratuita hasta los 14 años de edad y estructuró el Sistema Educativo en las siguientes etapas: Educación General Básica (EGB), Bachillerato Unificado Polivalente (BUP), Curso de Orientación Universitaria (COU) y Formación Profesional (FP). Le siguen siete leyes orgánicas de las cuales tres regulaban aspectos organizativos y curriculares sin alterar la estructura del modelo educativo previo a su implantación: LOECE (1980)<sup>54</sup>; LODE (1985)<sup>55</sup> y LOPEG (1995)<sup>56</sup>; mientras que las cuatro restantes, por el contrario, sí supusieron cambios en el sistema educativo establecido por la LGE (1970) los cuales se inician con la promulgación de la LOGSE (1990)<sup>57</sup> que amplió la escolarización obligatoria hasta los 16 años; redujo la ratio de 40 a 25 alumnos por clase e introdujo la enseñanza de asignaturas impartidas por profesores especializados (idiomas, música o educación física). También reguló la atención educativa a los alumnos con necesidades educativas especiales en centros ordinarios, asumiendo las corrientes integradoras implementadas en los países de nuestro entorno desde décadas anteriores, y depositó en los centros un grado mayor de autonomía pedagógica y de gestión. Además, modificó la estructura del sistema educativo estableciendo ciclos académicos obligatorios y no obligatorios, de manera que la enseñanza obligatoria abarcaba los ciclos de Educación Infantil (0 a 6 años), Educación Primaria (6 a 12 años), Educación Secundaria Obligatoria – la denominada

<sup>53</sup> Pérez Esparrel, C. (2001). La Formación Profesional y el Sistema Nacional de Cualificaciones: una clave de futuro. *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, nº 31, pp: 91-113.

<sup>54</sup> Ley Orgánica 5/1980, de 19 de junio, por la que se regula el Estatuto de Centros Escolares (LOECE, 1980)

<sup>55</sup> Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, Reguladora del Derecho a la Educación (LODE, 1985).

<sup>56</sup> Ley Orgánica 9/1995, de 20 de noviembre, de Participación, Evaluación y Gobierno de los Centros Docentes (LOPEG, 1995).

<sup>57</sup> Ley Orgánica 1/1990, de 3 de octubre, de Ordenación General del Sistema Educativo (LOGSE, 1990).-

ESO- (de 12 a 16 años) y la enseñanza no obligatoria, que introducía dos itinerarios para los estudiantes de 16 a 18 años: el Bachillerato y la Formación Profesional de grado medio. La formación superior estaba compuesta por los estudios universitarios y la Formación Profesional de grado superior.

Doce años más tarde la LOCE (2002)<sup>58</sup>, pese a su corto recorrido, introdujo diferentes itinerarios en la ESO y el Bachillerato, cambios de contenidos en la educación infantil, una evaluación externa (reválida) al final del Bachillerato y el carácter evaluable y computable la asignatura de Religión. Le sigue cronológicamente la LOE (2006)<sup>59</sup> que derogó la LOGSE, la LOPEG y la LOCE que permanecían vigentes hasta ese momento, pero no así la LODE de 1985 con la que seguirá conviviendo. La norma aprobada durante el gobierno del PSOE (2004-2011) establecía que el Estado debía asumir el mayor porcentaje del gasto educativo, en el que también participaban las comunidades autónomas en menor medida. La Religión pasa a ser una materia optativa para el alumnado, aunque se oferte en todos los centros y se introduce la asignatura de Educación para la Ciudadanía. Por último, la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, para la Mejora y la Calidad de la Educación (LOMCE, 2013)<sup>60</sup> introduce entre sus principales reformas la nueva Formación Profesional Básica, desarrollada mediante el Real Decreto 127/2014, de 28 de febrero, por la que se regulan aspectos específicos de la Formación Profesional Básica de las enseñanzas de formación profesional del sistema educativo, y en la que se aprueban catorce títulos profesionales básicos junto a sus correspondientes currículos académicos. Igualmente, modifica el Real Decreto 1850/2009, de 4 de diciembre, sobre la expedición de títulos académicos y profesionales correspondientes a las enseñanzas establecidas en la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación<sup>61</sup>.

<sup>58</sup> Ley orgánica 10/2002, de 23 de diciembre, de Calidad de la Educación (LOCE, 2002). Fue interrumpida en 2004 con el regreso del PSOE al gobierno.

<sup>59</sup> Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de la Educación (LOE, 2006).

<sup>60</sup> Aprobada con mayoría absoluta obtenida por el Partido Popular en las elecciones del año 2010, introduce importantes reformas que afectan a la estructura y duración de la ESO, la FP y el Bachillerato. Básicamente consiste en diversos grados de modificación de los artículos de la LOE (2006) que oscilan entre modificaciones concretas como ampliaciones y sustituciones parciales, hasta modificaciones íntegras del texto original, aunque no cambian ni la numeración ni la leyenda que identifican cada uno los artículos.

<sup>61</sup> Para una perspectiva más completa véase: Moreno del Toro, M.C. (2014). Formación profesional y medidas de incentivo económico para la inserción laboral de los jóvenes, en J.L. Monereo López (Coord): *Retos del Derecho del Trabajo frente al desempleo juvenil. XXXII Jornadas Universitarias Andaluzas de Derecho del Trabajo y Relaciones laborales*. Sevilla: Monografías de Temas Laborales. Consejo Andaluz de Relaciones Laborales. Pp: 41-172.

### 3.1. La Formación Profesional Básica: ¿solución real o fraude estadístico?

Tomamos prestado de Bolívar (2013)<sup>62</sup> el término “truco estadístico” cuando alude al sentido de la “nueva” Formación Profesional Básica que establece la LOMCE (2013) cuya implantación está prevista para el curso 2014-15, frente al plazo previsto para el resto de los contenidos regulados por la norma que se sitúa en el curso académico 2015-2016. La puesta en marcha de la Formación Profesional Básica implica la supresión de los módulos obligatorios de los Programas de Cualificación Profesional Inicial (PCPI) sin que desde la Administración se haya producido el necesario proceso de evaluación de su aplicación, ni la consecuente valoración de sus resultados finales. Este nuevo itinerario formativo profesional se diseña como alternativa para los estudiantes que muestren claras dificultades para culminar con éxito la ESO, abriéndoles la posibilidad de acceder de manera directa a los estudios de FP de Grado Medio a aquellos estudiantes que se titulen, sin necesidad de realizar una prueba de acceso a éste; aunque sí tendrán que superar una prueba de fin de etapa para obtener el título de ESO.

La Formación Profesional Básica consta de dos cursos académicos obligatorios al final de la etapa educativa<sup>63</sup>, requisito esencial para poder situar estas enseñanzas en la misma categoría internacional que los estudios de FP de Grado Medio y el Bachillerato: la categoría CINE3<sup>64</sup> equivalente al Título de Educación Secundaria Superior. De esta manera la FP Básica permitirá enmascarar la elevada tasa de abandono escolar temprano que ostenta nuestro país, situado en el 24% y posibilitará su descenso en los próximos dos años hasta un 15%, respondiendo así a los requerimientos de la UE. ¿Cómo hacerlo? Mediante lo que Bolívar (2013) llama “juego de ingeniería estadística” que consiste en sacar de la categoría de abandono escolar temprano a los estudiantes

<sup>62</sup> Bolívar, A. (2013). La nueva FP Básica: ¿“truco estadístico” para rebajar el abandono, vía de salida o verdadera cualificación profesional. *Periódico Ideal en clase*, 30 de noviembre del 2013. En [www.en-clase.ideal.es/opinion-200/1718-la-nueva-fp-basica-i-truco-estadistico-para-rebajar-el-abandono,-via-de-salida-o-verdadera-cualificacion-profesional.html](http://www.en-clase.ideal.es/opinion-200/1718-la-nueva-fp-basica-i-truco-estadistico-para-rebajar-el-abandono,-via-de-salida-o-verdadera-cualificacion-profesional.html). (Consultado 20 enero de 2014).

<sup>63</sup> A diferencia de los PCPI – los anteriores Programas de Cualificación Profesional Inicial que se componían de módulos formativos obligatorios y un último curso de carácter voluntario.

<sup>64</sup> La LOMCE (2013) explicita en su exposición de motivos la intención de lograr que los jóvenes completen sus estudios con éxito, al menos, hasta el nivel CINE 3 de la Clasificación Internacional Normalizada de Educación (CINE) - en inglés International Standard Classification of Education (ISEC)- de la Organización de Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). La CINE nace en los años 70 como una herramienta eficaz para el acopio, compilación y presentación de estadísticas de educación en los distintos países con una educación reglada (Unesco, 1997). La clasificación fue aprobada por la Conferencia Internacional de Educación en su 35ª reunión (Ginebra, 1975) y la Conferencia General de la UNESCO la adoptó tras aprobar la Recomendación Revisada sobre la Normalización Internacional de las Estadísticas relativas a la Educación (París, 1978). (Unesco, 1997).

que cursen la FP Básica, además de a todos aquellos jóvenes que, por el paro estabilizado, optan por seguir o retomar sus estudios. De esta forma, la FP Básica no sólo aparta de la vía académica a los estudiantes que presentan un bajo rendimiento escolar - en función de los estándares marcados por los estudios comparativos internacionales como PISA<sup>65</sup>, por ejemplo-, además, consigue que sean considerados titulados postobligatorios a pesar de que se trata de un título de primer grado de cualificación profesional, el más básico, lo que en realidad no les capacita para encontrar empleo en este contexto socio-laboral tan competitivo y basado en la economía del conocimiento en el que nos encontramos inmersos.

La implantación de la FP Básica representa volver a abrir la brecha instaurada por la LGE (1970) al establecer dos itinerarios paralelos: el académico y el profesional, con la tradicional minusvaloración que conlleva el segundo respecto al primero. Desaparece con la nueva ley la tan costosamente alcanzada dignificación de la Formación Profesional que en su momento propició la LOGSE (1990), pervirtiendo su finalidad al convertirse en un instrumento al servicio de intereses políticos, más preocupados por obtener resultados estadísticos que satisfagan las demandas impuestas por la situación socio-económica y financiera, que por la mejora y la calidad real de la enseñanza. La LOMCE (2013) aleja definitivamente las enseñanzas de formación profesional de su significado formativo y de su compromiso con la sociedad que representan su esencia misma y su razón de ser. Se adivina en la redacción de la nueva norma un trasfondo ideológico en el que el derecho a la educación se adquiere mediante “resultados de aprendizaje” (art.40.1), dependiendo así del estudiante, no del sistema, que pueda o no beneficiarse de las oportunidades de formación disponibles en su comunidad. Son los jóvenes, por tanto, quienes deberán cumplir con los criterios y estándares que se establezcan, y solo así podrán tener acceso a una formación que les enriquezca como personas, profesionales y ciudadanos. Por el contrario, en la LOE (2006) es el propio sistema educativo el que se compromete y responsabiliza de la formación global de las nuevas generaciones, haciéndose cargo de que “adquieran las capacidades” (art. 40) que les permitan hacer frente a los aprendizajes propios de la formación profesional y propicien la construcción de su proyecto vital.

Es una ley que sigue enfrentándose a los argumentos, expresados en su contra por la totalidad de la comunidad educativa, que cuestionan las intenciones y el concepto de calidad y mejora de la educación que propugna. Nace sin respaldo social, sin solvencia financiera y sin los recursos humanos necesarios para acometer los cambios previstos. No debe olvidarse que el número de do-

<sup>65</sup> PISA: *Program for International Student Assessment*. En español: Informe del Programa Internacional para la Evaluación de Estudiantes de la OCDE.

centes de la enseñanza de régimen general no universitaria desciende curso a curso, mientras asciende el número de alumnos, a pesar de la ausencia del alumnado extranjero. Los datos correspondientes al curso académico 2012-13 que ofrece el gobierno<sup>66</sup> contabilizan un total de 664.325 docentes, de ellos 474.993 pertenecen a centros públicos y 189.332 a centros privados. En este curso la cifra de profesorado disminuye en 18.642 (-2,7%), con 19.523 profesores menos en los centros públicos (-3,9%) y un aumento de 881 profesores en los centros privados (+0,5%). El crecimiento del profesorado de los centros privados puede deberse a la incorporación a la oferta educativa de centros de E. Infantil de primer ciclo.

Respecto al alumnado, la misma fuente indica que, la cifra de alumnos en el curso 2012-13 asciende a 8.006.376, representando un aumento respecto al curso anterior del 1,0%. El 68,3% del alumnado está matriculado en centros públicos, con un total de 5.470.312 alumnos, y el 31,7% restante en centros privados, 2.536.064 alumnos. El incremento en enseñanza pública en este curso es del 1,4% y en la enseñanza privada del 0,3%. Destaca una disminución de 9.240 alumnos (-2,1%) en el Primer ciclo de E. Infantil, y 7.823 alumnos (-0,5%) en el Segundo ciclo de E. Infantil. Estas cifras, especialmente en el segundo ciclo, pueden estar afectadas por el descenso del número de nacimientos que se inicia en el año 2009 y que ya afectaría a este nivel.

En lo que respecta a la Educación Primaria se mantiene su crecimiento, 29.676 alumnos más (+1,1%), siendo resultado también de unas mayores cifras de natalidad en las generaciones asociadas. El alumnado de la Educación Secundaria Obligatoria presenta, por segundo año consecutivo, un incremento desde la finalización de su implantación en el curso 1999-2000, aumentando 13.510 alumnos (+0,8%). Este aumento está influido porque ya están alcanzando este nivel educativo las generaciones de nacidos a partir del año 1999, a partir del cual se produjo un repunte de los nacimientos. El informe destaca la evolución de las enseñanzas post-obligatorias, manteniéndose el incremento de alumnado iniciado años atrás, a pesar de la disminución del tamaño de la población asociada. Por enseñanzas, este aumento es especialmente importante en la Formación Profesional, donde en el régimen de enseñanza presencial el Grado Medio aumenta 15.211 alumnos (+5,0%) y el Superior, 20.137 alumnos (+7,2%). Aunque es el régimen a distancia de la Formación Profesional el que presenta mayores aumentos relativos, con un 63,8% en Grado Medio (+6.106 alumnos) y un 28,2% en Grado Superior (+6.359 alumnos). En el caso de los estudios de Bachillerato también se aprecia un notable aumento tanto en su régimen presencial, 6.347 alumnos (+1,0), como a distancia, 2.035 alum-

<sup>66</sup> [http://www.mecd.gob.es/dms/mecd/servicios-al-ciudadano-mecd/estadisticas/educacion/no-universitaria/profesorado/estadistica/2012-2013-Datos-avance/Nota\\_avance\\_12\\_13.pdf](http://www.mecd.gob.es/dms/mecd/servicios-al-ciudadano-mecd/estadisticas/educacion/no-universitaria/profesorado/estadistica/2012-2013-Datos-avance/Nota_avance_12_13.pdf)



nos (+3,7%). Para finalizar, el alumnado de los Programas de Cualificación Profesional Inicial no sufre variación, manteniéndose estable con tan solo 80 alumnos más (+0,1%). Resulta difícil de creer que la mejora de la educación en nuestro país pueda sostenerse sobre la reducción contante del número de profesores y la campaña de demonización y desprestigio que está sufriendo este colectivo, de manera subliminal o no, sin atender al papel que el profesorado desempeña en la construcción de los proyectos académicos y vitales de los jóvenes españoles.

Un último apunte nos lleva a señalar que el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía ratificó, con fecha 26 de agosto de 2014, el anteproyecto de la futura ley de Formación Profesional en la comunidad andaluza, justo a las puertas del inicio del curso académico 2014-2015 y en medio de las investigaciones abiertas por los presuntos casos de fraude en las subvenciones concedidas en convocatorias anteriores. Ve luz verde, igualmente, rodeado por un ambiente de insumisión por parte de los defensores de la escuela pública de calidad, y para todos los que se enfrentan a la denominada “ley Wert” a la que se acusa de precipitación y falta de medios personales y materiales para ser implantada. A este respecto, la Consejería de Educación, Cultura y Deporte de la Junta de Andalucía elevó al Tribunal Constitucional, con fecha 4 de marzo de 2014, las quejas de la comunidad educativa andaluza en forma de Recurso de Inconstitucionalidad<sup>67</sup> contra el articulado de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 mayo, de educación (LOE), en la redacción dada por la Ley Orgánica 8/2013, de 9 de diciembre, poniendo en evidencia que se trata de una ley que atenta contra el carácter compensatorio del Sistema Educativo de Andalucía al dejar desamparados a los más débiles (alumnos y alumnas con necesidades educativas especiales y con escasos recursos). El Gobierno andaluz denuncia, asimismo, la mercantilización de la enseñanza negándose a sustituir los libros de texto disponibles por otros nuevos que contengan las adaptaciones que consecuentemente exige la LOMCE, lo que implicaría un gasto adicional difícil de asumir, y de comprender, cuando nos encontramos con centros educativos que llevan años impartiendo las clases en barracones, con falta profesorado, ratios más altas, etc. El anteproyecto presentado por el Gobierno de Andalucía introduce algunas novedades, como la desaparición del papel primordial que ostentaban los sindicatos; la fusión en el nuevo Sistema de Formación y Cualificación Profesional de Andalucía de los estudios clásicos de la FP con los dirigidos a desempleados y trabajadores; y la no exoneración, es decir, la imposibilidad de acceder a las futuras subvenciones cuando existan otras anteriores sin justificar.

<sup>67</sup> [http://www.juntadeandalucia.es/presidencia/portavoz/resources/files/2014/3/4/1394439438387140304\\_RECURSO%20INCONSTITUCIONALIDAD%20LOMCEm.pdf](http://www.juntadeandalucia.es/presidencia/portavoz/resources/files/2014/3/4/1394439438387140304_RECURSO%20INCONSTITUCIONALIDAD%20LOMCEm.pdf)